

Sous la Direction de  
Thibaut Duvillier, Jean-Louis Genard  
& Alexandre Piraux

# **La motivation au travail dans les services publics**

*Préface d'Alain Eraly*

**Éditions L'Harmattan**  
5-7, rue de l'École-Polytechnique  
75005 Paris



© L'Harmattan, 2002  
ISBN : 1147 - 4572



## Sommaire

---

Résumés des Contributions .....	9
Les Auteurs .....	29
Préface <b>Alain Eraly</b> .....	33
Introduction <b>Thibaut Duveillier, Jean-Louis Genard &amp; Alexandre Piraux</b> .....	35

### PARTIE I : ASPECTS THÉORIQUES

#### *Chapitre I : Motivation et New Public Management*

Le managérialisme et l'éthique du bien commun : la question de la motivation au travail dans les services publics <b>Jean-François Chanlat</b> .....	51
New public management, human resources management and job satisfaction in the UK public sector <b>David Farnham</b> .....	65
Le dilemme motivationnel des agents publics. Régulations émergentes au sein d'organisations publiques engagées dans des réformes de type «nouvelle gestion publique», et leurs impacts sur la motivation au travail <b>Yves Emery &amp; David Giauque</b> .....	77
Les sources de la démotivation dans une entreprise publique en mutation <b>Nicole Aubert</b> .....	93
La motivation, chaînon psychologique manquant à l'économie du travail <b>Claude Lemoine</b> .....	109

## ***Chapitre II : Facteurs de Motivation***

Mobilisation et empowerment <b>Maurice Lemelin &amp; Nancy Lauzon</b> .....	127
Les instruments de la motivation du fonctionnaire, de l'intéressement à la considération <b>Frédérique Pallez</b> .....	141
Individual Motivation in Collective Performance Settings : Implications of the Collective Effort Model for Groups in Public Organizations <b>Jason Hart &amp; Raymond Eastman</b> .....	157
Gérer la motivation dans le secteur public : par les valeurs, les assurances ou les incitations ? <b>Pierre Louart &amp; Christel Beaucourt</b> .....	169
A study of the antecedents of organizational citizenship behaviors in the public sector <b>Christian Vandenberghe &amp; Julie Camerman</b> .....	191

## **PARTIE II : ÉTUDES DE CAS**

### ***Chapitre I : Spécificités Nationales***

Work Motivation of Public Service : A view from Canada <b>Robert Haccoun &amp; Simon Taggar</b> .....	207
Motivated Managers – Motivational Drives of Public Managers <b>Mirko Noordegraaf</b> .....	225
Motivation in the UK Public Sector <b>David Cooper</b> .....	237
The New Performance Paradigm in the Australian Public Service : A Discursive Analysis <b>David Grant, John Shields &amp; Michael O'Donnell</b> .....	247

Implication organisationnelle et salariés d'entreprises d'Etat chinoises : quels enseignements pour la gestion des ressources humaines d'une future joint-venture ?	
<b>Brigitte Charles-Pauvers</b> .....	261

## ***Chapitre II : Spécificités Organisationnelles***

Motivation and Employee Well-Being : the Case of the UK Public Sector	
<b>Suzanne Richbell</b> .....	275
Implementation of Management by Objectives and Working Motivation in the Spanish National Police Force	
<b>José Pin &amp; Esperanza Suarez</b> .....	287
Effects of perceived justice and low pay on intrinsic motivation : Application to public service	
<b>John Deckop &amp; Carol Cirka</b> .....	305
Relation de service, compétences et motivation au travail des agents pour les postes de contact avec le public	
<b>Vincent Rogard</b> .....	317
Les Technologies de l'Information et de la Communication : Un instrument de motivation des fonctionnaires ?	
<b>Anne-Marie Dieu &amp; Giseline Rondeaux</b> .....	331
Motivation and Status : the Case of UK Academics	
<b>Christopher Rees</b> .....	347
Politiques de ressources humaines et sentiment de fin de vie professionnelle : une approche comparative secteur privé / secteur public	
<b>Jean-Marie Peretti &amp; Eléonore Marbot</b> .....	359
Analyse motivationnelle des intentions de départ des gestionnaires de la fonction publique québécoise : élaboration d'un modèle prédictif	
<b>Natalie Rinfret &amp; Julie Fortin</b> .....	373
Identité et implication organisationnelle	
<b>Christophe Estay &amp; Zahir Yanat</b> .....	389

Le «commitment» organisationnel : du management rationnel au management par circonstances. Une étude de cas globale du downsizing dans le secteur public canadien et français <b>Adnane Belout, Shimon Dolan &amp; Jean-Luc Cerdin</b> .....	403
Motivation at work : the example of NPM reforms in the European Commission <b>Aodh Quinlivan &amp; Emmanuelle Schön</b> .....	429

## Résumés des Contributions

---

Ces résumés ont été faits par nos soins, en fonction des intérêts que nous y avons décelés. Ils n'engagent donc pas directement les auteurs des contributions.

\*\*\*\*

\*\*

### **Le managérialisme et l'éthique du bien commun : la question de la motivation au travail dans les services publics**

*Jean-François CHANLAT*

L'article de Jean-François Chanlat offre une intéressante contextualisation des difficiles relations entre pensée managériale et logique du service public. Proposée au départ comme réponse aux critiques de la bureaucratie administrative, la pensée managériale en est venue progressivement à montrer ses limites face aux valeurs publiques. Des limites intrinsèquement ancrées dans les relations historiques entre management et entreprise privée. Passant en revue les principaux facteurs de motivation ou de démotivation, charge de travail, degré d'autonomie, reconnaissance, soutien social offert par l'environnement proche ou lointain, l'auteur attire l'attention sur la composante éthique qui fait la spécificité des emplois publics. Or, c'est précisément cette dimension qui risque de se trouver sous-estimée, déniée, voire oubliée lorsque le management pénètre la fonction publique. Plus que jamais, face à l'émergence d'une société du risque, face aussi aux triomphes de la mondialisation économique, il est nécessaire de rappeler l'importance d'espaces où puisse se faire jour mais aussi se défendre l'intérêt général. Ce serait là faire en sorte que les facteurs de motivation au travail des agents des services publics rencontrent les intérêts fondamentaux de la démocratie.

## **New public management, human resources management and job satisfaction in the UK public sector**

*David FARNHAM*

S'appuyant sur les résultats de nombreuses recherches empiriques, le texte de D. Farnham s'intéresse aux relations entre le « new public management », les pratiques innovantes en gestion des ressources humaines et la satisfaction au travail au Royaume-Uni durant ces dix dernières années. Après avoir rappelé les changements fondamentaux qui ont affecté le secteur public en Angleterre durant cette période, l'auteur cherche à dégager la signification du « new public management », en particulier au travers de l'arrivée massive, dans de multiples secteurs allant par exemple de la police à l'éducation, de critères (usage efficace des ressources, y compris les ressources humaines, souci du public, évaluation des performances...) issus du secteur privé au sein du management du service public. Il insiste sur l'importance du rôle des managers publics dans ces transformations, mais aussi sur le fait que cette importation d'une culture issue du privé au sein d'un secteur doté d'une culture propre, et sans souci spécifique de son personnel (il fallait se préoccuper des usagers et des clients alors que l'on se préoccupait bien peu des agents du service public eux-mêmes), a produit de multiples effets démotivants. Dans un second temps, distinguant versions soft et hard de ces pratiques nouvelles, le texte analyse plus particulièrement les transformations des méthodes de gestion des ressources humaines liées au « new public management », par exemple les pratiques d'évaluation, l'ajustement des rémunérations sur les performances, la flexibilisation des prestations et des contrats,... L'auteur envisage enfin les effets de ces changements profonds sur la satisfaction au travail des employés du secteur public : il fait apparaître à quel point ils ont pu avoir à cet égard des effets négatifs, contribuant ainsi à affaiblir la motivation des équipes, induisant une fracture profonde entre les sommets hiérarchiques et le personnel, et brisant le « contrat moral » liant l'Etat à ses fonctionnaires.

## **Le dilemme motivationnel des agents publics. Régulations émergentes au sein d'organisations publiques engagées dans des réformes de type «nouvelle gestion publique», et leurs impacts sur la motivation au travail**

*Yves EMERY et David GIAUQUE*

L'article de Yves Emery et David Giauque analyse l'impact sur la motivation au travail de réformes entamées au nom d'une « nouvelle gestion publique » dont les objectifs affirmés s'articulent sur les éléments essentiels de la sémantique managériale : qualité, efficacité et efficience du service, souci de l'usager rebaptisé « client », désignation de managers à l'autonomie renforcée aux fonctions dirigeantes, recours au mandat, flexibilisation, mise en concurrence, ... Cette nouvelle gestion publique modifie de manière profonde les formes de régulation qui jusqu'ici prévalaient au sein des services publics. Etudiant de manière systématique ces transformations, les auteurs cherchent ensuite à en mesurer les impacts au niveau de la motivation. S'appuyant sur la mise en évidence de deux variables, le degré d'adhésion aux valeurs portées par la « nouvelle gestion publique » et la maîtrise des nouvelles compétences, les auteurs proposent une typologie des configurations motivationnelles émergeant dans ce contexte. Ils insistent, en conclusion, sur la nécessité, souvent oubliée, d'appuyer le changement organisationnel dans le service public sur un souci constant de préserver le sens du travail et le sens de la fonction publique alors même que les réformes en cours conduisent le plus souvent à placer les agents face à un dilemme motivationnel porté par les divergences entre valeurs publiques et valeurs managériales.

## **Les sources de la démotivation dans une entreprise publique en mutation**

*Nicole AUBERT*

Ce texte nous relate une recherche menée dans un grand établissement de tri du courrier de la région parisienne dont le statut a été récemment modifié. L'étude porte sur les notions d'adhésion négative d'une partie du personnel et de perte de sens de la mission. L'auteur constate une grave perte de sens de la mission qui s'exprimait dans ce que les agents des postes appelaient la « Religion de la

Lettre ». L'engagement s'effectuait par adhésion à une vision du monde symbolisée par la notion de service public qui met l'accent sur l'esprit de corps et la solidarité, plutôt que sur le mérite individuel. La « Cybernétique marchande » pour reprendre l'expression des agents remplace la « Religion de la Lettre ». Dès lors, les agents répondent au nouveau projet d'entreprise qui les « annule » par une stratégie de résistance collective d'un côté et par une conduite subjective de ressentiment et de dénonciation de l'autre. Les deux réactions forment une sorte de système socio-psychique. Dans ce centre de tri, le travail psychique a pris le pas sur le travail réel.

### **La motivation, chaînon psychologique manquant à l'économie du travail**

*Claude LEMOINE*

Cet article combat les explications simplistes du type "gagner plus et risquer de perdre son poste seraient des moyens de motiver les collaborateurs". Les primes individuelles ou communes entraînent beaucoup d'effets négatifs. De même, multiplier les contrôles et les évaluations pour atteindre les objectifs risque de tendre les relations et de générer davantage de rigidité voire de méfiance. Malicieusement, la contribution souligne qu'il n'y a pas d'évaluation des conditions de travail. L'auteur pense que "le travail intéressant, la possibilité d'apprendre en travaillant, l'autonomie, la diversité dans le travail, les bonnes relations interpersonnelles, l'adéquation entre capacités et activités à réaliser sont autant de dimensions qui apportent la satisfaction et soutiennent la motivation à travailler". On notera avec l'auteur que toutes ces dimensions portent sur le sentiment de réalisation de soi.

### **Mobilisation et empowerment**

*Maurice LEMELIN et Nancy LAUZON*

La contribution examine de façon approfondie le concept d'empowerment. L'empowerment traduit l'idée selon laquelle une personne, un groupe acquiert du pouvoir sur sa vie ou sa destinée. Parmi les conditions qui favorisent le sentiment d'empowerment, figurent principalement la compréhension critique de son

environnement et la capacité pour la personne d'agir sur son environnement. Pour accroître autonomie et participation à la prise de décision, l'acquisition ou l'augmentation de compétences techniques et sociales est nécessaire. Les interventions visant au développement de compétences ne devraient toutefois pas se limiter à des activités formelles de formation. Au contraire, les recherches établissent que les compétences nécessaires sont majoritairement acquises sur le terrain (parrainage, mutation temporaire des employés d'un groupe à l'autre et création de réseaux de pairs).

Le processus d'empowerment implique un changement chez l'individu. Le soutien d'autres personnes est un facteur primordial. Le leader joue un rôle crucial. Il peut faciliter la prise de décision de l'employé, en lui permettant d'accéder à des ressources stratégiques internes et externes, aider l'employé à développer ses compétences. Le rôle joué par le groupe de pairs est tout aussi important. La question se pose de savoir dans quelle mesure les gestionnaires publics disposent du pouvoir pour jouer leur rôle de leader, à savoir, créer des alliances avec de nouveaux partenaires, gérer des conflits. De plus l'organisation du travail « compartimentée » freine l'établissement de la collégialité ainsi que l'expression d'une véritable solidarité entre les employés.

### **Les instruments de la motivation du fonctionnaire, de l'intéressement à la considération**

*Frédérique PALLEZ*

Ce texte analyse les conditions organisationnelles de création de motivation. L'analyse consiste à opposer deux catégories de méthodes non exclusives l'une de l'autre à savoir l'intéressement et la considération. L'auteur constate que les dispositifs incitatifs comme lier la rétribution aux résultats ont des limites et insiste sur la nécessité d'un droit à l'erreur pour les salariés. Cela peut conduire à condamner des systèmes d'incitation trop mécaniques parce que trop précis, et donc trop « transparents ». Dans certains cas, le système d'intéressement peut venir en contradiction avec ces valeurs et devenir inopérant. Enfin, les systèmes d'incitation sont en général inopérants dans des situations non stabilisées (changement important de l'organisation, ou même sa création). Deux méthodes de GRH qui marquent la considération et créent la confiance sont ensuite examinées. La considération de la personne passe par la personnalisation de la gestion. C'est surtout la procédure de l'entretien

individuel qui constitue un des supports de cette personnalisation. La gestion du temps fait partie des signes de considération vis-à-vis des personnes. Il est aussi valorisant de reconnaître des identités collectives car les collectivités qui « fonctionnent bien » sont assimilables à des « tribus » observant des rites et partageant des mythes, chacun des trois pôles requérant la présence de l'autre. Pour ce qui est de la confiance, le rétablissement ou la création de la confiance passe souvent par des dispositifs de contractualisation ou par l'instauration de règles qui contribuent à réduire l'incertitude pour les agents. Ainsi un certain formatage du travail est conseillé pour les métiers de « guichet ». La contributrice se penche ensuite sur l'évaluation et les entretiens d'évaluation et préconise l'évaluation personnalisée mais aussi l'évaluation collective d'équipe plus « confortable » pour des agents des catégories les plus basses. Pour éviter le face à face stérile en entretien individuel, l'entretien reposera sur un certain formalisme, grâce par exemple à des indicateurs de gestion formalisés. Elle termine son article par un bref exposé des dispositifs d'entretien hybrides dans des organismes publics de recherche (INRA CNRS).

**Individual motivation in collective performance settings :  
implications of the collective effort model for groups in  
public organizations**

*Jason HART and Raymond EASTMAN*

La contribution s'intéresse en particulier à la compréhension de la motivation individuelle dans des groupes de travail au sein d'organisations publiques. Les auteurs présentent le Collective Effort Model (CEM) comme une structure théorique permettant une meilleure compréhension de la motivation d'individus dans le cadre de la production d'un travail collectif. La notion de «social loafing», c'est-à-dire la réduction de l'effort individuel dans une perspective de réalisation d'efforts collectifs, y occupe une place de première importance. Les auteurs mettent en évidence le fait que travailler dans un groupe ne constitue pas toujours une expérience de démotivation. Il y a un certain nombre de conditions dans lesquelles les employés pourraient fournir un effort individuel plus intense collectivement qu'individuellement.

## **Gérer la motivation dans le secteur public : par les valeurs, les assurances ou les incitations ?**

*Pierre LOUART et Christel BEAUCOURT*

Le texte proposé par P. Louart et C. Beaucourt se présente comme une analyse de différentes formes de gestion de la motivation au sein du service public. Les auteurs distinguent en particulier la gestion par les valeurs, par les assurances et par les incitations. Les valeurs jouent un rôle essentiel dans la construction du sens du travail et donc dans la construction de l'identité. Les auteurs insistent sur l'importance de la prise en compte des valeurs instrumentales (l'accroissement de la compétence par exemple) face à une propension du service public à jouer essentiellement sur les valeurs terminales (équité, respect...), certes importantes mais beaucoup moins maîtrisables ou intégrables dans les processus de changement. Sans être directement motivantes, les assurances montrent leur importance en négatif, c'est-à-dire lorsqu'elles sont déficitaires, pouvant provoquer la démotivation. Les incitations se présentent comme des rétributions pour les « efforts fournis, les résultats obtenus ou l'engagement affiché ». Le jeu sur les incitations exigerait que la gestion par objectifs soit davantage intégrée au cœur des administrations. Et, par ailleurs, les exigences du service public sont souvent contraires aux méthodes les plus courantes d'une motivation basée sur les incitations, par exemple, l'usage des primes. En conclusion, les auteurs plaident en faveur d'une véritable gestion de la motivation s'appuyant sur des leviers multiples, gestion requérant par ailleurs une flexibilisation des contraintes organisationnelles.

## **A study of the antecedents of organizational citizenship behaviors in the public sector**

*Christian VANDENBERGUE and Julie CAMERMAN*

L'objectif du texte de Ch. Vandenberghe et J. Camerman est de tester empiriquement l'importance des comportements organisationnels portés par des valeurs citoyennes, en particulier dans les environnements actuels caractérisés par l'accroissement de la complexité et les transformations technologiques. Au-delà des règles organisationnelles explicites, les auteurs attirent surtout l'attention sur l'altruisme ainsi que sur la conscience apportée au travail. Favorisant

les aides informelles ou les comportements coopératifs, ces valeurs peuvent jouer un rôle essentiel dans l'efficacité organisationnelle. Les auteurs cherchent ensuite à déterminer les facteurs qui, en particulier dans les administrations publiques, peuvent contribuer à favoriser de telles attitudes. Ils analysent ainsi successivement la satisfaction au travail, la mobilisation (empowerment) psychologique et l'exercice de l'autorité.

### **Work motivation of public service : A view from Canada**

*Robert HACCOUN and Simon TAGGAR*

L'étude proposée se fonde sur les données d'un recensement mené en 1999 par « Statistics Canada » auprès de 190.000 employés des services publics canadiens. Un questionnaire visait à obtenir les opinions des employés au sujet de leur travail, aptitudes, développement de carrière, environnement et service à la clientèle. Les auteurs examinent ces données en se plaçant dans une double perspective : d'une part la motivation et le système de récompense, d'autre part la motivation et le « work design ». Les données empiriques établissent que le système de récompense peut porter atteinte au principe d'équité ou que ce système peut être perçu comme inéquitable et générer une force motivationnelle négative sur le personnel. Dans la deuxième perspective, le comportement par rapport au travail (work behaviour) est « énergisé », dirigé et soutenu via un renforcement de la valeur obtenue en accomplissant la tâche elle-même. La réelle récompense est le processus de création. Les emplois sont motivants s'ils répondent à 5 dimensions centrales : la variété des aptitudes requises, la possibilité d'accomplir une tâche dans son intégralité, la perception de l'impact du travail sur la vie des gens, le degré de contrôle et d'organisation de son travail, le feedback du travail accompli. En bref, le service public canadien semble meilleur à produire des emplois motivants de manière intrinsèque qu'à produire des emplois générant de la motivation extrinsèque.

## **Motivated managers : Motivational drives of public managers**

*Mirko NOORDEGRAAF*

Cet article s'intéresse au comportement managérial dans le secteur public. L'auteur s'interroge sur les motivations à devenir manager public et à exercer des fonctions stressantes dans un environnement chaotique. La structure psychologique de ceux qui ont en charge de telles responsabilités est passée à l'examen. Il semble que la dimension complexe du travail à réaliser pourrait expliquer leur énergie motivationnelle. Par ailleurs, de tels managers sont sensibles aux stimuli et questions politiques. Ils sont conscients des demandes politiques que la gestion de certains dossiers engendre. Ces managers doivent en quelque sorte être en mesure d'expliquer l'inexplicable des événements politiques à leurs subordonnés. In fine, l'activité du manager public est en soit profondément politique. Comme l'écrit Mirko Noordegraaf, "politics energizes : it gives meaning because it makes meaning".

## **Motivation in the UK public sector**

*David COOPER*

En étudiant le comportement des agents de l'Etat, en particulier ceux des services publics anglais en matière de soins de santé, l'auteur met en évidence le caractère particulier de la motivation au travail dans le secteur public dans la mesure où ce dernier requiert certaines aptitudes de la part des employés et se situe au sein d'un environnement spécifique. Un des enseignements majeurs de la contribution revient à attirer l'attention sur les limites des incitants financiers à la motivation. La motivation des employés dépasse la rencontre de besoins strictement matériels. La considérant comme un facteur de motivation essentiel dans la vie au travail, l'auteur insiste sur la nécessité de la reconnaissance sociale. Le sentiment d'utilité sociale, celui de se sentir responsable par rapport aux attentes formulées par les usagers des services publics, permettrait d'expliquer l'implication, voire le dévouement, que certains éprouvent dans l'accomplissement de leurs activités professionnelles. De manière résumée, l'auteur s'efforce de mettre en lumière l'importance de l'environnement de travail (ambiance, relations sociales, absence de

stress, faible turn-over, ...) dans le processus de motivation des employés.

### **The new performance paradigm in the Australian public service : A discursive analysis**

*David GRANT, John SHIELDS and Michael O'DONNELL*

Depuis une dizaine d'années, le service public Australien (APS) a subi un changement fondamental de paradigme dans ses « modus operandi ». Avec l'idéologie néo-libérale et la stratégie compétitive du marché, l'accent a été mis sur l'amélioration de l'efficacité et de la performance et sur l'adaptation à une culture plus orientée vers les résultats. Les auteurs examinent la manière dont le changement dans les pratiques managériales affectent la motivation, l'image de soi, et la loyauté (implication) des agents. Cette approche permet de se centrer particulièrement sur leurs réponses comportementales au nouveau paradigme de la performance et aux pratiques qui y sont associées. Le paradigme orienté sur la performance s'appuie à la fois sur la théorie de l'expectation et la théorie des résultats escomptés (« Goal setting Theory »). La première théorie lie l'effort individuel aux récompenses extrinsèques, et donc crée théoriquement pour l'employé des forts incitants motivationnels. La seconde met plus l'accent sur l'établissement d'objectifs présentant un caractère de défi très élevé (challenging) et les récompense par leur réalisation. Les deux théories soulignent la nature extrinsèque de la motivation en opposition avec les théories fondées sur le contenu qui insistent sur les facteurs de motivation intrinsèques. En rapport avec cela, les auteurs notent que les évaluations de la performance des agents a aussi évolué d'un modèle traditionnel basé sur l'expérience et l'ancienneté vers une appréciation des performances liées à des objectifs prédéterminés. L'une des plus sévères critiques de l'assessment basé sur la performance qui émerge de la recherche qualitative est la nature hautement subjective du processus et les effets de division générés à tous les niveaux de la hiérarchie. Il apparaît aussi que pour les mêmes raisons, les procédures d'appel demeurent inefficaces et intrinsèquement iniques et dès lors sous-utilisées. En définitive, de tels indicateurs de performance ne semblent pas motiver l'équipe à travailler plus fortement ou mieux. En se référant à la « littérature », les chercheurs concluent que l'argent n'apparaît pas être un facteur de motivation premier sur les lieux de travail. En toute hypothèse, le plus important facteur émergent est que si le système lié à la performance

parvient à motiver les employés du secteur public australien, la justice procédurale doit être apparente pour les agents travaillant dans ce système.

### **Implication organisationnelle et salariés d'entreprises d'Etat chinois : quels enseignements pour la gestion des ressources humaines d'une future joint venture ?**

*Brigitte CHARLES-PAUVERS*

Un concept moins large que la motivation est retenu : l'implication organisationnelle « work commitment » qui caractérise la relation entre le salarié et l'organisation. L'objet de la contribution est d'analyser l'implication organisationnelle des salariés d'Etat chinois et de la comparer à celle des salariés d'entreprises privées françaises. Le « work commitment » comprend deux composantes, l'affective et la calculée. L'implication affective est un construit caractérisé par une forte croyance et l'acceptation des buts et valeurs de l'organisation, un fort désir de rester membre de l'organisation. L'implication calculée caractérise le niveau auquel les employés se sentent impliqués à l'organisation en raison des coûts pour eux de leur éventuel départ. Le contexte asiatique fait que les managers chinois ont un style orienté vers la relation et s'attachent davantage aux procédures à mettre en œuvre alors que leurs collègues occidentaux ont un style de management plus orienté vers la tâche et prennent ensuite seuls des décisions. La recherche analyse l'influence sur l'implication organisationnelle, dans ses composantes affective et calculée, des styles de management, de la satisfaction vis-à-vis des supérieurs et vis-à-vis des collègues. Pour ce faire, des tests de validité interculturelle des modèles de mesure des composantes affectives et calculées de l'implication organisationnelle sont utilisés. L'auteur compare les différents modèles de tests.

Les salariés chinois développent une implication vis-à-vis du chef qui pour eux représente l'organisation. Par ailleurs si des variables influencent significativement l'implication calculée des salariés français, seul le style de management exerce un effet significatif sur l'implication calculée des salariés chinois. Les managers occidentaux ont intérêt à développer des relations avec leurs subordonnés bien au-delà des thèmes liés au contenu du travail (vie familiale). De relatives convergences semblent globalement apparaître entre les échantillons français et chinois mais elles ne sauraient laisser supposer que les pratiques de gestion de ressources humaines et les

styles de management occidentaux peuvent être importées en l'état. On assiste à l'apparition de modèles hybrides, où les spécificités chinoises s'expriment plus ou moins fortement.

### **Motivation and employee well-being : the case of the UK public sector**

*Suzanne RICHBELL*

Suzanne Richbell nous propose les résultats d'une analyse empirique menée au Royaume-Uni dans un des secteurs des services publics, celui de la police et des services des prisons. Un détour par l'Angleterre est évidemment extrêmement intéressant dans la mesure où, comme nous le rappelle l'auteur, l'Angleterre est sans doute le pays d'Europe dans lequel les services publics ont connu ces derniers temps les bouleversements les plus profonds, que ce soit sous la forme de privatisations massives, ou, au sein des services publics restants, par l'utilisation non moins massive du downsizing et de l'outsourcing. Les analyses empiriques menées au sein des services de police et des prisons, c'est-à-dire dans des espaces fortement générateurs de tensions, attirent l'attention sur l'importance, souvent oubliée dans les réformes récentes du service public, de prendre en compte le bien-être des agents, en particulier aux niveaux de la gestion des émotions ainsi qu'à celui de la santé mentale. Au-delà de la spécificité du cas analysé, le texte montre à quel point l'instrumentalisation des agents dans les réformes du service public peut avoir des conséquences destructrices sur la motivation au travail.

### **Implementation of management by objectives and working motivation in the Spanish National Police Force**

*José PIN and Esperanza SUAREZ*

Les auteurs étudient la manière dont le facteur motivation joue un rôle essentiel dans le changement de structures organisationnelles. En se basant sur l'analyse du fonctionnement de la police nationale espagnole, ils montrent l'importance de la motivation des agents dans la mise en oeuvre d'un management par objectifs (Management By Objectives). L'implémentation de ce type de management vise à augmenter «l'efficacité» et la «qualité» des services de police

(notamment mesurable par une diminution du taux de criminalité) tout en essayant d'effacer les traits bureaucratiques évidents que présente la police nationale espagnole. Tout en reconnaissant les relations possibles entre les dimensions intrinsèques (par exemple l'apprentissage au travail) et extrinsèques (par exemple la rémunération) de la motivation au travail, un élément essentiel se dégage de leur analyse. Les règles pesantes, la centralisation des activités, l'inadéquation des ressources, l'accent mis sur le respect des procédures ou encore l'insuffisance de la coordination des tâches constituent autant d'éléments démotivants composant la structure bureaucratique de ce service public. Cependant, dans le cadre de l'application de ce projet de modernisation des services de police, la gestion des ressources humaines, sous la forme d'un management par objectifs, joue un rôle central. In fine, que ce soit par le biais d'un système adéquat d'évaluation des performances, de promotion interne et de perspectives de carrière, la motivation demeure inévitablement liée à l'utilisation intelligente d'incitants au travail.

### **Effects of perceived justice and low pay on intrinsic motivation : Application to public service**

*John DECKOP and Carol CIRKA*

Contrairement au sens commun, l'étude montre que l'augmentation des rémunérations peut provoquer une diminution de la motivation intrinsèque. Le lien entre motivation et gratifications financières n'est donc pas établi de manière claire et linéaire. Dans le cadre d'un rapport causal entre ces deux facteurs, les auteurs insistent sur la nécessité de développer une justice procédurale basée sur la légitimité et l'équité dans l'attribution de ces gratifications. Le constat de démotivation semble perceptible dans les organisations qui tendraient à sous-payer leurs employés au regard des marges financières dégagées. Puisque dans le secteur public, les niveaux de salaire ne sont pas très élevés, il importera de créer un consensus autour de la légitimité de ces niveaux de paie. La compréhension par tous les agents de ces enjeux passe par le développement d'une politique de communication cohérente.

## **Relation de service, compétences et motivation au travail des agents pour les postes de contact avec le public**

*Vincent ROGARD*

L'auteur aborde la question de la motivation au travail dans les services publics sous l'angle de l'ergonomie. La motivation des employés des administrations en prise directe avec le public (postes d'accueil, guichets d'informations,...) constitue le fil conducteur de l'étude. Dans cette perspective, il insiste sur l'importance de la nature de la relation entre l'employé et l'utilisateur comme facteur de motivation. À côté des traits de personnalité propices au développement de l'implication de l'individu dans ce type d'activités en contact avec le public, le contexte organisationnel (notamment les conditions de travail) dans lequel s'inscrit cette relation devrait donc attirer l'attention des gestionnaires publics en vue d'une meilleure adéquation entre le poste de travail et l'employé, entre l'implication au travail et l'épanouissement individuel.

## **Les Technologies de l'Information et de la Communication : Un instrument de motivation des fonctionnaires ?**

*Anne-Marie DIEU et Giseline RONDEAUX*

L'impact des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) sur la motivation au travail dans les administrations communales fait l'objet de cette étude. Il ressort qu'une des conditions essentielles pour que les NTIC soient un facteur de motivation est qu'il y ait ouverture de l'administration aux modes de fonctionnement et notamment aux modes de contrôle pré-existants. Pour constituer un facteur de motivation au travail, les NTIC ne doivent pas être perçues comme «une couche de contrainte supplémentaire au fonctionnement bureaucratique actuel». Inévitablement, il faut être conscient que chaque projet NTIC demande du temps et de l'énergie, notamment «pour recenser les intérêts de chacun dans le projet et pour permettre aux agents de s'approprier l'outil». Les deux auteurs insistent sur le fait qu'un des facteurs-clés de réussite du projet d'e-government demeure la dynamique globale d'un projet à dimension humaine.

## Motivation and Status : the Case of UK Academics

*Christopher REES*

Le cas des universitaires britanniques (UK Academics) est étudié à travers la problématique du statut à entendre dans son acception de situation, position par rapport à la société. L'auteur constate que le statut doit être visible pour le bénéficiaire et pour les tiers (voiture de société, rémunération, espace de travail, exemption de pointage). Sans publicité pas de statut. Dans le cas particulier des universitaires britanniques, il ressort que depuis la massification du système éducatif, le statut financier des universitaires a largement diminué en dépit des efforts accrus induits par la nouvelle gouvernance éducative. Dès lors, il est inévitable que ces derniers recherchent des symboles statutaires alternatifs comme par exemple le fait de vouloir exercer dans une institution mieux classée et donc plus appréciée qualitativement. Le titre est aussi considéré comme un symbole statutaire. À cet égard, la réforme des universités de 1992 a introduit une confusion dans les appellations (cf. le titre de « senior lecturer » n'a pas la même portée selon l'année de collation) préjudiciable à la reconnaissance symbolique. Les activités de recherche sont également une opportunité d'acquisition d'un statut à un niveau individuel et ce en l'absence même de toute récompense financière. Le «Research Assessment Exercise» joue le rôle d'un mécanisme de labellisation et donc d'octroi d'un statut élevé. Dans le domaine de l'enseignement universitaire, la reconnaissance officielle de l'excellence pédagogique traditionnellement moins prisée, s'organise selon un modèle comparable aux activités de recherche. Le cas des universitaires britanniques suggère que l'utilisation d'une série de symboles statutaires peut faire utilement partie d'une stratégie de récompense.

## **Politiques de Ressources humaines et sentiment de fin de vie professionnelle : une approche comparative secteur public/secteur privé**

*Jean-Marie PERETTI et Eléonore MARBOT*

Le sentiment de fin de vie professionnelle (SFVP) naît de la volonté de réalisation de soi mais l'évolution des temps sociaux et les dispositifs de départs anticipés «laissent penser que ce sentiment peut se produire très tôt, sans qu'il y ait nécessairement une relation avec l'âge réel de départ à la retraite». L'article montre que les variables liées aux politiques d'entreprise influencent davantage le sentiment de fin de vie professionnelle que les variables personnelles. Les auteurs effectuent une étude comparative originale de ce sentiment entre les seniors du secteur privé et ceux du secteur public. On observe à cet égard que les pratiques de GRH sont perçues très différemment. Ainsi, seuls les salariés du secteur privé perçoivent les politiques de départ anticipé et les mesures d'aménagement du temps de travail comme synonymes d'exclusion et de mise à l'écart. Par contre, les dispositifs d'évaluation sont considérés comme déterminants du SFVP par les seniors de la Fonction publique alors que ceux du privé doutent de l'utilité des entretiens de notation.

## **Analyse motivationnelle des intentions de départ des gestionnaires de la fonction publique québécoise : Elaboration d'un modèle prédictif**

*Natalie RINFRET et Julie FORTIN*

Le travail de Natalie Rinfret et Julie Fortin porte sur la question de la régulation et de l'anticipation des départs volontaires des gestionnaires au sein de la fonction publique québécoise. L'intérêt de cette problématique est très directement lié à l'accroissement de la mobilité des cadres. Les auteures cherchent notamment à comprendre les dimensions motivationnelles des intentions de départ, insistant sur l'importance de renforcer l'autodétermination des compétences, par exemple par l'extension d'une gestion par résultats, plutôt que par le contrôle et la densification réglementaire. Elles attirent également l'attention sur la nécessité de promouvoir chez les fonctionnaires dirigeants les sentiments d'appartenance et d'habilitation, dans la mesure où ces fonctionnaires se trouvent de plus en plus souvent

placés dans des contextes où ils reçoivent des propositions de transferts vers le secteur privé, transferts souvent particulièrement attractifs sur le plan financier. Enfin, Natalie Rinfret et Julie Fortin montrent à quel point la création d'un environnement marqué par la prise en compte des valeurs d'égalité et d'équité peut contribuer à stabiliser le personnel en lui offrant un contexte de travail davantage serein.

### **Identité et implication organisationnelle**

*Christophe ESTAY et Zahir YANAT*

L'intérêt de cette étude réside dans le lien établi par les auteurs entre l'identité individuelle des employés d'une école de management française et l'implication organisationnelle, qu'elle soit normative ou affective. Dans des environnements organisationnels semblables, deux employés peuvent présenter des niveaux d'implication différents dans la mesure où l'identité de ceux-ci joue un rôle déterminant. Ayant pour objet un concept relativement polysémique, les études consacrées à l'identité de l'homme au travail sont précieuses. Celles qui manifestent les relations entre les différentes dimensions de l'identité et les variables de l'implication organisationnelle le sont davantage. Même si ces deux concepts, identité et implication, subissent l'influence d'autres éléments, les auteurs mettent en exergue, sur la base de résultats statistiques, l'hypothèse probable d'une relation entre ceux-ci.

### **Le «commitment» organisationnel : du management rationnel au management par circonstances. Une étude de cas globale du downsizing dans le secteur public canadien et français**

*Shimon DOLAN, Adnane BELOUT et Jean-Luc CERDIN*

Le downsizing (réduction massive des effectifs) représente une rupture du contrat psychologique qui existe entre les employés et leur organisation. Il se pratique de plus en plus souvent dans le secteur public et s'apparente à une nouvelle stratégie de gestion des employeurs. À titre d'exemples récents, on peut citer la fonction publique du Québec (ministères), le secteur hospitalier ainsi que

certaines organisations publiques européennes du domaine de la santé. L'article rappelle l'importance de la loyauté (commitment) pour les organisations qui veulent bâtir une gestion des ressources humaines efficace. De tels efforts entrepris pour renforcer l'efficacité de la GRH deviennent caducs et incohérents lorsque les organisations développent une culture du recours systématique au downsizing voire une sorte d'anorexie organisationnelle. « Comment la loyauté des survivants peut-elle se maintenir si le contrat social traditionnel est rompu ? » se demandent les contributeurs. Les trois questions suivantes sont examinées : d'abord les effets des réductions d'effectifs sur les employés survivants et spécifiquement sur leur niveau de loyauté, puis les stratégies susceptibles de sécuriser le personnel face à son emploi et de sauvegarder son niveau de commitment lors de la réduction de la taille des effectifs, enfin les facteurs expliquant que certaines organisations sont plus efficaces que d'autres dans leur gestion du downsizing. Le texte s'efforce ensuite d'identifier et d'analyser les stratégies vis-à-vis du personnel développées par deux entreprises du secteur public canadiens et français à savoir Hydro Québec et EDF quant à leur gestion de la réduction des effectifs. En guise de conclusion, il ressort que pour préserver l'équilibre social indispensable à l'entreprise, cette dernière devrait moins s'orienter vers des stratégies moins radicales (les licenciements) et à court terme mais se concentrer davantage sur des stratégies de maintien telles le gel des salaires ou des embauches. Lorsque le downsizing s'avère néanmoins indispensable, les directions RH doivent apprendre à impliquer plus le personnel dans la planification de ce processus, en formalisant les programmes d'aide et en recourant à des critères perçus comme équitables et donc partagés par la majorité des membres du personnel de l'organisation.

### **Motivation at work : the example of New Public Management reforms in the European Commission**

*Aodh QUINLIVAN and Emmanuelle SCHÖN*

La forte tradition bureaucratique et la composition multiculturelle font de la Commission européenne une organisation publique particulière au sein de laquelle la gestion du personnel se base sur un traitement informel et inéquitable des fonctionnaires. La réforme Kinnock et l'introduction d'un New Public Management visent à contrecarrer cette situation arbitraire. Cependant, certaines des nouvelles valeurs que ces techniques pourraient introduire au sein de

la Commission entreraient en contradiction avec celles qui régissent l'activité des employés. Cette confusion des principes et valeurs paraît encore plus présente au sein d'une communauté d'employés d'origines et de cultures différentes. La question de la motivation y apparaît centrale : comment motiver uniformément le personnel d'une organisation multiculturelle ? Une démotivation apparaîtrait avec d'autant plus d'acuité à partir du moment où les valeurs de services publics perdent de leur clarté. Il semblerait donc nécessaire, afin de motiver les fonctionnaires autrement que par une rémunération avantageuse, d'identifier une valeur forte, commune, servant de point de référence à l'ensemble du personnel de la Commission européenne.



## Les Auteurs

---

**AUBERT Nicole** : Professeur à l'Ecole Supérieure de Commerce de Paris (ESCP-EAP). Docteur en sciences des organisations.

**BEAUCOURT Christel** : Maître de conférences en sciences de gestion à l'Université de Toulouse I et à l'IAE de Toulouse.

**BELOUT Adnane** : Professeur en sciences administratives et en gestion des ressources humaines à l'Université de Montréal. M.Sc. en gestion de projets et Ph.D. en relations industrielles.

**CAMERMAN Julie** : Assistante en psychologie du travail et des organisations à l'Université Catholique de Louvain (UCL).

**CERDIN Jean-Luc** : Professeur à l'Ecole Supérieure des Sciences Economiques et Commerciales (ESSEC) de Paris. Docteur en sciences de gestion. Diplômé de la London School of Economics and Political Science et de l'Institute of Personnel and Development.

**CHANLAT Jean-François** : Professeur titulaire aux Hautes Etudes Commerciales (HEC) de Montréal et Professeur-associé à l'Université de Paris-Dauphine. Docteur en sociologie.

**CHARLES-PAUVERS Brigitte** : Maître de conférences en gestion des ressources humaines et management interculturel à l'IAE de l'Université de Nantes et professeur invité à l'Ecole de Management de l'Université du Zhejiang.

**CIRKA Carol** : Assistant Professor at the Department of Economics and Business, Ursinus College. Ph.D. in Human Resource Management.

**COOPER David** : Associate Dean, Faculty of Business and Informatics, University of Salford. Ph.D. in Occupational Psychology.

**DECKOP John** : Associate Professor, Department of Human Resource Administration, Temple University of Philadelphia. Ph.D. in Industrial Relations.

**DIEU Anne-Marie** : Chargée de recherche au LENTIC (Laboratoire d'Etude sur les Technologies de l'Information et de la Communication, l'Innovation et le Changement) de l'Université de Liège, Responsable du Département «Organisation et Gestion des Ressources Humaines». Chargée de cours aux Facultés Universitaires Notre Dame de la Paix de Namur. Docteur en Sociologie.

**DOLAN Shimon** : Titulaire d'une Chaire de gestion des ressources humaines et de comportement organisationnel à l'ESADE Business School (Université Ramon Llul) de Barcelone et professeur à

l'Université de Montréal. Directeur IEL (Instituto de Estudio Laborales) à l'ESADE. Ph.D. en relations industrielles.

**DUVILLIER Thibaut** : Collaborateur scientifique auprès du Centre de Sociologie des Organisations et Coordinateur académique auprès du Centre d'Etudes et de Recherches en Administration Publique de l'Université libre de Bruxelles (ULB).

**EASTMAN Raymond** : Associate Professor of Psychology at Stephen F. Austin State University. Ph.D. in Clinical Psychology.

**EMERY Yves** : Professeur à l'Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP) de Lausanne. Docteur en sciences économiques.

**ERALLY Alain** : Professeur en sociologie et en gestion des ressources humaines à l'Université libre de Bruxelles. Directeur de l'Institut de Sociologie de l'U.L.B. Docteur en sociologie et en sciences de gestion.

**ESTAY Christophe** : Professeur en stratégie et gestion des ressources humaines à Bordeaux Ecole de management. Docteur en sciences de gestion.

**FARNHAM David** : Professor of Employment Relations, University of Portsmouth, England. Chief Examiner for the Chartered Institute of Personnel and Development, Editor of Croner's Employee Relations Review and Co-convenor of the European Group of Public Administration Personnel Policies Study Group. Doctor of Letters (DLitt) of the University of Portsmouth.

**FORTIN Julie** : Assistante à l'Ecole Nationale d'Administration Publique de l'Université du Québec.

**GENARD Jean-Louis** : Chargé de cours à l'Université libre de Bruxelles (ULB) et aux Facultés Universitaires Saint-Louis de Bruxelles (FUSL). Vice-Président du Centre d'Etudes et de Recherches en Administration Publique de l'ULB. Docteur en sociologie.

**GIAUQUE David** : Collaborateur scientifique auprès de l'Institut des Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP) de Lausanne. Maîtrise en sciences politiques et actuellement en train de réaliser un doctorat.

**GRANT David** : Senior Lecturer in Organisation Theory and Development, the Work and Organisational Studies Discipline, Faculty of Economics and Business, the University of Sydney.

**HACCOUN Robert** : Professeur titulaire/Graduate Program Director, School of Administrative Studies, York University et Professeur titulaire de Psychologie à l'Université de Montréal. Ph.D. in Industrial-Organisational Psychology.

**HART Jason** : Assistant Professor of Psychology at Indiana University of Pennsylvania. Ph.D. in Psychology.

**LAUZON Nancy** : Professeur au département d'études en éducation et d'administration de l'éducation de l'Université de Montréal. Ph.D. en gestion des ressources humaines.

**LEMELIN Maurice** : Professeur titulaire aux Hautes Etudes Commerciales (HEC) de Montréal. Ph.D. in Industrial Relations.

**LEMOINE Claude** : Professeur de psychologie à l'Université de Lille III. Président de l'Association Internationale de Psychologie du Travail de Langue Française (A.I.P.T.L.F.).

**LOUART Pierre** : Professeur de gestion des ressources humaines à l'Université des Sciences et Technologies de Lille I et à l'IAE de Lille.

**MARBOT Eléonore** : Attachée Temporaire d'Enseignement et de Recherche au Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM). Docteur en sciences de gestion.

**NOORDEGRAAF Mirko** : Senior Researcher in the Utrecht School of Governance (USG) at the University of Utrecht. Ph.D. in Public Administration/Public Management (Erasmus University Rotterdam).

**O'DONNELL Michael** : Senior Lecturer in the School of Management and Policy, the University of Canberra.

**PALLEZ Frédérique** : Professeur-associé à l'Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris.

**PERETTI Jean-Marie** : Professeur des Universités, Professeur à l'Ecole Supérieure des Sciences Economiques et Commerciales (ESSEC) de Paris et à l'IAE de Corse. Docteur en sciences de gestion. Président de l'Association Francophone de Gestion des Ressources Humaines (AGRH).

**PIN José** : Professor, the Department of Organizational Behavior, IESE Business School, University of Navarra. Director of the International Research Center on Organizations (IRCO). Ph. D. in Sociology.

**PIRAUX Alexandre** : Chargé de conférences et Secrétaire-général adjoint du Centre d'Etudes et de Recherches en Administration Publique de l'Université libre de Bruxelles (ULB).

**QUINLIVAN Aodh** : Lecturer in Politics in the Department of Government at University College Cork.

**REES Christopher** : Lecturer in Occupational Psychology at the Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.

**RICHBELL Suzanne** : Senior Lecturer in Human Resource Management at the Sheffield University Management School.

**RINFRET Natalie** : Professeur à l'Ecole Nationale d'Administration Publique de l'Université du Québec.

**ROGARD Vincent** : Professeur de psychologie du travail à l'Institut de Psychologie de l'Université René-Descartes Paris V. Docteur en psychologie et en histoire.

**RONDEAUX Giseline** : Assistante de recherche au LENTIC (Laboratoire d'Etude sur les Technologies de l'Information et de la Communication, l'Innovation et le Changement) de l'Université de Liège.

**SCHON Emmanuelle** : Lecturer in European Politics in the Department of Government at University College Cork.

**SHIELDS John** : Senior Lecturer in the Work and Organisational Studies Discipline, Faculty of Economics and Business, the University of Sydney.

**SUAREZ Esperanza** : Professor of Human Behavior in the MBA of ICADE, University of Comillas and Associate Researcher at the International Research Center on Organizations, IESE Business School, University of Navarra. Ph.D. in Sociology.

**TAGGAR Simon** : Assistant Professor at the School of Administrative Studies, York University. Ph.D. in Business Administration.

**VANDENBERGHE Christian** : Professeur de psychologie du travail et des organisations à l'Université Catholique de Louvain (UCL).

**YANAT Zahir** : Professeur à Bordeaux Ecole de management et Maître de conférences à l'Université Montesquieu Bordeaux IV. Docteur en sciences de gestion. Habilité à diriger des recherches et Délégué général de l'Institut International de l'Audit Social.

## Préface

---

Alain Eraly\*

La plupart des notions qui débordent les domaines exigus de la recherche scientifique pour s'installer dans la vie sociale présentent une généalogie commune : elles définissent des problèmes collectifs et évoquent la voie de solutions possibles. C'est la pratique, non la logique, qui procure à un concept sa force propre et sa qualité d'évidence. Ainsi en va-t-il du concept de motivation qui ne s'impose à l'esprit et ne conquiert droit de cité que sur le fond de sa négation potentielle : la *démotivation* - le manque d'enthousiasme, l'apathie, la résignation de catégories entières de salariés ; les effets négatifs de cette démotivation sur la productivité ; finalement la prescience que cette démotivation ne tient pas à la nature humaine ou la personnalité des salariés, mais se trouve en quelque sorte secrétée de façon chronique par le milieu de travail et que des solutions sont par conséquent possibles.

Bien-sûr, le raisonnement s'applique au secteur public : ce qui confère à la motivation sa centralité dans la gestion publique, c'est d'abord la conscience très largement partagée d'un déficit de performance, autrement dit la conscience d'un formidable gisement de productivité dans la plupart des administrations ; c'est ensuite la conscience que ce déficit résulte au moins partiellement du type d'adaptation des fonctionnaires aux contextes de travail typiques de la fonction publique ; c'est enfin l'évidence que d'autres formes d'organisation du travail et d'autres manières d'exercer l'autorité donnent de meilleurs résultats et qu'en cette matière, des réformes sont possibles, donc nécessaires.

La « motivation » n'existe pas, si l'on entend par là quelque besoin ancré dans la nature humaine, elle n'est rien qu'un concept destiné à qualifier une propriété spécifique de toute adaptation au travail : le fait que cette adaptation favorise ou non la performance. C'est assez dire que le concept est empêtré dans une double complexité. Complexité sémantique et idéologique, d'abord : de quelle adaptation et surtout de quelle performance parle-t-on ? Complexité

---

\* Directeur de l'Institut de Sociologie, Professeur à l'Université libre de Bruxelles.

pragmatique ensuite : la (dé)motivation est un produit social complexe parce que l'expérience vécue du travail est elle-même une expérience complexe où viennent s'entrelacer des rapports multiples à la tâche, aux collègues, à la hiérarchie, aux usagers, à une profession, un statut, une identité, une finalité,...

C'est, me semble-t-il, le grand mérite de cet ouvrage d'affronter cette complexité dans le contexte spécifique du secteur public en s'ouvrant à la diversité des perspectives et des conceptions et en évitant les simplismes, slogans et réductionnismes qui abondent malheureusement dans les ouvrages de management. En cette matière, il est, me semble-t-il, deux impasses encore trop souvent empruntées. La première consiste à négliger – à mépriser parfois – les situations concrètes de travail des fonctionnaires en se bornant à renvoyer la question de leur (dé)motivation à la question plus générale du rôle de l'Etat dans une société dominée par l'économie marchande – comme si un renforcement de l'Etat pouvait magiquement transformer le comportement des agents au quotidien. La seconde impasse consiste, elle, à réduire la (dé)motivation à un problème purement individuel et ergonomique – comme si la solution suffisante à tous les problèmes était à chercher, cette fois, dans l'aménagement et l'enrichissement des tâches indépendamment du tissu des relations et des régulations, des modes d'organisation et de gestion, des identités professionnelles, bref des formes de vie auxquelles participent les agents qui composent la fonction publique. Qu'est-ce à dire sinon qu'il importe de briser les cloisons cognitives et disciplinaires qui obstruent la libre circulation des savoirs et empêchent ce va-et-vient entre le local et le global, le relationnel et le structurel, l'acteur et le système qui, seul, est susceptible de conduire à une intelligence des problèmes de (dé)motivation en traçant du même coup certaines voies praticables pour les gestionnaires ? C'est le grand mérite, et c'est aussi tout l'intérêt du présent ouvrage, lequel devrait rapidement s'imposer comme une référence essentielle dans le domaine du management public.

## Introduction

---

Thibaut Duvillier, Jean-Louis Genard  
et Alexandre Piraux

C'est il y a maintenant plus d'un an que nous est venue l'idée de réfléchir à la question de la motivation dans les services publics. L'intérêt du thème était bien entendu multiple. Tout d'abord, il s'inscrivait manifestement dans le long terme, puisque s'il est bien une constante de l'image que l'on a proposée du fonctionnaire depuis plus d'un siècle, c'est celle de sa démotivation. Celle-ci semble peser du poids du destin sur le rapport au travail dans le secteur public. Aussi nous semblait-il éminemment intéressant de refaire de ce qui était, somme toute, devenu un lieu commun, une évidence plus jamais interrogée, une véritable question, soulevant à la fois des enjeux théoriques (le diagnostic de démotivation est-il valide ? Vaut-il spécifiquement pour le secteur public ? Quelles en sont les explications ?) et des ambitions pratiques (que pouvons-nous proposer pour remédier à cette situation ?). Mais ensuite, il nous semblait que cette réflexion, ancrée dans le long terme, répondait également à des préoccupations éminemment actuelles. En effet, partout dans le monde, la fonction publique a connu ces dernières années de profondes mutations guidées, à chaque fois, au-delà de divergences parfois importantes, par un esprit managérial dont les modèles étaient, au départ du moins, intrinsèquement liés à l'entreprise privée. Et, parmi les promesses portées par cet esprit réformateur, figurait en bonne place la remotivation des fonctionnaires. Le moment nous semblait donc venu, alors que se faisaient manifestement jour les premières et parfois lourdes déceptions de cette managérialisation de la fonction publique, de dresser un bilan provisoire de ses effets sur la motivation. Et cela notamment en nous basant sur des analyses empiriques de situations variées qui, toutes, de près ou de loin, portent la trace des mutations récentes qu'a connu le service public. Un tel travail ne pouvait évidemment faire l'impasse sur l'abondante littérature spécialisée traitant de la motivation au travail. Toutefois, plutôt que de prétendre en assurer la synthèse, fût-elle provisoire, il nous paraissait plus éclairant de chercher à en mesurer la pertinence dans un contexte de service public. Cette voie nous semblait d'autant plus s'imposer que l'essentiel de cette littérature spécialisée s'est

construite avec pour toile de fond l'entreprise privée, ou, à tout le moins, sans que ne soit clairement posée la question de la spécificité du secteur public. La pertinence de ce constat nous fut d'ailleurs confirmée par nombre de contributeurs à cette publication qui acceptèrent d'autant plus aisément d'y collaborer qu'elle leur semblait promettre de combler un vide. En effet, manifestement et beaucoup de contributions le confirmeront à la tendance à la décontextualisation qui anime souvent les manuels managériaux, il convient d'opposer avec force la nécessité de réfléchir à la question de la motivation dans le secteur public en relation avec la spécificité de celui-ci.

### **Un contexte paradoxal**

C'est peu dire que le thème de la démotivation est au centre de la réflexion sur les appareils administratifs. Il serait vain de chercher à rassembler l'ensemble des travaux centrés sur cette question tant leur nombre est élevé. A titre simplement illustratif, rappelons les travaux canoniques de Merton qui sont à cet égard d'une extrême exemplarité. Se penchant, dès la fin des années 1930, sur la personnalité bureaucratique, Merton identifie par exemple la spécificité de celle-ci au travers du concept de ritualisme ou de retrait. Pris dans des logiques qui le dépassent, le fonctionnaire en vient progressivement à ne plus croire à ce qu'il fait et à adopter des comportements routiniers qui traduisent simplement, et au mieux, une conformité minimale et extérieure, c'est-à-dire sans investissement personnel, aux gestes que l'on attend de lui. Quelques années plus tard, les travaux de Gouldner montreront à quel point les structures bureaucratiques favorisent ce qu'il appelle l'apathie, c'est-à-dire des attitudes cherchant à s'ajuster sur des performances minimalistes. Lorsque dans les années 60, Michel Crozier reprendra la question, tout en cherchant à rendre compte, mieux que ses prédécesseurs, de la complexité des modes d'adaptation aux structures organisationnelles, il montrera à quel point la déresponsabilisation est constitutive d'un fonctionnement bureaucratique qui tend à enfermer tout ce qui est possible dans des dispositifs normatifs au prix de l'absorption des zones d'incertitude dans les marges desquelles peuvent précisément s'exercer les responsabilités. S'appuyant sur cette hypothèse, il suggérera, observations empiriques à l'appui, l'idée selon laquelle, dans un système bureaucratique, l'attitude la plus rationnelle revient le plus souvent pour l'agent à mesurer parcimonieusement ses investissements, et, inversement, à quel point les stratégies d'investissement personnel s'avèrent peu payantes. Les illustrations de

ce même constat pourraient être déclinées à l'infini, donnant à chaque fois raison à l'équation selon laquelle administration rimerait nécessairement avec démotivation.

Bref, nous sommes là devant un de ces lieux communs à propos desquels il paraît, somme toute, vain de s'interroger. Un lieu commun sociologique qui, faut-il le dire, venait rencontrer les évidences partagées par l'opinion publique qu'avaient déjà mis en scène les romans de Balzac, Kafka, ou les pièces de Courteline.

C'est dire si l'ambition de ce livre peut, à première vue, s'apparenter à une impossible gageure. Et, un tel projet n'aurait aujourd'hui aucun sens s'il s'agissait simplement de venir ajouter sa pierre à un propos désormais parfaitement connu.

Or, la donne s'est désormais modifiée. Dans les années 80-90, avec une précocité et une profondeur variable selon les pays, les administrations publiques ont été l'objet de profondes transformations dont la philosophie consistait à tenter d'injecter dans le service public les modèles organisationnels qui semblaient faire leur preuve au sein des entreprises privées. Et, il faut bien dire que les critiques qui, comme celles de Merton, Gouldner ou Crozier, liaient intrinsèquement administration et démotivation, faisaient évidemment le lit de ceux qui entendaient réformer les appareils administratifs, et en particulier de ceux qui cherchaient à y insuffler des méthodes issues du privé. Enrichissement des tâches, gestion des ressources humaines et management apparaissaient ainsi comme les clés de la motivation. Et, très rapidement, les attentes adressées au fonctionnaire se sont trouvées reformatées au travers de la sémantique managériale. Responsabilisation, flexibilité, efficience, efficacité, productivité, communication, initiative... sont devenus les maîtres mots d'un discours devenu entre-temps notre nouveau lieu commun, transformant en profondeur l'ancienne « culture administrative ». De nouveaux personnages sont aussi apparus parmi lesquels des managers aux rémunérations inhabituelles au sein du service public. De plus en plus, ces mêmes managers furent recrutés dans le privé, promesse d'une efficacité à laquelle les services publics semblaient avoir renoncé. La logique des carrières s'est infléchie cherchant, disait-on, à mieux tenir compte des mérites des travailleurs. Les modes de recrutement se sont calqués sur le privé : on modifia les procédures d'examen, on fit appel à des sociétés privées pour engager les top managers. Le statut du fonctionnaire dont la philosophie avait été déjà pensée aux alentours de 1800 par Hegel fut battue en brèche de manière à assurer plus de flexibilité. Le citoyen, usager des services publics, se vit rebaptisé client, en même temps qu'il devenait le centre d'attentions et de promesses auxquelles il n'était pas habitué. Des pans

entiers des services publics furent privatisés. Des licenciements tombèrent à la fois dans les entreprises privatisées, mais aussi dans des services dont le statut demeurait public mais dont il fallait assurer une meilleure rentabilité. Bref, le changement, d'ailleurs toujours en cours, fut et est profond.

Le fonctionnaire en fut-il pour autant davantage motivé ? Trouva-t-il dans ce nouvel environnement les conditions de cet épanouissement, de cette réalisation de soi que lui refusait l'ancien ?

Rien n'est moins sûr. Et si les premières réticences pouvaient être mises au compte de la résistance au changement, de stratégies visant à maintenir des privilèges indus, ou encore d'une indéracinable culture bureaucratique... Force est de constater que les résultats sont bien minces, voire que les transformations organisationnelles se traduisent, chez les fonctionnaires, par de nouvelles démotivations dont certaines contributions chercheront à comprendre les raisons.

De manière générale d'ailleurs, il semble que, désormais, le discours sur l'inefficacité des services publics couplée à la valorisation emphatique des vertus du management cède lentement la place à des propos plus mesurés. Il faut dire que cette autre équation que l'on tenait implicitement pour vraie, selon laquelle le néo-management impliquerait nécessairement efficacité et motivation, dévoile aujourd'hui, de manière on ne peut plus patente, ses propres illusions. Jamais, depuis plusieurs décennies, dans le secteur privé, les travailleurs, ne furent soumis à de telles pressions ; jamais, ils n'ont connu une telle insécurité d'emploi. Jamais, les impératifs strictement économiques n'ont à ce point instrumentalisé le « capital humain », que ce soit, par exemple, lorsqu'il s'agit de délocaliser ou de licencier à de seules fins de gains boursiers. Jamais les symptômes d'une démotivation généralisée des travailleurs ne se sont à ce point manifestés, donnant d'ailleurs lieu à une médicalisation à grande échelle. Jamais enfin, dans un environnement de plus en plus mondialisé, une régulation politique capable de s'imposer des objectifs qui ne soient pas guidés par la logique économique n'a, à ce point, fait défaut.

Comment donc se fait-il que ce modèle issu du privé exerce une telle fascination sur le secteur public ? À une époque où, faut-il le rappeler, les anciennes entreprises publiques privatisées (pensons aux chemins de fer britanniques par exemple) et les fonctions collectives confiées au privé (pensons à la sécurisation des aéroports américains dont l'inefficience s'est révélée dramatiquement à la face du monde le 11 septembre 2001) courent d'échec en échec, montrant les limites des logiques privées lorsqu'il s'agit de gérer des missions de service public.

Peut-être est-ce ce caractère éminemment paradoxal du contexte actuel qui rend une réflexion sur la motivation dans le service public, aujourd'hui, essentielle.

## **La complexité du concept au sein de la tradition de la GRH**

### ***Mais tout d'abord qu'entend-on par motivation ?***

Dans le contexte de la gestion des entreprises, le terme « motivation » est apparu dans les années 1930 aux Etats-Unis où il connut d'emblée un grand succès. Il prit alors la place de termes plus « forts » comme pulsion, désir, besoin, tendance. Les deux publicitaires qui en revendiquent la paternité, Dichter et Cheskin, l'ont introduit dans une perspective où ils entendaient détecter les causes réelles du comportement de l'homme, en cherchant en quelque sorte à percer une partie de son intimité. D'abord né dans le contexte de l'analyse des comportements de consommation, le concept a progressivement étendu son champ d'application à celui des relations de travail.

Lorsque nous faisons aujourd'hui référence à la motivation au travail (work motivation), il nous est impossible d'isoler ce concept de ceux auxquels il est souvent associé : qu'il s'agisse de satisfaction (job satisfaction), d'implication (commitment) ou encore d'habilitation/mobilisation (empowerment). C'est en raison de cette proximité terminologique que certaines des contributions qui vont suivre mettent davantage l'accent sur l'implication organisationnelle, la satisfaction au travail ou encore la mobilisation. À chaque fois et ce n'est pas pour nous étonner il ressort que la motivation au travail des agents de l'Etat constitue un des leviers indispensables au changement organisationnel, une question essentielle et incontournable à laquelle tout gestionnaire ne pourrait un jour ou l'autre échapper de répondre. La motivation est une ressource de gestion du potentiel humain qui se présente comme un facteur-clé dans la réussite ou l'échec de l'élaboration et de l'application de méthodes de GRH. Une fois passé le stade de la reconnaissance de l'importance et de l'intérêt de la question motivationnelle dans tout processus d'action et d'interaction, il convient de comprendre et d'analyser les éléments qui tendent à encourager ou au contraire à freiner la motivation des agents au sein de leurs organisations. In fine, il serait aussi intéressant, et certains des auteurs s'y emploient, de mettre en évidence les facteurs sur lesquels il faudrait agir afin de remotiver les individus. Cependant, ne nous y

trompons pas, en cherchant à agir sur la motivation, il serait vain, erroné et simpliste de penser pouvoir échapper au contexte, par exemple, en prétendant reproduire les éventuelles pistes qui auraient fait leur preuve dans telle ou telle organisation, et, plus encore, en prétendant découvrir des solutions valables dans n'importe quelle organisation. Motiver par l'argent (Taylor), par le prestige et le statut, par la reconnaissance sociale, par les relations sociales nouées sur le lieu de travail (Mayo), par les sanctions, par le contenu du travail, par un sentiment d'équité et de justice sociale (Adams),... : tenter de trouver une solution universelle à la question de "Comment motive-t-on" reviendrait à faire fi du contexte socio-organisationnel particulier au sein duquel l'individu évolue et de la sorte, nous ramener au sempiternel débat qui agite les tenants des théories du processus (Vroom,...) et de celles du contenu (Maslow, Herzberg,...) ou encore à celui qui pose en termes conflictuels les partisans de la motivation intrinsèque (la motivation est fonction d'éléments de développement personnel telle la possibilité de se réaliser et de s'épanouir dans son travail) et ceux de la motivation extrinsèque (la motivation est fonction de variables extérieures à l'individu telles l'organisation du travail, les relations entretenues avec les collègues et chefs,...). Ne souhaitant pas s'inscrire dans de telles polémiques, les études qui suivent nous permettent cependant de nourrir notre réflexion sur l'importance de la question de la motivation tant au niveau de l'épanouissement que de la performance individuelle et collective. Si jamais aucun lien de causalité parfaite entre motivation et performance au travail n'a pu être mis à jour, il nous apparaît cependant évident de considérer le facteur motivation comme un élément stratégique du changement des structures et des comportements au sein des organisations publiques.

La motivation au travail se trouve au croisement de deux disciplines en particulier. Actuellement, psychologues et sociologues s'accordent sur le fait que le concept de motivation doit rendre compte de la rencontre d'un certain nombre d'éléments, tantôt plus personnels (traits de personnalité, perceptions par rapport à l'argent, représentation et signification du travail,...), tantôt plus organisationnels (environnement de travail, type de tâches, systèmes de rôles, de statut ou de hiérarchie, ...). Même si chaque auteur y prêtera une nuance particulière, nous souhaiterions définir le concept de motivation sans prendre parti pour une théorie ou pour une autre. Comme le souligne très justement Alain Eraly, la motivation n'existe pas en soi, elle n'est réalité que dans le cadre d'une situation sociale donnée. Selon la définition qu'il en donne, "la motivation, c'est l'engagement de la personne dans son travail qui, si le contexte le

permet, va entraîner un surcroît de performance" (ERALY, 1996/1997).

En dépit de la proximité de leurs usages, nous souhaiterions également distinguer, comme le suggère Sandra Michel (MICHEL, 1991), satisfaction et motivation au travail. La satisfaction vise plutôt un état, là où la motivation désigne un processus. "Suis-je satisfait par le travail que je réalise ?" ne permet pas de savoir si les fonctionnaires interrogés fournissent un effort particulier afin d'atteindre un but réalisable. Pas plus d'ailleurs que la production de cet effort ne constitue une garantie suffisante à l'accroissement de l'efficacité et de la qualité des services publics. La motivation demeure un processus complexe composé tant d'éléments individuels que de dimensions organisationnelles. Nombreuses sont les recherches qui ont essayé de répondre à la question des conditions de naissance et de développement de la motivation et de l'effort au travail. Sans se confondre avec les formules « clé-sur-porte » que nous pouvons retrouver dans certains livres qui donnent l'impression d'assimiler la profession de gestionnaire à celle de cuisinier, des études nous ont quand même permis de mettre en lumière un certain nombre de facteurs propices à la création et à la diffusion d'un climat motivationnel. Ainsi, il est à présent reconnu que les besoins qui guident par exemple le rat de laboratoire vers une source de nourriture ne pourraient expliquer à eux-seuls la motivation des individus. Totalement occultés par les théories des besoins, aussi appelées théories du contenu (Maslow, Alderfer, Herzberg,...) il existe un certain nombre de dispositifs cognitifs d'ordre sociaux (1) et organisationnels (2) pouvant jouer un rôle dans le processus de motivation. L'estime de soi par le biais d'un processus de comparaison sociale (1) ou de structuration de l'espace de travail (2) figure sans nul doute parmi ceux-ci. Les théories du processus s'attachent à mettre en exergue l'ensemble de ces dispositifs cognitifs. Que ce soit dans le cadre de la théorie de l'équité d'Adams, de la théorie des attentes de Vroom ou de celle des objectifs de Locke, la motivation naît de la conscience qu'a l'individu de pouvoir atteindre un but. La motivation répond donc moins à un besoin et s'identifie davantage à un processus complexe de production d'un effort à fournir afin d'atteindre un résultat réalisable et intéressant, c'est-à-dire porteur d'un sens identifiable. Ce processus se construit sur base des traits de personnalité de l'individu mais aussi en référence au contexte social et organisationnel dans lequel il s'inscrit. Bref, la motivation, comme la démotivation, est un processus (dans le sens d'un chemin à parcourir) qui ne saurait s'expliquer par des causalités linéaires et irréversibles.

La meilleure manière d'illustrer la distinction à opérer entre motivation et satisfaction revient à mettre en lumière l'importance du facteur motivationnel dans un processus de changement organisationnel alors que la satisfaction n'en constitue pas un élément moteur. À l'inverse, un taux élevé de satisfaction pourrait parfaitement être lié à une certaine inertie au changement. Celui-ci risque en effet de remettre en question les éléments et le contexte générateurs de ce haut degré de satisfaction.

### ***Le concept de reconnaissance***

En n'utilisant pas nécessairement le terme de manière explicite, plusieurs contributions<sup>1</sup> invitent, sans établir de lien de causalité déterministe entre les deux, à réfléchir à la question de la démotivation des fonctionnaires sous l'horizon du déficit de reconnaissance dont eux-mêmes et la fonction publique sont actuellement victimes. Ce constat est d'ailleurs vrai, que ce soit dans les pays de tradition libérale comme les Etats-Unis ou le Royaume-Uni ou dans les pays à forte tradition de service public comme la France. En Belgique, un ouvrage publié par un fonctionnaire qui y exprimait son mal être portait significativement le titre « Ne dites pas à mes parents que je suis fonctionnaire, ils croient que je travaille ». Cette dépréciation déjà ancienne de leur image prend paradoxalement cours, comme le soulignent plusieurs contributeurs alors que les fonctionnaires pourraient pourtant avoir le sentiment de participer à des tâches politiquement et éthiquement essentielles, puisque d'intérêt collectif. Et cela, faut-il le rappeler, dans un contexte de complexification des systèmes sociaux mais aussi de précarisation des trajectoires individuelles dans lesquels les pouvoirs publics semblent devoir jouer une fonction régulatrice à la mesure de la dérégulation économique.

Il faut dire d'ailleurs que si l'image négative du fonctionnaire ne date évidemment pas d'hier, elle s'est trouvée profondément renforcée par l'actuel discours conquérant du néo-management. Plusieurs articles y insistent : le discours managérial qui a récemment investi le champ de l'administration publique a parfois participé au processus de démotivation de ses agents.

La sociologie générale a attiré l'attention sur l'importance des processus de reconnaissance dans la constitution des identités. Dans son ouvrage, *la lutte pour la reconnaissance*, Axel Honneth a ainsi pu montrer à quel point l'expérience du mépris pouvait contribuer à la déstructuration des personnalités, à l'absence de confiance en soi et

---

1 Cf. par exemple celles de Pallez et Cooper.

donc à l'affaiblissement des capacités d'initiative et d'investissement dans des projets, ou encore au développement de stratégies d'évitement ou de retrait. Ainsi, sans reconnaissance mutuelle, l'investissement dans un travail d'équipe est peu probable. Les exemples pourraient être multipliés.

Dans ce même ouvrage, Honneth, à la suite de Hegel, insiste sur le fait que la question de la reconnaissance doit être réfléchie par rapport aux caractéristiques des milieux dans lesquels elle s'opère. Ainsi, certains milieux offrent-ils les conditions d'une reconnaissance satisfaisante, là où d'autres y opposent plutôt des obstacles. On sait, à cet égard, à quel point les milieux dominés par le seul principe d'utilité ou par ce que J. Habermas appelle les « agir instrumental et stratégique » sont peu propices à la création des conditions nécessaires à l'éclosion de processus de reconnaissance mutuelle, multipliant plutôt des formes pathologiques de relation aux autres et au travail. C'est dire si la seule recherche de l'efficacité, du succès, ou encore si l'exacerbation de la concurrence sont peu favorables pour générer des formes de motivation satisfaisantes. Peut-être les défenseurs inconditionnels du nouveau management devraient-ils méditer cela. Par exemple, en insistant radicalement sur la nécessaire flexibilité du personnel, en vient-on à créer des environnements qui n'offrent plus les conditions de sécurité et de stabilité suffisantes pour que puissent naître des formes d'interactions entre les personnes et d'investissement dans le travail dans lesquelles puissent se construire des processus d'inter-reconnaissance qui ne soient pas seulement motivés instrumentalement. Nous n'en donnerons qu'un seul exemple qui tient aux effets du néo-management sur la temporalité de la relation au travail. Ainsi, sous l'influence de ce nouveau management, le comportement socio-affectif dans le monde du travail se trouve de plus en plus souvent modifié par une trop importante rotation rendant impossibles les rituels d'interaction (se saluer, etc..) autour desquels se construisent et se reproduisent les interactions. On sait en effet que, par exemple, la façon dont on se dit simplement « bonjour » laisse augurer du mode de collaboration ou de non-coopération qui pourra naître entre les personnes. De la même façon, comme le faisait observer l'ethnologue Bruno Cyrulnik (CYRULNIK, 2001) au sujet de certains hauts fonctionnaires français changeant fréquemment de mission, chez lesquels s'installe une certaine anomie : « pas le temps de tisser un lien, d'établir une loyauté ». Avec cette transformation de la temporalité, le contrat psychologique implicite qui lie chaque agent à son administration se distend, le sens du travail administratif est altéré, comme « mis en souffrance » (CLOT, 1995), ce qui bien entendu diminue l'investissement professionnel. Comme le montre

manifestement cet exemple, l'évolution des rapports sociaux comme la qualité de l'investissement professionnel obéissent à un temps qui n'est pas nécessairement celui de l'activisme managérial.

Avec ce concept de reconnaissance, nous pensons toucher un point, souvent sous-estimé, auquel toute réflexion sérieuse sur le service public devrait réfléchir. Encore convient-il de ne pas simplement donner prise à une instrumentalisation de la reconnaissance elle-même en en faisant un « facteur » d'intégration ou un « renforcement positif » du rapport à l'organisation, mais plutôt comme une des dimensions intégrantes d'une « culture » dont les enjeux dépassent de loin les seules organisations assurant le service public.

C'est dans ce cadre élargi que devrait donc, selon nous, se poser la question des conditions de reconnaissance des missions de service public et de ceux qui participent à leur mise en oeuvre. Au-delà donc de nécessaires réformes organisationnelles, au-delà de l'apport de la GRH, il nous semble éminemment difficile aujourd'hui de penser la remotivation des agents du service public sans réfléchir en même temps à la redéfinition de l'importance, de la place et de la spécificité des missions de service public au sein de la sphère politique. Importance que le discours néo-libéral des années 90 n'a cessé de mettre en doute, préconisant, le plus souvent sans nuance, le tout au privé. Place difficilement assignable dans un paysage où, par ailleurs, l'Etat lui-même se trouve problématisé de toutes parts. Spécificité évanescence dans un contexte où la prétention totalisante du néo-management semble vouloir imposer aux administrations publiques les critères d'efficacité qui sont ceux des entreprises privées.

### ***La spécificité du service public***

Le détour par le concept de reconnaissance nous invite également à insister sur le fait que la question de la motivation ne saurait être dissociée de celle du sens du travail que l'on accomplit. Or, contre la tendance à la désépécification de la fonction administrative, ce qui serait à repenser et à redécouvrir, c'est peut-être la question du sens de la fonction publique, c'est-à-dire de l'acte administratif et des valeurs publiques. En effet, s'interroger sur la démotivation, c'est généralement renvoyer à la perte de sens de l'univers dans lequel s'inscrit ce qui en est l'objet.

S'il est un élément qui nous a frappé lorsque nous arrivions les différentes contributions à cet ouvrage, c'est l'insistance, plusieurs fois répétée, sur la nécessité de recadrer la question de la motivation des fonctionnaires au cœur d'une réflexion sur l'éthique administrative et

sur la mission de service public. Plutôt donc que de chercher à calquer les modes de gestion du service public sur celles de l'entreprise privée, peut-être faudrait-il à l'inverse d'abord réfléchir à la nécessaire réaffirmation de ses caractéristiques et significations propres. Autrement dit, penser aujourd'hui la motivation dans le service public, c'est aussi, et peut-être d'abord repenser la place de services publics porteurs d'une éthique du bien commun dans un univers concurrentiel reposant quasi exclusivement sur la performance ? S'il est évident que les exigences d'efficacité et de performance qu'est supposé promettre le management doivent trouver leur place au sein du service public, il n'en demeure pas moins que ces valeurs ne portent pas en elles leur propre justification et qu'elles ne peuvent trouver leur pertinence que par rapport aux finalités de l'action propres au service public. Trop souvent les processus de privatisation des services publics, comme beaucoup de tentatives de managérialisation de l'action administrative ont oublié cela, sacrifiant dès lors des valeurs dans lesquelles les fonctionnaires pouvaient puiser la signification qu'ils entendaient donner à leur investissement professionnel.

S'interroger sur la motivation dans le service public revient donc à poser la question de la reconnaissance sociale de la fonction publique, de sa place au sein de la cité et donc, en retour, de l'image de soi de ses personnels.

### ***La logique de l'ouvrage***

Pour aborder l'ensemble des questions soulevées par le thème de la motivation dans le service public, comme d'ailleurs pour rendre justice à la spécificité des différents angles d'approche choisis par les nombreux contributeurs, nous avons choisi d'entamer l'ouvrage par des analyses à dominante théorique. Les premières reprendront des textes dont l'ambition sera de contextualiser la question de la motivation dans le cadre des mutations que connaît aujourd'hui le service public, en particulier dans le processus de managérialisation dont il est l'objet (partie I, chapitre 1). Les secondes s'attacheront plutôt à des clarifications conceptuelles (partie I, chapitre 2). La deuxième partie de l'ouvrage sera consacrée à des analyses de cas qui seront rassemblées selon qu'elles s'attachent à des spécificités nationales (partie II, chapitre 1) ou selon qu'elles portent sur des spécificités organisationnelles (partie II, chapitre 2).

Pour faciliter le parcours du lecteur dans un ouvrage qui est avant tout un outil de réflexion et de travail, et qui, dès lors ne doit pas nécessairement se lire de manière linéaire ou exhaustive, nous avons choisi de rassembler à la fin de l'ouvrage un court résumé des

différentes contributions. Ces résumés ont été faits par nos soins, en fonction des intérêts que nous y avons décelés. Ils n'engagent donc pas directement les auteurs des contributions.

Enfin, comme un tel ouvrage ne s'improvise pas et ne se réalise pas sans le concours d'une équipe, nous tenons spécialement à remercier ceux et celles qui l'ont rendu possible. En particulier, Muriel Vandembrouck dont la patience, la détermination et la rigueur ont eu raison des multiples obstacles qui se présentent sur le trajet de celui qui entend aboutir à un projet de publication bien ficelé. Mais aussi Sylvie Denoulet, qui a assuré une part importante de la relecture des textes français et Rosarii Griffin, qui a bien voulu nous consacrer une partie de son séjour de recherche à Bruxelles pour faire de même avec les textes anglais. Au-delà de ces remerciements appuyés, sans doute serions-nous enfin injustes en passant sous silence le climat de travail qui règne au CERAP, Centre d'Etudes et de Recherches en Administration Publique de l'Université libre de Bruxelles. Un climat qui, notamment autour de sa revue *Pyramides*, crée une ambiance de travail ouverte et stimulante, propice à de telles initiatives.

### **Bibliographie**

- CLOT Y., (1995) *Le travail sans l'homme*, Paris, La Découverte.  
CYRULNIK B., (2001) *Les vilains petits canards*, Paris, Odile Jacob, p. 241.  
ERALY A., (1996/1997) *Administration et gestion du personnel*, Bruxelles, PUB, p. 10.  
MICHEL S., (1991) "Motivation, satisfaction et implication" in Aubert N. et alii, *Management. Aspects humains et organisationnels*, Paris, PUF, pp. 173-202.

## **PARTIE I : ASPECTS THÉORIQUES**



**Chapitre I**  
**Motivation et New Public Management**



## **Le managérialisme et l'éthique du bien commun : la question de la motivation au travail dans les services publics**

---

Jean-François Chanlat

Publier un ouvrage portant sur la motivation au travail dans le secteur public est à la fois essentiel et audacieux. Essentiel, d'une part parce que les services publics jouent aujourd'hui un rôle déterminant dans tous les pays industrialisés dans un certain nombre de secteurs (santé, éducation, culture, services sociaux) et d'autre part, parce que l'État occupe toujours des fonctions centrales dans la vie collective, même dans le contexte de libéralisation que l'on connaît actuellement (FREMEAUX, 2001). Audacieux, puisque généralement, pour bon nombre de gens, les services publics sont associés à l'image de fonctionnaires peu enclins au travail et préoccupés surtout par leurs avantages et leurs privilèges, une idée d'ailleurs plus ou moins répandue selon les époques et les couches sociales depuis Courteline. Mais, s'intéresser à la motivation au travail des employés du secteur public, c'est peut-être aussi et surtout s'interroger sur la question du malaise professionnel que l'on observe de nos jours dans un grand nombre de services publics un peu partout dans le monde. En effet, il ne se passe pas une journée sans que la presse fasse écho du blues du personnel hospitalier, du stress des enseignants, du malaise des fonctionnaires, etc. Les recherches sur ces sujets sont nombreuses, comme en attestent les différents articles de cet ouvrage. Lorsqu'on se met à parler de motivation dans un milieu de travail, c'est généralement parce que l'on fait face à une démobilisation et une perte de sens dans l'univers concerné (SIEVERS, 1990). Que se passe-t-il donc aujourd'hui pour que le thème de la motivation du travail devienne populaire dans le secteur public ? Et que faut-il penser des particularités du travail dans ce secteur pour que les employés du secteur public deviennent à nouveau *motivés* ?

Ces deux questions autour desquelles va s'articuler notre article rejoignent d'une certaine façon les interrogations posées à propos de l'évolution de la place et du statut du fonctionnaire dans le cadre du récent Congrès international des sciences administratives tenu à Athènes en juillet dernier :

*"Comment obtenir ce qu'il y a de mieux pour les services publics ?  
Comment conserver les services de ceux qui possèdent les capacités et  
l'expérience nécessaires et sont capables des meilleures performances ?  
Comment inspirer, maintenir et cultiver les valeurs de dévouement au  
service, d'intégrité, de réceptivité, d'engagement et de recherche de  
qualité ? Tels sont les défis que doit relever l'administration publique  
aujourd'hui".*

(KUDRYCKA, 2001).

En ce qui nous concerne, la question de la motivation du travail dans le secteur public est étroitement reliée à deux choses, d'une part aux transformations que ce secteur a bien sûr connues au cours des vingt dernières années et d'autre part, à l'oubli de certaines spécificités de ce type d'activités.

### **La montée du managérialisme dans le secteur public**

Pendant les deux dernières décennies, nous avons assisté dans nos sociétés à des changements importants qui ont eu une influence déterminante sur la façon dont on voyait l'État et dont on considérait par là même les services publics. La crise de l'État-Providence, l'effondrement des expériences socialistes, l'hégémonie de l'entreprise privée comme modèle organisationnel efficace et du marché comme mécanisme de régulation des échanges ont en effet profondément affecté non seulement notre vision de l'action publique mais aussi les politiques, les programmes, les structures et la culture des organisations étatiques.

Cette poussée néo-libérale, comme d'aucuns l'ont qualifiée (PASSET, 2000), a entraîné dans la plupart des pays du monde à la fois des coupures budgétaires plus ou moins importantes, la privatisation d'un grand nombre d'entreprises étatiques, voire de certains services publics, de grands programmes de modernisation des services demeurant publics et une menace plus ou moins larvée de privatisation au cas où de telles réformes ne donneraient pas satisfaction dans les services concernés. Désormais, comme le rappelait un rapporteur du Congrès d'Athènes déjà mentionné, *"Dans ce nouvel environnement, le fonctionnaire doit être à la fois compétitif et efficace et disposer des mêmes aptitudes que les employés du secteur privé" et dans ce nouveau modèle de management public, "la gestion du secteur public doit être similaire à celle du secteur privé"* (KUDRYCKA, 2001).

L'univers des services publics subit ainsi de plein fouet la montée de ce que nous avons appelé le *managérialisme* (MINTZBERG, 1989 ; CHANLAT, 1998). Par managérialisme, nous entendons le système de description, d'explication et d'interprétation du monde à partir des catégories de la gestion privée. Les manifestations, autour de nous, de ce managérialisme sont multiples. Tout d'abord, au niveau linguistique, on peut facilement constater combien les mots gestion, management, gérer, manager, gestionnaire, relèvent, de nos jours, du vocabulaire couramment utilisé dans les échanges quotidiens. (Par exemple, dans de nombreux cas, on n'exprime plus ses émotions, mais on les gère). Ensuite, au niveau organisationnel, on peut remarquer combien les notions et les principes administratifs issus de l'entreprise privée (efficacité, productivité, performance, compétence, entrepreneurship, qualité totale, client, produit, marketing, excellence, réingénierie etc.) ont très largement envahi les écoles, les universités, les hôpitaux, les administrations, les services sociaux, les musées, les théâtres, les organismes à but non lucratif, voire les églises. Enfin, on peut observer combien les chefs d'entreprises, les gestionnaires constituent un groupe influent. La figure du manager étant sans aucun doute devenue une des figures centrales de la société contemporaine où brille ce nouvel esprit du capitalisme dont nous parlent Boltanski et Chiapello (1999).

Cette présence croissante de la pensée managériale dans l'univers des services publics est aussi très étroitement associée à la critique féroce apportée au modèle bureaucratique par de nombreux consultants, politiques, chefs d'entreprises ou citoyens réclamant des organisations plus flexibles, plus dynamiques, plus efficaces et plus innovatrices (OSBORNE ET GAEBLER, 1992 ; PETERS, 1992). Si certaines de ces critiques ne sont pas sans fondement, loin de là, il reste que bon nombre de ces discours oublient parfois les raisons qui ont historiquement conduit à la formation de la bureaucratie (WEBER, 1971) et pourquoi ce modèle tant décrié a été le modèle des entreprises privées au début du siècle dernier, notamment en Allemagne (MEYER, 1995). Cela est d'autant plus important à prendre en considération que toute forme organisationnelle est toujours enracinée dans une société et une culture données. Ce qui explique que la vision que l'on peut avoir de la bureaucratie est historiquement très différente des deux côtés de l'Atlantique (JACKALL, 1988 ; MEYER, 1995), les Etats-Unis ayant une conception très largement anti-étatiste alors que l'Europe et notamment, l'Allemagne et la France ont toujours accordé une légitimité très grande à la présence de l'État dans les activités socio-économiques. Ce n'est donc pas un hasard si les critiques les plus

féroces de la bureaucratie sont venues d'auteurs anglo-saxons pour ne pas dire américains. Tom Peters allant même jusqu'à parler de sa haine de la bureaucratie (1992). Le terreau socio-historique d'où ils sont issus les prédisposait à une telle charge.

Au cours des derniers mois, le discours a quelque peu changé. Les grandes diatribes contre l'État, la bureaucratie et son inefficacité légendaire ont laissé la place à des propos plus favorables à l'action publique et à ses vertus dans l'activité socio-économique. D'un côté, l'essoufflement de l'économie générale, la crise de la nouvelle économie, le dégonflement de la bulle spéculative, les critiques des mouvements anti-mondialisation, les problèmes de régulation à l'échelle tant nationale qu'internationale (vache folle, ratification de l'accord de Kyoto, conditions de travail dans les pays en développement, etc.), de l'autre, les performances plus que médiocres de certains services privatisés (Chemins de fer britanniques, distribution d'électricité en Californie), ou fortement privatisés (système de santé US), (FARMER ET RYLKO-BAUER, 2001) ont en effet remis à l'honneur le rôle des régulations et le bien fondé des services publics. Les attentats de septembre aux Etats-Unis accentuant cette prise de conscience à travers la découverte des effets désastreux de la privatisation de la sécurité aérienne aux Etats-Unis, laquelle avait confié cette mission fondamentale, comme vient de le rappeler le sociologue Ulrich Beck, "à des travailleurs à temps partiel hautement flexible, dont le salaire, inférieur à celui des employés de *fast-food*, se monte à environ six dollars de l'heure". Ces fonctions de surveillance, centrale dans le système de la sécurité civile intérieure, furent donc assurées par des personnes « formées » en quelques heures seulement et ne conservant pas plus de six mois en moyenne leur job dans la sécurité "*fast-food*" (BECK, 2001).

Un tel constat nous conduit à revenir aux raisons qui ont poussé les sociétés à se doter de bureaucraties publiques et aux objectifs qui leur étaient donnés, un préalable indispensable, selon nous, à toute réflexion sur la motivation au travail dans les services publics.

### **Un bref retour sur les origines de la bureaucratie**

C'est à Max Weber que nous devons la première réflexion fondamentale à ce sujet, réflexion encore bien actuelle. Que nous dit-il ? Il nous rappelle que l'avènement de la bureaucratie moderne, laquelle se fait en gros au tournant du vingtième siècle, est l'illustration dans le domaine des organisations d'un processus plus vaste de rationalisation du monde entamé en Occident depuis

plusieurs siècles (WEBER, 1971). À l'intérieur de ce processus, la direction administrative bureaucratique est le moyen d'assurer le type de domination qu'il qualifie de rationnelle-légale. Ce modèle d'organisation s'avère plus efficace que les anciens types (charismatique et traditionnel) puisqu'il s'appuie sur le professionnalisme, le savoir, les compétences, l'intégrité, l'impersonnalité, l'indépendance et une certaine éthique du bien commun ou de l'intérêt général. Autrement dit, la bureaucratie s'impose parce qu'elle répond aux exigences d'une société rationnelle mue à la fois par des impératifs d'efficacité et par des impératifs démocratiques (l'égalité de tous devant la loi et les services). Weber ajoute également une idée fondamentale, à savoir que la vie sociale dans les sociétés modernes se déroule dans différents ordres d'existence. Nous sommes donc soumis à des lois différentes selon les sphères concernées. Pour Weber, on ne peut transférer un ethos guidant une conduite professionnelle particulière à une autre conduite. C'est ainsi que l'ethos du bureaucrate et celui de l'homme d'affaires ne sont pas compatibles. Car, ils appartiennent à des univers sociaux différents. Nous retrouvons une idée proche de celle qui a été présentée par Boltanski et Thévenot quand ils parlent des mondes et en particulier de monde civique dans leur ouvrage *De la justification*, (1991).

Si nous suivons le point de vue webérien, la montée du managérialisme à laquelle nous assistons depuis une quinzaine d'années dans les services publics est donc quelque chose qui ne va pas de soi. Car, en transférant des principes, des valeurs et des procédures issus de la sphère de l'entreprise privée au secteur public, ceux et celles qui s'en font les avocats passent souvent sous silence certains éléments clés de l'activité de tout service public et les spécificités de chacune d'entre elles. On peut alors aisément comprendre que ces changements ne se fassent pas sans problèmes et que de nombreux employés des services publics soient perdus dans ces nouveaux discours. On peut également comprendre pourquoi la carrière dans l'administration publique n'a plus l'attrait qu'elle pouvait avoir auprès des élites universitaires intéressées normalement par la chose publique, notamment aux Etats-Unis (CLIGHT, 1999). Or, la nature du service public n'est pas réductible à celle d'une entreprise privée. Elle renvoie à des enjeux sociaux qui touchent l'éthique du bien commun dont «*l'objet, comme le rappelle Petrella, est la richesse commune, à savoir l'ensemble des principes, des règles, des institutions et des moyens qui permettent de promouvoir et garantir l'existence de tous les membres d'une société humaine. Sur le plan immatériel, l'un des éléments du bien commun est constitué par le*

*triptique reconnaissance-respect-tolérance dans les relations avec l'autre. Sur le plan matériel, le bien commun se structure autour du droit à l'accès juste pour tous à l'alimentation, au logement, à l'énergie, à l'éducation, à la santé, au transport, à l'information, à la démocratie et à l'expression artistique» (PETRELLA, 1996).*

C'est dans cet esprit que dans nos pays, l'État, garant de la solidarité nationale, a développé, au cours du dernier siècle, des services publics. Ce faisant, il leur donnait une spécificité qui renvoyait à un univers non marchand dont la vocation était de servir l'intérêt général et d'assurer la justice sociale (KUTTNER, 1997).

### **L'éthique du travail dans les services publics : un puissant facteur de motivation au travail ?**

Le travail, contrairement à certains points de vue (RIFKIN, 1997), constitue toujours un élément central de l'identité de nos contemporains. Lorsque des individus, hommes ou femmes, perdent leur emploi, ils découvrent le caractère structurant que la vie professionnelle occupe dans leur existence. Même si le travail n'est pas tout (MEDA, 1998), il demeure la grande source de revenu et un facteur clé de l'identité personnelle (SAINSAULIEU, 1977 ; CASTEL, 1995 ; FRANCFORT, OSTY, SAINSAULIEU ET UHALDE, 1995 ; DUBAR, 2000). La construction de soi passe dans une large mesure par ce processus de reconnaissance professionnelle tout comme le bien être personnel (DEJOURS, 1993 ; BRUNSTEIN, 1999).

Les emplois du secteur public offrent une variété de situations à cet égard. Qu'y-a-t'il de commun en effet entre un enseignant, une infirmière, un fonctionnaire, un postier, un policier, un pompier si ce n'est leur appartenance au service public, la tâche de chacun ou de chacune étant fort différente. Il en est de même à l'intérieur d'un univers de travail particulier (enseignement, santé, services sociaux, services d'utilité publique, etc.). Néanmoins, si les emplois peuvent être très variés, il reste que chacun d'entre eux mobilise les facteurs qui font qu'un travail est intéressant, à savoir une certaine charge de travail (physique, cognitive, affective), un plus ou moins grand degré d'autonomie (pouvoir sur l'acte), une reconnaissance plus ou moins grande (savoir, savoir-faire et savoir être) et un soutien social plus ou moins fort. Selon les emplois et les contextes, on peut avoir un cercle vertueux : une bonne charge de travail, un bon degré d'autonomie, une forte reconnaissance de ce qu'on fait et pouvoir compter sur un soutien social adéquat. On peut également observer la situation inverse : une

charge de travail exigeante sans autonomie et sans reconnaissance et sans soutien social. Ces deux situations constituent des pôles opposés. Dans la réalité du travail quotidien, on peut observer des configurations multiples. Les conséquences pour les personnes et les organisations ne seront pas les mêmes selon que l'on se trouve plus ou moins aux extrêmes de ces deux pôles (CHANLAT, 1999).

À la suite des changements que nous avons évoqués précédemment, il est intéressant de se pencher brièvement sur les effets qu'ils ont eus sur chacun de ces facteurs (charge de travail, autonomie, reconnaissance et soutien social) puisqu'ils ne sont pas sans avoir des conséquences sur la motivation au travail. Il va sans dire que ces changements varient selon les emplois assumés et les organisations. Certains emplois étant plus exposés que d'autres (GOLLAC et VOLKOFF, 2000). Comme il n'est pas dans l'intention de cet article de faire le point sur chacun des emplois du secteur public, nous nous contenterons de rappeler les principaux éléments communs que nous avons pu relever à la suite de l'apparition de ce nouveau modèle de management public orienté vers la performance et la productivité.

Le premier concerne l'augmentation de la charge de travail qui semble partagée par de nombreux employés du secteur public en raison de la réduction des effectifs et des nouveaux impératifs de rendement et de productivité. En étroite relation avec la charge de travail propre à l'employé du service public, notamment pour ceux et celles qui sont en contact direct avec le public, on remarque une plus grande pression venant des usagers des services dispensés. Cette pression a plusieurs origines : discours sur l'importance du *client*, exigences accrues des citoyens par rapport à leur administration, difficultés sociales croissantes (chômage, précarité, pauvreté, misère,...), montée de l'incivilité (enseignement, transport,...).

Le deuxième renvoie au degré d'autonomie. Dans de nombreux cas, s'il y a un véritable appel à accroître la responsabilité et l'imputabilité des employés du secteur public et notamment des fonctionnaires, il reste que cette volonté managériale se heurte aux contradictions et aux incohérences du réel. La hiérarchie étant encore souvent bien présente et l'autonomie bien réduite d'autant plus que l'arrivée des nouvelles technologies de l'information semble avoir eu comme conséquence de produire un sentiment de plus grand contrôle par la hiérarchie. Mais, cela n'empêche pas les services de fonctionner puisque, comme chacun sait, les acteurs recomposent toujours dans une certaine mesure le prescrit pour pouvoir accomplir leur travail en situation (BERNOUX, 1995 ; REYNAUD, 1989 ; DEJOURS, 1993).

Le troisième touche la reconnaissance. Au cours des vingt dernières années, les employés du secteur public et notamment les fonctionnaires ont subi plus ou moins fortement le discours sur leur supposée inefficacité, leur faible productivité, voire leur réelle utilité. Dans la plupart des pays industrialisés, nombreux sont ceux qui ont souvent caché leur appartenance à la fonction publique pour ne pas faire rire d'eux dans les rencontres sociales. Il faut bien comprendre que le discours de certains politiciens, voire ministres dans certain cas, ajoutés aux critiques récurrentes de la presse et des milieux d'affaires ont profondément affecté l'image que les fonctionnaires avaient d'eux-mêmes. Or, la reconnaissance, comme le montre la psychodynamique du travail, est au cœur du plaisir et de la souffrance au travail (DEJOURS, 1990 ; 1993). Comment les fonctionnaires peuvent-ils alors être motivés si non seulement, ils n'ont pas toujours les moyens de travailler mais aussi, s'ils se trouvent la risée de la population, voire de leur ministre de tutelle, comme on l'a vu en France dans le domaine de l'Éducation. On touche là à un élément central de leur identité professionnelle,

Le quatrième concerne le soutien social apporté par les collègues, les supérieurs, les subordonnés ou les usagers des services. Là encore, cela dépend des milieux et des sociétés. Si l'on retrouve des cas de fort soutien social de la part de la population, comme en France même lors de grèves, on peut observer le contraire dans d'autres univers géographiques, notamment en Amérique du Nord. On observe également avec l'introduction de nouvelles pratiques de gestion du personnel, en particulier le recours croissant au contrat à durée déterminée, au temps partiel et à la sous-traitance, une fragmentation des équipes de travail qui n'est pas sans conséquences sur la qualité des prestations effectuées, comme nous l'ont montré les événements de septembre déjà cités. Par là même, on rompt également avec une caractéristique fondamentale du service public, la sécurité de l'emploi, laquelle est une condition nécessaire pour maintenir la neutralité et l'indépendance du fonctionnaire.

Enfin, il y a un cinquième élément constitutif de tout travail de service public que l'on évoque régulièrement dans les discours mais dont on ne tient pas toujours compte dans la réalité des changements, c'est la composante éthique qui lui est propre. Bien que toute action sociale soit orientée par des valeurs (PHARO, 2000), celles qui guident l'action publique renvoient à une éthique spécifique, celle du bien commun. Comme nous l'avons vu plus haut, l'apparition de la bureaucratie et du fonctionnaire au sens moderne de ces termes n'est pas dissociable d'un processus social plus général de séparation des sphères de l'existence (public /privé, principes personnels / vertus

civiques) et d'une volonté d'assurer à tous les citoyens une égalité de service (DU GAY, 1994 ; 2000). Les qualités que l'on accorde au bon fonctionnaire ou au bon employé du secteur public (le dévouement, l'intégrité, la neutralité, l'expertise, la diligence, la discrétion, l'égalité de traitement) illustrent cette volonté de dépersonnaliser la fonction administrative. En effet, toutes ces qualités cherchent à distancier la personne du poste occupé afin que celle-ci ne mélange pas les deux, comme cela pouvait être le cas auparavant (WEBER, 1971). Si le bureaucrate peut avoir des sentiments personnels et il en a certainement, il ne peut pas agir de façon arbitraire. Car son action est toujours orientée par son éthique professionnelle, laquelle doit toujours prendre en compte l'intérêt général et être guidée par l'équité. C'est de cette façon que toute forme de patronage ou de corruption est interdite. Ainsi, comme l'écrit Paul du Gay, «*Le bureau représente une importante ressource politique et éthique dans les régimes de démocratie libérale parce qu'il sert à séparer l'administration de la vie publique des absolutismes moraux privés*» (1994, p. 141).

Sans l'émergence de la bureaucratie et du bureaucrate, il n'y aurait pas eu cette séparation qui est au cœur de la démocratie libérale entre les vertus civiques et les principes personnels. Par conséquent, contrairement à ce que pensent certains critiques de ce modèle d'organisation, l'éthique du service public qui contraint le fonctionnaire à mettre de côté ses positions personnelles, participe à la consolidation de nos démocraties. *A contrario*, l'introduction de formes entrepreneuriales de gestion dans le système public est peut-être une menace à cette séparation des ordres d'existence puisque désormais toutes les sphères seront régulées par le même ethos, celui des affaires. Le fonctionnaire, traditionnellement garant de l'intérêt général et du bien commun, devra désormais suivre les exigences des clients, voire de son patron immédiat, comme cela se passe, selon la recherche menée par Robert Jackall, dans les entreprises américaines (1988). L'impartialité, le traitement égalitaire et l'intérêt général risquent de disparaître à long terme au profit de mécanismes de plus en plus marchands.

C'est, par exemple, ce que constatent des experts pour le système de santé américain «*Le risque lorsque les structures médicales communales travaillent avec des sociétés privées, c'est que ce partenariat force l'organisation publique à cibler les adhérents au programme au lieu de l'ensemble de la population. De plus, il se peut que la philosophie managériale interdise la mise en œuvre ou la prise en charge d'opérations de prévention demeurant sans effet sur la baisse des coûts ... L'importance accordée aux résultats financiers incite clairement les organismes médicaux à éviter les patients à haut*

*risque et à se concentrer sur leurs seuls adhérents plutôt de faire des efforts de prévention à l'intention de l'ensemble de la population»* (LEWIN dans Farmer et RYLKO-BAUER, 2001). Le débat récent entre les compagnies pharmaceutiques et les États des pays en développement sur le prix du médicament et l'orientation des recherches médicales en fournit un autre bel exemple.

Pour nous, cette question est importante puisqu'elle est au centre de la réflexion sur la place et le rôle des services publics tant dans les pays développés que dans les pays en développement, tout comme d'ailleurs dans les pays en transition vers l'économie de marché. Mais elle se fait dans un contexte très différent d'une région à l'autre. Si les pays développés vont parler d'éthique, ils le font dans un contexte de '*privatisation*' de l'action publique, les pays en développement dans le contexte d'une volonté d'édification d'une véritable bureaucratie wébérienne, laquelle n'existe pas encore au grand dam des bailleurs de fonds internationaux, et les pays en transition dans le contexte de sortie d'une bureaucratie idéologisée.

Dans les cas de nos pays, ce que nous voulons défendre ici comme idée, c'est que la problématique de la motivation au travail des employés du service public ne repose pas seulement sur des éléments communs à tout travail professionnel, elle doit prendre en compte l'éthique particulière qui est rattachée à l'action publique. Quand on examine le discours des employés de l'État, on est frappé, particulièrement en France, par le rappel régulier à l'intérêt général, à l'égalité, à la solidarité, en un mot aux grands principes qui fondent la République. C'est ce qu'ont pu observer par exemple Francfort, Osty, Sainsaulieu et Uhalde dans leur recherche sur les mondes sociaux de l'entreprise à travers l'émergence de ce qu'ils ont présenté comme le modèle professionnel de service public (1995). Si cette éthique républicaine est traditionnellement forte en France en raison de son étroite association avec ce qui fonde l'honneur d'un métier (d'IRIBARNE, 1993), elle existe, bien sûr, dans d'autres pays. Or, n'y a-t-il pas facteur plus motivant que cette éthique du bien commun qui est censée incarner l'employé du service public ? En effet, combien d'enseignants, de médecins, de fonctionnaires, grands et petits, de travailleurs sociaux, de pompiers, sont animés par cette éthique dans leurs actions quotidiennes ? Beaucoup plus qu'on ne le croit. Les Américains viennent de le redécouvrir de manière tragique avec la catastrophe du World Trade Center où des centaines de policiers et de pompiers ont trouvé la mort en portant assistance à leurs concitoyens. Ces derniers sont devenus de véritables héros dans un pays qui voue plus souvent qu'autrement ses services publics aux gémonies. De tels sentiments se retrouvent périodiquement lors de ce genre de situation.

Au moment de la formidable tempête qui a touché la France en décembre 99, l'EDF a vu arriver spontanément la plupart de ses techniciens retraités ou non pour aider au rétablissement de l'électricité. On a observé la même attitude lors de la formidable tempête de verglas qu'a subi Le Québec, il y a quelques années.

La fierté d'appartenir à une catégorie qui est définie par le service aux autres est un puissant facteur de motivation quand il est réellement vécu ainsi. En introduisant des pratiques de gestion issues du secteur privé, les réformateurs devraient y penser à deux fois. Car, sans le savoir, ils peuvent affecter ce qui fonde l'action d'utilité publique dans ce qu'elle a de plus spécifique, l'éthique de l'intérêt général et la défense de la justice (RAWLS, 1987).

Une telle affirmation peut apparaître archaïque à certains. Nous le comprenons aisément. A une époque où ce qui compte le plus, c'est la réussite individuelle, la performance médiatisée et les tyrannies de l'intimité, parler d'éthique du bien commun comme facteur de motivation peut sembler totalement décalé. Mais, comme nous savons par ailleurs que toute vie collective est impossible sans un minimum de coopération et de solidarité, un tel rappel de la spécificité de l'action publique est indispensable. Car, où serions-nous si les services publics n'existaient pas ou étaient très largement affaiblis ? Dans un certain nombre de secteurs où la logique du marché et de l'entreprise privée ne peut s'appliquer, nous savons que nous ferions face à de graves problèmes de justice sociale (KUTTNER, 1998 ; PASSET, 2001) .

En ce début de troisième millénaire qui s'ouvre sur un grand nombre d'incertitudes environnementales et sociales, il n'est pas inutile d'insister sur l'importance du bien commun et de l'intérêt général, sur les institutions qui leur sont associées, les organismes publics et le personnel qui en ont la charge, les employés des services publics. En rappelant l'importance et le rôle que joue l'éthique du bien commun dans ce type de travail, on veut signifier à tous et à toutes qu'il ne peut y avoir de réflexion sur la motivation au travail dans le secteur public sans faire appel à cette notion. Un tel rappel nous paraît d'autant plus critique que, comme nous l'avons vu, l'administration publique est confrontée à de nouveaux discours importés du secteur privé sans toujours prendre en compte ces éléments qui à la fois garantissent la séparation des sphères, donc dans une certaine mesure le pluralisme auquel nous sommes tous attachés, et participent à la mobilisation des employés. En réintroduisant le rôle de l'éthique dans cette question de la motivation du travail dans le secteur public, on débouche ainsi sur une revalorisation du politique et des idéaux démocratiques.

Historiquement, il n'y a pas de développement équilibré sans une bureaucratie compétente, intègre, indépendante et dévouée à la cause

du bien commun. 'la solidarité est à la base du développement social et du fonctionnement efficace de l'économie d'un pays' (PETRELLA, 1996). Les réformateurs du secteur public devraient en prendre acte s'ils ne veulent pas une diminution de la qualité des services et une démobilisation de leur personnel. Pour nous, le nouveau management public ne peut en aucun cas l'ignorer. Car les grands idéaux éthiques sont au fondement de toute action de service public et, partie prenante de toute démocratie, digne de ce nom (ARNSPERGER ET VAN PARIJS, 2000).

Souvenons-nous, en effet, du célèbre avertissement que nous donnait Max Weber au tournant du vingtième siècle en ces termes : *«Lorsque l'accomplissement du devoir professionnel ne peut-être directement rattaché aux valeurs spirituelles et culturelles les plus élevées- ou bien inversement, lorsqu'il ne peut être ressenti comme une simple contrainte économique- l'individu renonce, en général, à le justifier. Aux Etats-Unis, sur les lieux mêmes de son paroxysme, la poursuite de la richesse, dépouillée de son sens éthico-religieux, a tendance aujourd'hui à s'associer aux passions purement agonistiques, ce qui lui confère le plus souvent le caractère d'un sport... pour les derniers hommes de ce développement de la civilisation, ces mots pourraient se tourner en vérité : « Spécialistes sans vision et voluptueux sans cœur, ce néant s'imagine avoir gravi un degré d'humanité jamais atteint jusque-là».* (1972).

Un siècle plus tard, sommes nous si différents ?

### **Bibliographie**

- ARNSPERGER C. et VAN PARIJS P., (2000) *Éthique économique et sociale*, Paris, La découverte.
- BECK U., (10 novembre 2001) «La fin du néolibéralisme», *Le Monde*.
- BERNOUX P., (1995) *Sociologie des organisations*, Paris, Seuil.
- BOLTANSKI L. et L. THEVENOT, (1991) *De la justification*, Paris, Métailié.
- BRUNSTEIN I. (Dir), (1999), *L'homme à l'échine pliée, Réflexions sur le stress professionnel*, Paris, Desclée de Brouwer.
- CHANLAT J-F., (1998) *Sciences sociales et management*, Ste Foy, Les Presses de l'Université Laval, Paris, Eska.
- CLIGHT D., (1999) *The New Public Service*, Brooking Institutions Press.
- DEJOURS C., (1993) *Travail et usure mentale*, Paris, Bayard.

- D'IRIBARNE Ph., (1993) *La logique de l'honneur*, Paris, Le Seuil.
- DU GAY P., (2000) *In Praise of Bureaucracy*, Londres, Sage.
- DU GAY P., (1994) *Colossal Immodestries and Hopeful Monsters : Pluralism and Organizational Conduct*, Organization, volume 1, pp.125 -148.
- FARMER P. et B. RYLKO-BAUER, (septembre 2001) «L'exceptionnel système de santé américain Critique d'une médecine à vocation commerciale», *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 139, pp. 13-30.
- FRANCFORT I., OSTY F., SAINSAULIEU R. et UHALDE M., (1995) *Les mondes sociaux de l'entreprise*, Paris, Desclée de Brouwer.
- FREMEAUX P., (novembre 2001) *Le nouvel interventionnisme libéral*, Alternatives économiques, n° 197.
- GOLLAC Y. et VOLKOFF S., (2000) *Les conditions de travail*, Paris, La Découverte.
- JACKALL R., MORAL., (1988) *Mazes, The World of Corporate Managers*, New York, Oxford University Press.
- KUDRYCKA B., (9-13 juillet 2001) «L'évolution de la place et du statut des fonctionnaires», rapport du sous-thème «La situation du fonctionnaire (nouveaux contés, nouveaux défis)», *La conduite de l'action publique au XXI ème siècle*, XXVème Congrès international de sciences administratives, Athènes.
- KUTTNER R., (1997) *Everything For Sale*, Chicago, Chicago University Press.
- MEDA D., (1999) *Le travail une valeur en voie de disparition*, Paris, Arléa.
- MEYER H-D., (1995) «Organizational Environments and Organizational Discourse : Bureaucracy betterave Two Worlds», *Organization Science*, Vol.6, n°1, January-February, pp. 32-43.
- MINTZBERG H., (1994) *Voyage au cœur des organisations*, Paris, Éditions d'organisation.
- OSBORNE D. et GAEBLER T., (1992) *Re-Inventing Government*, Reading, Addison-Wesley.
- PASSET R., (2001) *L'illusion néo-libérale*, Paris, Fayard.
- PETERS T., (1992) *Liberation Management*, Londres, Basingstoke, MacMillan.
- PHARO P., (2000) "Perpectives de la sociologie de l'éthique", in : S Bateman-Novaes, R Ogien et P Pharo, *Raison pratique et sociologie de l'éthique*, Paris, CNRS Éditions, pp.207-222.
- RAWLS J., (1987) *Théories de la justice*, Paris, Le Seuil.
- REYNAUD J-D., (1989) *Les règles du jeu, L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin.

- RIFKIN J., (1995) *The End of Work*, New York, Putnam's Sons.
- SAINSAULIEU R., (1977) *L'identité au travail*, Paris, Presses de la Fondation des Sciences Politiques.
- SIEVERS B., (1990) «La motivation : un ersatz de significations», in : J-F., Chanlat, *L'individu dans l'organisation, les dimensions oubliées*, Ste Foy, Les Presses de l'Université Laval, Paris, Eska, pp. 337-361.
- WEBER M., (1972) *Économie et sociétés*, Paris, Plon.
- WEBER M., (1994) *Histoire économique*, Paris, Gallimard.

# **New public management, human resources management and job satisfaction in the UK public sector**

---

David Farnham

This chapter explores the relationship between the «New Public Management», innovative human resources practices and job satisfaction in the UK public sector during the last decade. It draws on a variety of documentary sources and analyses three interrelated themes. First, after providing a summary of recent public sector change, it discusses the significance of the New Public Management (NPM). Second, it examines the new methods of Human Resources Management arising out of NPM. Third, it considers the impact of continuous change on job satisfaction among public employees. The chapter concludes by arguing that resource-led management is demotivating public employees, lowering employee morale and fracturing the psychological contract between public employers and their staff.

## **Introduction**

The UK public sector has undergone immense changes since the late 1970s, in terms of its size, scope, structure and management. All these changes have affected the ways in which public sector workers are employed and managed and their motivation at work. In 1981, for example, the public sector employed some 7.5 million staff<sup>1</sup> in a range of central government departments, agencies, local authorities and public corporations which made up almost 29 per cent of the

---

1 Unlike in many other western European states, there is no special employment status of «civil servant», «employee» or «worker» as in Germany, for example, which employs *Beamter*, *Angestellte* and *Arbeiter* in public enterprises or in France, with her «*fonctionnaires*» and «*employés*». In the UK, all public staff or workers are public «employees» working under private (civil) law contracts of employment with their public employers such as the government departments, agencies, health service trusts and local authorities.

employed workforce. At that time, the public labour force consisted of some 2.4 million workers in central government - including 1.2 million in the National Health Service (NHS) and 740,000 in the civil service - three million in local authorities, 1.9 million in nationalized industries and over 200,000 in other public corporations.

By 2000, the public sector workforce had fallen by over 30 per cent to slightly over five million, which represented just 17.5 per cent of the employed workforce. Of these, only 873,000 remained in central government, 2.7 million were in local government and 1.3 million in public corporations (other than nationalized industries but including 1.1 million in NHS «trusts»). The numbers of civil servants had declined to 498,000 while those employed in nationalized industries had fallen to 245,000. This was because most nationalized or state-owned bodies in the earlier period had been privatised and sold off to private investors. These sectors included the so-called «commanding heights» of the economy such as coal, telecommunications, utilities such as electricity, gas and water, British airports, British airways, the national oil corporation, British steel, British shipbuilders and other bodies including Cable and Wireless, British Aerospace and the National Freight Corporation. In 2000, the major remaining public sector bodies were the public services, consisting of the civil service, NHS, local government, police service (204,000) and primary and secondary schools (1.3 million). Even further education and parts of higher education had been transferred to the private sector, with the creation of over 80 «new» university higher education corporations and some 400 further education corporations (MacGREGOR, 2001). Although principally financed publicly, these are private corporate bodies responsible for managing their own finances and are the legal employers of the staff working in them, now that they are no longer controlled by local educational authorities.

Clearly, the history of the public sector illustrates that the boundaries between public organizations and private ones continuously change over time. Nevertheless, the public sector retains a number of characteristics distinguishing it from private organizations and these are critical factors in influencing how people are managed and motivated within them. These features are public accountability, large-scale organizational complexity, labour intensity, recognised trade unions, relatively high union membership density, largely monopoly providers and a public service ethos (FARNHAM, HORTON, 1996). The major distinction between the public and private sector, however, is that the former has principally politically driven goals, while the latter has market-driven ones.

## **The New Public Management**

The New Public Management (NPM) emerged in the 1980s. Managerialism is not a new phenomenon and there are different definitions of the term but it has re-emerged as a driving force in both the public and private sectors during the last 20 years. For Pollitt, the new managerialism is «a set of beliefs and practices, at the core of which burns the seldom-tested assumption that better management will prove an efficient solvent for a wide range of economic and social ills» (POLLITT, 1990). He identifies five axioms of managerialism : social progress requires continuing increases in economic productivity ; productivity increases come from applying sophisticated technologies ; the application of these technologies can only be achieved through a disciplined workforce ; business success depends on the professionalism of skilled managers ; and to perform their crucial role managers must have the right to manage.

Introduced into the public sector during the New Right governments of Margaret Thatcher (1979-90), and built upon subsequently under the premierships of both John Major (1990-97) and Tony Blair, the injection of managerialist ideas and practices in public organizations took place in three main phases, but with variations in speed of change and depth of penetration in each case. First, there were tighter controls of public spending, cash limits on spending, «manpower budgets» and cuts in spending on public employees. Second, there was a shift towards decentralising managerial responsibilities and functions through devolved budgetary systems, thus giving more decision-making authority to local «line managers». Third, public management practices became more rationalist, involving the introduction of management by objectives, performance management systems, performance indicators, target setting and «merit» pay.

The delegation and decentralization of some management decision-making in the public sector are closely associated with the introduction of private sector management techniques into it, including a variety of financial, personnel and strategic management initiatives. These reflected new emphasis on competition, performance, quality, marketing and organizational re-engineering. All these drew on private sector experience and practices. There was also devolution of personnel management responsibilities within restructured services. Thus in the civil service, in addition to major government departments and non-departmental agencies, there are

now some 130 «Next Steps» agencies, each of which has power to determine the terms of employment of their respective staff (FARNHAM, McNEIL, 1997). In the NHS, hundreds of health service trusts act as the employers of increasing numbers of health service staff, while budgetary devolution in primary and secondary schools under the «Local Management of Schools» regime provides local discretion for schools in managing and rewarding their staff.

Under the new managerialist agenda, efficient use of resources, including staffing or «human resources», has become a dominant concern for public managers, who have to devise criteria for measuring and evaluating the efficiency of their organizations. Mission statements set the organizational ground rules for «doing business», while corporate and business plans provide targets to be aimed at and performance measures to be adopted. Further, public service organizations are increasingly dominated by general managers, rather than by specialist managers or professional staff. «Chief executives» head Next Steps agencies in the civil service ; general managers head NHS trusts ; general managers with programme or directorate responsibilities populate new style local authorities ; top managers drive the performance culture incorporated into the police service ; and head teachers are general managers of schools rather than professional administrators. Although many general managers are members of professional bodies, they are appointed for their general management skills, not their specialist, professional expertise (HORTON, FARNHAM, 1999).

Objectives, plans, budgets, performance indicators and quality standards increasingly drive public managers, who are benchmarking against private business standards to evaluate performance and using individual performance reviews and performance pay to ensure their staff focus on agreed job objectives. Public managers are at the centre of managing change in the public sector, since without changing the values, beliefs and expectations of those working in public organizations, managers cannot achieve the objectives set for them by government. Growing evidence indicates that organizational culture across the public sector is increasingly a managerially-led one, with an emphasis on «doing things right» and trying to provide services which meet the needs of their public «customers» and «clients» rather than of those working in them. As a report of a benchmarking exercise to assess how close public organizations came to the «business excellence model» concluded: «experience suggests that much of the language and approach of the private sector applies equally to public services». Further, «the best public sector organizations are within striking distance of world class performance in many areas most

notably customer satisfaction and people satisfaction» (SAMUELS, 1998). These managerial changes have had substantial knock-on effects on Human Resources Management (HRM) in public organizations.

### **New methods of Human Resources Management**

Traditionally, personnel management and industrial relations practices in the public sector had distinctive features that were applied fairly consistently across the sector. These were strongly influenced by the bureaucratic nature of the British state and government's claim to be a «model», «good practice» employer. The Priestley Commission defined the modern version of this role in 1956 :

*The «good employer» is not necessarily the one who offers the highest rates of pay. He seeks rather to provide stability and continuity of employment, and consults with representatives of his employees upon changes that affect both their remuneration and their conditions of employment. He provides adequate facilities for training and development and carries on a range of practices which today constitute good management, whether they are formalised in joint consultation along civil service lines or not. Such employers are likely to be among the more progressive in all aspects of management.*

*(PRIESTLEY Report, 1956).*

As a model and good practice employer, the state also wished to set an example for other employers to follow, as well as seeking to develop employment practices in line with those of leading private sector businesses. This involved : providing terms and conditions necessary to attract, retain and motivate skilled staff ; ensuring equitable employment practices across the sector ; and promoting stable employment relations.

However, following the election of the Conservative party to power in 1979, new measures were incrementally introduced in managing people in the public sector. Successive governments effectively rejected the «old» public sector traditions and pursued neo-liberal, managerialist policy objectives. Governments also urged a more assertive and forceful style of management to curb the public sector unions and the authority of professional workers who they believed had used their «privileged» position to extort «excessive» pay increases out of governments. In these circumstances, public managers became increasingly subject to financial and performance

parameters, whilst organizational concerns for employees were steadily replaced by «corporate» concerns for «customers» and «consumers».

Since 1979, therefore, public managers have been under increasing pressure to adopt new, and arguably more sophisticated, HRM approaches to managing people, as opposed to traditional personnel management ones. There is no single model of «HRM» but it incorporates, to varying degrees, «soft» and «hard» approaches to managing people. Soft HRM values «human resources» as a vital investment and focuses on employee development, training, communication, leadership and motivation. Hard HRM is rational, calculative, business-centred and rooted in managerial concerns for efficiency and economy. Staff become a cost to be minimised and controlled rather than assets to be valued. Clearly, there are tensions between the soft and hard approaches to HRM. (MABEY, SALAMON, STOREY, 1998 ; FARNHAM, HORTON, 1996).

Here only four thrusts of the «new» HRM are touched upon: personal contracts for senior staff (including performance pay arrangements); staff appraisal ; training and development ; and flexible employment practices. Individual or personal contracts of employment are now provided for a range of public managers, including chief executives in Next Steps agencies, general managers in the NHS, senior local government officers and top police managers. Some are for fixed terms and include «fringe benefits» such as private health care, life insurance, car leasing and pension options. One of the most widely copied private sector practices aimed at getting the commitment of top public managers to organizational change is individual performance related pay (IPRP). This provides for periodic pay rises, over and above the norm, that are incorporated into individual salaries resulting from assessments of performance and personal value to the organization. IPRP was introduced into the civil service in 1985 for some senior ranks and was extended by 1990 to management and non-management grades, although it is currently under review. In local government, chief officers' pay scales are now sufficiently flexible to provide performance rewards and IPRP was first introduced for general managers in the NHS during 1986. IPRP has its critics, however, and is seen by some to be divisive, inequitable and not achieving the objectives it claims.

Staff appraisal, in contrast to job assessment reviews which focused on training needs for promotability, is now commonplace throughout the sector, where the most developed schemes are in the civil service. Borrowing heavily from private sector practice, public organizations are using annual staff appraisal systems to assess staff

performance in relation to job targets and pre-determined objectives and they underpin performance management systems. One concern of staff unions and professional staff is that by linking appraisal to job performance and rewards, appraisal becomes a potential tool of managerial control. With problems in setting objective performance targets in professional work, such as in teaching and medicine, there is fear by some staff that appraisal is subjective, «top-down» and threatening professional judgement. For these reasons, some unions and staff remain sceptical about these new appraisal schemes (FARNHAM, 1999).

Training has always been important in the public sector but traditionally it was focused on training for professional qualifications and promotion. Under NPM, demand for training and development arises out of the substantial structural and managerial reforms introduced into the public sector after 1979. It is directed at providing employees with skills to adapt to new management systems, influencing employee attitudes, facilitating change and injecting new values emphasising quality, customer responsiveness, cost-awareness and value for money in public organizations. With the introduction of National Vocational Qualifications, the Management Charter Initiative, British Training Standards and Investors in People, public organizations are developing training initiatives to meet national developments. In the area of management development, training has three main purposes. First, it seeks to develop, consolidate and use the skills of managerial staff effectively. Second, it aims at identifying future managerial talent and develop those who have it. Third, it helps managers in developing their potential. Such programmes have been running in local government and the NHS for many years and have been extended to the civil service, police and, more recently, education, including a national programme to train potential headteachers.

Employment flexibilities have also been adopted throughout public organizations including fixed-term, short-term and temporary employment contracts. For example, in the civil service, the Mueller report resulted in the extension of part-time working, home working and job sharing (MUELLER Report, 1987). The civil service has also introduced variable contracts such as annual hours contracts, term-time only arrangements and new working practices. These shifts towards more flexible working arrangements are intended to modernize the civil service, reduce its costs, allow technological change, attract the best staff and facilitate equal opportunity policies. Nevertheless, in 2000, 81 per cent of those working in the civil service were still employed full-time. Of these, 93 per cent of male civil

servants and 70 per cent of females were full-time. In education, by contrast, just over a half of all staff worked full-time. But whereas 71 per cent of males were full-time only 57 per cent of females were. In health care and social work, just under a half worked full-time. Of these, 72 per cent were males and only 44 per cent were females. It is female staff who predominantly have atypical employment contracts in the public sector (McGREGOR, 2001 ; HORTON, 2000).

### **Public sector change and job satisfaction**

Reported levels of job satisfaction in Britain are relatively high. In the British Household Panel Study (BHPS), for example, on a standard numerical scale from «1» («I am not satisfied at all») up to «7» («I am completely satisfied with my job»), the most common response was «6». Nevertheless, throughout the 1990s, job satisfaction in Britain fell. Drawing on data from the BHPS, which was a sample of about 5,000 workers re-interviewed each year throughout the decade, the evidence shows job satisfaction to have been U-shaped. It was higher among women than men, lower among blacks than whites, slightly lower in union workplaces than non-union ones, high in small workplaces, and largest of all in not-for-profit workplaces. The self-employed also reported high job satisfaction. For the period 1991-98, average job satisfaction was 5.39.

Respondents were asked to rate their level of satisfaction regarding promotion prospects, pay, relations with supervisors, job security, ability to work on one's own initiative, the work itself and hours of work. They were also asked : «All things considered, how satisfied or dissatisfied are you with your present job overall ?» In the private sector, job satisfaction was on a steadily declining plateau but fell only marginally from 5.4 in 1991 to 5.3 in 1991. In the public sector, however, reported levels of job satisfaction declined more sharply from 5.6 in 1991 to 5.38 (i.e. below average) in 1998, with some variations within the sector. In central government, measured job satisfaction fell from 5.3 to 5.1 between 1991 and 1998, reaching a low point of 4.9 in 1994. In local government, it fell from 5.7 in 1991 to 5.45 in 1998 and in the NHS from a high of 5.75 in 1992 to 5.4 in 1998 (OSWALS, GARDNER, 2001).

The BHPS also shows that measured on a standard General Health Questionnaire (GHQ) scale, stress at work increased during the last decade. The GHQ is a standard measure of mental stress and psychological well being and is widely used by medical doctors, psychologists and social scientists. The questionnaire asks 12

questions measuring feelings of stress, self-worth, depression and happiness. Each question is scored on a «0» to «3» scale, where «0» is the highest level of well being and «3» the lowest. Responses to these questions are then summed up to provide an overall GHQ measure of subjective well being converted to a single 36-point scale, where «0» is the least distressed and «36» the most stressed. A «normal» person gets a score of about 10 to 12, meaning that they give «1s» most of the time. In 1991, the average GHQ stress score was 10.17, the private GHQ was 10.11 and the public GHQ was 10.36. By 1998, GHQs stress levels had risen steadily : the average to 10.90, the private to 10.63 and the public (the highest) to 11.68 (OSWALD, GARDNER, 2001).

Other national surveys are more sanguine about job satisfaction and stress at work. Indeed, «a survey of surveys» concludes : «The majority of British employees *are* satisfied with their jobs ; they do *not* feel insecure ; and they have a *high level of commitment* to their employer». But these surveys fail to disaggregate between private sector and public sector responses and even these authors pointed out that in «the large Sheffield sample of NHS Trusts, managers were again the most satisfied, whereas ancillary workers were the least» (GUEST et al., 1999). Another survey of 1,051 civil servants and 1,056 private sector senior executives supports the view that job dissatisfaction is higher in the public than in the private sector. Job dissatisfaction in the public sector was found to be linked to greater mental ill health among civil servants. Results revealed that the main factors influencing a higher incidence of job dissatisfaction were variables intrinsically related to their jobs. Examples included less attractive pay scales and poorer working conditions, compared with the private sector, and strong feelings of diminished control over job contexts and conditions among civil servants (BOGG, COOPER, 1994).

In the NHS, a national survey of 1, 540 medical doctors by their professional body, the British Medical Association (BMA), in May 2001, revealed that 57 per cent were either «very unhappy» or «unhappy» and only 21 per cent were either «happy» or «very happy». The main factors causing dissatisfaction were overwork, being underpaid, being inadequately supported, «having declining control over their work» and falling professional status (British Medical Association, 2001). Another regional study comprising a sample of 427 emergency service workers in a large city in the North of England identified seven aspects of job stress in terms of low job satisfaction and poor mental and physical health. The researchers concluded that :

*The reforms and changes occurring within the ambulance service, and to a much lesser extent in the fire service, as they influence specifically the structure and climate of these services, are having a negative impact on the health and well-being of employees. Perceived lack of control, feeling unable to influence the constructive management of change, has important implications for the future effectiveness of the ambulance service.*

*(YOUNG, COOPER, 1997)*

Besides the problems facing medical doctors and ambulance staff, nurses are deserting the NHS in large numbers - some 5,500 in 2000. As one nurse working in the United States was reported as saying, «I feel really sorry for my friends back home. They work so hard and don't get rewarded for it». Similarly, there are extensive teacher shortages in both primary and secondary schools, where four out of 10 young teachers are failing to stay in the profession. And head teachers have called on government for £1 million to reduce their hours and ease their workloads by recruiting support staff, bursars and administrative assistants (BROWNE, 2001 ; KELLY, 2001 ; SMITHERS, 2001). These and similar problems are common to much of the sector and indicate growing job satisfaction and demotivation of public employees.

### **Conclusion**

Clearly, further research needs to be done but it is argued here that the old «model» employer in the public sector appears to be being superseded by a neo-managerialist, resourced-based one. This «new» model is nominally rational but is resulting in rising job dissatisfaction and deteriorating staff motivation in public organizations. Further, the evidence indicates a steady fracturing of the «psychological contract» between many public sector staff and their employers and senior managers in central government, local government and public corporations. It seems likely that the climate of managerialism in the sector and some of the hard HRM practices introduced in recent years are dictating this. The psychological contract is difficult to define with precision but is rooted in informal assumptions, expectations and obligations about what employers «owe» employees in the workplace. «Simply put, employees expect to go to work to do a good job, be well led, be respected and listened to, be developed, and given opportunities for learning and personal growth» (GUEST, CONWAY, 1998). Many public sector employers, in short, despite facing recruitment problems, low employee morale and early retirements, are

failing to satisfy their employees' material and psychological expectations at the workplace. Flawed HRM policies, driven by short-term financial and performance management imperatives, are a major contributor to this.

## Références

BOGG J. and COOPER G., (1994) «Job Dissatisfaction, Mental Health, and Occupational Stress Among Senior Civil Servants», *Human Relations*, 48(3).

BRITISH MEDICAL ASSOCIATION, (4-17 May 2001) «BMJ Survey : why are Doctors so Unhappy ?».

BROWNE A., (19 August 2001) «Nurses Desert NHS for Good Life», *The Observer*.

FARNHAM D. and HORTON S., (1996) «Continuity and Change in the Public Services» in : FARNHAM D. and HORTON S., *Managing People in the Public Services*, Basingstoke, Macmillan, pp. 8-21.

FARNHAM D., (1999) «Human Resources Management and Employment Relations» in : HORTON S. and FARNHAM D., *Public Management in Britain*, Basingstoke, Macmillan, pp. 107-27.

FARNHAM D. and HORTON S., (2000) *Human Resources Flexibilities in the Public Services : International Trends*, London, Macmillan, pp. 208-236.

FARNHAM D. and McNEILL J., (winter 1997) «Pay Delegation in Next Steps Agencies : Some Initial Research Findings», *Public Policy and Administration*. 12 (4), pp. 35-46.

GUEST D. *et al.*, (1999) *How Dissatisfied and Insecure Are British Workers ? A survey of surveys*, London, Institute of Personnel and Development, pp. 1-31.

GUEST D. and CONWAY N., (1998) *Fairness at Work and the Psychological Contract*, London, Institute of Personnel and Development.

HORTON S., «Human Resource Flexibilities in UK Public Services» in MUELLER REPORT, (1987) *Working Patterns*, London, HMSO.

HORTON S. and FARNHAM D., (1999) *Public Management in Britain*, Basingstoke, Macmillan.

KELLY J., (29 August 2001) «Unions Warn Over Teacher Shortage», *The Financial Times*.

MABEY C., SALAMON G. and STOREY J., (1998) *Human Resource Management : a Strategic Introduction*, Oxford, Blackwell.

- MacGREGOR D., (June 2001) «*Jobs in the Public and Private Sectors*», *Economic Trends*, London, CSO, pp. 35-50.
- OSWALD A. and GARDNER J., (March 2001) «*What has Been Happening to Job Satisfaction in Britain ?*».
- POLLITT C., (1990) *Managerialism and the Public Services*, Oxford, Blackwell.
- PRIESTLEY REPORT, (1956) *Royal Commission on the Civil Service*, London, HMSO.
- SAMUELS M., (1998) *Towards Best Practice : an Evaluation of the First two Years of the Public Sector Benchmarking Project 1996-98*, London, Cabinet Office
- SMITHERS R., (4 July 2001) «Headteachers Call for Easier Workload», *The Guardian*.
- YOUNG K. and COOPER C., (1997) «Occupational Stress in the Ambulance Service : a Diagnostic Study», *Health Manpower Management*, 23(4).

## **Le dilemme motivationnel des agents publics**

### Régulations émergentes au sein d'organisations publiques engagées dans des réformes de type «nouvelle gestion publique», et leurs impacts sur la motivation au travail

---

Yves Emery & David Giauque

Si les réformes actuellement engagées dans les organisations publiques de par le monde ne sont pas toutes menées selon un même modèle universel (HOOD, 1991), celles-ci ont toutes un lien avec les principes promulgués par «la nouvelle gestion publique» (HOLLOWAY et al., 1995), dont les méthodes de management sont largement inspirées par les pratiques en vigueur dans les entreprises privées. Les réformes du secteur public se sont accélérées dans les années 70-80, à la faveur de gouvernements réformistes – qui ne sont pas politiquement exclusivement de droite ou de gauche du reste (POLLITT, 2000) – ainsi qu'à la faveur d'un consensus sur le retrait de l'Etat et surtout sur une redéfinition des frontières de l'action publique.

Dans ce contexte, les principes, méthodes et outils de la « nouvelle gestion publique » (NGP) (CLARY et al., 2000 ; FORTIN & VAN HASSEL, 2000 ; POLLITT, 2000) sont en train de remodeler profondément les dynamiques motivationnelles des agents publics, bouleversant les éléments du contrat psychologique ayant prévalu avant leur introduction. De nouvelles compétences sont recherchées, des exigences de performance et de qualité sont précisées, et des systèmes d'évaluation et de reconnaissance sont fréquemment mis en place, le tout dans le cadre de conditions d'emploi, aux plans légal et managérial, radicalement transformées (PETERS & SAVOIE, 2001) et se rapprochant de celles prévalant dans les entreprises privées. Cette association-choc entre une culture et une mission de service public d'une part, et des conditions de management entrepreneuriales d'autre part, induit une redéfinition en profondeur des déterminants motivationnels propres aux agents publics.

Dans cet article, nous nous livrons à une évaluation des changements intervenus dans les organisations publiques afin de comprendre, à travers le concept novateur de régulation

organisationnelle présenté ci-dessous, quels en sont les impacts motivationnels.

Après avoir brièvement rappelé les nouvelles logiques introduites par la NGP, nous en détaillons l'influence sur les dimensions de la régulation organisationnelle, en nous basant à la fois sur des considérations d'auteurs ainsi que sur nos propres recherches. Nous terminons en évoquant les principales conséquences sur la motivation des agents publics, à travers une présentation des configurations motivationnelles-types en situation de NGP.

### ***Les nouvelles logiques de fonctionnement organisationnel introduites par la « nouvelle gestion publique »***

Les principes contenus dans le corpus lié à la NGP se retrouvent dans bon nombre d'ouvrages portant sur ce sujet (DU GAY 2000 ; FERLIE et al., 1996 ; MINOGUE et al. 1998). Nous les exprimons ci-dessous de manière concentrée (EMERY, 2000) :

Promouvoir la qualité des services fournis aux citoyens -rebaptisés "clients"- sur la base d'une évaluation de leurs besoins, puis d'une évaluation des prestations effectivement fournies par l'administration publique. Ce faisant, renforcer l'*efficacité* et l'*efficience* des services publics, évalués sur la base d'objectifs de prestations clairement définis par les autorités politiques (orientation sur les "outputs" et non les "inputs").

Pour ce faire, délimiter des centres de prestations à l'intérieur de l'administration, puis en confier la direction à des managers publics bénéficiant d'une autonomie d'action accrue par rapport au système traditionnel. Négocier ensuite un *contrat (ou mandat) de prestations* entre les autorités politiques et les managers publics, lequel fixe les objectifs de prestations à atteindre, les indicateurs retenus ainsi que l'enveloppe financière attribuée.

Simplifier les structures et le fonctionnement de ces centres de prestations, flexibiliser les processus dans le respect de l'égalité de traitement, afin de favoriser l'émergence d'une forme d'esprit d'entreprise. Y compris en agissant sur la gestion des ressources (financières, humaines) pour laquelle une large autonomie est laissée aux managers publics, et en favorisant des mécanismes de type marché (mise en concurrence, privatisation partielle, etc.).

Rappelons avec Pollitt (1995) que ces principes ont été mis en œuvre de manière très différente selon les pays, en fonction notamment de leur rapport à l'histoire, des caractéristiques institutionnelles, politiques et juridico-administratives. Nous nous

concentrons sur une analyse des tendances principales, en précisant que l'impact de ces changements sur la motivation des agents publics devra ensuite être étudié de manière plus fine pour tenir compte des caractéristiques nationales, voire régionales, de la gestion publique.

Nous pensons que la NGP transforme en profondeur la régulation organisationnelle prévalant au sein des administrations publiques. Cela fait l'objet du paragraphe suivant.

### ***Les dimensions de la régulation organisationnelle et les impacts de la NGP sur celles-ci***

Nous définissons la régulation organisationnelle comme un processus (et non comme un état d'équilibre) par lequel les actions anti-organisationnelles sont contrées par des forces antagonistes assurant le maintien du système ou de l'organisation. La régulation signifie le contrôle permanent des antagonismes au sein des organisations (MORIN, 1977). Ces différentes forces antagonistes sont présentes dans plusieurs dimensions organisationnelles : institutionnelle, managériale, micro-politique, culturelle et légitimationnelle.

#### **La dimension institutionnelle**

Toute organisation doit être capable d'évoluer dans un environnement institutionnel particulier façonné par le système sociétal en place, qu'il s'agisse des institutions publiques ou privées, partenaires ou concurrentes, subordonnées ou dépendantes. Cette première dimension résulte tout d'abord d'une compréhension systémique des organisations (VON BERTALANFFY, 1992) considérant tout système comme ouvert sur son environnement. Elle est développée ensuite par différentes écoles de pensée, notamment le mouvement de la *contingence*, qui met en exergue le déterminisme de l'environnement sur les organisations (LAWRENCE & LORSCH, 1989 ; PFEFFER & SALANCIK, 1978), les approches *institutionnelles* anglo-saxonnes (DIMAGGIO & POWELL, 1983 ; SCOTT, 1987), qui insistent sur l'importance des institutions telles que l'Etat, les écoles, les structures de la concurrence dans la constitution des organisations, ou encore les institutionnalistes français de l'école de la *régulation* (BOYER & SAILLARD, 1995), pour qui les formes institutionnelles permettent de mieux comprendre les dynamiques sociales et économiques d'une société particulière, donc des organisations productives (publiques) également.

### ***Impacts des réformes sur la dimension institutionnelle***

La NGP induit un effacement progressif des différences et des frontières entre les secteurs public et privé (WRIGHT, 2001). De nouvelles formes *d'hybridation organisationnelle* apparaissent, contribuant ainsi à brouiller les frontières de l'organisation publique et de la fonction publique (PIERRE, 2001). Elles induisent des problèmes liés à l'imputabilité et au contrôle politique. Dans quelle mesure les nouvelles organisations ainsi créées sont-elles contrôlées par les instances politiques ? En dernière instance, qui est responsable des résultats réalisés par ces dernières ? Certains auteurs estiment que cette autonomisation des services administratifs du contrôle politique, et ce développement d'un secteur "gris" fait de partenariats et de concurrence interorganisationnelle publique - privée, impliquent un obscurcissement des responsabilités et une perte de transparence au niveau des affaires publiques (DU GAY, 2000). Loin de renforcer le contrôle politique, objectif initialement formulé par le courant NGP, ces pratiques aboutiraient au contraire à une perte de contrôle politique et donc à un déficit démocratique.

### **La dimension de gestion et de management**

Cette dimension a trait aux impératifs de production de prestations liés à toute organisation. Elle englobe les systèmes de management mis en place, structures et processus de travail, gestion des ressources et communication. Outre l'incommensurable littérature managériale, bien des auteurs d'autres disciplines se sont penchés sur cette dimension, en sociologie des organisations (CHANLAT, 1999) ou en sociologie du travail (CORIAT, 1979 ; LINHART, 1991 et 1993) notamment, c'est pourquoi nous n'allons guère la développer en détail ici. Il s'agit naturellement de l'angle d'introduction principal de la nouvelle *gestion* publique, bien que cette dernière ait des implications sur nos cinq dimensions.

### ***Impacts des réformes sur la dimension de gestion et de management***

Bon nombre de pays occidentaux ont adopté, en partie au moins, la NGP, mettant un accent particulier sur l'amélioration des performances de l'action publique. Il ressort clairement aujourd'hui que les indicateurs de performance retenus se focalisent principalement sur l'évaluation des *outputs* (l'efficacité, la qualité avec laquelle les produits administratifs sont réalisés), négligeant l'évaluation des *outcomes* (l'efficacité des produits administratifs en vue d'atteindre des objectifs de politique publique) (VARONE & GIAUQUE, 2001). Quant au fonctionnement (interne) des organisations publiques, il est caractérisé par la recherche d'un esprit d'entreprise empruntant beaucoup aux méthodes et instruments développés dans le secteur privé. Il s'agit entre autres de flexibiliser les pratiques de gestion et les conditions de travail (WHITE, 1999), notamment par le truchement de l'augmentation de la compétitivité interne (KETTLE, 1997) et par l'introduction de systèmes d'évaluation et d'incitation du personnel, le plus souvent individuels (EMERY & GIAUQUE, 2001). Ces pratiques sont fréquemment contrecarrées par des préoccupations budgétaires aboutissant par exemple au plafonnement, voire à la réduction, des effectifs et de la masse salariale. C'est dire l'ambiguïté, pour ne pas dire la perplexité qu'induisent des pratiques aux effets contradictoires, motivants d'un côté, et induisant une forte pression à la productivité d'autre part.

### **La dimension du pouvoir**

Cette dimension concerne les relations entre acteurs au sein des organisations. Celles-ci sont traversées par des jeux d'acteurs ayant pour point d'entrée les incertitudes organisationnelles qui fournissent des ressources stratégiques aux différents individus ou groupes (CROZIER & FRIEDBERG, 1977). Les ensembles organisés sont effectivement des lieux d'exercice de contrôles et de pouvoirs (ENRIQUEZ, 1997 ; FRANCFORT et al., 1995), cristallisés au fil du temps et généralement bouleversés par l'introduction de nouvelles pratiques de management, que certains auteurs analysent essentiellement comme un moyen, apparemment rationnel, de maîtrise d'un ensemble d'individus sur d'autres individus (DE COSTER, 1999).

### ***Impacts des réformes sur la dimension du pouvoir***

Avec l'autonomisation des services et l'importance accordée à l'évaluation de la productivité, nous constatons un renforcement des acteurs "managers publics". Les réformes entreprises aboutissent à la redéfinition des relations entre ministres/politiciens et fonctionnaires (HOOD, 2001). Les hauts fonctionnaires obtiennent plus d'autonomie dans la gestion de leur service, notamment en ce qui concerne les ressources (humaines, financières). En contrepartie, ceux-ci sont également responsables des résultats de leur service face aux politiques, quand bien même ils n'ont guère été élus. On aboutit donc à une articulation différente des compétences et responsabilités entre les membres des Parlements, des Gouvernements, et les managers publics, profilant ces derniers, dont l'emprise sur le politique constitue par ailleurs un thème récurrent dans la littérature, comme les véritables maîtres à bord, lors même que les ministres en charge des services administratifs ne sont plus en mesure de les piloter réellement. Plus subtilement et dans le même esprit, l'on constate une forme de déplacement du pouvoir détenu par la technocratie au sens de Mintzberg, représentée typiquement par les juristes au sein des organisations publiques (DEBBASCH, 1989), vers la ligne hiérarchique et les responsables logistiques, gérant les ressources de l'organisation.

### **La dimension symbolique**

A travers leurs interactions multiples, les groupes et individus membres des organisations partagent des émotions et créent du sens. Les organisations possèdent ainsi des normes de sociabilité et des valeurs contribuant à créer une cohésion durable entre tous les acteurs, en vue notamment de la réalisation des objectifs communs. Les individus appartiennent donc à des univers culturels internes, mais également externes, qui déterminent en grande partie leurs stratégies, leur identité et les attitudes qu'ils pourront développer face, par exemple, aux réformes (SAINSAULIEU, 1987 et 1990 ; SCHEIN, 1984 ; SMIRCICH, 1983).

### ***Impacts des réformes sur la dimension symbolique***

De nouvelles valeurs professionnelles associées à la NGP sont introduites dans les organisations publiques. Ces valeurs, pas toujours explicitées d'ailleurs, ressortent en filigrane des pratiques de

productivité et de qualité mises en œuvre, des nouvelles compétences recherchées, telles l'initiative individuelle, l'inventivité, la flexibilité, l'efficacité, etc. (KERNAGHAN, 2000). Ces nouvelles valeurs professionnelles, largement inspirées du secteur privé, ont de la peine à se marier à des valeurs plus traditionnelles propres au service public, telles que l'égalité de traitement, le respect des procédures et des normes, la continuité du service public, etc. Elles conduisent d'ailleurs certains juristes à produire des avis de droit sur, par exemple, la constitutionnalité de certaines pratiques de NGP (ZIMMERLI & LIENHARD, 1996). Cette situation contribue à augmenter l'incertitude des employés de la fonction publique, une incertitude sur leur comportement et sur les valeurs à adopter pour discriminer entre ce qui est juste ou souhaitable pour leur service et ce qui est faux ou à rejeter (JURKIEWICZ, 1999). Certains s'y retrouvent, portant même activement un tel changement culturel, alors que d'autres voient les éléments fondamentaux du contrat psychologique ayant fondé leur engagement public se liquéfier de façon accélérée.

### **La dimension légitimationnelle**

Des logiques différentes, des croyances et des «mondes» antagonistes coexistent au sein d'une même entité organisationnelle. Tout le défi consiste ici à réaliser un consensus organisationnel minimal pour dégager une justification durable des différents objectifs, règles et normes des organisations, afin d'intégrer «subjectivement» les acteurs en vue de l'atteinte d'objectifs communs (BOLTANSKI & CHIAPELLO, 1999 ; BOLTANSKI & THEVENOT, 1991).

#### ***Impacts des réformes sur la dimension légitimationnelle***

L'organisation publique, bien que neutre et protégée des influences politiques, en théorie au moins, se voit par la nature même de ses activités *publiques*, traversée par des perspectives et des systèmes d'interprétation différenciés. Les services administratifs introduisant la NGP tirent de plus en plus leur légitimité de leur capacité à produire de manière efficiente des produits et services, une forme de légitimité secondaire qui tend à devenir primaire. Cette focalisation sur l'efficacité productive s'effectue souvent au détriment de considérations plus politiques liées aux problèmes collectifs à résoudre. Les employés de la fonction publique sont conduits à augmenter leur productivité, et plus généralement à "lire et décoder"

leurs actions en terme d'efficience, sorte de grammaire unique et consonante de l'action publique, lors même que le sens et le but de leurs activités leur échappent de plus en plus souvent (EMERY, 2000). L'on retrouve ici les critiques plus générales liées à l'introduction de référentiels du secteur privé, et d'inspiration (néo)-libérale, au sein de l'Etat.

### ***L'impact d'une régulation "quasi-marchande" des services sur la motivation des employés publics***

L'évaluation synthétique des impacts des nouveaux outils et méthodes de la NGP sur les cinq dimensions de notre concept de régulation organisationnelle nous permet de constater que les nouvelles formes de régulation apparaissant dans les organisations publiques sont de type «quasi-marchand». Certes, il n'est pas aisé, à l'heure actuelle, de se livrer à une évaluation des projets de réforme inspirés par les principes de la NGP, tant les résultats des évaluations sont parfois partiels et souvent peu comparables d'un pays à l'autre. Toutefois, les quelques tendances esquissées précédemment permettent de souligner l'importance prise par les méthodes de gestion issues du secteur privé marchand au sein des organisations publiques. La distanciation des services administratifs des institutions politiques, la focalisation des indicateurs de performance sur les produits administratifs plutôt que sur les effets, l'apparition d'évaluations et d'incitations financières individuelles, la flexibilisation des conditions de travail, la responsabilisation et la «politisation» des chefs de service, l'importance accordée à de nouvelles valeurs professionnelles identiques à celles en vigueur dans le secteur privé, ainsi que la légitimation des activités des services sur la base de leur productivité sont autant d'indices qui nous portent à qualifier la dynamique principale de régulation s'imposant progressivement au sein des services publics de «quasi-marchande». La réserve exprimée dans le «quasi» est justifiée notamment par la subsistance du cadre légal définissant les domaines de l'action publique, et empêchant une approche stratégique et concurrentielle libérée de toutes contraintes.

Il est évident que cette nouvelle logique de régulation, à la fois pluridimensionnelle puisqu'elle touche toutes les facettes de notre concept de régulation, mais singulièrement mono-paradigmatique tant le fil rouge est clairement tracé, ne saurait être disséminée sans exercer de profondes influences sur l'engagement et la motivation des agents publics.

Nous proposons ici une typologie simplifiée des motivations et stratégies actuelles des agents publics vivant les transformations liées

à la NGP, en étant conscients que la motivation au travail revêt en réalité une complexité bien plus importante, fruit d'interactions multiples professionnelles et extraprofessionnelles, de facteurs endogènes et exogènes, de déterminants passés et d'anticipations, qui prennent sens dans la dynamique globale d'évolution de la personne (LEVY LEBOYER, 1998) ; complexité que nous ne saurions développer ici sans dépasser largement le volume qui nous est imparti.

La typologie est basée sur les deux dimensions analytiques suivantes :

- Le premier axe reflète le degré d'adhésion aux nouvelles valeurs et à la logique légitimationnelle «quasi-marchande» introduite dans les services publics.
- Le second axe reflète la maîtrise des compétences et comportements, de type «entrepreneurial», demandés pour la mise en pratique de la NGP.

La combinaison de ces deux axes donne les principales configurations motivationnelles présentes au sein d'organisations publiques engagées dans des réformes de type NGP, comme l'illustre le schéma ci-dessous :

Figure 1 : typologie des configurations motivationnelles-types présentes au sein d'organisations recourant à la NGP



Les *transformateurs* se retrouvent principalement auprès des nouveaux managers publics ainsi que des chefs de projet. Véritables

«gagnants» des réformes en cours, ces personnes ont pleinement intériorisé le nouveau système de valeurs prôné par la NGP, s'y sentent à l'aise et utilisent pleinement les opportunités de développement que la transformation souvent profonde des organisations publiques leur offre, raison pour laquelle nous les avons appelés les transformateurs. En fait, ce sont les acteurs porteurs des réformes en cours, des porteurs qui parfois font de l'ombre aux élus politiques qui sont censés les diriger, prenant dans des cas extrêmes une forme de leadership politique très peu démocratique (EMERY & GIAUQUE, 2001). Leur configuration motivationnelle les rend pratiquement interchangeables entre les secteurs privés et publics, ce qui rend leur fidélisation éventuellement problématique, surtout lorsque l'on prend en compte le déficit de compétitivité des conditions d'emploi pour les fonctions dirigeantes du secteur public. Mais ils acceptent volontiers et en pleine conscience ce déficit d'incitations financières, basant leur motivation profonde davantage sur le sens du travail réalisé.

S'ils adhèrent en profondeur aux valeurs que véhicule leur organisation, en souhaitant fondamentalement servir la cause publique, ils seront des managers publics capables de transformer l'image encore terne des organisations et prestations publiques, en renforçant les organisations publiques auprès de leurs différents partenaires, y compris la partie de l'opinion publique persistant à considérer avec peu d'estime les services de l'Etat. Si par contre, le sens de l'engagement et de la cause publique tend à leur échapper, ils formeront alors la catégorie des *transactionnels* au sens du leadership portant le même nom (BASS, 1985). Ces personnes considèrent les organisations publiques comme des terrains destinés à accroître leur potentiel professionnel, leur employabilité et leurs conditions personnelles de travail, pour autant bien sûr de «jouer le jeu» de la modernisation, c'est-à-dire d'acquérir les nouvelles compétences demandées, progresser et s'investir dans leur nouvelle fonction. Cet investissement opère dans une logique d'échange transactionnelle bien pesée, équilibrée au sens d'Adams, mais non point basée sur une identification au service public ou une implication profonde dans le travail confié. Lorsque les termes de la transaction se trouvent en déséquilibre, ces personnes saisissent sans trop tergiverser d'autres opportunités au sein de la même organisation ou alors au sein d'entreprises privées, dont les conditions d'emploi attractives constituent des atouts quasi-irrésistibles.

Les *instrumentalisés* se lancent à fond dans le nouveau système, investissent personnellement, en temps et en énergie, pour se former et maîtriser les nouvelles exigences de leur fonction. Au fond d'elles-

mêmes, ces personnes n'adhèrent toutefois pas au système mis en place, mais, prises dans la tourmente des projets à réaliser et la pression du temps, elles n'ont guère le temps de s'en faire un problème de conscience et, ainsi, suivent le train en marche, parfois même de façon très active. Bien souvent, ces personnes sont alors amenées à utiliser les méthodes et outils du secteur privé, à augmenter leur productivité, mais ne réalisent guère qu'elles ne bénéficient pas des mêmes avantages financiers. A cet égard, certains employés de la fonction publique pensent qu'ils ont finalement hérité du pire des deux mondes (PETERS & SAVOIE, 2001). Ils peuvent alors évoluer vers deux types motivationnels différents :

- Continuer à s'engager à fond dans leur fonction, coûte que coûte, quitte à étouffer la dissonance cognitive très prégnante que cela crée au fond d'eux-mêmes, faisant alors partie des *suiveurs*. Ces derniers seront alors de bons collaborateurs, surtout dans des rôles de réalisateurs, moins dans des rôles de transformateurs, où l'adhésion aux méthodes employées est indispensable.

- Devenir minimalistes et passer dans la catégorie des *résignés*. Ces personnes vivent une forme de démission intérieure (LÖHNHERT, 1990) qui les amène à fortement désinvestir leur sphère professionnelle, parfois au profit d'autres sphères d'activité, parfois en contaminant l'ensemble de leur existence. Dans la forme bénigne, leur résignation aboutit à une sorte de passivité caractérisée par une stratégie de retrait, constituant une réelle inertie aux réformes entreprises ; alors que dans les cas graves, cette résignation s'exprime de manière active par des stratégies assimilables à des formes de sabotage des actions entreprises au sein de leur organisation.

Les *indéterminés* sont dans une situation personnelle fortement paradoxale, puisqu'ils se sentent prêts à adhérer aux valeurs nouvelles de la NGP, mais n'ont guère la capacité stratégique pour en acquérir les compétences exigées. L'attrait motivationnel lié à une organisation publique fonctionnant en système quasi-marchand leur paraît important, mais ils se sentent décrocher au niveau des nouveaux métiers qui émergent. Ce faisant, leur interrogation principale portera sur le fait de rester au sein de leur employeur public, ou au contraire de faire le pas et s'engager dans une «vraie» entreprise privée, en étant conscients que leur employabilité est probablement faible et qu'ils seront alors amenés à reconstruire à la base une carrière professionnelle.

Lorsque l'adhésion aux nouvelles valeurs se double d'une forme de fidélité fondamentale à la cause publique, elle produit alors la

catégorie des *fidèles*. S'ils persévèrent dans leur effort par une forme de fidélité fondamentale, intangible et intouchable, à la cause publique telle qu'ils la servaient avant les réformes, ils feront partie de cette catégorie pour laquelle le fait de ne pas suivre le système mis en place équivaldrait à une forme de rupture du contrat psychologique qui les lie à leur employeur, à leur hiérarchie aussi plus concrètement. Les fidèles pourront, avec le temps, par leur profonde loyauté et leur engagement personnel, acquérir les compétences minimales nécessaires à leur fonction. Dans le cas contraire, ils évolueront vers la catégorie des résignés, déjà présentée, ou celle des perdants.

Finalement, les *perdants* sont les personnes vivant concrètement la fragilisation des engagements de droit public, puisqu'ils se retrouvent mis sur le carreau, leur fonction supprimée ou complètement redéfinie, de sorte qu'il ne leur est guère possible d'acquérir les nouveaux savoir-faire. Dans le même temps, ces personnes se sentent «trahies» et ne se reconnaissent guère dans le système «quasi-marchand» auquel on leur demande de contribuer. Dans tous les pays ayant engagé des réformes, les effectifs de la fonction publique ont diminué grandement voire même, dans certains cas, dramatiquement (INGRAHAM et al., 2001), les rythmes de travail ayant par conséquent augmenté ; dans le même temps, les syndicats de la fonction publique ont beaucoup perdu de leur influence, à la fois quant à leur capacité à défendre leurs membres mais également quant à leur pouvoir d'influer sur les politiques publiques ; d'autre part, la composition des effectifs de la fonction publique a également beaucoup évolué et on compte maintenant beaucoup plus de temporaires et de travailleurs à temps partiel, soit de personnes occupant des emplois atypiques. Les employés permanents, qui étaient auparavant des «fonctionnaires nommés», fondent ainsi comme neige au soleil.

Si les réformes actuellement engagées dans la fonction publique souhaitent gagner le défi en matière de motivation, il est grand temps que l'on se préoccupe aussi du changement culturel profond qu'elles induisent, ainsi que des conditions de travail réellement offertes aux employés de la fonction publique dans un système soi-disant incitatif, mais souvent contrecarré par la pression à la productivité organisationnelle. Nombreux sont les fonctionnaires à se plaindre de la perte de sens de leur travail (EMERY & GIAUQUE, 2001) puisqu'ils sont de moins en moins en accord avec les finalités de leur organisation. C'est un autre défi qu'il s'agit de relever, peut-être le plus difficile, à savoir redonner du sens au service public afin de motiver les membres de la fonction publique en levant certaines ambiguïtés qui sous-tendent leur dilemme motivationnel.

## Bibliographie

- BASS B.M., (1985) *Leadership and Performance Beyond Expectations*, New York.
- BOLTANSKI L. & CHIAPELLO E., (1999) *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- BOLTANSKI L. & THEVENOT L., (1991) *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- BOYER R. SAILLARD Y., (1995) "Un précis de la régulation", In : BOYER R. & SAILLARD Y. (dir.), *Théorie de la régulation. Etat des savoirs*, Paris, La Découverte, pp. 58-68.
- CHANLAT J-F., (1999) "Nouveaux modes de gestion, stress professionnel et santé au travail", In : BRUNSTEIN I. (dir.), *L'homme à l'échine pliée. Réflexions sur le stress professionnel*, Paris, Desclée de Brouwer, pp. 29-61.
- CLARY B., EBERSTEIN S. & HARLOR S., (2000) Organizational Change Issues in Performance Government. The Case of Contracting, *Public Productivity & Management Review*, 23(3), pp. 282 -296.
- CORIAT B., (1979) *L'atelier et le chronomètre*, Paris, Bourgois.
- COUTROT T., (1998) *L'entreprise néo-libérale, nouvelle utopie capitaliste*, Paris, La Découverte.
- CROZIER M. & FRIEDBERG E., (1977) *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.
- DEBBASCH C., (1989) *Science Administrative*, Dalloz, Paris.
- DE COSTER M. et al., (1999) *Sociologie du travail et gestion des ressources humaines*, Paris, De Boeck.
- DIMAGGIO P. & POWELL W., (1983) The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*, 42(2), pp. 147-160.
- DU GAY P., (2000) *In Praise of Bureaucracy*, London/Thousand Oaks/New Delhi, Sage Publications.
- EMERY Y. (dir.), (2000) *L'administration dans tous ses états. Réalisations et conséquences*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- EMERY Y. & GIAUQUE D., (2001) New Public Management, Contracts for Provision of Services and Financial Incentive Mechanisms. Practices and Problems Encountered in Switzerland, *International Review of Administrative Sciences*, (No. 1 March).

ENRIQUEZ E., (1997) *Les jeux du pouvoir et du désir dans l'entreprise*, Paris, Desclée de Brouwer.

FERLIE E., ASHBURNER L., FITZGERALD L. & PETTIGREW A. (dir.), (1996) *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press.

FORTIN Y. & VAN HASSEL H. (dir.), (2000) *Contracting in the New Public Management. From Economics to Law and Citizenship*, Amsterdam, IOS Press.

FRANCFORT I., OSTY F., SAINSAULIEU R. & UHALDE M., (1995) *Les mondes sociaux de l'entreprise*, Paris, Desclée de Brouwer.

HOLLOWAY J. LEWIS J. & MALLORY G., (1995) *Performance Measurement and Evaluation*, London, Sage Publications.

HOOD C., (1991) A Public Management for All Seasons (in the UK) ? *Public Administration*, 69(1), pp. 3-19.

HOOD C., (1995) "The "New Public Management" in the 1980s : Variations on a Theme", *Accounting Organizations and Society*, 20(2/3), pp. 93-109.

HOOD C., (2001) "Relations entre ministres/politiciens et fonctionnaires: l'ancien et le nouveau marchandage", In : PETERS G.B. SAVOIE D.J., (dir.), *La gouvernance au XXIème siècle: revitaliser la fonction publique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 129-149.

INGRAHAM P., PETERS G.B. & MOYNIHAN D.P., (2001) "L'emploi dans le secteur public et l'avenir de la fonction publique", In : PETERS G.B. & SAVOIE D.J. (dir.). *La gouvernance au XXIème siècle : revitaliser la fonction publique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 287-316.

JURKIEWICZ C., (1999) *The Phantom Code of Ethics vs. The Formal Code of Ethics : the Battle Between Right and Wrong Amidst a Culture of Reform*, Papier présenté à : Annual Conference of the International Institute of Administrative Sciences, Sunningdale (UK), 12-15 July.

KERNAGHAN K., (2000) "L'organisation post-bureaucratique et les valeurs du service public", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 66 (1), pp. 107-122.

KETTL D.F., (1997) "The Global Revolution in Public Management : Driving Themes, Missing Links", *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3), pp. 446-462.

LAWRENCE P.R. & LORSCH J.W., (1989) *Adapter les structures de l'entreprise : intégration ou différenciation*, Paris, Les Editions d'Organisation.

- LEVY-LEBOYER C., (1998) *La motivation dans l'entreprise*, Paris, Les Editions d'Organisation.
- LINHART D., (1991) *Le torticolis de l'autruche*, Paris, Le Seuil.
- LINHART D., (1993) "A propos du post-taylorisme", *Sociologie du travail*, 35(1), pp. 63-74.
- LOEHNERT W. (1990) *Innere Kündigung*, Berne, Lang.
- MINOGUE, M. POLIDANO C. & HULME D. (dir.), (1998) *Beyond The New Public Management. Changing Ideas and Practices in Governance*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar.
- MORIN E., (1977) *La méthode*, Paris, Le Seuil.
- PETERS G.B. & SAVOIE D.J. (dir.), (2001) *La gouvernance au XXIème siècle: revitaliser la fonction publique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- PFEFFER J. & SALANCIK G.R., (1978) *The External Control of Organizations : A Resource Dependence Perspective*, London, Harper & Row.
- PIERRE J., (2001) "Coûts sociaux et relations Etat/société : repenser les frontières de la fonction publique", In : PETERS G.B. & SAVOIE D.J. (dir.), *La gouvernance au XXIème siècle : revitaliser la fonction publique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 249-268
- POLLITT C., (1995) "Justification by Works or by Faith ? Evaluating the New Public Management", *Evaluation*, 1(2), pp. 133-154.
- POLLITT C., (2000) "Is the Emperor in His Underwear ? An Analysis of the Impacts of Public Management Reform", *Public Management*, 2(2), pp. 181-199.
- SAINSAULIEU R., (1987) "La régulation culturelle des ensembles organisés", In : CHANLAT J-F. & SEGUIN F. (dir.), *L'analyse des organisations : une anthologie sociologique*. Tome II *Les composantes de l'organisation*, Montréal, Gaëtan Morin, pp. 435-453
- SAINSAULIEU R., (1990) "Culture, entreprise et société. Réflexions à partir de l'expérience française", In : CHANLAT J-F. (dir.), *L'individu dans l'organisation. Les dimensions oubliées*, Ste-Foye/Paris, PUL/ESKA, pp. 611-627.
- SCHEIN E.H., (1984) "Coming to a New Awareness of Organizational Culture", *Sloan Management Review*, pp. 3-16.
- SCOTT R.W., (1987) "The Adolescence of Institutional Theory", *Administrative Science Quaterly* (32), pp. 493-511.
- SMIRCICH L., (1983) "Concepts of Culture and Organizational Analysis", *Administrative Science Quaterly*, 28(3), pp. 339-358.

VARONE F. & GIAUQUE D., (2001) "Pilotage des politiques publiques et rémunération à la performance. Analyse comparée des contrats de prestations en Suisse", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, (No. 3, Octobre).

VON BERTALANFFY L. (1992), "Théorie générale des systèmes - Qu'est-ce que cela signifie ?", In : SEGUIN F. & CHANLAT J-F. (dir.), *L'analyse des organisations : une anthologie sociologique*. Tome I *Les théories de l'organisation*, Montréal, Gaëtan Morin, pp. 263-285

WHITE G. (1999), "Flexibility in Remuneration in Public Administration : A European Overview, Paper Presented at the Colloquium Organised by the European Institute for Public Administration, Maastricht, 4-5 March.

WRIGHT V. (2001), "L'effacement de la ligne de démarcation entre public et privé", In : G. B. PETERS & SAVOIE D.J. (dir.), *La gouvernance au XXIème siècle : revitaliser la fonction publique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 111-127

ZIMMERLI U. & LIENHARD A. (1996), *Zu den rechtlichen Auswirkungen von NEF 2000 auf Zuständigkeiten und Aufgaben des Grossen Rates*, Canton de Berne, Direction des finances

## Les sources de la démotivation dans une entreprise publique en mutation

---

Nicole Aubert

Ce chapitre s'appuie sur une recherche menée<sup>1</sup> dans un grand établissement de tri du courrier, situé dans la région parisienne. L'analyse que nous effectuons rend compte, de façon particulièrement accentuée, d'une situation que l'on retrouve peu ou prou, à des degrés divers, dans diverses entreprises du Service Public habituées à bénéficier d'une situation de monopole. L'entreprise publique, dont faisait partie le centre sur lequel a porté notre étude, avait fait l'objet d'une réforme, quelques années auparavant, qui l'avait transformée en Etablissement Autonome de Droit Public (par commodité, nous désignerons l'entreprise concernée par ces initiales : *EADP*). Cette réforme avait impliqué pour les agents la nécessité d'opérer un choix au niveau de leur statut : ou bien accepter d'être «reclassifiés» sous un nouveau statut -fonctionnaire de *l'EADP*-, ou bien conserver leur statut de fonctionnaire de l'Etat, ce qui ne leur donnait pas les mêmes assurances en matière de promotion interne mais les mettait à l'abri d'une éventuelle privatisation de *l'EADP*, avec les changements pouvant en découler au niveau du personnel.

*L'EADP* était, comme bien d'autres entreprises publiques, soumis à d'importantes mutations dans l'organisation du travail, mutations destinées à générer une plus grande productivité dans un contexte où l'ouverture à la concurrence s'avérait, à terme plus ou moins lointain, inévitable. Le problème qui se posait était celui du passage d'une logique de Service Public à une logique «commerciale» et ce passage plaçait les agents du centre où nous avons mené notre étude en contradiction avec ce qu'ils percevaient comme le fondement de leur engagement. Dans ce centre, une attitude générale de «résistance» s'était développée par rapport à cette nouvelle logique et c'est cette attitude dont nous allons tenter d'analyser les fondements et les conséquences.

Le constat particulièrement «noir» qui ressort de cette étude ne peut bien évidemment pas être généralisé à l'ensemble du service public ni même à l'ensemble de l'entreprise (*l'EADP*) à laquelle appartenait le centre étudié, mais il apparaît plutôt comme l'expression

---

1 Recherche menée avec Vincent de Gaulejac.

extrême de ce que produit un système dont la logique s'inverse brutalement, sans que les fondements de cette inversion aient été intégrés et admis par un personnel aux convictions souvent profondément ancrées.

### **Souffrance et perte**

Ce qui nous est apparu, c'est que l'attitude profondément «résistante» que nous évoquions plus haut semblait, pour les agents, le seul moyen qu'ils avaient de se reconstituer collectivement pour retrouver un sens perdu et reconquérir une identité disparue.

**La perte de sens, c'était d'abord la perte du sens de la Mission.** Elle s'exprimait dans le sentiment d'avoir perdu ce que les agents appelaient « la Religion de la lettre » Cette perte était vécue comme une perte de sens, celui de la mission dont, en tant que postier, on était investi : *"maintenant, on n'arrive plus à donner du sens à ce qu'on fait, explique un agent de jour, on a voulu faire table rase de la culture d'entreprise ; la nôtre, c'était la Religion de la Lettre : mettre la dernière lettre dans le dernier casier ; finir le travail. Maintenant, c'est le traitement industriel du courrier, on mélange tout".* "Il y a quelque chose de moral, précise un agent de maîtrise, avant on était investi d'une mission et une des satisfactions, c'est qu'on avait l'impression qu'on était utile par rapport à la mission de distribuer le courrier, alors qu'aujourd'hui ce qui est valorisé, ce qui est considéré comme utile, c'est de gagner de l'argent, c'est de faire du profit et ce n'est plus le service public". "C'était un contrat moral qu'on avait vis-à-vis de l'usager, confirme un autre agent de maîtrise : *passer son courrier, c'était le but de tout postier, maintenant ça a disparu. Le seul but que doit avoir un postier, c'est de rapporter de l'argent à la boîte, c'est le seul critère sur lequel on est jugé*".

Or, précisément, cette logique commerciale, cette recherche du rendement et de la productivité, cette substitution de la logique «client» à la logique «usager» et de la notion de «Profit» à celle de «Service» étaient au coeur du conflit entretenu par la majorité des agents à l'encontre de l'EADP. Dès lors, toutes les tentatives effectuées par la Direction pour tenter de faire comprendre aux agents la nécessité d'un changement et de leur communiquer la foi dans le nouvel esprit d'entreprise se heurtaient à un refus de principe et étaient dénoncées comme autant de manifestations de propagande idéologique pour une guerre économique dont on récusait autant le fondement que les manifestations : *"les agents de Service Public se sont retrouvés du jour au lendemain projetés dans une entreprise*

*moderne et invités à y participer avec enthousiasme sous l'effet d'une propagande délirante. C'est une nouvelle forme de Stakhanovisme, celle du capitalisme mondial marchand et on est pris dedans", explique un agent de jour. "On a voulu nous former à cette culture-là, nous imprégner de cet esprit d'entreprise comme moyen de faire progresser l'humanité vers un monde meilleur ! Il ne faut pas s'étonner qu'il y ait eu un refus. Comment s'étonner qu'il y ait une malaise alors que toutes les activités sont désormais susceptibles d'être traduites en termes marchands ? C'est toute une vision du monde qui est en jeu à travers ce qui se manifeste chez nous !".*

Pourquoi une telle opposition à cette transformation de l'EADP ? Précisément parce que l'engagement s'y était effectué par adhésion à une vision du monde symbolisée par la notion de Service Public qui met l'accent sur l'esprit de corps et la solidarité, plutôt que sur le mérite individuel, sur la valeur travail plutôt que sur l'attention portée au client, sur la fierté d'appartenir à la fonction publique plutôt qu'à une entreprise performante, sur le sens de la mission plutôt que sur l'amélioration du chiffre d'affaires et des bénéfices. D'où ce rejet sans équivoque d'une logique dans laquelle on ne se reconnaît pas : *"On nous dit: "p'tit gars, c'est la concurrence et il faut qu'on soit pire que les autres. Nous, la boucherie économique, on n'en veut pas...On leur laisse leur guerre".*

La violence du refus opposé à cette logique de «guerre économique» était à la mesure de la puissance de l'idéologie déployée pour célébrer les vertus de l'économie marchande et qui se manifestait, disaient les agents, *"comme une véritable obsession, l'équivalent inversé d'une religion"*. La «Cybernétique marchande» (pour reprendre l'expression des agents) remplaçant brutalement la «Religion de la Lettre», c'est bien tout un univers qui bascule, faisant abstraction des hommes, ceux qui ont contribué à construire cet esprit de Service Public auquel ils ont fini par s'identifier : *"La finalité ce sont les hommes et non les organisations. La Direction a voulu aller très vite, installer la modernité pour avoir de la performance, de la production, des résultats, et on a oublié qu'il y avait une histoire et qu'il fallait reposer le dialogue avec le personnel. Les personnes ont été perdues, ça n'a plus de sens, c'est le chaos"* souligne un syndicaliste.

Cette vision était d'autant plus largement partagée au sein du personnel qu'elle s'inscrivait dans un contexte où la communication interne apparaissait complètement déficiente et inadaptée. *"Il y a un besoin d'information considérable, disaient les cadres supérieurs du centre de tri, et ce besoin n'est pas comblé par la Direction, il y a un gouffre entre l'information distribuée et ce que ressentent les agents*

*En fait, les prémisses de l'entreprise (l'EADP) ont changé mais les prémisses des agents n'ont pas changé".*

Le refus de la guerre économique et le caractère néfaste de la nouvelle culture «à l'américaine» se cristallisaient en particulier autour de l'opération «Trophées» qui, visant à générer une plus grande performance par le biais d'une compétition entre équipes, était perçue comme rigoureusement antinomique avec la culture profonde de l'institution à laquelle les agents demeuraient attachés : *"nous sommes en train de devenir une boîte comme Mac Do"*, se plaignaient les agents. En fait, loin de provoquer la «saine émulation» souhaitée entre les équipes, les «trophées» provoquaient surtout la dérision et le ressentiment. C'est ce que montraient les tracts syndicaux qui, après s'en être pris au caractère ridicule de ces manifestations copiées en ligne directe de modèles américains bien connus, laissaient sortir la colère et l'indignation qu'elles suscitaient chez les agents : *"C'est maintenant devenu un rendez-vous annuel, le festival des embrassades et des congratulations. Et que je t'offre le trophée du meilleur ceci, du meilleur cela. Le tout, à grand renfort d'artistes, quand ce ne sont pas les Directeurs en personne venus faire le comique troupier ... Ces Guignolades n'ont d'autre raison d'être que la création de bruit masquant les hurlements de colère des agents et l'incommensurable vacuité du discours de nos dirigeants"* (extrait d'un tract syndical).

Il ne s'agissait pas là de la simple manifestation d'un «coup de gueule» strictement syndical. Tous les échos entendus des agents eux-mêmes ne disaient pas autre chose, stigmatisant le côté néfaste et démotivant de l'opération, néfaste parce qu'introduisant une concurrence malsaine qui venait miner l'esprit de solidarité que les agents cherchaient à préserver, démotivant parce qu'aboutissant au résultat contraire de celui apparemment recherché : *"Les trophées, c'est la meilleure manière d'éloigner les gens. Les gens de l'équipe "C" en veulent à la "D", consciemment ou inconsciemment. Ils disent : "moi, j'en ai rien à foutre mais, en fait, c'est pas vrai. Ou alors ils disent "ils veulent le trophée, qu'ils le gardent! Moi je ne fous plus rien !"*

**La perte de sens, c'était aussi celle de l'avenir.** Le sentiment qui dominait quand on écoutait les agents du centre étudié, c'était celui d'un enfermement, d'un enfermement généré au confluent d'une logique extérieure, objective, qui ferme les portes, diminue les possibilités d'évolution, change les données du jeu en cours de route et d'une logique interne, subjective -même si elle est collectivement partagée et collectivement renforcée- qui achève de rendre sans issue une situation qui en comporte malgré tout certaines.

De ces deux logiques, beaucoup d'agents ne soulignaient que la première, qu'ils décrivait comme une stratégie délibérée de l'EADP : *"il y a toute une stratégie d'enfermement que l'EADP a contribué à mettre en place, résume ainsi un des représentants syndicaux du centre. Avant, on avait une large palette devant nous : il y avait une possibilité de mutation pour rentrer au pays, on pouvait passer des concours, changer de métier, aller dans d'autres administrations et on avait besoin de cette circulation. Aujourd'hui, on est enfermé de toutes parts : il n'y a plus de mutations, plus de concours, les passerelles avec les autres administrations se ferment, il y a une spécialisation de plus en plus grande dans les métiers, le changement d'équipe n'est plus possible..."*

La réalité n'était pas tout à fait celle-là : il y avait bien encore, sinon les concours d'antan -anonymes, neutres et objectifs- du moins des Examens d'Aptitude Professionnelle (E.D.A.) qui permettaient des mutations. Mais ce qui avait changé, c'est que rien n'était possible sans une adhésion totale au nouveau système. En effet malgré le discours officiel selon lequel «tout le monde a ses chances» tout, dans ce nouveau système, semblait en réalité joué et décidé avant, sur des critères qui n'étaient plus ceux de la seule compétence professionnelle et que les agents résumaient de la façon suivante : *"Les E.D.A. sont basés sur l'adhésion totale à la philosophie du nouvel EADP. On ne sait pas s'ils prennent en compte le niveau intellectuel et les compétences, c'est la manière de penser qui est essentielle"*.

Dès lors, toute l'apparente objectivité de la procédure -dossier d'appréciation, suivi d'un entretien d'évaluation du potentiel puis épreuve écrite, le tout déterminant l'admissibilité pour l'oral- n'apparaissait que comme un masque pour un recrutement où «la façon de penser» était essentielle. Toute possibilité d'évolution étant conditionnée par la nécessité «d'adhérer au nouvel EADP», paraissait donc bloquée et c'est ainsi que se bouclait le processus d'enfermement puisque, pour nombre d'agents du centre, évoluer c'était adhérer et adhérer c'était, pour beaucoup, se renier soi-même : *"soit on abandonne la culture Service Public, on adhère à l'entreprise privée, à la mondialisation de l'économie, à la rentabilité, à la déshumanisation et on passe de l'autre côté, soit on reste bloqué"*.

Beaucoup ne parvenaient pas à sortir des contradictions dans lesquelles ils se sentaient pris et s'enfermaient dans une position de résistance un peu désespérée, symbolisée par un refus de la «reclassification», c'est-à-dire qu'ils refusaient de devenir fonctionnaire de l'EADP et choisissaient de rester fonctionnaire de l'Etat, se barrant par là-même toute possibilité d'évolution à l'intérieur du nouveau système. Le refus de la reclassification constituait ainsi,

outre le symptôme le plus net de la stratégie de résistance collective du centre, l'acte individuel par lequel les agents achevaient de boucler eux-mêmes le processus d'enfermement dont ils s'estimaient victimes de la part de l'EADP : perte de la possibilité de retourner en province, disparition de la neutralité objective des concours garantissant une promotion «au mérite», au profit d'une évolution réservée aux agents «idéologiquement corrects».

Ce qui frappait, quand on écoutait les raisons avancées par les agents pour justifier leur refus, c'était la prégnance de la dimension idéologique déjà évoquée à propos de la «guerre» économique : *"j'ai choisi de rester en reclassement et de ne pas prendre la reclassification, expliquait ainsi un agent de maîtrise. Je suis contrôleur divisionnaire et il me reste plus de quinze ans à faire. Pour 15 années, je me suis mis sur une voie de garage. Je n'ai plus d'espoir"*. Quand on lui demandait les raisons de ce refus, il les décrivait lui-même comme de nature «idéologique» : *"je ne veux pas rentrer dans le système du profit, j'ai choisi la fonction publique et je m'y tiens"*.

Ces attitudes de retrait volontaire étaient loin d'être uniques et représentaient l'autre versant, désespéré et suicidaire, de la logique de résistance collective. L'ensemble formait un système humain gelé, où l'espoir ne circulait plus, où les individus, même les plus consciencieux, n'attendaient plus rien du système et se contentaient de «fonctionner», en s'arc-boutant sur les quelques privilèges qui leur permettaient encore de trouver ailleurs, dans une existence en dehors de l'EADP, des raisons de vivre et d'espérer.

**La perte du sens, c'était enfin la perte de l'identité professionnelle.** Outre un *sentiment de "non-existence"* ("nous n'existons plus en tant qu'individus", disaient certains agents), le travail ne constituant plus pour eux qu'une activité privée de sens qu'il fallait endurer pour ne pas mourir, c'est la perte de convivialité qui était le plus rudement ressentie, sa disparition marquant la rupture avec un «avant» que l'on idéalisait dans l'après coup : *"avant, j'avais l'impression que l'EADP était une famille, expliquaient ainsi les agents "de nuit", quand quelqu'un avait un problème, on allait l'aider, les encadrants venaient discuter avec nous. Maintenant il n'y a plus d'esprit de famille : les titulaires en veulent aux contractuels et il y a un climat de méfiance entre les encadrants et la base. Dans la tête de la majorité des gens de la base, les encadrants sont des ennemis qui sont là pour faire la politique de la direction"*. "Avant, confirmaient les agents de maîtrise, *l'image du postier c'était le petit travailleur tranquille, l'ambiance était plus conviviale, il n'y avait pas les contraintes de rendement d'aujourd'hui. C'est surtout l'ambiance qui*

*s'est dégradée, sans que ça profite en termes de rentabilité. Avant, nous, les chefs d'équipe, on nous appelait les "bidous" ; "on travaillait par à coups et, dans les temps creux, il y avait de la convivialité ; maintenant on ne trouve plus cette solidarité entre agents". À ce constat nostalgique répondait, comme en écho, le regret des préposés : "avant, ce qui me rendait heureux, c'est quand je voyais le chef de centre qui me disait "bonjour !" Je savais exactement ce que j'avais à faire. Alors que, maintenant, on est dans des situations "à dispo" : c'est "chef qu'est-ce que je fais ?" On est dépendant du supérieur hiérarchique pour savoir ce qu'il faut faire. Il y a eu des changements constants, on ne comprenait plus rien. On commence des trucs, on ne finit pas".*

Quand on interrogeait les agents, ceux de la base comme ceux de la maîtrise, sur la cause de cette dégradation de l'ambiance de travail, ils mentionnaient les exigences accrues de productivité dans un contexte de réduction d'effectifs, aggravé par l'hétérogénéité de statut des différents personnels. La réduction des effectifs créait une pression qui se répercutait sur chacun. L'appel à du personnel contractuel temporaire et sous-payé était vécu comme un système dégradant pour tout le monde et le recours aux «califs»<sup>2</sup> payés pour effectuer en trois heures ce qu'un agent ordinaire accomplit en dix achevait de détruire les fondements de ce qui constituait auparavant un travail «à visage humain».

*"Ce qui est difficile au centre de tri, explique ainsi un chef d'équipe, c'est la réduction des effectifs parce que, maintenant, si les objectifs ne sont pas atteints il faut rendre des comptes et ça oblige à mettre une pression sur les gens pour éviter que ça se produise. En plus, on n'a plus affaire à des postiers comme avant, on a des contractuels qui sont moins payés, qui se sentent moins concernés, qui n'ont pas la motivation, qui ne vont pas chercher à se renseigner. Ils sont très instrumentalisés". "Avant, l'EADP c'était la convivialité, précise un autre chef d'équipe, maintenant c'est la promiscuité de toutes sortes de populations et il faut s'adapter tous les jours à ça : 1/3 de titulaires, 1/3 de contractuels, 1/3 d'heures supplémentaires. Il faut sans arrêt composer au plus près, il n'y a plus d'esprit d'équipe et il y a des oppositions entre catégories de personnes".*

Les agents de maîtrise étaient les premiers à déplorer cette destruction de l'ancien collectif de travail "uni et solidaire" et à souligner les effets très démotivants de la différenciation des statuts,

---

2 Les «califs» sont le nom donné dans le vocabulaire interne de l'Etablissement pour désigner ceux qui font des heures supplémentaires à la demande, par référence aux travailleurs de Californie qui déchargeaient les bateaux.

des horaires de travail et des modalités de rémunération pour une population effectuant, sur le fond et en même temps, exactement le même travail. La stratégie de l'EADP consistant à "embaucher les gens uniquement pendant les coups de bourre" était vivement mise en cause : "on a une multiplicité de situations sur le terrain, expliquait un agent de maîtrise : califs, heures supplémentaires, CDI, CDD... Ça provoque une gêne entre les anciens qui sont tranquilles et les contractuels qui viennent, certains 3 heures, d'autres 4 heures. Ça provoque du stress. Et puis ils arrivent, ils ne sont pas formés et on n'a pas le temps de les motiver, de les accueillir. Et on les sollicite plus que les titulaires qui s'insurgent quand il faut changer d'une position à l'autre durant le trafic. Et puis il y a les "califs" qui arrivent à collecter en 3 nuits d'heures supplémentaires autant que ce que gagne un contractuel en 1 mois. Ce système de paiement au rendement (les califs sont payés au nombre de bacs triés), ça démotive les autres. Ils cassent les cadences et ils stressent les autres. En plus, ces gens qui acceptent de faire des heures supplémentaires au rendement, ça incite à la tricherie, ça incite à gruger. Payer les gens au rendement, c'est démotiver les autres".

Il s'ensuivait une forte dégradation dans les relations entre agents qui ne formaient plus un ensemble uni et solidaire mais devaient, du fait des exigences de productivité, «sélectionner» leurs compagnons de travail sur des critères d'efficacité et intégrer dans leurs rangs, bien malgré eux, les contractuels qu'ils voyaient comme des «esclaves» et les «califards» qu'ils vivaient comme des mercenaires (pour ne pas dire des traîtres) : "Avant c'était le grand melting pot, tout le monde travaillait à la vue de tout le monde, on formait un grand U (la forme de la table), on était solidaire. Maintenant, c'est l'individualisation, le chacun pour soi, le système des alvéoles : 6 par 6 ou 8 par 8 avec le boulot qui correspond et le chef qui nous dit "tu partiras pas avant d'avoir fini". Alors, j'aime autant vous dire: "on choisit avec qui on travaille !".

Bien sûr, en entendant ce type de remarque, on peut penser que la reprise en main des méthodes de travail a été salutaire, au sens où elle a introduit plus de rationalisation, plus de responsabilisation pour générer plus de productivité et de rentabilité. Il faut bien voir, cependant, que le prix à payer à l'intérieur du centre de tri (mais bien des observations montraient que le phénomène s'étendait très au-delà du centre étudié), c'était la perte du lien social qui s'ajoutait à la perte de sens du travail que nous évoquions plus haut et à celle de l'identité professionnelle.

L'ancienne identité professionnelle des agents semblait en effet désormais éclatée entre ces deux symptômes du nouveau système

productif : d'un côté les «califs» mercenaires qui permettent à la hiérarchie de faire face aux coups de bourre en acceptant des cadences «infernales», de l'autre les RMistes du système, les contractuels qui font le même travail que les postiers titulaires en étant payés beaucoup moins. Des deux côtés, l'image renvoyée aux titulaires était source de malaise : soit ils étaient trop payés pour ce qu'ils faisaient, soit ils n'en faisaient pas assez. De toute façon, en tant que professionnels, ils se sentaient dévalorisés.

Bien sûr, ce n'est pas à une remise en cause personnelle qu'ils procédaient et c'est évidemment le système qu'ils incrimaient, un système qui instaurait une nouvelle forme de taylorisme, qui exploitait les individus, minait les solidarités, déstructurait les horaires de travail et détruisait le lien social pour, en final, robotiser et déstructurer les personnes elles-mêmes : *"en fait, on ne s'attaque pas au travail des agents, faisait observer un agent de la base, on s'attaque à leur personnalité : ils sont trop lymphatiques. On veut qu'on travaille sans rien dire et sans broncher"*.

### **Un système frappé d'impuissance**

En réalité, c'est l'ensemble du système de sens qui semblait bloqué. Le sens de la mission qui n'existe plus («on a perdu la religion de la lettre»), le sens de l'avenir, puisqu'on ne voit plus d'évolution possible, le sens du travail puisque la pauvreté de son contenu assimile l'homme à une machine. Il n'existait plus rien à quoi se raccrocher dans l'univers professionnel et c'est là ce qui rendait si prégnant ce sentiment que l'on éprouvait d'un système figé sur lui-même, dans lequel les choses n'avançaient plus qu'au gré de la conscience professionnelle des agents qui, dans leur majorité, continuaient à faire tourner les choses même quand, pour eux, elles n'avaient plus aucun sens. Le fait qu'aucune gratification, matérielle ou symbolique, ne vienne équilibrer la fameuse balance contribution-rétribution, fondement de tout processus de motivation, n'arrangeait pas les choses dans un système déjà dépourvu de l'essentiel, à savoir, de sens.

Les agents de maîtrise percevaient bien ce problème, qui déploraient de devoir fonctionner dans un contexte qui ne leur donnait plus aucun moyen d'apporter du «positif» : *"tout au long de la journée, on va aller au devant des gens et puis leur demander des efforts et, le lendemain, on leur dit : "plus" et le lendemain "encore plus". C'est quoi, la satisfaction qu'on peut leur apporter ? C'est "bon, les gars, il faut faire passer le courrier, il faut aller, il faut aller jusqu'à telle heure", expliquait ainsi un agent de maîtrise. "Il faut*

*avoir des billes pour donner aux gens, confirmait un autre. Là, qu'est-ce que vous pouvez leur dire ? Verbalement, on reconnaît leurs compétences, on peut les tenir en haleine une fois, deux fois, trois fois mais, sur un an, comment voulez-vous motiver les gens ? Ça se borne à la constatation". Quant à la projection dans l'avenir, elle n'avait pas de sens dans un système où personne n'y croyait plus : "on a 60% d'agents qui sont consciencieux et continuent à assumer leur boulot, expliquait ainsi un chef d'équipe, mais il y en a beaucoup qui sont démotivés. Si on leur parle d'une promotion, d'un concours, d'un E.D.A., c'est "non, non", rien. Je veux même pas aller au guichet l'année prochaine".*

Ni positif à court terme, ni positif à long terme, il n'y a plus de rétribution à donner parce qu'il n'y a plus de sens, donc plus d'espoir. Alors, dans un système où il n'y a plus ni croyance ni espoir, quand la conscience professionnelle et la bonne volonté ne sont plus au rendez-vous, la dimension autoritaire et disciplinaire qui aurait dû permettre aux agents de maîtrise de sanctionner le travail mal fait ou l'attitude non professionnelle était frappée de la même «stérilisation» qui affectait déjà leur capacité motivationnelle. Invalidés dans le positif, les agents de maîtrise du centre l'étaient aussi dans le négatif : quand ils étaient conduits à sanctionner officiellement, à verbaliser un agent, tout le collectif de travail se reconstituait aussitôt dans une solidarité sans faille pour défendre le fautif contre un système auquel on déniait désormais le droit, puisqu'il n'apportait plus rien de positif, de se servir en plus du négatif (du répressif) contre les agents. Le système de contre-pouvoir que, seule, leur sécurité d'emploi garantissait encore aux agents, se mettait alors en marche pour invalider les premiers maillons de l'autorité disciplinaire dans l'exercice de leur pouvoir répressif.

Plus généralement, c'est une réaction de lassitude, voire de crainte, qui semblait prévaloir chez les agents de maîtrise, ligotés par ce contre-pouvoir collectif dont la légitimité puisait ses sources dans la perte de l'équilibre contribution-rétribution qui fondait l'ancien système motivationnel. Crainte et lassitude qui les conduisaient à ne pas sanctionner des absences répétées et injustifiées et, plutôt que d'engager une procédure, à régulariser les choses dans l'après-coup (par exemple en imputant l'absence sur les congés annuels ou les repos compensateurs). Ce faisant, les comportements répréhensibles perduraient : *"Comme c'est couvert par la maîtrise, expliquait la responsable des Ressources Humaines, ça entretient ce genre de comportement. C'est la même chose pour le contrôle des maladies de courte durée, par exemple des agents qui sont régulièrement absents*

*trois jours d'affilée, la maîtrise laisse les choses perdurer, elle ne demande pas d'explications à l'agent"...*

Invalidés dans l'exercice de leur autorité pour faire respecter la bonne marche du travail, les agents de maîtrise étaient donc largement confrontés à l'impuissance dans l'exercice de leurs attributions et ressentait un désarroi certain face aux effets pervers d'un système qui demandait toujours plus, sans plus offrir aucune gratification. Le problème s'alourdissait pour eux du fait de l'hétérogénéité des statuts des agents qu'ils devaient faire travailler et du fait que les règles de gestion du personnel, contractuel notamment, ne permettaient plus de reconnaître ou de désavouer le travail accompli. Comme la politique voulue de précarisation du travail conduisait à ne pas renouveler plus de trois fois des contrats de trois mois (pour éviter une transformation des C.D.D. en C.D.I. qui aurait permis aux agents, en cas de rupture ultérieure, de réclamer des indemnités à l'EADP), il devenait ainsi impossible de reconnaître le travail bien fait, et de récompenser les contractuels de bonne volonté. Tel contractuel qui avait particulièrement bien travaillé voyait, par exemple, son contrat non renouvelé, parce qu'arrivé à échéance des 9 mois, tandis que, simultanément, tel agent permanent pour lequel l'ensemble de la maîtrise avait émis un avis négatif ne subissait aucune sanction. L'ensemble du système de reconnaissance produisait ainsi des signaux parfaitement incohérents par rapport à l'engagement des agents dans leur travail et le fondement moral du système de rétribution se trouvait donc complètement ruiné.

De tous côtés, le système semblait bloqué sur une configuration où ne circulait plus que du négatif, où l'énergie des agents ne se mettait plus en mouvement que de façon négative, pour contrer les excès d'un système qui semblait demander toujours plus, en donnant lui-même toujours moins. La lecture globale que l'on pouvait faire de l'ensemble était finalement celle d'un système devenu fondamentalement perdant-perdant.

### **L'adhésion négative**

Ne pouvant plus trouver comme avant de satisfaction dans le «travail bien fait» puisque celui-ci, vidé de son sens, était investi d'une subjectivité négative, les agents n'arrivaient plus à se réaliser dans leur travail : il n'y croyaient plus. Il étaient alors «coincés» dans un dilemme. Soit ils étaient «reconnus» par l'encadrement et se coupaient du collectif, soit ils choisissaient de conserver ce lien et perdaient alors toute perspective d'avancement. Comme le montre très bien Guy

Jobert (1997) «La mobilisation de la subjectivité contribue à une double production : production d'objets ou de services, qui ne serait pas possible par la simple application des consignes et des règles, production de soi, le sujet advenant à travers l'acte qui le rend présent... Le processus de subjectivation de l'activité efficace ne prend sens pour le sujet que dans la mesure où il s'accomplit sous le regard d'autrui, où il est soumis à un jugement dans l'espace public». La capacité d'exercer son intelligence, sa créativité, sa compétence d'une part et de l'autre la possibilité que cet investissement soit reconnu, telles sont les deux conditions qui permettent au sujet de «se réaliser dans son travail», de mobiliser sa subjectivité positivement.

Il est clair qu'au centre de ces deux conditions étaient barrées. D'un côté, l'intelligence était supplantée par la technologie : l'homme, progressivement remplacé par la machine, ne pouvait plus exercer sa créativité qu'à la marge, dans le détournement des cadences et des règles pour récupérer du temps à lui. L'intelligence s'exerçait donc contre le système et non à l'intérieur. De l'autre, la reconnaissance «officielle», du côté de l'encadrement et de la direction, était «suspecte». Celui qui était "reconnu" risquait de se couper de son groupe parce que les critères de reconnaissance nécessitaient une allégeance à la nouvelle «idéologie» commerciale, donc implicitement une adhésion à une évolution dans laquelle une minorité s'en sortirait alors que la majorité serait condamnée. La reconnaissance par la hiérarchie était en quelque sorte synonyme de trahison, de compromission, d'isolement et la reconnaissance par ses pairs nécessitait une entrée dans la résistance qui récusait toute forme d'adhésion à l'idéologie commerciale de l'EADP et toute acceptation de récompenses.

À des degrés divers, les agents étaient alors pris dans une contradiction entre le désir d'améliorer leur position personnelle dans un système qui sollicite l'envie de réussir pour améliorer ses conditions d'existence et le désir de conserver une solidarité de groupe nécessaire à l'équilibre psychologique. Faute d'adhérer à un modèle individualiste perçu comme destructeur de la vie sociale, on préférerait se battre pour maintenir des valeurs collectives, sachant que ce choix obligeait à renoncer à tout espoir de promotion.

L'adhésion négative, que nous venons d'évoquer, avait ainsi des conséquences à trois niveaux :

- Un affaiblissement de la mobilisation de chaque agent pour faire «tourner la machine», améliorer l'organisation du travail, rechercher la qualité maximum du service rendu. On se désintéresse d'autant plus de la production collective et du fonctionnement du

service qu'on ne croit plus travailler pour un projet collectif ayant du sens.

- Une dégradation des relations sociales et personnelles, en particulier vis-à-vis de l'encadrement qui, s'il n'est pas perçu comme directement responsable de la situation, accepte néanmoins d'être la courroie de transmission de directives, d'orientations et de réorganisations perçues comme destructrices du "collectif de travail" et porteuses de menaces pour l'avenir.

- Une souffrance psychique intense des sujets qui ont le sentiment de n'avoir aucune prise sur leur destinée, d'être globalement déconsidérés, parce que leur travail est dévalorisé. Celui qui peut être remplacé par une machine n'a pas plus de valeur qu'un instrument. La plupart des agents se sentaient donc à la fois instrumentalisés et méprisés. Le remplacement des titulaires par des contractuels, c'est-à-dire des «travailleurs jetables», ainsi que les projets d'automatisation des centres de tri, renforçaient ces sentiments. La «nouvelle culture» du management produisait alors un effet paradoxal : d'un côté, on proclamait les vertus de la mobilisation psychique, de l'esprit d'entreprise, et de la valorisation des «ressources humaines», de l'autre les agents se sentaient «objectivement» mis à l'écart, menacés dans leur avenir professionnel, dévalorisés dans leurs compétences. N'étaient reconnus par la Direction que les quelques-uns qui défendaient cette évolution et tentaient une promotion vers de nouveaux métiers plus valorisés, au prix de ce que d'autres percevaient comme l'abandon d'un «bateau qui coule».

Jusqu'à la Réforme et sa transformation en Etablissement Autonome de Droit Public, l'EADP était investi positivement comme le lieu d'un travail dont la pénibilité était compensée par la mission de «service public». L'activité des agents de tri avait un sens : il s'agissait de distribuer le courrier à l'ensemble de la population en évitant au maximum les pertes et les retards. Chaque nuit représentait un nouveau challenge : qu'il n'y ait pas de restes et que chacun puisse partir en ayant le sentiment d'avoir contribué à cette mission. Le collectif de travail se sentait solidaire pour atteindre cet objectif, chacun étant prêt à «mettre la main à la pâte», si nécessaire.

Le nouvel esprit d'entreprise avait déplacé cette mission de service vers des objectifs de rentabilité mais, simultanément, les produits les plus rentables, ceux qui sont les premiers soumis à la concurrence du privé, étaient «externalisés». *"Tous les services à valeur ajoutée, expliquait ainsi un agent de jour, chrono, dilipak, c'est retiré aux centres de tri, c'est fait par des gars du privé. Les conséquences pour le personnel, c'est qu'il est complètement*

*déboussolé*". Ainsi, les agents, au lieu d'être sollicités pour faire face à l'ouverture du marché, pour se battre à armes égales vis-à-vis de la concurrence, pour participer à la construction d'un nouvel *EADP* plus ouvert et dynamique, étaient au contraire déniés dans leurs compétences, dans leurs capacités d'action et de mobilisation. Le message implicite qu'ils ne pouvaient alors que percevoir, c'est qu'ils étaient devenus inutiles, qu'ils n'avaient plus d'avenir, que leurs compétences étaient obsolètes. Comment pouvaient-ils dans ces conditions se mobiliser collectivement dans un projet d'entreprise qui les annulait ?

Seule la résistance à cette évolution leur permettait de survivre comme sujet collectif. Face à l'évolution qui se mettait en place et à la déconsidération massive dont ils étaient l'objet, ils répondaient d'un côté par une stratégie objective de résistance collective, de l'autre par une conduite subjective de ressentiment et de dénonciation qui se renforçaient mutuellement et formaient un amalgame, une sorte de système socio-psychique (AUBERT N. et de GAULEJAC V., 1991). Tout était bon alors pour cultiver le dépit, la méfiance et le mécontentement. Le discrédit dont ils estimaient être l'objet se retournait contre la direction, les menaces pour l'avenir étaient entretenues quotidiennement par des rumeurs, parfois fondées, d'autres fois amplifiées, qui permettaient de faire la démonstration de la duplicité des dirigeants et la preuve de la justesse de leurs inquiétudes. Ainsi, un jeune étudiant venu faire, avec l'accord de la direction du centre, quelques photos pour illustrer un mémoire de maîtrise sur le travail des agents, fut-il immédiatement perçu comme un espion à la solde de la direction et proprement vidé de l'espace de travail. De même, l'arrivée des sociologues que nous étions ne pouvait-elle avoir pour but que d'endormir la vigilance et d'apaiser les craintes : "*on nous envoie SOS sociologues pour désamorcer notre résistance*".

Le ressentiment était d'autant plus vif qu'il était fondé sur un double étayage objectif et subjectif, qui se renforçaient l'un l'autre :

- Dans la réalité «objective», les raisons de craindre pour l'avenir étaient nombreuses : n'avait-t-on pas procédé à l'ouverture d'un centre automatisé avec, au départ, prise de participation d'entreprises privées et personnel non titulaire ? N'avait-on pas fermé certains centres en province ? Ne procédait-t-on pas à de massives réductions d'effectifs, au remplacement des titulaires par des contractuels, à l'abandon de la promesse de favoriser les demandes de mobilités nationales pour le retour en province, à l'installation d'une super trieuse entièrement automatisée... etc... ?

- Dans la conduite subjective, l'entrée en résistance était un moyen de retrouver une fierté, une solidarité et des raisons de croire en un avenir meilleur. Puisque l'entreprise n'offrait plus de reconnaissance aux agents, puisqu'elle ne permettait plus de s'investir dans un projet collectif porteur d'espoirs, puisqu'elle ne permettait plus aux idéaux individuels de s'investir dans un idéal collectif, les agents n'avaient plus d'autre choix que de se mobiliser contre elle, collectivement, ou de réinvestir individuellement ailleurs, dans une autre existence, le travail à l'*EADP* n'étant plus alors qu'une parenthèse vide de sens qu'il fallait bien accepter pour des nécessités de survie.

Selon Yves Clot, le ressentiment est un système de défense qui «résulte de l'inscription apparemment impossible du sens personnel du travail de chacun dans un contexte de signification sociale partagé par un collectif d'appartenance identifiable» (CLOT Y., 1995) . Dans le cas du centre de tri, le sens des activités de travail étant altéré, le sens du travail était comme «mis en souffrance», ce qui affectait l'investissement professionnel. Le travail psychique prenait alors le pas sur le travail «réel». Chacun avait le sentiment d'être en sursis, n'ayant plus d'autres perspectives que de se protéger contre un avenir menaçant et d'essayer de survivre dans un environnement hostile.

Les seuls moyens qui restaient pour le sujet d'espérer avoir prise sur son destin étaient alors la lutte contre une organisation perçue comme destructrice ou le désinvestissement afin de trouver ailleurs des raisons d'exister et d'espérer.

### **Bibliographie**

AUBERT N. et GAULEJAC V., (1991) *Le Coût de l'Excellence*, Paris, Le Seuil.

CLOT Y., (1995) *Le travail sans l'homme*, Paris, La Découverte.

JOBERT G., (1997) *La compétence à vivre, Contribution à une anthropologie de la reconnaissance au travail*. Texte d'habitation à diriger des recherches. Université de Tours.



# **La motivation, chaînon psychologique manquant à l'économie du travail**

---

Claude Lemoine

## **Introduction**

Poser la question de «la motivation au travail dans le secteur public» présuppose deux propositions implicites : il pourrait y avoir un problème de motivation au travail, et celui-ci serait plus important dans le secteur public que dans le secteur privé. Une simple formulation contient ainsi une image largement véhiculée, ou réponse toute faite suggérée dans la question. Bien sûr on peut toujours dire qu'un stéréotype doit bien renvoyer à quelque situation existante ou à quelques exemples connus. Cette question pourrait aussi être complétée par une autre souvent entendue par des managers : «comment ou par quels facteurs élever la motivation ?». Cette formulation ajoute au présupposé précédent que la motivation est un état interne des individus et qu'on peut l'influencer de l'extérieur par quelques procédés incitatifs qui activeraient la motivation et par suite le niveau d'efficacité au travail.

Cette nouvelle image est bien admise socialement sous une autre forme : «comment intervenir pour augmenter la motivation des salariés du secteur public ?», formule qui appelle des techniques scientifiques fondées et qui assoit le rôle du chef ou du manager comme celui qui utilise ces techniques pour «animer» ses subordonnés et les pousser à bien travailler ou à produire plus. C'est la conception classique que véhiculent des ouvrages d'application (par exemple, LEVY-LEBOYER, 1998). Elle comprend à nouveau une idée admise : c'est en augmentant la motivation que l'on accroît l'efficacité ou le rendement au travail.

Si l'on remonte encore un peu dans cette logique, il semblerait que les moyens de motiver seraient moins nombreux ou moins efficaces dans le secteur public que dans le secteur privé. Pour quelles raisons ? Deux propositions apparaissent aisément : «on gagne plus dans le privé», et, «il n'existe pas d'emploi à vie». Voilà deux explications qu'il faut analyser de plus près :

- gagner plus serait l'aiguillon qui ferait travailler plus en rendant l'emploi plus attractif ;
- risquer de perdre son poste serait une menace qui motiverait au travail.

Notre démarche va consister à réfléchir sur le fondement théorique de ces opinions, à proposer une autre perspective et à l'illustrer par quelques exemples tirés de situations rencontrées et de recherches réalisées.

### **Modèle théorique classique de la motivation**

Dans le cadre d'une entreprise, la gestion des ressources humaines a souvent comme objectif d'atteindre des résultats tangibles qui s'expriment, comme en économie, de façon chiffrée avec traduction en indices. Ce pourra être, par exemple, le taux d'absentéisme, le taux de turn over ou vitesse de rotation du personnel, ou encore le niveau de production réalisé ou de qualité obtenue par référence au taux de rebut. Ces variables ont l'avantage de se présenter sous forme de graphes, de mesures numériques apparemment simples ou de courbes à suivre, facilement repérables. Pour le secteur des services, cela se complique, mais on cherche également à trouver des critères mesurables : taux d'arrivée à l'heure pour les trains, taux de réussite d'un type d'intervention chirurgicale, temps d'attente pour traiter un dossier administratif ou pour qu'un client soit reçu.

Mais on ne sait jamais bien à quoi relier ces résultats quand des personnes interviennent comme intermédiaires dans les opérations, contrairement à ce qui se produit avec une machine. C'est qu'il manque un modèle satisfaisant du fonctionnement humain. Le plus souvent on en reste à une théorie de l'intérêt appliquée à un contrat de travail correspondant à un échange entre un service et une rémunération : si on augmente le prix payé, on obtiendra un meilleur travail. On fait donc appel, implicitement ou non, à un modèle de la motivation au travail.

Le modèle le plus classique de la motivation est celui provenant des théories behavioristes de l'apprentissage (NUTTIN, 1980). Il a l'avantage de ne pas entrer dans des inférences psychologiques complexes et de se présenter selon des lois déterministes, extérieures aux sujets. On le trouve dans les apprentissages par conditionnement. Dans ce cadre, la motivation est stimulée par des éléments externes favorables ou défavorables qui correspondent à des récompenses ou à des sanctions négatives. Les sujets recherchent les unes et visent à

éviter les autres. L'intérêt perçu, ou encore le besoin, explique ces mécanismes. On a ainsi une panoplie d'interventions possibles sur autrui pour obtenir un comportement donné, par exemple dans le travail. Primes ou blâmes sont alors des moyens de réguler l'activité.

Avec la psychologie cognitive, ce modèle s'est perfectionné tout en gardant son côté déterministe et son mode d'administration très extérieur qui évite le plus possible les relations directes. Comme on sait que les sujets anticipent mentalement ce qui va se passer, il est possible de jouer sur l'attente de l'obtention d'un objectif ou au contraire sur la crainte d'un événement indésirable, évoqué seulement en terme de menace ou encore d'incertitude. Le modèle de fonctionnement par objectifs (BANDURA, 1986) se retrouve comme soutien au maintien de la vigilance et à l'augmentation de l'activité en fonction de l'approche du but. Il s'accommode bien d'une structure définie et très encadrée où les buts à atteindre sont connus, ce qui permet une mesure des résultats intermédiaires sous forme d'évaluation ou de contrôle. Là encore, on se trouve en présence de moyens cognitifs servant d'aiguillon à l'activité.

### **Transposition dans le secteur public : l'exemple des primes**

Ce modèle général peut se retrouver autant dans le secteur public que dans le secteur privé. Dans ce dernier, un salaire attractif, une perspective de promotion rapide, ou à l'inverse un licenciement pour résultats insuffisants, sous forme directe ou détournée, sont possibles. Mais ces moyens ne garantissent pas d'office l'obtention des objectifs visés. Le seul salaire ne résout pas par exemple le problème des départs volontaires des professionnels recherchés, l'attachement ou non à une entreprise ne relevant pas seulement de ce critère, et il peut inciter à un style de relations peu favorable à une coopération dans le travail. D'autre part, le niveau d'activité n'est pas toujours lié non plus à celui du salaire : on commence à le savoir dans la comparaison grandes écoles - universités, les étudiants de ces dernières offrant souvent un rapport compétences / salaires plus avantageux.

Dans le secteur public, les managers se plaignent facilement de ne pas disposer des moyens incitatifs du privé. Cherchant à l'imiter dans ces objectifs sans prendre le risque ou sans avoir la possibilité de changements structurels, ils en arrivent à instaurer un système de primes, visant par là à concilier l'égalité de traitement et la reconnaissance du mérite. Cependant, ces méthodes de motivation, qui reposent en fait sur l'exercice d'une influence sur autrui fondé sur le

modèle classique de la motivation par récompense, ne fonctionnent pas toujours comme prévu et entraînent aussi des effets inverses ou indésirables.

Par exemple, pour Francès (1998), le système des primes n'est pas très efficace : pour qu'il le soit, il faudrait au moins que l'intéressé établisse un lien direct entre son travail et le niveau de la prime, ce qui est rarement le cas, vu les modes d'attribution peu transparents et le décalage temporel entre le travail et la rémunération spéciale. Mais il provoque souvent au contraire des difficultés nouvelles étant donné qu'il soulève un problème de justice dans la répartition (STEINER, 1999). Comme l'a montré Vacher (1995), il est plus difficile de moduler une prime en fonction du mérite, objet de discussions, de contestations et d'erreurs d'appréciation, que de la répartir à l'identique pour tous. Mais dans ce dernier cas, l'effet différenciateur est annulé au profit de la recherche d'une paix sociale.

Mais le système par primes entraîne aussi d'autres effets négatifs. Outre le fait d'induire un climat social tendu en aiguisant les comparaisons sociales, il peut aller à l'encontre de l'esprit d'équipe et de coopération et favoriser la recherche du seul intérêt individuel. Pourquoi en effet aiderait-on son collègue si on se trouve en compétition avec lui pour une prime ? Dans un autre cas, la prime est associée à une évaluation-bilan d'année (ROMANO, 1998). Cette situation crée des tensions inutiles qui risquent de se répercuter sur le travail en commun qui suit. Pour éviter cela, les acteurs réduisent l'abord des aspects négatifs, occultant une analyse précise pour sauvegarder une communication, et cherchent à minimiser l'effet négatif d'une prime à certains, qui risque par retour de démotiver les autres.

Dans une autre situation, la prime commune est l'objet de revendications afin qu'elle soit intégrée au salaire. Puis, une fois cela acquis, une nouvelle prime est demandée ou même proposée en compensation d'un nouveau travail particulier. Il en résulte que le salaire finit par être considéré comme un dû indépendamment du travail habituel, alors que tout travail supplémentaire devient l'objet d'une négociation à partir de primes. On n'est pas très loin d'un cercle vicieux que l'on rencontre en éducation lorsque des parents se trouvent piégés par leur propre système de promesses de récompenses pour faire travailler leur enfant à l'école, et ce avec un succès très faible et une spirale dont il est difficile de sortir. Il en résulte que l'effet prime est limité dans le temps et ne peut servir de moyen structurel sur le long terme, la motivation qu'il induit étant passagère, voire négative dans un second temps.

## **Vers une autre forme de motivation : de l'extrinsèque à l'intrinsèque**

Les difficultés issues du modèle précédent viennent du fait que les sujets humains sont vus comme des objets déterminés de l'extérieur et sensibles au seul intérêt financier. Or ce sont également des acteurs sociaux qui interagissent et qui cherchent aussi à réaliser d'autres objectifs dans le travail.

La motivation peut venir du travail en lui-même et non seulement d'un gain extérieur associé. C'est l'opposition que propose Herzberg (1966) entre motivation extrinsèque et intrinsèque. La première, liée à des éléments extérieurs au travail, comme le salaire ou les primes, apporte surtout de l'insatisfaction, la seconde, relevant du travail en lui-même, suscite de la satisfaction. Même si l'on sait avec Kaséréka (1999) qu'il est insuffisant d'opposer motivation intrinsèque et extrinsèque - en effet ce n'est pas parce qu'on aime son travail qu'on ne souhaite pas être rémunéré - on peut retenir que le travail est aussi recherché pour lui-même et ce qu'il apporte et que cela forme une source de motivation importante : le travail intéressant, la possibilité d'apprendre en travaillant, l'autonomie, la diversité dans le travail, les bonnes relations interpersonnelles, l'adéquation entre capacités et activité à réaliser sont autant de dimensions qui apportent de la satisfaction et soutiennent la motivation à travailler.

On note que ces dimensions portent toutes sur le sentiment de réalisation de soi. Elles forment un ensemble de valeurs qui sont attachées au travail, proches de celles proposées par Perron (1997). Elles s'opposent par là même à des formes de travail aliénantes, qui empêchent de se réaliser, comme le travail routinier et répétitif, les relations autoritaires, les contrôles incessants, l'absence de marges de manoeuvre, ce qui correspond à la théorie X de Mc Gregor (1960) et au système tayloriste. Il en ressort que le travail peut présenter plusieurs faces, en étant à la fois une contrainte à fuir et une source de réalisation de soi à rechercher (BERNAUD & LEMOINE, 2000, p.417), ce dernier aspect formant un fondement de l'implication au travail.

Cette notion d'implication traduit d'ailleurs mieux que celle de motivation, cette relation au travail qui devient l'expression d'une construction personnelle provenant d'une activité réalisée. Dans ce sens, l'implication, qui rejoint la motivation intrinsèque, est liée au sentiment de contrôler ou maîtriser une situation, c'est-à-dire de la dominer, d'en comprendre le sens, ce qui permet au sujet de devenir une source de détermination et non plus d'être déterminé de l'extérieur.

Cela renvoie à un processus d'appropriation de son activité (FISCHER, 1990 ; LEMOINE, 1994) qui correspond à la faire sienne. Cette forme de motivation s'oppose ainsi à une motivation provoquée de l'extérieur, par une source d'influence qui impose une sorte de soumission et partant de dépossession de son travail.

Dans ce cadre, la motivation intrinsèque va de pair avec un travail bien fait, une recherche de qualité qui valorise celui ou celle qui le réalise et lui apporte une image positive de soi. Mais cette orientation n'est pas donnée d'emblée, même si elle paraît évidente là où on la trouve. Elle relève d'une culture du travail particulière. Celle-ci s'acquiert dans l'éducation mais demande aussi à être soutenue et dynamisée par les groupes d'appartenance et les structures d'organisation, comme le courant des relations humaines en a montré l'importance en insistant sur les caractéristiques du travail qui permettent un développement personnel.

### **Une motivation soutenue par le style d'organisation**

Relier motivation et culture d'organisation apporte une nouvelle façon de concevoir la motivation. On passe d'une image statique, attribuée à une personne (on est ou on n'est pas motivé) à une image dynamique et associée aux modes de relations dans le travail : on devient motivé lorsque les conditions d'organisation y poussent. Ce changement de perspective permet d'analyser différemment les situations rencontrées. On part de l'idée que les salariés sont attachés aux valeurs du travail (MORIN, 1996), et on recherche dans le style et le climat d'organisation ce qui réduit ou développe la mise en oeuvre de leurs compétences.

Par exemple, il arrive d'entendre, dans une administration territoriale, que le personnel n'est pas motivé au travail. Cette analyse attribuée aux individus et à leur personnalité ce qui, pour une part importante, relève de l'organisation et pourrait donc être modifié.

Par rapport à ce discours négatif, il faut d'abord constater que le manque de motivation se rencontre aussi dans des entreprises privées et que certains personnels travaillent beaucoup dans le secteur public et y assurent leur service avec efficacité. Il est donc hasardeux de généraliser. Mais au-delà de cette remarque, il est nécessaire d'analyser le système plus finement et de mettre en évidence en quoi il favorise ou non les dimensions intrinsèques, leviers puissants mais trop méconnus de la motivation et de l'implication au travail.

Si l'on fait l'hypothèse que le style d'organisation influe sur la motivation et l'implication au travail, il est nécessaire de rechercher

les facteurs qui freinent ou facilitent l'activité. On peut s'appuyer pour cela sur les modèles d'organisation les plus fréquents, les comparer et rechercher comment ils interviennent sur le climat de travail et la motivation.

En se référant au modèle de Quinn (1988) repris et développé par le groupe de recherche FOCUS (MUIJEN, 1994, LEMOINE, 1998), on peut retenir quatre systèmes d'organisation fondés respectivement sur le soutien, les règles, les objectifs et l'innovation. Chacun d'eux renvoie à une théorie dominante : les relations humaines, le système bureaucratique, le néo-rationalisme, les entreprises à développement rapide (start-up). On sait que d'une manière générale les entreprises publiques fonctionnent selon des règles, et tentent de se rapprocher d'un système par objectifs, au même titre que les grandes entreprises privées.

Sur le plan des relations de travail, ces systèmes sont associés à des caractéristiques bien spécifiques. On peut se référer notamment au cycle du phénomène bureaucratique (CROZIER, 1963). Dans un système de tâches répétitives où les acteurs ne peuvent participer aux décisions, un ensemble de règles régissent les procédures et définissent des tâches selon un mode taylorien. Ce type d'organisation, assez efficace en période de stabilité, se trouve en difficulté en raison de sa rigidité lorsque des nouveautés apparaissent. Le changement s'opère alors par une pression de la hiérarchie qui a pour effet de renforcer les règles et l'autorité descendante, de centraliser davantage et donc de susciter des résistances. Ce cycle accroît l'insatisfaction et diminue la motivation au travail : la tendance est alors de réaliser les tâches de façon minimale, en évitant le plus possible de s'y investir personnellement.

Dans ce cadre, une administration centrale, qui fonctionne à partir de règles générales sans contact direct avec ses services, ne voit en général que deux possibilités : soit elle n'intervient pas et laisse la situation se réguler avec les moyens existants, ce qui évite un mouvement social mais ne permet pas de résoudre le problème ; soit elle intervient et dans ce cas rappelle les règles, renforce les procédures, augmente les contrôles internes. Cela a pour effet de rendre le travail plus contraignant, d'augmenter l'insatisfaction et de diminuer l'intérêt intrinsèque du travail. Vito Piscicelli (1998), par exemple, souligne l'augmentation du sentiment de menace des personnels suite à une réforme universitaire en Italie. On se trouve dans le cas de figure, décrit plus haut, d'un management par les sanctions qui, par contrecoup, provoque des attitudes négatives par rapport au travail à effectuer.

Dans une autre recherche, Diniz de Sà (1997) montre également que le niveau d'implication au travail est plus faible dans des entreprises de type tayloriste que dans des organisations de type managérial.

Pour sortir de l'impasse, une solution logique consiste à recadrer les services sur des objectifs à atteindre. Cela a l'avantage de clarifier les buts pour le personnel, qui ainsi connaît mieux les finalités et les résultats à atteindre. Mais cette opération renforce aussi les contrôles et les évaluations qui permettent de savoir si les objectifs sont réalisés. Il en résulte que la marge d'autonomie, source de motivation intrinsèque, se réduit, sachant que la définition du travail et des procédures échappent toujours aux salariés. L'augmentation des évaluations durcit également les relations sociales dans la mesure où les résultats comptent plus que les conditions dans lesquelles ils sont obtenus. C'est en cela que ce système est néo-rationaliste et s'oppose, dans le système de Quinn, au quadrant «soutien» par le fait que l'attention portée par la direction au climat de travail et aux salariés est restreinte. Pour éviter une dégradation des performances il faut alors réintroduire des éléments de soutien qui assurent un climat de travail moins tendu et moins stressé.

À partir de ce schéma général, il est nécessaire de passer en revue des dimensions qui modulent ces systèmes et qui portent les salariés à s'intéresser davantage à leur travail.

### **Dimensions de l'organisation propres à soutenir la motivation au travail**

#### ***La transformation de l'activité***

Quand on sait que les personnels du secteur public ont passé des concours difficiles et ont même souvent une qualification supérieure au niveau exigé, il faut se demander ce qui peut les amener à ne pas toujours réaliser leurs compétences potentielles. L'un des facteurs explicatifs est à rechercher dans la définition même des tâches qui leur sont confiées. Or nombre de celles-ci s'apparentent à un travail répétitif, fastidieux, et de peu d'intérêt visible, ce qui s'oppose à une activité variée et intéressante. Comment en effet augmenter la performance à partir de fiches administratives à remplir en série ? Le plus logique ne serait-il pas de modifier la tâche et de repenser les caractéristiques des emplois, comme l'indique Savoie (1994) afin que le travail soit perçu comme utile ?

Cette opération s'appelle l'enrichissement des tâches. Mais elle est souvent comprise comme étant limitée à les rendre plus variées et plus flexibles, ce qui est insuffisant pour rendre l'idée d'empowerment qui signifie littéralement donner du pouvoir. C'est à ce niveau que la non flexibilité d'un système pyramidal apparaît le plus. Par exemple le système universitaire français ne reconnaît légalement que le président d'université et ses conseils, ce qui place tous les autres acteurs au rang d'exécutants et entérine la division taylorienne entre décision et exécution. La délégation de pouvoir reste une pratique limitée à des tâches parcellaires qui renforce en fait le pouvoir central et ne supprime pas la situation de demandeur (notamment de crédits) qui place tout porteur de projet en situation de soumission et de dépendance. Rendre le travail intéressant sur le plan intrinsèque suppose ainsi de passer de la notion d'agent (qui agit sur ordre) à celle de partenaire, voire d'associé. En ce sens, l'évolution de l'activité demande à être conjointe à d'autres dimensions et notamment à la construction d'objectifs en commun.

### ***La perception des finalités et la participation aux changements***

Dynamiser l'activité des salariés en les intéressant à leur travail passe en effet par une perception des finalités et une adhésion obtenue par une participation aux objectifs à atteindre. Morin (1994, p. 86) note que l'efficacité d'une organisation s'appuie sur les informations que les individus possèdent sur l'organisation et ses buts. On rejoint ici la théorie de Bandura (1986) sur l'effet mobilisateur de la perception du but, déjà avancée par Lewin (1959).

Mais au-delà de cette connaissance des objectifs, qui n'est pas négligeable, c'est leur acceptation qui importe. Il ne suffit donc pas d'indiquer ce qu'il faut faire, par des ordres ou des décrets, mais d'associer tous les partenaires à une entreprise commune, ce qui suppose une construction de valeurs partagées par les individus concernés. Il s'agit ainsi de mettre en place une culture différente où les salariés peuvent réaliser une appropriation de leur travail en étant concernés non seulement par son exécution mais aussi par sa définition même. Ce processus d'appropriation psychologique (LEMOINE, 1994, p. 81) consiste pour l'individu à intégrer des éléments du contexte qui forment le cadre de son existence, ici le travail, à les faire siens et par suite à se sentir concerné et impliqué par eux. Mais l'appropriation de son travail nécessite que l'intéressé puisse s'y investir en l'organisant et en ayant une connaissance de ses finalités, une marge de manoeuvre suffisante et une perception de son

utilité et de ses effets. Cela suppose la mise en place d'une composante relationnelle attractive qui dépend notamment de l'attitude de ceux qui assurent le management.

### ***Le soutien de la direction***

Si l'on souhaite que les salariés puissent définir le sens de leur travail, avoir le sentiment de participer à des objectifs communs, il faut encore que l'ensemble de l'échelle hiérarchique, et donc la direction, s'implique dans le processus en s'y associant ou même en l'impulsant. C'est ce que montre une recherche de Rondeau (& al., 1993) où la mobilisation des énergies s'appuie, pour réussir, sur la mobilisation du vice-président aux ressources humaines. Dans le même sens, pour obtenir un changement organisationnel dans de grandes entreprises publiques d'électricité, Ménard & Barreau (1997) soulignent l'importance de l'engagement de l'encadrement et des cadres intermédiaires. On comprend que ce mode de management ne peut se suffire d'une application des règles ou de leur rappel de façon impersonnelle et générale. C'est sans doute l'un des aspects les plus difficiles à faire évoluer car il demande une réorientation de la conception même du management et une modification du climat d'ensemble dans le style de relations qui demande à s'opposer à la logique bureaucratique.

Celle-ci, quand elle évolue, a tendance à augmenter les contrôles et les évaluations pour atteindre des objectifs. Mais cela risque de durcir les relations et de générer davantage de rigidité voire de méfiance, avec centration sur les facteurs extrinsèques en terme de compensations financières. Or, dynamiser l'activité demande l'instauration d'un climat de confiance de la part des supérieurs hiérarchiques (BRUNET & SAVOIE, 1999, p. 180ss) afin que les salariés se sentent soutenus dans leur travail tout en ayant suffisamment de liberté d'action et d'initiatives pour gérer leur activité. C'est donc un repositionnement important des modes de fonctionnement qui fait appel à une réflexion de l'ensemble de la ligne hiérarchique et à une formation associée permettant de faire découvrir de nouvelles dimensions du management qui intègrent le soutien et des signes visibles de la reconnaissance des salariés dans leur travail.

### ***Les équipes de travail***

La mise en place de ce climat associant rigueur dans le travail, confiance et soutien personnalisés permettant une autonomie et une appropriation de l'activité cadrée par des objectifs bien perçus, passe

souvent par la constitution d'équipes de travail où chaque membre est associé à la réalisation d'un projet commun et où le chef devient plus un organisateur d'équipe qu'un contrôleur. Des expériences complexes développées dans l'industrie à partir de productions en chaîne (LEMOINE & FRENOIS-FLANDRE, 1996) pourraient être un modèle à développer dans la fonction publique administrative qui a encore peu intégré cette dimension, même si le travail en équipe existe déjà dans certains secteurs comme le milieu hospitalier avec les équipes de soins.

Toutefois, le recours aux équipes de travail ne peut être une panacée : celles-ci facilitent la coordination et la communication, réduisent la ligne hiérarchique, mais créent également plus d'interdépendances et génèrent des difficultés (SAVOIE & BRUNET, 2000), et ce d'autant plus que l'autonomie est décréée (BAVAND, 1998). Il faut cependant noter qu'elles permettent aussi parfois de porter plus d'attention aux bénéficiaires du travail effectué.

### ***La centration sur le service aux clients***

Une source de motivation intrinsèque au travail vient en effet de la place réservée aux utilisateurs du service public. L'orientation vers le client, l'un des pôles du modèle de Quinn (1988), opposée à la centration sur les règles internes à l'organisation, est un axe fort qui renvoie à des valeurs présentes dans le service public qui pourrait ainsi davantage devenir un service au public, même si paradoxalement les relations impersonnelles issues du système poussent encore à considérer l'usager comme lointain et négligeable. La tendance actuelle à tenir compte davantage des usagers, comme dans la culture TGV par comparaison à celle des trains de banlieue, y compris dans la question des grèves, va dans le sens d'une personnalisation plus grande du service susceptible de valoriser l'activité salariale. Ce développement de la relation clients améliore la qualité du travail, soit ici du service rendu. Cette évolution ne peut qu'être bénéfique aux usagers, mais aussi aux salariés qui trouvent un sens à leur travail.

Toutefois, il est possible que l'association des règles à suivre et du service à rendre aux personnes suscite une tension difficile à gérer et à vivre sur le plan professionnel. Cette opposition entre pôle réglementaire et exigences du service peut être une clé de lecture pour comprendre le malaise et le mal-être des personnels directement confrontés aux usagers (infirmiers, enseignants, par exemple). Ils s'investissent dans leur travail mais subissent aussi les contraintes du système administratif sans avoir la protection des relations distantes et impersonnelles que l'on trouve dans la gestion des dossiers comme

dans les administrations centrales ou les caisses de maladie ou de retraite. Cet exemple tend à montrer qu'un facteur isolé n'est pas suffisant et peut même conduire à des effets inverses à ceux attendus s'il n'est pas associé à d'autres options organisationnelles qui renforcent une cohérence d'ensemble dans le système. Jouer sur la valeur culturelle attachée au service est ainsi à relier à une reconnaissance sociale du travail et à une culture interne de groupe où l'ensemble de la ligne hiérarchique est impliquée.

### ***L'importance du climat de travail ; exemple de l'évaluation versus l'analyse des situations***

La motivation au travail relève ainsi de plusieurs facteurs qui renvoient à la construction d'un climat organisationnel permettant une qualité de vie dans le travail, un sentiment d'appartenance à l'organisation et la possibilité de se réaliser dans son activité. Dubois (1998) réunit en six facteurs ces conditions : considération apportée au personnel, qualité de service, clarté de tâche, activité stimulante, information sur les orientations du travail, sentiment d'efficacité administrative. Il s'agit donc de réorienter le style de l'organisation.

Mais le plus souvent, la méthode utilisée pour sortir d'un système bureaucratique et pyramidal est de développer davantage de contrôle et d'évaluation. Or l'évaluation porte le plus souvent sur les personnes, et rarement sur les conditions du travail lui-même, et se trouve associée à des primes ou des rémunérations, ce qui conduit à une motivation extrinsèque, source d'insatisfaction, plutôt qu'à une motivation intrinsèque centrée sur l'analyse des situations de travail et des résultats, leur compréhension, et les moyens de les améliorer.

Or c'est la connaissance des processus, l'appropriation des résultats et la concertation pour réguler les communications qui suscitent les conditions des effets positifs, et non l'évaluation qui provoque soit une crainte d'être jugé, soit le sentiment de risquer un échec (LEMOINE, 1995), avec pour conséquences plus de conflits, plus de contraintes, moins de confiance et moins de performance.

### **Conclusion**

Il reste qu'il n'est pas facile de généraliser dans la mesure où la diversité des situations dans le secteur public est sans doute aussi grande que dans le secteur privé. Mais si l'on part du fait que le style d'organisation se trouve de façon dominante sur le pôle des règles à suivre et de la ligne hiérarchique qui réduit le travail à une tâche

d'exécution, il ressort que la motivation au travail pourrait davantage s'appuyer sur une perspective d'ensemble qui donne plus de place aux facteurs intrinsèques de l'activité.

Plutôt que d'augmenter les contrôles et les évaluations, qui interviennent sur les facteurs extrinsèques (primes, rémunérations), qui risquent de poser des problèmes de distribution équitable, et augmenter les contraintes et le sentiment de pénibilité, il serait préférable de renforcer l'intérêt pour le métier, de développer la confiance et l'autonomie dans le cadre d'objectifs clarifiés et partagés, de s'appuyer sur des valeurs déjà existantes comme le sens du service auprès des usagers.

Cette réorientation, qui s'oppose à une tendance dominante à plus de rationalisation formelle, suppose une révision de méthodes de gestion habituelles, comme celle des démarches impersonnelles ou l'appel à une motivation comprise comme une incitation économique et une pression sur les individus. La motivation au travail consiste davantage à promouvoir l'instauration d'un climat de soutien et de valorisation des tâches, à mettre en place un management qui s'appuie sur la concertation et la participation directe aux activités. Il s'agit donc d'organiser le travail pour le rendre plus intéressant en lui-même, plus utile et moins administratif, sachant que ces facteurs de motivation et d'implication dépendent moins des caractéristiques des personnes que des conditions et du style de travail provenant du système d'organisation.

### **Bibliographie**

BANDURA A., (1986) *Social foundations of thought and action*. Prentice-Hall, Englewoods Cliffs.

BAVAND R., (1998) «Le cas des équipes opérationnelles de base à EDF ou les paradoxes de l'autonomie décrétée». In : Fabi B. & Lescarbeau R., (Eds). *Réorganisation du travail*. Cap-Rouge, Presses Inter Universitaires. 7-13.

BERNAUD J.L. & LEMOINE C., (2000) *Traité de psychologie du travail et des organisations*. Paris, Dunod.

BRUNET L. & SAVOIE A., (1999) *Le climat de travail*. Outremont (Québec), Les Editions Logiques.

CROZIER M., (1963) *Le phénomène bureaucratique*. Paris, Le Seuil.

DINIZ DE SA M. A., (1997) *Facteurs culturels et organisationnels de l'implication dans l'entreprise*. Thèse de doctorat, Université de Rouen.

DUBOIS P., (1998) «Comment développer le sentiment d'appartenance du personnel». In : Laflamme R. (Ed.). *Mobilisation et efficacité au travail*. Cap-Rouge, Presses Inter Universitaires, 29-45.

FISCHER G.N., (1989) *Psychologie des espaces de travail*, Paris, Colin.

FRANCES R., (1998) «Les primes de rendement élèvent-elles le rendement du travail ?» In : Rousson M. & Thygesen-Fischer L. (Eds). *Psychologie du travail et transformation de la société*. Neuchâtel, Presses Académiques, 407-412.

GREGOR MC D., (1969) *La dimension humaine de l'entreprise*. Paris, Gauthier-Villars, traduction française de *The human side of enterprise* (1960).

HERZBERG F., (1966) *Work and nature of the work*. London, Staples Press.

KASEREKA KYAVUYIRWE A., (1999) *Les antécédents et les conséquences de la motivation intrinsèque versus extrinsèque*. Thèse de doctorat, Université de Rouen.

LEMOINE C., (1994) *Connaissance d'autrui, enjeu psycho-social*. Publications de l'Université de Rouen.

LEMOINE C., (1995) «Comment l'évaluation peut-elle devenir "formative" ?» *Les Sciences de l'Education pour l'ère nouvelle*. n° 4, 105-121.

LEMOINE C. & FRENOIS-FLANDRE A., (1996) «Evolution dans la direction et l'organisation d'équipes de travail en milieu industriel». *Psychologie du Travail et des Organisations*. 2, n°1-2, 105-113.

LEMOINE C., (1998) «Style d'organisation et mode d'évaluation». In : Rousson, M. & Thygesen-Fischer, L. (Eds). *Psychologie du travail et transformation de la société*. Neuchâtel, Presses Académiques, 99-107.

LEVY-LEBOYER C., (1998) *La motivation dans l'entreprise. Modèles et stratégies*. Paris, Editions d'Organisation.

LEWIN K. (1959). *Psychologie dynamique*. Paris, PUF.

MENARD J.Y. & BARREAU J., (1997) *Stratégies de modernisation et réactions du personnel*. Paris, L'Harmattan.

MORIN E. M., (1996) *Psychologies au travail*. Montréal, Gaëtan Morin Editeur.

MORIN E.M., SAVOIE A. & BEAUDIN G., (1994) *L'efficacité de l'organisation*. Montréal, Gaëtan Morin éditeur.

MUIJEN J.J. VAN, (1994) *Organisatiecultuur en organisatieklimaat*. Amsterdam, Vrije Universiteit.

NUTTIN J., (1980) *Théorie de la motivation humaine*. Paris, PUF.

PERRON J., (1997) «Présentation d'ensemble du projet d'étude et valeurs de travail des lycéens et des adultes». *L'Orientation Scolaire et Professionnelle*. 26, 1, 3-31.

QUINN R., (1988) *Beyond rational management*. San Francisco, Jossey-Bass.

ROMANO I., (1998) *L'évaluation du personnel. Analyse psychosociale des dysfonctionnements des procédures d'évaluation annuelle dans les organisations*. Thèse de doctorat, Université de Montpellier 3.

RONDEAU A., LEMELIN M. & LAUZON N., (1993) «Pouvoir et mobilisation : le rôle stratégique du vice-président aux ressources humaines». *Revue Européenne de Psychologie Appliquée*, 43, n°1, 13-18.

SAVOIE A. & BRUNET L., (2000) «Les équipes de travail». In : Bernard J.L. & Lemoine C. (Eds). *Traité de psychologie du travail et des organisations*. Paris, Dunod, 171-202.

SAVOIE A. & MARTIN S., (1994) «Les facteurs de l'engagement envers l'organisation chez le personnel d'encadrement d'une grande entreprise de service». In : Patesson R. (Ed.). *La psychologie du travail et les changements technologiques, économiques et sociaux*. Université Libre de Bruxelles, SISH, vol. 1, 291-297.

STEINER D., (1999) «Qu'est-ce qui est juste ?» In : Beauvois J.L., Dubois N. & Doise W. (Eds). *La psychologie sociale*. vol 4, 87-102, Presses Universitaires de Grenoble.

VACHER O. & LEMOINE C., (1995) «L'inter-évaluation, mesure du mérite ou jeu d'alliances ?» *Psychologie du Travail et des Organisations*. 1, n° 1, 35-48.

VITO PISCICELLI P. DE, BAVESTRELLO D. & POZZI E., «Craintes et espoirs par rapport au changement : une enquête sur l'université italienne». In : Rousson M. & Thygesen-Fischer L. (Eds). *Psychologie du travail et transformation de la société*. Neuchâtel, Presses Académiques, 129-139.



**Chapitre II**  
**Facteurs de Motivation**



## **Mobilisation et empowerment<sup>1</sup>**

---

Maurice Lemelin & Nancy Lauzon

### **Le défi des réformes**

Les organisations du secteur public évoluent plus que jamais dans la turbulence. Les forces de l'environnement créent des pressions énormes sur l'ordre établi. L'organisation de coopération et de développement (OCDE) déclarait à cet effet : «L'ouverture croissante de l'économie mondiale confère une importance particulière à la compétitivité et met en relief l'interdépendance des secteurs public et privé. Les citoyens ont des exigences plus diversifiées et plus complexes et, dans le même temps, la capacité des gouvernements à faire face à des problèmes sociaux tenaces est mise en question. L'action gouvernementale se déroule dans un environnement marqué par beaucoup de turbulences et d'incertitudes, et par un rythme de changement qui s'accélère. Un important déficit public des déséquilibres financiers limitent en même temps la marge de manœuvre des pouvoirs publics». (OCDE, 1995).

Ces forces interpellent les décideurs gouvernementaux. Ils s'interrogent sur les fonctions essentielles que les pouvoirs publics doivent assumer, réexaminent les rapports qui unissent l'État aux citoyens et aux entreprises et cherchent à améliorer la livraison des services et des biens publics (OCDE, 1995). Dans cette foulée, plusieurs décideurs entreprennent des réformes. Certes, chaque pays conçoit et réalise ses propres réformes en fonction de ses caractéristiques distinctives dont son histoire, sa culture et son économie. Les initiatives qui les caractérisent sont par conséquent variées. Elles vont des changements superficiels, parfois même par touches progressives jusqu'à une remise en cause profonde de la configuration de la gestion publique.

---

1 Différents mots français ont été suggérés pour traduire le mot empowerment (ex. : habilitation, responsabilisation, autonomisation). Le plus pertinent d'entre eux nous semble celui d'habilitation. Néanmoins, dans le cadre de cet article, nous avons décidé d'utiliser le mot empowerment puisque les traductions qui en sont offertes ne rendent pas totalement compte de la signification que nous accordons à cette notion.

Des analyses de ces initiatives suggèrent d'ailleurs qu'il n'existe pas d'approche idéale pour réaliser une réforme (OCDE, 1995 ; OCDE, 2001). Néanmoins, un consensus semble émerger quant à l'orientation à retenir. L'ancienne approche qui reposait sur la gestion des volumes d'activités, sur l'application des règles et des procédures doit disparaître. Elle doit céder la place à une orientation qui privilégie, de manière générale, la fixation d'objectifs et l'obtention des résultats, dont les besoins des clients constituent un aspect fondamental (OCDE, 1996).

### **L'appel à la mobilisation**

Vu la profondeur des changements visés, certains leaders lancent un appel généralisé à la mobilisation. Et pour cause, ils savent que, sans l'adhésion du personnel, une véritable modernisation de la gestion publique demeurera un vœu pieux. Pour créer cette mobilisation, des leaders font d'ailleurs appel à un des leviers importants de la mobilisation : les activités de communication (RONDEAU et al., 2000). Grâce à ce levier, ils visent à créer les conditions fondamentales d'une véritable mobilisation : sensibiliser le personnel à la nécessité de ce changement, leur démontrer sa légitimité par rapport à la mission de leur organisation, les assurer de l'engagement des décideurs politiques et administratifs et leur offrir une vision de cette modernisation.

Or, l'expérience enseigne que des activités de communication ne suffisent pas pour réaliser un changement en profondeur. Un tel changement exige que les personnes qui œuvrent au sein des organisations publiques s'approprient ces nouveaux modes de fonctionnement qui se fondent sur la prise de décision, l'atteinte des objectifs et la collaboration. Autrement dit, ces personnes doivent acquérir du pouvoir sur une nouvelle réalité organisationnelle, d'où la pertinence de s'intéresser au processus d'empowerment.

### **Le phénomène d'empowerment**

La notion d'empowerment intéresse des chercheurs qui œuvrent dans différents domaines et cela depuis plusieurs décennies. Le terme apparaît en effet dans des écrits de psychologie, de sciences de

l'éducation, de sociologie et des sciences administratives <sup>2</sup>. Ce faisant, certains écrits mettent l'accent sur l'empowerment des personnes, d'autres sur celui de groupes et d'autres encore sur celui de communautés entières.

De nombreuses définitions de l'empowerment ont été proposées selon les conceptualisations et les niveaux d'analyse retenus par les chercheurs <sup>3</sup>. Malgré ces différences, il se dégage un sens général de ces définitions. L'empowerment traduit l'idée suivant laquelle une personne, un groupe, une organisation ou encore une communauté acquiert du pouvoir ou du contrôle sur sa vie ou sa destinée (RAPPAPORT, 1981). Plus précisément, comme Torre (1986, p. 18) le mentionne : «(...) *empowerment is a process through which people become strong enough to participate within, share in the control of, and influence, events and institutions affecting their lives. In part, empowerment necessitates that people gain particular skills, knowledge, and sufficient power to influence their lives*».

Plusieurs chercheurs ont tenté d'évaluer le sentiment d'empowerment d'une personne à un moment donné et dans une situation déterminée <sup>4</sup>. En sciences administratives, les travaux de Thomas et Velthouse (1990) ont inspiré plusieurs de ces recherches. En résumé, ces derniers suggèrent qu'un employé a un sentiment élevé d'empowerment lorsqu'il perçoit qu'il *fait quelque chose de significatif au travail*, c'est-à-dire qu'il a le sentiment d'apporter une contribution utile et importante ; qu'il *est compétent*, c'est-à-dire non seulement qu'il a le sentiment d'avoir les habiletés et les connaissances requises pour réussir un travail mais également qu'il a confiance en sa capacité personnelle d'accomplir de façon adéquate ce qui est nécessaire au succès ; qu'il *peut faire des choix*, à savoir qu'il a le sentiment d'avoir la marge discrétionnaire nécessaire pour décider de la stratégie d'action la plus appropriée et, ce faisant, de se sentir responsable du succès de l'action ; qu'il *a un impact*, c'est-à-dire non seulement qu'il a le sentiment que son action personnelle donne des résultats, qu'elle fait une différence, mais aussi que cette action lui permet de progresser vers un but clairement perçu.

Par conséquent, Thomas et Velthouse (1990) proposent qu'un employé dont le sentiment d'empowerment est élevé témoignera d'un haut niveau de motivation, d'engagement, d'initiative et de persévérance dans l'accomplissement de son travail.

---

2 Pour plus d'information sur le sujet, on peut se référer à N. LAUZON, *L'habilitation des employés dans un contexte d'équipe de travail*. Thèse de doctorat. Montréal, Université du Québec à Montréal, 1997.

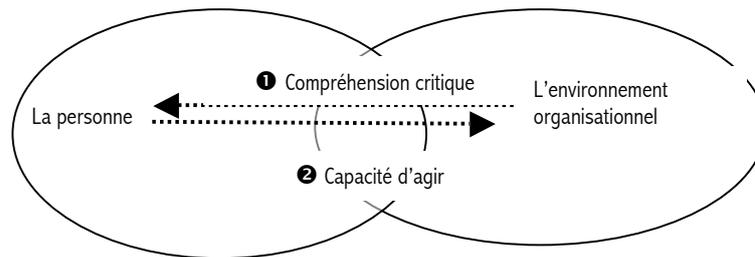
3 Ibid

4 Ibid

### ***Les conditions qui favorisent le sentiment d'empowerment***

Vu l'ampleur du défi, il devient impératif d'examiner les conditions susceptibles d'influencer le sentiment d'empowerment des employés du secteur public. Comme l'illustre la Figure 1, selon nous, deux dynamiques contribuent à ce sentiment. La première est liée à la compréhension critique de l'environnement organisationnel et la seconde à la capacité d'agir sur cet environnement. Évidemment, dans la réalité, ces deux dynamiques sont interreliées.

Figure 1: Le processus d'empowerment



#### ***Comprendre l'environnement***

Selon plusieurs chercheurs, l'empowerment nécessite qu'une personne développe une *compréhension critique* de son environnement (ex. : VANDERSLICE, 1984 ; COX, 1991). Dans un contexte organisationnel, cette condition signifie que l'employé comprend l'orientation et les attentes de l'organisation et qu'il conçoit l'impact des actions qu'il déploie.

Une organisation étant constituée de personnes qui ont des intérêts propres, cette compréhension ne se limite pas à des aspects formels. L'employé doit aussi développer une *intelligence politique*. Il doit être capable d'identifier les groupes d'intérêts qui évoluent au sein de l'organisation, évaluer leur pouvoir respectif ainsi que leur position face à différents enjeux et comprendre leurs modes d'influence. Enfin, pour prendre des décisions éclairées, il doit connaître les sources d'information pertinentes et pouvoir évaluer la disponibilité des ressources (KANTER, 1983 ; MOHRMAN, 1993).

À cet égard, certaines pratiques de gestion des ressources humaines, et plus précisément les activités de communication auxquelles nous nous référons précédemment, peuvent faciliter le

développement de cette compréhension critique. Ces activités peuvent, par exemple, contribuer à expliquer pourquoi et comment certaines décisions sont prises au sein de l'organisation, préciser la marge de manœuvre qui est accordée aux employés et indiquer les ressources allouées pour mettre en œuvre ces décisions (humaines, financières, etc.).

#### *Agir sur l'environnement*

La seconde dynamique réfère à la capacité d'agir de la personne, à la mise en œuvre des stratégies qu'elle élabore. Plusieurs chercheurs mentionnent que le sentiment d'empowerment d'une personne est intimement lié aux caractéristiques de l'environnement dans lequel elle évolue (ex. : RAPPAPORT, 1987). Nous partageons ce point de vue. Toutefois, nous croyons qu'une personne a le sentiment qu'elle peut agir sur son environnement dans la mesure où elle possède un riche répertoire de comportements et que l'organisation lui offre des possibilités de les actualiser. Pour cette raison, notre analyse s'intéresse aux caractéristiques d'un environnement organisationnel et aux compétences qui favorisent le sentiment d'empowerment d'une personne.

### **Les caractéristiques de l'environnement organisationnel et le sentiment d'empowerment**

Quelles sont les caractéristiques de l'environnement organisationnel qui favorisent le sentiment d'empowerment d'une personne ? Poser cette question nous conduit à examiner l'autonomie dans le travail et la participation à la prise de décision. Ces deux notions contribuent en effet à définir les possibilités d'intervenir sur l'environnement organisationnel qui sont formellement accordées à un employé <sup>5</sup>.

Des auteurs affirment que l'autonomie dans le travail et la participation à la prise de décision contribuent à l'empowerment d'une personne. Ainsi, Conger et Kanungo (1988) mentionnent que des

---

5 L'autonomie dans le travail est habituellement définie comme le degré de liberté dont un employé dispose pour planifier son travail (séquence et synchronisation des activités) et déterminer les méthodes utilisées pour l'accomplir (HACKMAN et OLDFHAM, 1975). Quant à la participation à la prise de décision, elle est traditionnellement définie comme le degré d'implication des employés dans la prise de décision (MILLER et MONGE, 1986).

emplois qui offrent une variété des tâches, une signification personnelle, un niveau approprié d'autonomie et de contrôle, un faible niveau de routine et de règles sont susceptibles de favoriser un sentiment d'empowerment chez un employé. Pour ce qui est de la participation à la prise de décision, House (1988) pose qu'une structure favorisant la participation des employés relativement aux décisions et aux conditions de travail qui les touchent directement contribue à hausser leur sentiment d'empowerment.

Des études empiriques ont aussi été menées dans le milieu de l'éducation et celui de la santé pour évaluer le lien entre le sentiment d'empowerment d'une personne et sa participation à la prise de décision (ex. : GRUBER ET TRICKETT, 1987 ; PATTERSON-WESTON, 2000). Bien que les différentes méthodologies retenues rendent difficile une synthèse de leurs résultats<sup>6</sup>, ces recherches suggèrent que la mise en place de structures participatives peut influencer le sentiment d'empowerment d'une personne.

Par conséquent, nous encourageons des interventions liées à l'organisation du travail qui visent, par exemple, à accroître l'autonomie au travail et la participation à la prise de décision. Toutefois, ces interventions devraient être réalisées en tenant compte de trois observations.

D'abord, comme certains auteurs le soulignent, le pouvoir de décision d'un employé ne découle pas uniquement des structures et des mécanismes formels de participation (ex. : GRUBER ET TRICKETT, 1987). L'expérience enseigne que, bien souvent, leur mise en place ne se traduit pas par une hausse du pouvoir dans la prise de décision pour l'employé visé et/ou un plus grand accès à des ressources stratégiques (ex. : information, personnes ressources). Il importe donc d'intervenir également sur les processus informels d'influence qui ont cours dans l'organisation.

Ensuite, le désir des employés de participer à la prise de décision ne doit pas être pris pour acquis. Ce désir peut varier considérablement suivant le mode de participation et la zone de décision visés. À titre d'illustration, les travaux de Mc Glashen Brown (2000) suggèrent que la très grande majorité des enseignants qu'elle a rencontrés désiraient avoir plus de pouvoir au niveau de leur classe et non à celui de l'école. Pour cette raison, il s'avère primordial de bien connaître les attentes des employés avant d'intervenir.

Enfin, la notion de participation à la prise de décision varie considérablement tant dans les écrits que dans la pratique. Pour cette

---

6 Par exemple, les auteurs ont retenu différentes conceptualisations et façons de mesurer la participation et l'empowerment.

raison, toute intervention qui vise à hausser le pouvoir de prise de décision des employés devrait minimalement s'assurer que les zones de prise de décision qui sont offertes aux employés leur permettent d'apporter une véritable contribution et que le type de pouvoir qui leur est délégué est clairement délimité.

### ***Compétences et sentiment d'empowerment***

Plusieurs auteurs insistent sur le fait que l'acquisition et la mise en pratique de compétences favorisent le sentiment d'empowerment d'une personne. Nous regroupons ces compétences selon deux types : les compétences techniques et les compétences sociales.

Au plan des compétences techniques, Conger et Kanungo (1988) insistent pour que les employés reçoivent des formations pour s'assurer qu'ils possèdent les compétences techniques et linguistiques nécessaires à l'accomplissement de leur travail. Sans nier ce besoin, d'autres chercheurs affirment que l'empowerment requiert une formation qui dépasse l'acquisition de compétences techniques. Les employés doivent également développer leurs compétences relativement à la dynamique des groupes et le travail en équipe, la résolution de problèmes et l'exercice de l'influence (ex. : MOHRMAN, 1993 ; VOGT et MURRELL, 1990)

Pour ces raisons, nous croyons qu'une attention particulière devrait être accordée aux activités de formation des employés. À cet égard, Gutiérrez et al. (1995) suggèrent quelques pistes d'action : offrir la possibilité aux employés d'avoir accès à des conférences, des cours et d'autres occasions éducatives, les encourager à participer à ces activités et les récompenser lorsqu'ils investissent dans leur développement (promotions, augmentation de salaire).

Les interventions liées au développement des compétences ne devraient toutefois pas se limiter à des activités formelles de formation. Plusieurs chercheurs ont en effet observé que les compétences nécessaires à l'empowerment d'une personne étaient majoritairement acquises *sur le terrain* (ex. : KIEFFER, 1984 ; LORD et MCKILLOW FARLOW, 1990). Ces interventions devraient aussi favoriser des activités telles que le parrainage, la mutation temporaire des employés d'un groupe de travail à un autre et la création de réseaux de pairs.

### *Le soutien à l'empowerment*

Le processus d'empowerment implique un changement chez l'individu, notamment au plan de sa perception de pouvoir faire des choix et d'avoir un impact. Les recherches empiriques démontrent que cette expérience ne peut se produire dans l'isolement. Cette expérience requiert l'interaction et l'appui d'autres personnes pour se réaliser. Plusieurs chercheurs affirment donc que le soutien est un facteur primordial d'empowerment (ex. : LORD et MCKILLOP FARLOW, 1990 ; LORD et HUTCHINSON, 1993). Dans un contexte organisationnel, nous proposons d'aborder ce soutien selon deux formes principales : les actions du leader et celles du groupe.

Ce soutien se concrétise en effet dans les actions du leader. Celui-ci peut jouer un rôle important dans le processus d'empowerment d'un employé. Il peut faciliter sa prise de décision en lui communiquant de l'information, lui permettre d'accéder à des ressources stratégiques (internes et externes), lui offrir une plus grande autonomie dans le travail ou encore, l'aider à développer ses compétences. Dans le milieu de l'éducation, des recherches récentes ont été menées afin d'évaluer l'influence du style de leadership d'un directeur d'école sur le sentiment d'empowerment des enseignants (ex. : GILD, 2000 ; RICHARDS, 2000 ; MAHER, 2000). Les conclusions de certaines de ces recherches tendent à confirmer l'importance des rôles de soutien joués par le leader.

Il est aussi possible de croire que le rôle joué par le groupe de pairs est tout aussi important dans le processus d'empowerment d'une personne. Comme le mentionnent plusieurs auteurs, l'implication dans le groupe joue un rôle central. Elle offre des possibilités de dialoguer, de développer sa pensée critique, de développer des stratégies pour modifier certaines structures et d'acquérir de nouvelles compétences (ex. : LORD et MCKILLOP FARLOW, 1990 ; TORRE, 1986).

Pour cette raison et comme certains auteurs le recommandent, la création d'équipes de travail est encouragée<sup>7</sup>. Il faut toutefois souligner que le simple fait de mettre en place des équipes n'est pas suffisant. Encore faut-il s'assurer que ces équipes comportent un potentiel d'empowerment pour les employés.

Peu de travaux ont été menés sur les caractéristiques des équipes de travail qui favorisent le sentiment d'empowerment d'une personne. Néanmoins, les travaux qui se sont intéressés à la performance des

---

7 Pour plus d'information sur le sujet, on peut se référer à N. LAUZON, *op. cit.*.

équipes de travail peuvent en guider la création <sup>8</sup>. Ces travaux nous invitent à porter une attention particulière aux caractéristiques suivantes : la stabilité de l'autorité au sein de l'équipe, sa taille et sa composition (ex. : connaissances, habiletés), les ressources dont ses membres disposent (ex. : ressources matérielles), l'existence d'objectifs et de rôles clairs et de délais réalistes pour atteindre les objectifs.

### **Des obstacles à l'empowerment**

Nous observons que, malgré les efforts investis pour réaliser des réformes, le statu quo prévaut encore très souvent. Devant cette observation, nous nous interrogeons : pourquoi en est-il ainsi ? Les lignes qui suivent suggèrent quelques pistes de réflexion.

Nous pensons d'abord qu'une partie de l'explication tient à la profondeur du changement requis. De fait, plusieurs réformes ne se limitent pas à implanter des nouveaux programmes ou de nouvelles procédures. Ces réformes ne s'inscrivent pas dans la logique organisationnelle déjà établie. Elles en appellent une autre basée sur de nouvelles prémisses telles que la satisfaction de la clientèle, la participation à la prise de décision, l'atteinte des objectifs et la collaboration. Ces réformes exigent donc que plusieurs personnes, qui travaillent au sein des organisations publiques, changent leurs modes de fonctionnement. Or, comme nous le savons, derrière ces modes de fonctionnement se profilent de nouvelles façons de penser et d'agir, d'où l'ampleur du défi.

L'expérience enseigne que ce type de changement ne peut être imposé. Les personnes doivent s'approprier graduellement ces nouveaux modes de fonctionnement. Par conséquent, la stratégie retenue pour réaliser un changement en profondeur ne peut se limiter à une approche de changement planifié. La stratégie de changement adoptée doit aussi favoriser l'empowerment des personnes. Elle doit notamment viser à augmenter leur capacité d'agir. Une capacité qui est fortement tributaire du soutien offert par des leaders et des groupes de pairs.

En ce qui concerne le soutien du leader, il est clair que son rôle dépasse largement la gestion et l'allocation de ressources. Lors d'un changement en profondeur, le leader est appelé à agir activement par rapport à d'autres dimensions organisationnelles que nous qualifions de « symbolique » et « d'interface ». Plus concrètement, relativement à

---

8 Ibid.

la dimension symbolique, le leader doit notamment contribuer au développement du sens de changement, en démontrer la légitimité, permettre à une compréhension commune de se développer et encourager les employés à expérimenter de nouveaux modes de fonctionnement. Pour ce qui est de la dimension d'interface, compte tenu de l'importance accordée à la satisfaction de la clientèle, le leader est amené à s'impliquer dans la collecte de l'information provenant de l'extérieur, à diffuser cette information au sein de son organisation, à participer à la traduire dans des objectifs opérationnels, etc.

Par conséquent, nous pouvons nous demander : jusqu'à quel point les gestionnaires du secteur public ont-ils pu développer ces compétences ? Ces rôles exigent, par exemple, de savoir créer des alliances avec de nouveaux partenaires, de gérer des conflits, de persuader différents acteurs du bien fondé d'un changement. Ce sont là des compétences qui, dans un système bureaucratique, sont souvent peu requises. Qui plus est, nous pouvons nous demander : jusqu'à quel point ces gestionnaires disposent-ils du pouvoir pour jouer ce rôle de leader ? On ne peut ignorer le fait que la centralisation du pouvoir de décision et les règles bureaucratiques caractérisent encore un grand nombre d'organisations du secteur public. Certes, plusieurs de ces règles sont utiles, voire nécessaires. Nous ne pouvons gérer des organisations qui comptent des milliers d'employés sans un minimum d'encadrement procédural. Cependant, dans certains cas, ces règles acquièrent une telle importance qu'elles limitent grandement les possibilités des gestionnaires de jouer un véritable rôle de leader.

Nous avons également souligné l'importance du soutien du groupe pour favoriser l'empowerment d'un employé. Dans le secteur public, l'organisation du travail s'inspire encore très souvent des principes du taylorisme. Ces principes sont d'ailleurs fréquemment renforcés par de nombreuses clauses de convention collective qui freinent l'autonomie dans le travail et la participation à la prise de décision. Il n'est donc pas étonnant que non seulement plusieurs employés aient l'impression d'avoir peu de choix dans la réalisation de leur travail mais également qu'ils aient de la difficulté à évaluer leur contribution à la mission de l'organisation. Puis, tout aussi important, cette organisation du travail « compartimentée » freine sans aucun doute l'établissement de la collégialité, d'une véritable collaboration entre les employés. Or, des travaux récents suggèrent que cette collégialité s'avère être un levier fondamental pour l'empowerment. Elle permet aux employés de débattre de leurs perceptions, de développer leurs compétences, etc.

Enfin, comme nous l'avons mentionné, l'empowerment exige une compréhension de l'environnement organisationnel. Comme le secteur

gouvernemental répond à une logique politique et souvent à court terme, les orientations ne sont pas toujours faciles à comprendre et à expliquer. Parfois même la cohérence est remise en question. Les virages sont fréquents. Les décisions sont régulièrement soumises aux aléas des groupes externes de pression. L'employé peut alors perdre le sens du travail qu'il accomplit.

Pour toutes ces raisons, nous considérons qu'un changement en profondeur exigera non seulement du temps mais également d'intervenir sur différentes dimensions de la réalité organisationnelle. Non moins important, nous devons nous assurer que les gestionnaires qui sont appelés à jouer un rôle de leader aient la possibilité de développer les compétences requises et puissent eux aussi profiter de soutien. Trop souvent, par le passé, les interventions qui visaient l'empowerment des employés ont oublié ces acteurs-clés de changement.

### **Bibliographie**

CONGER J.A. et KANUNGO R.N., (1988) «The empowerment Process : Integrating Theory and Practice», *Academy of Management Review*, Vol. 13, No. 3, pp. 471-482.

COX E.O., (1991) «The critical role of social action in empowerment oriented groups. Special Issue : Social action in group work», *Social Work with Groups*, Vol. 14, Nos 3-4, pp. 77-90.

GILD L.S., (2000) *Transformational Leadership Practices of Secondary Principals in Selected Alternative Schools*, Thèse de doctorat, University of Pittsburgh.

GUTIÉRREZ L., GLENMAYE L. et DELOIS K., (1995) «The organizational context of empowerment practice : implications for social-work administration», *Social Work*, Vol. 40, No 2 (mar), pp. 249-258.

GRUBER J. et TRICKETT E.J., (1987) «Can we empower others ? The paradox of empowerment in an alternative public high school», *American Journal of Community Psychology*, Vol. 15, pp. 353-372.

HOUSE R.J., (1988) «Power and Personality in Complex Organizations», in : *Research in organizational behavior*, sous la direction de B.M. Staw et L.L. Cummings, Vol. 10, Greenwich CT, JAI, pp. 305-357.

KANTER R.M., (1983) *The change masters*, New York, Simon & Schuster.

LORD J. et MCKILLOP FARLOW D., (1990) «A Study of personal empowerment : Implications for health promotion», *Health Promotion*, Vol. 29, No. 2, pp. 2-8.

LORD J. et HUTCHINSON P., (1933) «The process of empowerment : Implications for theory and practice», *Canadian Journal of Community Mental Health*, Vol. 12, No. 1 (spring), pp. 5-22.

MC GLASHEN BROWN J., (2000) *Teacher Desires for Power : A Micropolitical Examination*, Thèse de doctorat, Southern Illinois, University of Carbondale.

MAHER M. C., (2000) *A Model for Understanding the Influence of Principal Leadership Upon Teacher Empowerment as Mediated by School Culture*, Thèse de doctorat, Missouri, University of Missouri – Columbia.

MOHRMAN S.A., (1993) «A perspective on Empowerment», GEO Publication, G93-6(226), Center for Effective Organizations, School of Business Administration, University of Southern California, Los Angeles.

OCDE, (1996) *L'administration à l'écoute du public : Initiatives relatives à la qualité du service*, Paris, OCDE.

OCDE, (1995) *La gestion publique en mutation : les réformes dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE.

OCDE, (2001) *Construire aujourd'hui l'administration de demain*, Paris, OCDE.

PATTERSON-WESTON L.K., (2000) *The relationship of centralization, principal behavior, and perceptions of empowerment among middle school teachers in selected New York City public schools*, Thèse de doctorat, New York University.

RAPPAPORT J., (1981) «In Praise of Paradox : A Social Policy of Empowerment Over Prevention», *American Journal of Community Psychology*, Vol. 9, No. 1, pp. 1-25.

RAPPAPORT J., (1987) «Terms of Empowerment/Exemplars of Prevention : Toward a Theory for Community Psychology», *American Journal of Community Psychology*, Vol. 15, No. 2, pp. 121-148.

RICHARDS P.H., (2000) *Shared decision making : principals' facilitative leadership and teacher sense of efficacy*, University of Albany, State University of New York.

RONDEAU A., LEMELIN M. et LAUZON N., (2000) «Les pratiques de mobilisation : vers une typologie d'activités favorisant l'implication au travail et l'engagement organisationnel » in : COTE M. et HAFSI T. (dir.) *Le management aujourd'hui – Une perspective nord-américaine*, Québec, Presses de l'Université Laval, pp. 953-960.

THOMAS K.W. et VELTHOUSE B.A., (1990) «Cognitive Elements of Empowerment : An «Interpretive» Model of Intrinsic Task Motivation, *Academy of Management Review*, Vol. 15, no. 4, pp. 666-681.

TORRE D.A., (1986) «*Empowerment : Structured conceptualization and instrument development*», Thèse de doctorat, Cornell University.

VANDERSLICE V., (1984) «Empowerment : A Definition in Process », *Human Ecology Forum*, Vol. 14, Nos 1-2-3.

VOGT J.F. et MURRELL K.L., (1990) *Empowerment in organizations : How to Spark Exceptional Performance*, San Diego (CA), University Associates Inc.



## **Les instruments de la motivation du fonctionnaire, de l'intéressement à la considération**

---

Frédérique Pallez

Pour un chercheur en gestion, la motivation est un objet difficilement appréhendable. Les déterminants psychologiques des comportements des acteurs sont en effet hors de son champ d'analyse. En revanche, si on se limite à l'analyse des leviers qu'utilise une organisation pour susciter ou modifier les comportements de ses agents dans le sens voulu, on peut construire une approche « gestionnaire » de la notion de motivation. En d'autres termes, si on ne peut approcher la motivation, on peut au moins analyser les conditions organisationnelles de création de cette motivation. Dans cet article nous allons donc déporter le regard sur cette interface entre comportements et organisation, et analyser la plus ou moins grande adéquation du comportement des agents avec les objectifs et les injonctions de l'organisation, en relation avec les méthodes et les instruments utilisés. Ce sont les conditions dans lesquelles cette adhésion des individus se traduit dans les faits qui feront l'objet de notre analyse, notamment dans les situations de changement de l'organisation. Peut-on alors confondre adhésion et motivation, ceci est une autre histoire...

Dans ce texte, nous nous limiterons au champ des organisations publiques, et nous nous appuyerons sur différentes recherches, menées selon diverses méthodologies, recherches-interventions ou séminaire de recherche, qui nous ont permis d'observer et d'expérimenter les méthodes destinées à obtenir un résultat donné des salariés ou, plus généralement, une coopération à une politique. Partant du postulat que « la motivation se gère et se construit » (LEVY-LEBOYER, 1998), nous analyserons les principes qui nous semblent régir les méthodes rencontrées. En cela, nous opérerons une deuxième réduction de la thématique proposée, car les déterminants organisationnels de la motivation seront traités essentiellement sous l'angle des dispositifs de gestion. Nous n'aborderons pas en particulier le vaste champ du leadership, qui constitue un sujet à part entière.

L'essentiel de notre analyse consistera à opposer deux catégories de méthodes, non exclusives l'une de l'autre, que nous symboliserons par deux mots : l'intéressement et la considération, que nous expliciterons plus loin. Très schématiquement, il s'agira de montrer qu'à côté des méthodes fondées sur la quantification d'objectifs, et la rétribution directe ou supposée en fonction de ces objectifs, existe une autre manière de prendre les choses, fondée sur la considération de la personne et de son travail. On verra que ces deux voies renvoient à des instruments différents, et que dans un contexte d'organisation publique, la deuxième peut être très féconde.

## **Une vision mécaniste et économiste des comportements**

### ***Intéressement et logique d'acteurs***

Il est d'usage courant, à la fois chez les chercheurs et les praticiens, de mettre en avant un des premiers leviers de la motivation dans une organisation : celui de la rétribution. Le salarié, en tant qu'agent économique, attend en effet de l'organisation une rétribution équitable du travail qu'il fournit, à la hauteur des efforts consentis ou des résultats atteints. Cette composante d'échange entre un individu et l'organisation est évidemment déjà présente dans le salaire, mais l'analyse montre que des stimulations supplémentaires sont nécessaires, car la motivation n'est pas un état permanent et intrinsèque à l'individu, elle doit être « produite ». D'où la mise en place, dans les cas qui s'y prêtent, de systèmes de rémunérations variables, fonction du mérite de l'individu, l'exemple le plus pur en étant l'intéressement aux résultats. C'est ainsi que les professions commerciales, notamment, pratiquent assez couramment la rémunération proportionnelle au chiffre d'affaires.

Cela dit, si l'évaluation du travail de l'individu ou de ses résultats, et la rétribution qui y est liée, a un impact direct sur son comportement, il est une autre manière d'obtenir des résultats très similaires sans préciser la rétribution, et même sans expliciter le système d'évaluation. De nombreux travaux de recherche en gestion ont en effet mis en évidence l'influence des instruments de gestion sur les comportements, et ont explicité le fait que les agents se comportent de manière à optimiser les paramètres sur lesquels ils se *sentent* jugés (BERRY, 1983 ; MOISDON, 1997 ; RIVELINE, 1991). En d'autres termes les comportements sont formatés indépendamment de l'explicitation du système de jugement et de rétribution auquel est soumis l'agent.

L'instrumentation de gestion, utilisée de manière personnalisée pour rétribuer individuellement les acteurs, ou appliquée anonymement dans une organisation à des fins gestionnaires, est donc un premier levier, très important, pour modeler les comportements, et qui peut jouer de manière plus ou moins consciente de la part à la fois de ceux qui le mettent en œuvre et de ceux qui le subissent. Automatismes qui ont l'air d'être loin de l'intentionnalité que suppose le concept de motivation, mais de toute évidence stimulants puissants de l'action de chacun.

### ***Des limites aux dispositifs incitatifs***

Quoi qu'il en soit, on peut faire plusieurs remarques par rapport à cette vision mécaniste, si l'on juge son efficacité à guider et prédéterminer les comportements des acteurs.

D'une part, quand elle est utilisée sciemment pour asseoir une rétribution, elle se heurte à toute une série d'obstacles dans sa mise en œuvre concrète : difficulté à quantifier les résultats de l'activité, à choisir des objectifs à la fois pertinents et mesurables, et à calibrer la rétribution, effets de seuil, etc.

D'autre part, elle encourt toutes les critiques faites classiquement aux instruments de gestion, avec leur cortège d'effets pervers, dont on trouve de nombreux exemples dans la littérature de la recherche en gestion.

Par ailleurs, nous voudrions mettre l'accent sur un point souvent négligé, mis en évidence notamment par le sociologue James March (MARCH, 2000): c'est l'intérêt d'un droit à l'erreur pour les salariés, et donc l'instauration de dispositifs organisationnels qui ne repèrent pas, ou du moins ne visibilisent pas les petites erreurs. Ce point semble aller à l'encontre des principes de transparence, de responsabilisation et d'incitation si souvent mis en avant en matière de management ; il nous semble pourtant important pour libérer l'initiative des individus et peut conduire à condamner des systèmes d'incitation trop mécaniques parce que trop précis, et donc trop « transparents ».

Dans le cas des organisations publiques, plus spécifiquement, ces dispositifs ne sont pas toujours possibles à mettre en œuvre, que ce soit en raison de la nature des tâches, ou, pour ce qui concerne les incitatifs monétaires directs, en raison des règles de rémunération des fonctionnaires. En outre, dans ces organisations où persiste dans la culture l'idée d'une mission de service public, le système d'intéressement peut venir en contradiction avec ces valeurs, et devenir inopérant. C'est ainsi qu'à La Poste, nous avons observé que certains des agents, auxquels on avait confié des tâches commerciales,

avec des objectifs quantifiés de résultat, en sus de leurs autres tâches, effectuaient des compromis entre leurs diverses activités, sans nécessairement chercher à optimiser leur activité commerciale (FIXARI, MORAIS et PALLEZ, 1997).

Enfin, ces mécanismes d'incitation sont en général inopérants dans des situations non stabilisées, qu'il s'agisse d'un changement important de l'organisation, ou même de sa création. En effet, dans ces situations, les acteurs sont amenés à construire eux-mêmes un projet, à définir de nouvelles pratiques, de nouvelles relations avec les entités qui les entourent, et les paramètres qui permettraient de cadrer des objectifs sont eux-mêmes à définir. Nous avons un exemple extrême de ce type de situation dans la thèse d'Aude Terray portant sur l'histoire de la Direction de la Prévision au ministère des Finances (TERRAY, 2001). On y voit en effet comment une poignée de pionniers, mus par une vision de l'Etat et du rôle de la science économique, ont créé la fonction de la prévision au sein du ministère, tout en créant simultanément la structure qui portait cette fonction. Il est clair dans ce type d'exemples qu'aucun incitatif « gestionnaire » ne stimulait leur motivation, pourtant très affirmée, le rôle des idées et du leader de l'équipe étant prépondérants. Mais il est tout aussi instructif de voir comment, quand la structure commence à se stabiliser, la nécessité de réfléchir à ces stimulants de la motivation réapparaît. Sans transposer termes à termes les situations, il nous semble que les différentes tentatives de changement qu'on repère actuellement dans le secteur public, notamment dans l'administration étatique, et qui sont parfois rangées dans la rubrique « réforme de l'Etat », renvoient à des situations où les déterminants de la motivation des agents, qu'il s'agisse des cadres dirigeants, ou de leurs collaborateurs, ne peuvent être exclusivement produits par des incitatifs gestionnaires.

Nous ne détaillerons pas plus avant ces aspects. Nous voudrions en revanche nous pencher maintenant plus longuement sur une autre catégorie de méthodes, en partant des enseignements acquis dans un séminaire de recherche consacré à la mobilité dans les fonctions publiques.

## **Des dispositifs qui marquent la considération et créent la confiance**

En effet les travaux du séminaire « Fonctionnaires » organisé par l'auteur avec le concours de la DGAFP et de l'Ecole de Paris du management, entre janvier 1998 et juillet 1999, sur le thème apparemment restreint mais symbolique de la *mobilité* des fonctionnaires, ont permis de mieux comprendre les conditions de changements réussis, non seulement en matière de mobilité, mais plus généralement, en matière de gestion des ressources humaines dans l'administration (PALLEZ, 2001). Ont été analysées à la fois des grandes opérations de reconversion et de réforme des structures, mais également la mise en place de nouvelles méthodes de GRH, destinées à s'appliquer au quotidien. C'est ainsi qu'ont été passées en revue les reconversions de la douane, d'un hôpital, les nouvelles méthodes du ministère de l'Equipement, de l'Armée de terre, les restructurations de La Poste, etc.

La « réussite » des diverses expériences qui ont été analysées tenait notamment au fait que le personnel avait accepté les changements proposés et adhéré aux méthodes mises en place. Il semblait donc qu'au-delà des systèmes de paramètres de gestion, agissant comme des incitatifs pour renforcer des logiques d'acteur, comme on vient de l'évoquer, d'autres types de dispositifs sont susceptibles d'être utilisés.

Nous caractériserons les méthodes de GRH qui ont permis ces succès par deux termes, la considération et la confiance, que nous allons expliciter.

### ***Marquer de la considération***

À l'anonymat et au caractère automatique des systèmes incitatifs qui viennent d'être évoqués en partie I s'opposent des dispositifs qui mettent l'accent sur la personnalisation, le symbolique, la compréhension des identités.

### ***La personnalisation de la gestion***

La considération des personnes passe notamment, en matière de GRH dans le secteur public, par la personnalisation de la gestion, qui va à l'encontre de l'égalitarisme un peu mécanique résultant de l'application des règles administratives du statut, et permet à la fois d'adapter le plus finement possible les profils et les postes, mais aussi de tenir compte de contraintes personnelles ou familiales lors des

changements de poste, de localisation géographique ou tout simplement d'organisation du travail. Il s'agit en fait de trouver un équilibre entre l'application de règles collectives et un suivi personnalisé, sans renoncer au cadre collectif. Cette personnalisation de la gestion est naturellement favorisée par le fait que le statut des fonctionnaires impose une multitude d'actes administratifs qui sont tous une occasion de «faire de la GRH», en d'autres termes de s'intéresser directement au dossier de l'agent.

Mais c'est surtout la procédure de l'entretien individuel, mise en œuvre sous des formes différentes selon les administrations, qui, progressivement, constitue un des supports les plus répandus de cette personnalisation. Nous reviendrons un peu plus loin sur l'entretien d'évaluation car c'est un dispositif complexe qui ne joue pas uniquement sur la personnalisation. Mais donnons tout de suite un exemple du rôle que peut jouer ce type de dispositif en termes de personnalisation. Le ministère de l'Agriculture et de la Pêche a par exemple créé depuis plusieurs années un système de gestion personnalisée fondé sur un échelon interrégional d'inspection : les inspecteurs généraux consacrent une part non négligeable de leur temps à l'écoute attentive des demandes émanant de l'ensemble des agents, depuis le directeur départemental jusqu'au plus obscur adjoint administratif d'un service déconcentré ; ils jouent un rôle très important d'interface entre la gestion collective, celle des mutations et des avancements, et le traitement au cas par cas, que leur permettent d'assurer les rendez-vous qu'ils accordent dans les DDE<sup>1</sup>.

Une telle personnalisation est-elle cependant compatible avec une gestion de masse ? Sans doute la solution doit-elle être cherchée, dans certains ministères, du côté de la déconcentration, mais aussi dans la mise en place, localement, de dispositifs spécifiques (par exemple les « cellules de mobilité » qui mènent des opérations de reconversion à La Poste, aux douanes et dans certains hôpitaux), ou encore dans les toutes petites équipes qui gèrent au quotidien certains grands corps de l'Etat (Mines, Télécom, chargés de mission gérant les ingénieurs des Ponts ou des TPE). Ceci a évidemment un coût.

### *Le temps de la palabre*

La gestion du temps est également une composante essentielle des gestions de personnel, notamment dans les contextes de changement, qu'il s'agisse de maîtriser le timing de grandes opérations de réforme, ou, plus quotidiennement, de mettre en place de nouvelles

---

1 Directions départementales de l'Équipement.

règles de procédures de gestion. Cette gestion du temps fait partie des signes de considération vis-à-vis des personnes, qui vont jouer ensuite sur leur implication dans la réforme.

De manière générale, quelle que soit l'ampleur du changement, du temps doit être laissé à la «palabre», même si le schéma de l'opération est déjà clairement dessiné. Ce temps est également nécessaire pour instruire de manière plus personnalisée les contraintes des agents et mettre en place d'éventuels dispositifs d'accompagnement.

Notons que la mise en œuvre concrète de ces principes peut conduire à étaler sur des durées non négligeables certains projets. Dans les opérations un peu exceptionnelles de fermetures de site et de reconversion, une durée de l'ordre de un à deux ans a été mentionnée par les responsables des projets comme raisonnable (Poste, Direction de la Comptabilité Publique), pour construire les solutions sans laisser pourrir les situations, mais des opérations de plus grande ampleur peuvent se dérouler sur plusieurs années (Douanes).

*Reconnaissance du travail et des compétences : des rétributions symboliques*

On a déjà mentionné le fait que, dans le secteur public notamment, les incitatifs financiers étaient souvent inadéquats. D'autres méthodes existent pour marquer la reconnaissance du travail et des compétences d'un agent.

En premier lieu, des systèmes de « donnant-donnant » se mettent en place spontanément avec l'encadrement de proximité. C'est ainsi que, lors d'une recherche sur la régulation des autobus parisiens, au sein de la RATP, nous avons pu observer par exemple comment les machinistes coopératifs, c'est-à-dire enclins à dépasser leurs horaires normaux pour résoudre une difficulté ponctuelle sur la ligne, se voyaient « rétribués » par les régulateurs de ces lignes par un décompte « généreux » des temps supplémentaires effectués, et par divers arrangements ultérieurs dans l'organisation des services (HATCHUEL, NOBRE et PALLEZ, 1997).

La motivation peut être aussi provoquée et surtout alimentée par la reconnaissance de la compétence. Ainsi, dans les établissements universitaires, à l'occasion de l'implantation d'un logiciel de gestion des enseignements (nommé Apogée), on a pu observer qu'un certain nombre d'agents administratifs, y compris de faible catégorie, s'impliquaient spontanément et sont devenus assez vite, dans l'unité où ils se trouvaient, les spécialistes reconnus du logiciel. La difficulté était que l'on ne pouvait, compte tenu des règles de promotion dans la

Fonction publique, obtenir leur passage en catégorie supérieure malgré la compétence acquise. Des substituts symboliques ont donc été trouvés, qui, même s'ils ne remplacent pas la promotion, ont le mérite de marquer aux individus concernés, indépendamment de leur niveau hiérarchique, la reconnaissance de la compétence acquise spontanément : attestation de compétence pouvant être utilisée lors d'une mobilité dans un autre établissement, primes symboliques ; la constitution d'un réseau des « gestionnaires Apogée », permettant d'échanger par internet des informations techniques sur le système, a également été l'occasion valorisante de marquer l'appartenance à une communauté de spécialistes.

#### *La reconnaissance des identités collectives*

Dans ce dernier exemple, une composante importante apparaît, celle de la reconnaissance de l'individu comme membre d'un collectif. Or ce point apparaît de manière récurrente dans de nombreuses expériences : la reconnaissance et la valorisation de l'individu, sources de motivation, passent souvent d'abord par la reconnaissance d'une identité professionnelle, liée à une institution, à un métier, ou au collectif de travail élémentaire.

Pour certains métiers (enseignants-chercheurs par exemple), la valorisation du travail effectué passe même explicitement par ce collectif puisque c'est le jugement par les pairs, institutionnalisé dans un certain nombre de procédures d'évaluation, qui est à l'origine d'un certain nombre de rétributions en termes de carrière, tandis qu'il participe, par la constitution et la circulation de la réputation, aux rétributions symboliques.

Mais plus généralement, en dehors même de procédures d'évaluation liées à la gestion des carrières, on observe que la motivation des enseignants-chercheurs puise ses sources, pour une grande part, dans une logique purement professionnelle. Ainsi, une recherche récente (KLETZ et PALLEZ, 2001) menée sur les mécanismes de constitution de l'offre de formation dans les établissements universitaires montre le rôle prédominant des enseignants-chercheurs dans l'impulsion qui mène à la création de nouveaux diplômes. Même si une politique d'établissement peut lancer quelques mots d'ordre généraux et essayer d'orienter thématiquement les créations de diplômes, la motivation de ceux qui proposent de nouveaux projets repose essentiellement sur une logique professionnelle qui vise à valoriser le champ de sa recherche dans ses enseignements, à se constituer un domaine d'expertise identifiable par

les pairs, et, le cas échéant, à renforcer les moyens d'une équipe de recherche.

On observe, dans un certain nombre d'administrations, que les sentiments d'appartenance forts des individus à un groupe sont entretenus par des rites (fête annuelle de l'administration de la mer) ou des actes symboliques (comme le réveillon passé la veille de l'ouverture du grand marché intérieur par la hiérarchie des douanes dans un poste frontière). À ce titre, ils évoquent le triptyque rites - mythes - tribus théorisé par Claude Riveline (RIVELINE, 1993) : pour celui-ci, en effet, les collectivités qui «fonctionnent» bien sont assimilables à des «tribus», observant des rites et partageant des mythes, chacun des trois pôles requérant la présence de l'autre.

Or ces identités collectives, d'origine professionnelle, ne sont plus aussi stables dans le contexte actuel (DUBAR, 2000), et souvent peu prises en compte dans les mouvements de réforme incessants qui agitent de plus en plus les organisations, y compris publiques. Pourtant, comme elles sont peut-être d'autant plus valorisées qu'elles sont fragiles, les sources de fierté collective, de statut symbolique, que sont les collectifs professionnels, constituent un levier sur lequel les gestionnaires les plus astucieux peuvent s'appuyer pour mener leur politique de changement.

### ***Créer la confiance***

Si de nombreux exemples montrent la fécondité de dispositifs permettant de marquer de la considération aux individus, il ne faudrait pas en déduire, à l'inverse, que toute notion de règle collective et de dispositifs formalisés est contre productive par rapport aux objectifs de motivation et d'adhésion des membres d'une organisation aux objectifs de cette entité. Il existe en effet un deuxième ingrédient qui joue un rôle majeur dans cette adhésion, c'est la confiance de l'agent, émanant d'une connaissance et d'une stabilisation minimum des règles qui régissent son travail. En d'autres termes, il faut qu'existent des points de repère par rapport auxquels construire son activité professionnelle. Quels sont-ils dans les organisations publiques que nous avons étudiées ?

Le rétablissement ou la création de la confiance passe souvent par des dispositifs de contractualisation, ou par l'instauration de règles qui contribuent à réduire l'incertitude pour les agents : à partir du moment où on établit une certaine transparence avec les agents, où on visibilise leurs itinéraires, où on signe des engagements avec eux mais aussi avec leurs responsables hiérarchiques, beaucoup d'obstacles tombent et on obtient leur coopération, voire leur motivation.

Paradoxalement, le surplus de bureaucratie (au sens d'une formalisation accrue des règles) peut contribuer à la motivation (ALBERT, FRANCFORT et RENAUD SAINSAULIEU, 1997). Cette contractualisation peut prendre différentes formes : par exemple des chartes fixant un cadre de règles et de principes guidant la gestion du personnel, comme à l'Education nationale, au ministère de l'Equipeement, dans les préfetures ; ou encore, comme à France Télécom, des contrats de mise à disposition avec clause de retour pour les agents qui acceptent d'aller temporairement dans une région déficitaire en personnel.

Il existe d'autres dispositifs de contractualisation, qui concernent davantage les cadres responsables que l'ensemble des personnels, et qui se développent, comme les lettres de mission, donnant des objectifs et fixant les procédures et les instruments de leur évaluation ; ces systèmes sont en vigueur par exemple dans les Directions Départementales de l'Equipeement, ou au Ministère de l'Economie et des Finances, pour les Trésoriers-payeurs généraux. ...

Mais d'autres dispositifs formalisés ont des vertus analogues, dès lors qu'ils possèdent cette même caractéristique de fournir un cadre à l'action du salarié : règles, procédures, systèmes de « coaching » qui guident le travail quotidien, etc. Ce formatage du travail est par exemple utilisé pour encadrer le travail de commerciaux mis en place à La Poste. Il peut être vécu comme contraignant (et l'on retrouve alors les effets de l'instrumentation de gestion), mais il peut aussi être vécu comme indispensable à la réalisation du travail par certains agents, notamment dans les métiers « de guichet » des différentes administrations, ou plus généralement dans les métiers qu'on appelle « face public » (KLETZ et PALLEZ, 1996). En effet, on observe dans beaucoup de services publics en relation directe avec les usagers, notamment dans les administrations d'action sociale, un report sur les agents de base de la tâche de « qualification » des situations individuelles des assujettis par rapport à la réglementation sociale, et une absence de prise en compte organisationnelle du contenu de ces tâches. En quelque sorte, l'organisation ignore l'espace décisionnel qu'elle laisse à l'agent, et le laissera, par exemple, interpréter en situation la notion d' « enfant à charge », ou de « personne isolée ». Ce manque de cadres est alors vécu comme très déstabilisant par les agents qui se trouvent en porte à faux par rapport à la définition officielle de leurs tâches, et, in fine, en position d'exercer une fonction officieuse de « magistrature sociale » (CHOQUET et SAYN, 2001).

Enfin, l'existence de cadres a une vertu supplémentaire, celle de fournir des garanties d'équité aux salariés. Or si l'équité ne déclenche pas forcément la motivation, l'arbitraire, à l'inverse, est source de

démotivation. De ce point de vue, tout système de gestion objectivant un certain nombre de caractéristiques de l'activité, si imparfait et incomplet qu'il soit, fournit, s'il est utilisé comme base de discussion, et non de manière mécanique, une aide à la motivation des personnels. C'est ainsi que la mise au point d'un modèle permettant d'évaluer la charge de travail des magistrats d'un tribunal (PALLEZ, 2000) a permis de répondre à une demande d'équité dans l'allocation des postes aux différents tribunaux, et que, en interne, un certain nombre de débats sur la répartition du travail entre les magistrats ont pu s'appuyer sur cet outil.

À l'issue de ce développement, le lecteur pourrait croire que nous réintroduisons subrepticement les dispositifs de gestion formalisés, et même quantifiés, dont nous avons critiqué l'efficacité dans la première partie de ce texte. En fait, il faut comprendre que ce n'est pas la nature des outils qui est en cause – car il peut s'agir des mêmes –, mais leur mode d'utilisation, qui est sensiblement différent. En l'occurrence, nous opposons un usage d'incitatif mécanique de certains de ces outils à un usage de cadrage de l'activité, mobilisé conjointement aux dispositifs de prise en considération de l'individu, évoqués un peu plus haut. C'est donc bien dans cette mobilisation conjointe que l'on peut trouver ou construire, de notre point de vue, des sources de motivation pour les agents.

### **Evaluation et motivation**

Nous voudrions, pour terminer, nous pencher sur un des dispositifs de gestion des ressources humaines les plus emblématiques, l'évaluation. En effet, il constitue de l'avis de nombreux praticiens un levier pour motiver les personnels et nous semble pouvoir être analysé avec la grille que nous avons proposée. Nous commencerons par l'évoquer sous l'angle restreint de l'entretien d'évaluation, pour en venir à un point de vue plus général, en évoquant les systèmes d'évaluation en cours d'élaboration à l'INRA et au CNRS pour les laboratoires et les chercheurs.

### ***L'entretien d'évaluation***

L'entretien d'évaluation nous semble une illustration intéressante de la nécessité de marier les deux approches que nous avons commentées en partie II, une approche procédurale qui s'appuie sur

l'énonciation de règles et de cadres impersonnels, une approche personnalisée qui exploite la proximité de l'individu.

En effet, les multiples expériences de mise en place, dans le secteur public<sup>2</sup>, des entretiens d'évaluation montrent que si l'entretien est bien destiné à une écoute individualisée des agents, il doit, pour éviter le face-à-face stérile, reposer sur un certain formalisme, s'appuyer sur une objectivation des jugements, voire une quantification. C'est en ce sens que les indicateurs de gestion formalisés que nous évoquions en première partie peuvent trouver une utilisation plus féconde que dans une philosophie purement mécaniste d'incitation. Le débat sur l'activité d'un agent à partir d'une base objectivée devient en effet beaucoup plus riche car il permet de faire ressortir les spécificités individuelles des pratiques ou des situations rencontrées qui ne peuvent être prises en compte dans un indicateur synthétique. Cette mise à jour des pratiques individuelles participe alors à l'attitude de reconnaissance du travail de l'agent, car il permet d'abord d'accéder à la connaissance du contenu de ce travail.

Un deuxième élément clé dans la mise en place des entretiens d'évaluation tels qu'on les voit se développer dans l'administration est le mariage entre l'entretien individuel et l'entretien collectif. Nous avons mis l'accent plus haut sur la nécessité de la considération vis-à-vis de l'individu, mais aussi vis-à-vis du collectif de travail auquel il se réfère. C'est pourquoi des entretiens « d'équipe » sont de plus en plus souvent réalisés, modalité souvent plus pertinente pour discuter de l'activité, mais aussi plus « confortable », pour des agents des catégories les plus basses, que le face à face avec le responsable hiérarchique.

### ***Des dispositifs d'évaluation hybrides***

Au-delà de l'entretien d'évaluation lui-même, les procédures d'évaluation en général paraissent être des leviers importants de la GRH, et dans les systèmes les plus élaborés que nous connaissons, nous retrouvons l'hybridation des méthodes que nous avons caractérisée ci-avant. Un exemple en est l'évaluation de la recherche dans les organismes publics (INRA, CNRS) où sont mis en place progressivement des systèmes sophistiqués, fondés sur le principe de la « multi-évaluation » (CNRS-Avenir, 2000). Qu'entend-on par

---

2 Voir par exemple les « guides pour l'entretien d'évaluation » édités par le Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement. Les procédures mises en place par l'INRA sont également instructives.

multi-évaluation ? Il s'agit de croiser les regards et les types d'évaluation, pour jouer sur ses différentes facettes :

- évaluation par les pairs / évaluation par le responsable hiérarchique ;
- évaluation individuelle/ évaluation collective (du laboratoire ou de l'équipe) ;
- évaluation hiérarchique (par le directeur du laboratoire) / évaluation-coaching, sous forme de « points-carrières » (par un responsable GRH).

À ces procédures d'évaluation peuvent être accolées des procédures de contractualisation, du moins en ce qui concerne les responsables du haut de la hiérarchie de l'organisme.

À l'INRA, en particulier, a été menée il y a quelques années une réforme globale du management, de la gestion des ressources humaines et des méthodes d'évaluation, dont nous donnons quelques éléments ci-dessous. On peut y retrouver une illustration des principes qui viennent d'être évoqués.

En ce qui concerne le management, une charte précise à présent les rôles de chacun, avec un système de lettres de mission. Les chefs de département, pivots du système, gèrent les unités. Un point essentiel est que les départements contractualisent leur plan stratégique avec la direction, et sont soumis à une évaluation rigoureuse, par une commission mixte composée par la direction de l'INRA, des experts, en majorité étrangers, et des industriels, qui présente un rapport à la direction et au Conseil Scientifique de l'organisme.

Les chefs de département organisent l'évaluation quadriennale de leurs unités, en nommant à chaque fois une commission d'évaluation ad hoc. Cette évaluation, appuyée sur le contrat d'objectif de l'unité, est déconnectée de celle des individus.

Les chercheurs et chefs d'unités sont évalués par des Commissions Scientifiques Spécialisées, instances statutaires recouvrant de grands domaines scientifiques. Cette évaluation, effectuée tous les quatre ans, est à présent couplée avec des entretiens individuels avec la hiérarchie. Des points-carrière sont également proposés par la DRH.

À travers ces dispositifs complexes et ces regards multiples, on retrouve les mêmes principes de tension déjà évoqués plus haut entre des systèmes fondés sur la formalisation, la contractualisation, la règle, l'impersonnel, et des systèmes fondés sur l'écoute, la personne, le qualitatif, la proximité. L'articulation entre évaluation des personnes

et évaluation des collectifs a été très réfléchi. Enfin, il est en particulier frappant de voir que plus l'accent est mis sur l'évaluation fine des personnes dans toutes leurs dimensions professionnelles, plus sont renforcés les règles et les formalismes qui guident les tâches d'évaluation : des consignes sont données par écrit aux évaluateurs et des profils-types de chercheurs sont élaborés statistiquement pour les guider ; des documents-types (par exemple rapports et fiches d'activité destinés à permettre aux chercheurs de présenter leur activité et leurs résultats) sont conçus pour cadrer les échanges ; les lettres de mission et contrats d'objectifs eux-mêmes participent à la formalisation qui assure l'« hygiène » des opérations.

Le comportement des agents, et notamment des chercheurs, n'est certes pas déterminé exclusivement par des procédures comme celles que nous venons d'évoquer. Mais la construction permanente d'une cohérence entre ces comportements et les objectifs que se donne l'organisation peut passer par les dispositifs et les principes que nous avons dégagés. C'est sans doute un préalable à la naissance d'une motivation au travail.

### Références

ALBERT Y., FRANCFORT I. et SAINSAULIEU R., (1997) «Inventer la Gestion des Ressources Humaines à l'Education Nationale», *Cahiers de l'équipe RITE*, IRESO.

BERRY M., (1983) *Une technologie invisible ? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humain.*, Ecole Polytechnique, C.R.G.

CHOQUET L.-H. et SAYN I., (2001) «Travail juridique des agents de la Sécurité Sociale et réalité de l'organisation : l'exemple de la branche famille». Séminaire sur «le travail dans la fonction publique», Ministère de la Recherche.

CNRS-Avenir, (2000), Rapport du chantier Evaluation.

DUBAR, C. (2000) *La crise des identités. L'interprétation d'une mutation*, Paris, PUF.

FIXARI D., MORAIS, A. P. N. D. et PALLEZ F., (1997) «De l'usager au client : une approche des transformations du travail. L'exemple de La Poste», *Education permanente*, n°130, 77-85.

HATCHUEL A., NOBRE A. P. et PALLEZ F., (1997) «Des autobus bien tempérés : une nouvelle partition pour les métiers», In : *Du mode d'existence des outils de gestion*, J.-C. Moisdon, Paris, Seli Arslan.

- KLETZ F. et PALLEZ F., (1996) «Des métiers face au public», *Informations sociales*, n°52.
- KLETZ F. et PALLEZ F., (2001) «Patterns of decision-making on new curricula in French universities», *European Journal of Education*.
- LEVY-LEBOYER C., (1998) *La motivation dans l'entreprise*, Editions d'organisation.
- MARCH J., (2000) «Organisations prosaïques et leaders héroïques», *Gérer et Comprendre*, n°60.
- MOISDON J.-C. Ed., (1997) *Du mode d'existence des outils de gestion*,. Paris, Seli Arslan.
- PALLEZ F., (2000) «De la mesure dans un service public régalien : peut-on et doit-on mesurer la charge de travail des magistrats ?», *Politiques et management publics*, n°18(34).
- PALLEZ F., (2001) «*L'administration en mouvements ?*», Paris, La Documentation Française.
- RIVELINE C., (1991) «Un point de vue d'ingénieur sur la gestion des organisations», *Gérer et Comprendre*, n°25.
- RIVELINE C., (1993) «La gestion et les rites», *Gérer et comprendre*, n°33.
- TERRAY A., (2001) *Des francs-tireurs aux experts : l'organisation de la prévision économique au ministère des finances (1948-1968)*, Thèse de doctorat en Histoire, Paris, EHESS.



# **Individual Motivation in Collective Performance Settings : Implications of the Collective Effort Model for Groups in Public Organizations**

---

Jason W. Hart & Raymond L. Eastman

Organizations in the public sector face the important challenge of understanding the dynamics of individual motivation in group performance settings. This has proven to be a daunting task, as working in a group can serve to undermine, or enhance, the motivation of its members. In the present chapter, we propose that the Collective Effort Model (CEM ; KARAU & WILLIAMS, 1993) provides a comprehensive theoretical framework for understanding individual motivation in groups and offers insights into the mechanisms that may serve to enhance group performance in organizations in the public sector.

We have divided the chapter into five sections. In the first section, we briefly discuss how groups are utilized in public organizations, and we discuss some of the factors that may influence group performance, including the individual motivation of group members. In the second section, we introduce and define the concept of social loafing. In the third section, we describe the CEM. In the fourth section, we discuss the implications of the CEM for groups in the public sector, and offer some suggestions to managers as to how to reduce or eliminate social loafing. In the final section, we propose future directions for both research and practice.

## **Groups in the Public Sector**

The practice of using groups to complete organizational tasks is becoming commonplace in many public organizations, such as, non-profit organizations, and federal, state, and local government agencies (HACKMAN, 1990 ; KATZENBACH & SMITH, 1994). These settings groups are used to accomplish a wide variety of tasks, including problem solving, decision making, and producing and

distributing goods and services. The performance of these groups is affected by an array of situational factors and intragroup processes.

Some of the factors that can influence group performance include the availability of resources (COHEN, LEFORD, & SPREITZER, 1996), group composition (GUZZO & DICKSON, 1996), group leadership (GEORGE, 1995), group cohesiveness (COHEN & BAILEY, 1997), and the type of task (cf. STEINER, 1972). While each of these factors can enhance or undermine group performance, one of the most important determinants of group performance is the individual motivation of each group member (HACKMAN, 1987). The next section examines how working in a group can affect individual motivation.

### **Social Loafing**

One of the greatest promises of working in groups is that the performance of a group is expected to exceed the sum of the individual members' inputs. For example, a public organization may rely on brainstorming sessions to come up with ideas for providing their services to an underrepresented population, with the assumption that working with others creates a synergy that will enhance each member's individual contribution to the process. However, research demonstrates on a regular basis that individuals have a tendency to engage in social loafing on group tasks.

In formal terms, social loafing is defined as a reduction in an individual's motivation and effort when working collectively (i.e., individuals work in the presence of others on the same task, and the individual inputs are combined to produce a group product) as compared to either working individually or coactively (i.e., individuals work in the presence of others on the same task, however, individual inputs remain separate from one another). Researchers have found that social loafing is a robust phenomenon that occurs across a variety of tasks and populations. Social loafing effects have been found for physical tasks (e.g., rope-pulling), cognitive tasks (e.g., generating ideas), evaluative tasks (e.g., rating the quality of job applicants), and work-related tasks (e.g., in-basket exercises). Social loafing effects have also been found to generalize across settings (i.e., lab and field settings), gender, nationality, and age (for a review, see KARAU & WILLIAMS, 1993).

Although social loafing appears to be ubiquitous, researchers have identified several social and situational factors that appear to moderate the process. Research has demonstrated that social loafing

may be reduced or eliminated using a variety of methods, including increasing personal involvement with the task (BRICKNER, HARKINS & OSTROM, 1986), emphasizing the uniqueness of individual inputs (HARKINS & PETTY, 1982), evaluating individual and group inputs (HARKINS & SZYMANSKI, 1989 ; SZYMANSKI & HARKINS, 1987), and increasing group cohesiveness (KARAU & HART, 1998 ; KARAU & WILLIAMS, 1997). In the next section, we present the Collective Effort Model as a theoretical framework that accounts for the social loafing effect.

### **The Collective Effort Model (CEM)**

With the advent of sophisticated production approaches (e.g. CQI and TQM), the relevance to psychologists and business leaders of individual motivation as a function of working in a group has increased significantly. When research discovered social loafing, social and organizational psychologists were spurred to account for it. To date, more heat than light may have been shed on the subject.

To respond to this theoretical state of affairs, Karau and Williams (1993) offered the Collective Effort Model (CEM), primarily to bring together the research findings on social loafing extant, since Latané, Williams and Harkins (1979) first coined the term. By now, more than 90 studies, contrasting individuals' efforts on coactive tasks with individuals' efforts on collective tasks, have more-than-adequately demonstrated the phenomenon's robustness and generality. Until Karau and Williams' (1993) integrative effort, however, no previous social psychological theory offered a comprehensive perspective.

By the authors' acknowledgment, the model offers a largely cognitive perspective on motivation. As such, it appeals to a number of hypothetical constructs and intervening variables, the relationships of which being unavoidably perplexing. Consider this deceptively simple statement: «[t]he model suggests that individuals will be willing to exert effort on a collective task only to the degree that they expect their efforts to be instrumental in obtaining outcomes that they personally value» (KARAU & WILLIAMS, 1993). It contains a number of the most critical features (viz., expectancies, instrumentality, outcome values) to which attention must be paid if one is to predict the level of motivation to perform by individuals in a collective task context. Moreover, the model suggests that individuals will not work hard on group tasks, even when perceptions of expectancy and instrumentality are high, when the outcome is not highly valued.

The authors contend that the CEM integrates primary features of expectancy-value models (e.g., VROOM'S, 1964), social identity theory (e.g., ABRAMS & HOGG, 1990) and self-evaluation processes (e.g., GOETHALS & DARLEY'S, 1987) and adapts their individual-level perspectives to the collective-task context. Specifically, the CEM assumes that people try to ensure that there is always some, and preferably the maximum, pay off for the effort they expend, and that their level of motivation to expend that effort is dependent on how much they expect that the realized output will be commensurate with their input.

Social identity theory (e.g., TAJFEL & TURNER, 1986) also posits that people become invested in maintaining a positive self-view, and that their level of motivation to work hard will be influenced in group settings, by the degree to which they see a tie between their group's accomplishment(s) and their individual contribution to the group's outcome, and the degree to which they see the group's accomplishment(s) as reflecting well on them as individuals. Finally, social comparison theory «suggest[s] that individuals, not only compare themselves with other individuals to obtain self-evaluation information, but that they also compare the groups to which they belong to other groups for the same reason» (KARAU & WILLIAMS, 1993).

We offer a step-by-step approach to follow the prediction process for the CEM. First, note that the model regards the influences on «motivational force» of three psychological states, as a function of whether an individual is operating in a coactive or a collective setting. In providing the contingencies for the collective task, Karau and Williams (1993) extend the individual-level perspective of expectancy-value theories, which generally posits that one's motivation for expending effort on a task will be determined by three factors the three psychological states :

- a) Expectancy -- the degree to which high levels of effort are expected to lead to high levels of performance;
- b) Instrumentality -- the degree to which high-quality performance is perceived as instrumental in obtaining an outcome ; and,
- c) Valence of the outcome -- the degree to which the outcome is viewed as desirable or undesirable.

The second step is to determine whether or not the individual will be tasked to work in a coactive or a collective setting. In the former, these factors operate in a fairly straightforward way, at least in

comparison to the collective setting. If the individual will be working collectively, however, things are considerably complicated, particularly as they regard the second factor, instrumentality. In this case, the influence of instrumentality is itself determined by three more factors, viz., the perceived relationships between :

- a) individual performance and group performance ;
- b) group performance and group outcomes ; and,
- c) group outcomes and individual outcomes.

According to the CEM, social loafing occurs when working on a group task, because the contingency between individual effort and obtaining valued outcomes is usually weaker than when working individually.

Considering those «other factors», the third step in the process predicting the individual's motivation, focuses on factors that bear on the valence of the outcome(s). Outcomes can be either subjective (e.g., favorable performance evaluation) or objective (e.g., money). The valence of the outcome is determined, not by the outcome itself, but by the individual's evaluation of the outcome (DECI, 1975). However, working in a group performance setting, requires that one considers outcomes for both the individual and the group, and their incentive values, respectively.

### **The CEM and Groups in Public Organizations**

The CEM offers managers in public organizations insight into how to increase the individual motivation of their employees working in groups. The CEM suggests that by increasing group members' expectations (i.e., expectancy), their individual contribution will be instrumental in obtaining valued individual and group outcomes, individual motivation is likely to be enhanced. Moreover, the CEM identifies several factors that might serve to increase the attractiveness of group outcomes. In this section, we will introduce several factors that may affect an individual's perceptions of expectancy, instrumentality, and outcome valence on group tasks.

***Expectancy.*** The CEM suggests that individual motivation might be increased by identifying factors that strengthen expectancy on group tasks, without undermining instrumentality and outcome valence. Factors that might serve to influence an individual's expectation that his or her effort will lead to a good performance, include the individual's goals, abilities, self-efficacy, and self-esteem

(KARAU & WILLIAMS, 2001). Managers in public organizations can implement a variety of strategies that tap into these constructs, in an effort to strengthen individuals' expectancies and reduce losses in productivity attributable to social loafing. First, a manager who sets realistic goals for group members, and who provides these members with informative feedback is likely to enhance group members' expectations that high levels of effort will yield a good performance (LOCKE & LATHAM, 1990). Second, when assigning individuals to tasks, managers should take into account the degree of fit between the knowledge, skills, and abilities (KSAs) of individual group members and the demands of the task. Individuals who possess the prerequisite KSAs to perform the task are more likely to possess higher expectancies than those individuals who do not possess the prerequisite KSAs to perform the task. For those individuals who do not possess the prerequisite KSAs, expectancies might be increased through successful completion of appropriate training programs (TANNEBAUM & YUKL, 1992). Finally, managers should identify and strengthen elements in the work environment that are conducive to the development and maintenance of employee self-efficacy and self-esteem. For example, managers should provide individuals with encouragement and social support, and supply group members with the necessary resources to complete the task.

***Instrumentality.*** According to the CEM, working in a group introduces a number of unique barriers to individual motivation, because individual outcomes are affected by factors beyond individual performance—such as the performance of other group members and the possible diffusion of group outcomes across members. Managers may be able to influence individuals' perceptions of instrumentality in a manner that reduces or eliminates motivation loss in groups. First, group size and perceptions of instrumentality appear to be inversely related (LATANÉ, 1981). As group size increases, individual's perceptions of instrumentality tend to decrease, because individuals perceive that their contribution may have less impact on the group's success. Thus, managers should limit the size of groups when possible. If limiting the size of the group is not a viable option, managers may be able to strengthen perceptions of instrumentality through group planning (HACKMAN, BROUSSEAU, & WEISS, 1976), and group goal setting (WELDON & WEINGART, 1993).

Attending to the links between group performance and group outcomes and group outcomes and individual outcomes may also strengthen perceptions of instrumentality. Harkins and Szymanski (1989) demonstrated that providing groups with a group-level comparison standard could reduce social loafing. With regard to the

link between group outcomes and individual outcomes, if group members do not believe that they will be recognized for their individual contribution to the group product then individual motivation may suffer as a consequence (WILLIAMS, HARKINS, & LATANÉ 1981). Thus, managers may want to implement evaluation methods that assess individual contributions to the group task.

***Outcome valence.*** The CEM predicts that individual motivation on group tasks might be amplified by increasing the value that members attach to group outcomes. The value that an individual attaches to group outcomes may be influenced by a variety of factors, including culture, the cohesiveness of the group, and individual differences. First, Earley (1993) found that individuals from collectivistic cultures worked harder in groups than individually, but only when working with members of one's ingroup. However, individuals did engage in social loafing when working with members of an outgroup. Second, Karau and Hart (1998) found that individuals working in highly cohesive groups did not engage in social loafing. Procedures (e.g., team-building exercises) conceived to enhance individual group members' identification with the group and its goals are likely to reduce social loafing. Finally, recent research has demonstrated that individual differences may play an important role in the value an individual attaches to individual and group-level outcomes, such as achievement motivation (HART, KARAU, STASSON & KERR, 2001) and need for cognition (SMITH, STASSON, MARKUS, & KERR, 2001). Specifically, individuals' high in achievement motivation or need for cognition are less likely to engage in social loafing than those low in achievement motivation or need for cognition, under specific conditions. Therefore, managers might consider the match between individuals' personalities and the demands of the task when creating groups.

### **Future Directions**

Understanding individual motivation in groups is an important challenge for those researching or working in public organizations. In this chapter, we have presented the CEM as a theoretical framework for understanding individual motivation on group tasks. However, our chapter only offers a brief glimpse into how social loafing may impact groups in public organizations. As a result, there are many important issues that need to be addressed by future research, which may have implications for managers in the public sector. First, we acknowledge that much of the research outlined in the chapter is laboratory based.

Consequently, there is a clear need for future research on intact work groups in public organizations. Second, although not the focus of this chapter, there is a growing body of literature examining differences between employees in the public sector versus employees in the private sector (e.g., CACIOPPE & MOCK, 1984 ; KARL & SUTTON, 1998). Using the CEM, researchers interested in social loafing could extend these findings by examining the underlying mechanisms that contribute to the effect in public and private sector employees. For example, researchers may find that both public and private sector employees engage in social loafing, but do so for different reasons. Finally, recent research has examined the social compensation effect, which occurs when an individual actually works harder collectively than coactively, in order to compensate for expected poor performance on the part of co-workers (WILLIAMS & KARAU, 1991). Thus, working in a group is not always a demotivating experience, and there are conditions under which individuals might actually work harder collectively than individually.

In closing, we recognize that the CEM is not the only lens to view individual motivation on group tasks. However, we hope that our discussion of the CEM will spark additional research on social loafing. Hopefully, researchers in other disciplines, such as public administration, sociology, management, and political science may find the CEM useful in understanding individual motivation in a group context. With additional research, the presumed promise of working in a group may be realized.

## References

- ABRAMS D. & HOGG M., (1990) *Social identity theory : Constructive and critical advances*, New York : Springer-Verlag.
- BRICKNER M. A., HARKINS S. G. & OSTROM T. M., (1986) «Effects of personal involvement : Thought-provoking implications for social loafing», *Journal of Personality and Social Psychology*, 51, 763-769.
- CACIOPPE R. & MOCK P., (1984) «A comparison of the quality of work experience in government and private organizations», *Human Relations*, 37, 923-940.
- COHEN S. G. & BAILEY D. E., (1997) «What makes teams work : Group effectiveness research from the shop floor to the executive suite», *Journal of Management*, 23, (3), 239-290.

- COHEN S. G., LEDFORD G. E. & SPREITZER G. M., (1996) «A predictive model of self-managed work team effectiveness», *Human Relations*, 49, (5), 643-676.
- DECI E. L., (1975) *Intrinsic motivation*,. New York : Plenum Press.
- GEORGE J. M., (1995) «Leader positive mood and group performance : The case of customer service», *Journal of Applied Social Psychology*, 25, (9), 778 – 794.
- GOETHALS G. R. & DARLEY J. M., (1987) «Social comparison theory : Self-evaluation and group life», In B. MULLEN & G. R. GOETHALS (Eds.), *Theories of Group Behavior* 21-47. New York : Springer-Verlag.
- GUZZO R. A. & DICKSON M. W., (1996) «Teams in organizations : Recent research on performance and effectiveness», *Annual Review of Psychology*, 47, 307-338.
- GUZZO R. A. & SALAS E., (Eds.). (1995) *Team effectiveness and decision making in organizations*. San Francisco : Jossey-Bass.
- HACKMAN J. R., (Ed.) (1990) *Groups that work (and those that don't) : Creating conditions for effective teamwork*. San Francisco : Jossey-Bass.
- HACKMAN J. R., (1987) «The design of work teams», In J. W. LORSCH (Ed.), *Handbook of organizational behavior*. (pp. 315-342). Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall.
- HACKMAN J. R. & WAGEMAN R., (1995) «Total quality management : Empirical, conceptual, and practical issues», *Administrative Science Quarterly*, 40, 309-342.
- HACKMAN J. R., BROUSSEAU K. R. & WEISS J. A., (1976) «The interaction of task design and group performance strategies in determining group effectiveness», *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 16, 350 - 365.
- HARKINS S. G. & PETTY R., (1982) «Effects of task difficulty and task uniqueness on social loafing», *Journal of Personality and Social Psychology*, 43, 1214-1229.
- HARKINS S. G. & SZYMANSKI K., (1989) «Social loafing and group evaluation», *Journal of Personality and Social Psychology*, 56, 939-941.
- HART J. W., KARAU S. J., STASSON M. F. & KERR N., (2001) *Achievement motivation, expected coworker performance, and collective task motivation : Working hard or hardly working?* Manuscript submitted for publication.
- KARAU S. J. & HART J. W., (1998) «Group cohesiveness and social loafing : Effects of a social interaction manipulation on

individual motivation within groups», *Group Dynamics : Theory, Research, and Practice*, 2, 185-191.

KARAU S. J. & WILLIAMS K. D., (2001) «Understanding individual motivation in groups : The collective effort model», In M. TURNER (Ed.), *Groups at work : Theory and research*. (pp. 113–141). Mahwah, NJ : Lawrence-Erlbaum Associates.

KARAU S. J. & WILLIAMS K. D., (1997) «The effects of group cohesiveness on social loafing and social compensation», *Group Dynamics : Theory, Research, and Practice*, 1, 156 - 168.

KARAU S. J. & WILLIAMS K. D., (1993) «Social loafing : A meta-analytical review and theoretical integration», *Journal of Personality and Social Psychology*, 65, 681 - 706.

KARL K. A. & SUTTON C. L., (1998) «Job values in today's workplace : A comparison of public and private sector employees», *Public Personnel Management*, 27, 515 - 527.

KATZENBACK J. R. & SMITH D. K., (1993) *The wisdom of teams : Creating the high-performance organization*. Boston : Harvard Business School Press.

KERR N. L. & BRUUN S. E., (1983) «Dispensability of member effort and group motivation losses : Free-rider effects», *Journal of Personality and Social Psychology*, 44, 78 – 94.

LATANÉ B. (1981) «The psychology of social impact», *American Psychologist*, 36, 343 - 356.

LATANÉ B., WILLIAMS K. & HARKINS S., (1979) «Many hands make light the work : The causes and consequences of social loafing», *Journal of Personality and Social Psychology*, 37, 822 - 832.

LOCKE E. A. & LATHAM G. P., (1990) *A theory of goal setting and task performance*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall.

SMITH B. N., KERR N. A., MARKUS M. J. & STASSON M.F., (2001) «Individual differences in social loafing : Need for cognition as a motivator in collective performance», *Group Dynamics : Theory, Research, and Practice*, 5, 150 - 158.

STEINER I. D., (1972) *Group process and productivity*. New York : Academic Press.

TANNEBAUM S. I. & YUKL G., (1992) «Training and development in work organizations», *Annual Review of Psychology*, 43, 399 - 441.

TAJFEL H. & TURNER J., (1986) «The social identity theory of intergroup behavior», In S. WORSCHERL (Ed.), *Psychology of intergroup relations*. (pp. 33 – 48). Chicago : Nelson-Hall.

VROOM V. H., (1964) *Work and motivation*. New York : Wiley.

WELDON E. & WEINGART L. R., (1993) «Group goals and group performance», *British Journal of Social Psychology*, 32, 307 - 334.

WILLIAMS K. D., HARKINS S. & LATANÉ B., (1981) «Identifiability as a deterrent to social loafing : Two cheering experiments», *Journal of Personality and Social Psychology*, 40, 303 - 311.

WILLIAMS K. D. & KARAU S. J., (1991) «Social loafing and social compensation : The effects of expectations of co-worker performance», *Journal of Personality and Social Psychology*, 61, 570-581.



## **Gérer la motivation dans le secteur public : par les valeurs, les assurances ou les incitations ?**

---

Pierre Louart & Christel Beaucourt

L'objectif de cet article est d'analyser dans un cadre de gestion publique les leviers motivationnels que sont les valeurs, les assurances et les incitations.

Nous décrivons tout d'abord en quoi le contexte public est chargé de complexité. Les rationalités en présence y sont nombreuses et plus directement conflictuelles que dans le secteur privé. Les salariés ont des attentes multiples, influencées par des valeurs de service ou des besoins de sécurité.

Nous traitons ensuite des leviers motivationnels, en montrant que leur importance relative change par rapport au secteur privé. Dans les entreprises marchandes, le modèle courant met l'accent sur les incitations, en ménageant certaines valeurs et en offrant des garanties (sur l'emploi, le salaire de base ou des sécurités diverses). En gestion publique, les moyens d'inciter sont souvent plus ambigus. Ils sont davantage soumis aux valeurs (celles des individus, des emplois ou de l'organisation d'appartenance), mais aussi à la façon de proposer des assurances (par rapport au statut professionnel, à l'environnement du travail et aux avantages indirects de la fonction occupée).

En conséquence, la mobilisation est un processus délicat qu'il faut adapter au contexte. Tout en stimulant l'action des salariés, elle doit intervenir sur les causes de blocages ou de contradictions. Car le principal obstacle à la motivation vient d'une trop grande rigidité de la gestion face à des situations pleines d'ambivalences. Ce manque de souplesse entraîne des réactions d'inhibition, de colère ou d'enlisement organisationnel.

### **Des rationalités multiples à prendre en compte**

#### ***Des champs professionnels aux enjeux contradictoires***

Pour réaliser le bien commun dont ils ont la charge, les systèmes publics sont souvent composés de partenariats complexes et de services composites.

Ils doivent jouer avec des objectifs en partie contradictoires qui les obligent à une réflexion décisionnelle complexe. Ce pourrait être une source de responsabilisation et d'autonomie des agents, si on leur laissait le choix des moyens avec pour condition de réaliser au mieux leurs missions.

Mais beaucoup de services sont gérés de manière bureaucratique, pour des raisons avouées de réglementation ou de contrôle budgétaire, voire d'homogénéité des prestations quand il s'agit de structures réparties sur le territoire. En pratique, les agents publics sont à la fois verrouillés dans certaines pratiques et laissés à eux-mêmes dans d'autres, ce qui les met, selon les situations professionnelles, entre un excès ou un manque d'initiatives à prendre.

Le plus souvent, il faut combiner au moins trois registres en tension :

1) Le registre du service public :

On y insiste sur la prise en charge des besoins sociaux et la qualité des services rendus, indépendamment des coûts induits.

2) Le registre bureaucratique :

On y met l'accent sur les règles, les procédures et les dispositifs formels en rapport avec le fait que les systèmes publics dépendent de législations diverses, souvent lourdes et complexes ; les dispositifs organisationnels sont eux-mêmes fortement institutionnalisés (vu les statuts des agents, les sécurités publiques, les règles de financement, etc.).

3) Le registre économique (lié au modèle de l'entreprise privée) :

On y souligne l'importance d'être performant, de bien gérer l'activité, de rendre de bons services mais au moindre coût ; cette orientation est accentuée par la baisse sensible des financements publics (tendance à la décélération fiscale, obligations pour l'Etat de justifier budgétairement ses politiques, etc.).

Face à une même difficulté, les établissements réagissent différemment. Prenons le cas de deux CAF confrontées à un accroissement du stock de dossiers à traiter. «L'une met en avant la dimension service public social, ce qui se traduit par un accueil téléphonique personnalisé permanent et un service à l'allocataire très extensif. Elle refuse de revenir sur la qualité de l'accueil et la très large polyvalence des agents, préférant accroître le temps de travail pour

tenter de résorber le stock. L'autre, où les syndicats paraissent plus présents, limite les plages horaires au nom de la nécessité et de la légitimité de satisfaire les agents. Elle élargit la dimension des pools gérant les portefeuilles d'allocataires, et permet ainsi une certaine spécialisation des rôles» (ABALLEA, 1998).

Pour les agents eux-mêmes, il y a un décalage important entre :

- le système de progression individualiste des carrières et des concours publics ;
- les nouveaux besoins de compétences collectives, d'apprentissage organisationnel et de réactivité professionnelle.

Si les concours gardent une importance majeure, les trajectoires internes dépendent aussi de qualités relationnelles, managériales ou techniques. Certains savoir-faire précis ou très évolutifs sont difficiles à intégrer dans les modèles statutaires de recrutement. Assez souvent, les carrières deviennent plus chaotiques et plus mobiles. Soumises à une interactivité croissante, les activités demandent un savoir-faire globalement plus riche, incluant des capacités d'adaptation et de médiation à tous les niveaux d'emploi.

Globalement, les exigences professionnelles augmentent. Cela oblige à mobiliser les agents, sans toujours leur offrir les contreparties qu'ils attendent. Dans les emplois de base, on assiste à des réorganisations plus fréquentes des services, avec des attentes en matière de polyvalence et de glissements d'emplois. Dans les emplois intermédiaires, on observe un besoin de compétences nouvelles, ce qui passe, notamment, par la maîtrise de technologies d'animation, d'évaluation ou de contrôle. Pour les emplois supérieurs, l'implication dans les projets politiques oblige à développer des aptitudes à la négociation.

D'un secteur public à l'autre, les évolutions diffèrent. Mais en général, elles requièrent un mélange élevé de compétences et d'engagement.

Les secteurs orientés vers des services sans contrepartie marchande doivent justifier leur action (la pertinence de leurs missions, la qualité de leurs résultats et l'absence de gaspillage dans l'utilisation de moyens). Ils ont pour enjeu pressant d'améliorer leurs services et de justifier leurs dépenses (par des logiques de certification, d'accréditation ou de contrôle, en évitant qu'une nouvelle bureaucratie des comptes s'ajoute à celle des justifications et réglementations administratives).

Les secteurs ayant une action marchande sous régulation d'enjeux publics (maintien des équilibres territoriaux, prise en charge de services publics non rentables ou administrés en complément d'activités rétribuées) se convertissent au libéralisme, sous l'impulsion de l'Union européenne. Ce n'est pas sans conflits internes du côté des agents, à qui l'on demande souvent des objectifs contradictoires. À certains moments, ils doivent devenir aussi rentables et efficaces que d'éventuels concurrents privés, à d'autres (pendant les crises notamment), ils ont à se dévouer pour des services publics orientés vers la relation d'aide, la générosité sociale ou la restauration de l'intégrité territoriale.

### *Des représentations personnelles ambivalentes*

Les agents publics eux-mêmes ont des perceptions contrastées de leur action. Leurs justifications sont assez largement hétérogènes, tout comme leurs statuts ou leurs contextes d'activité.

Tout d'abord, les sources de justification (BOLTANSKY, THEVENOT, 1991) sont très importantes.

Certaines sont explicites. Par exemple, le sens du service public est mis au premier rang par les fonctionnaires d'Etat, de même que les aides à la population par les agents territoriaux ou l'art de soigner et de croire en l'évolution individuelle pour les praticiens du secteur médico-social. En même temps, chacun est soumis au modèle marchand puisque tout est soumis au regard économique (à travers des concepts comme la régulation, les coûts, les compensations sociales ou la lutte contre l'exclusion). Chacun est en tension entre l'économie et son propre imaginaire, là où il ressent pour lui «ce qui vaut la peine<sup>1</sup>» (CASTORIADIS, 1996) en dehors de «l'expansion de la production et de la consommation».

Dans le secteur public comme ailleurs, c'est d'abord le sens donné au travail qui prime. Ce qui est important est moins ce que l'on fait que ce à quoi l'on sert. On est d'abord attentif aux valeurs que son action véhicule (par exemple une construction de la société, une relation d'aide, l'égalité entre les fonctionnaires ou l'intérêt général). Pour décrire ce processus, Gorz (1991) parle de «régulateurs incitatifs». Selon lui, les mobiles profonds sont un meilleur réservoir

---

1 C'est une très belle expression, quand on la prend au sens plein : «ce qui mérite travail». Contrairement à ce qu'on peut lire dans certaines théories de la motivation, l'être humain est moins celui qui contribue en échange d'une rétribution que **celui qui s'engage contre une justification** (celle-ci n'étant pas que marchande, mais intégrant des valeurs morales, politiques ou sociales).

d'énergie que les situations professionnelles, car celles-ci peuvent devenir épuisantes ou routinières. Mais en s'appuyant sur l'idéal plutôt que sur le quotidien, on risque de manquer de force face aux besoins de changement. On compense le réel par l'imaginaire, plutôt que d'agir sur lui en réformant l'activité concrète.

D'autres justifications sont plus secrètes ou moins avouables :

- celle de la sécurité (incluant des garanties d'emploi, de salaire ou du statut) ;
- celle du flou relatif des contrôles (là où existent des bureaucraties professionnelles avec absence de buts précis ou de technologies contraignantes) ;
- celle du pouvoir sur l'autre (là où l'emprise territoriale des chefs est plus importante que la construction d'objectifs ; là où la relation de service se dégrade en rapport de condescendance ou en excès d'autorité).

Enfin, les justifications professionnelles peuvent être perturbées par des expériences internes touchant directement aux processus motivationnels :

- Parfois les agents se sentent bloqués dans leur action pratique. Ils vivent une incapacité d'atteindre leurs objectifs (VROOM, 1964 ; LOCKE, 1968). Dans le secteur public, de nombreuses difficultés organisationnelles peuvent donner un sentiment d'impuissance à obtenir des résultats. Les difficultés les plus citées sont le poids des tutelles et l'arbitraire des pouvoirs, une mauvaise segmentation des tâches (par excès de clivages catégoriels), des lourdeurs bureaucratiques ou des effectifs inadaptés.

- Parfois l'expérience contredit les besoins d'équité. En termes d'emplois, les milieux publics sont devenus hétérogènes. S'y mélangent, selon les cas, des fonctionnaires (à statuts différents), des salariés à contrat temporaire ou précaire, des bénévoles. Par expérience, chacun sait que ces différents statuts ne présentent ni les mêmes avantages ni, en apparence du moins, les mêmes exigences. Mais la pratique fait que les emplois réels sont décalés par rapport aux statuts souhaitables, et qu'il y a de nombreuses inégalités de fait. Il n'est pas facile d'empêcher un regard interne de comparaison, avec de nombreuses perceptions «d'injustices» et, pour beaucoup, des conséquences en matière de mobilisation (retrait, colère, efforts mesurés, gestion défensive plutôt qu'impliquée).

### *Des modèles de gestion incertains*

Face à ces disparités de fait, les théories motivationnelles proposent un cadre d'analyse éclairant. Mais s'il aide à comprendre, on ne peut pas dire qu'il soit directement opérationnel.

Tout d'abord, la motivation est une donnée qui appartient à la personne, à son histoire et à ses caractéristiques individuelles. Au sens propre, on ne peut donc pas «motiver» quelqu'un, mais seulement tenir compte de ce qui le motive (MASLOW, 1972 ; MCGREGOR, 1969). Pour qu'un salarié puisse se stimuler lui-même, il faut créer un contexte approprié à ses envies.

De son côté, la satisfaction est un état d'équilibre et pas une dynamique. Trop d'insatisfaction peut figer une personne dans la tension, la frustration ou le ressentiment (HERZBERG, 1968). Mais trop de satisfaction peut décourager d'agir, d'où une recherche d'équilibre entre les incitations et la sécurité dans les logiques de rétribution organisationnelle.

Par rapport aux entreprises, l'implication et l'engagement sont plus adaptés. Ils soulignent les liens entre le salarié et tout ou partie de l'organisation où il travaille. L'engagement est un concept actif, qui traduit la manière dont une personne met de la conscience volontaire dans l'énergie qu'elle consacre à son travail. L'implication demande à la fois des partages de référentiels (une certaine confiance, un sentiment d'identité) et des aspects de marchandage (un équilibre perçu entre contributions et rétributions). Elle a des caractéristiques affectives et normatives, mais aussi calculées (THEVENET, 1992).

L'implication est d'abord une relation, avec des aspects de plaisir, mais aussi de dépendance ou de contrainte. Trop d'implication empêche la mobilité (autrement dit le potentiel de se désinvestir et de se réinvestir ailleurs). Trop peu témoignent d'une difficulté à créer des liens (affectifs, opérationnels, professionnels).

Un salarié peut être impliqué dans le travail lui-même, dans le rapport avec ses collègues, dans le métier qu'il exerce ou dans l'organisation qui l'accueille et à laquelle il appartient. Dans le tableau qui suit, on a croisé des dimensions professionnelles (l'image du travail, les résultats obtenus) et des dimensions organisationnelles (l'entreprise ou l'organisation d'appartenance, les environnements). Les deux aspects se recoupent au niveau du métier, qui est à la fois un faisceau de compétences et un segment d'organisation. Ces différentes formes d'implication ne sont pas exclusives, mais leur poids relatif caractérise la manière dont quelqu'un nourrit ses identifications et, partant, son potentiel d'engagement. Là encore, il s'agit d'un schéma général à mettre en relation avec des situations concrètes.

implication		aspects professionnels	
		<i>valeur-travail</i>	
		<i>produits services</i>	
aspects organisationnels	<i>entreprise</i>	<i>métier</i>	<i>environnements de travail</i>

On ne peut donc agir sur les motivations qu'à partir de contextes particuliers, en fonction d'acteurs et de situations professionnelles. C'est là qu'intervient l'idée de mobilisation. Plus globale et moins précise que l'implication, la mobilisation est avant tout un levier d'action managériale, qui s'appuie sur des savoirs psychologiques, des constats organisationnels et une connaissance des outils de gestion disponibles ou aménageables.

### **Trois leviers d'action**

Dans les entreprises publiques aussi, la mobilisation s'exprime à travers des conventions de travail (GOMEZ, 1996 ; SALAIS, 1993 ; MERCIER, 2000). Il s'agit de compromis constitués avec le temps, entre des intérêts contradictoires mais qui ont besoin de cohabiter pour se satisfaire. Ces jeux d'intérêt sont spécifiques dans les établissements qui nous intéressent, du fait de la particularité des acteurs, des règles et du type de production réalisée. Par exemple, l'orientation service, les aspects non marchands ou les rapports coût-qualité obéissent à des registres qui leur sont propres.

Les conventions d'effort évoluent en même temps que les valeurs des organisations où elles se construisent, ainsi qu'avec les règles ou les normes qui en structurent le fonctionnement. Elles sont sensibles aux styles de management. Valeurs, normes et conduites managériales ont des interactions mutuelles assez fortes (THEVENET, VACHETTE, 1992), dont l'impact est important sur les logiques d'action des salariés. Elles influencent à la fois les possibilités d'identification et la perception des rétributions obtenues (en rapport avec l'effort fourni, les résultats atteints et le sentiment d'avoir réalisé ou non de bonnes performances).

Dans cette optique, on voit que la mobilisation est un système ayant besoin à la fois de cohérence globale et d'aménagements individuels (BEAUCOURT, LOUART, 1992). C'est une dynamique, où il faut veiller à un minimum de continuité (pour ne créer ni appréhension, ni déstabilisation) et à un minimum de changements

(pour stimuler à travers des projets, des espérances, des possibilités de se rendre utile et créatif).

Chaque organisation dispose des trois leviers motivationnels que sont les valeurs, les assurances et les incitations. Ce sont les ingrédients d'un même ensemble, qu'il faut faire intervenir dans un processus global.

Globalement, les choix ont à tenir compte de contraintes objectives d'ordre budgétaire (les équilibres financiers), juridique (le respect des règles ou des procédures) et psychologique (le sentiment d'équité, le fait que les décisions soient jugées acceptables ou attractives).

Mais subjectivement, chaque personne n'est vraiment motivée que par ce à quoi elle s'identifie ou s'intéresse. Mobiliser chacun oblige à une connaissance précise des uns et des autres, au sein de groupes à dimension restreinte. C'est ce qui explique le rôle primordial de l'encadrement de proximité, au-delà des règles organisationnelles donnant une cohérence d'ensemble.

D'un côté, chacun réagit par rapport à son identité, en fonction de ses interactions sociales, des rôles qu'il tient, des valeurs qu'il défend ou partage, de la conscience qu'il a de lui-même et de son image. Cette évolution identitaire joue directement sur la possibilité d'être relié au travail qu'on fait, à l'organisation à laquelle on appartient et aux résultats collectifs de l'activité (FABER, 2000). Elle conditionne l'implication socio-affective et se traduit par un ressenti interne (le fait de se sentir bien ou non de travailler).

Mais l'implication individuelle est aussi calculée. Elle s'active par stratégie personnelle, par négociation ou marchandage, à travers ce qui semble attractif dans le champ professionnel. Si ces jeux-là sont personnels, sauf pour ceux qui ont besoin d'appuis collectifs (groupes de travail, syndicats), ils dépendent du contexte qui désigne les enjeux possibles (les rétributions intéressantes) et qui en établit le poids relatif par comparaison sociale.

### ***Les valeurs***

Par leur rôle en matière d'orientation de l'action, les valeurs occupent une place importante, car elles servent de cadre évaluatif aux autres leviers motivationnels. C'est en fonction de leurs valeurs que les agents jugent ce qu'ils font, mais aussi ce qu'ils obtiennent en retour.

Les valeurs sont essentielles pour donner du sens à soi-même, aux autres et à l'action. Elles servent à construire l'identité, les relations ou les enjeux professionnels. Selon Rokeach (1973), ce sont des «croyances persistantes qu'un mode spécifique de conduite ou un

but existentiel est personnellement ou socialement préférable à un autre». On peut distinguer des valeurs terminales (se référant à des buts généraux de l'existence) et des valeurs instrumentales (renvoyant à des modes de conduite). Les valeurs terminales sont personnelles (par exemple la liberté, la joie, le respect de soi, la sagesse) ou sociales (l'égalité, la sécurité). Les valeurs instrumentales sont de nature morale (le courage, l'honnêteté) ou liées à la compétence (l'ambition, l'indépendance, l'intelligence, la responsabilité).

Dans le service public, on insiste souvent sur des valeurs terminales (telles le service, l'équité ou le respect), ce qui flatte l'honneur et attise la culpabilité. Mais le caractère général de ces valeurs est peu propice au management. Certains idéaux sont mêmes paralysants :

- Ils mettent la barre trop haut, avec peu de réalisme. Cela crée alors de l'inertie ou de l'impuissance, mais plus à cause d'un excès d'attentes que d'une impossibilité d'agir. En voulant que les choses soient parfaites, les agents ne font pas ce qui est simplement utile<sup>2</sup>.

- Ils s'appuient sur une bonne volonté générale (imprécise) plutôt que sur des engagements mesurables. Certes, le secteur public doit soutenir des enjeux politiques à caractère global. Les critères déontologiques, éthiques ou moraux y jouent donc un grand rôle, et il est normal que les agents puissent les partager. Mais quand elle devient concrète, l'action a également besoin d'autres appuis et pas seulement d'une belle parole...

C'est pourquoi il faut insister sur les valeurs instrumentales, celles qui parlent de la conduite et des compétences, celles qui poussent à se développer soi-même dans la pratique. De telles valeurs sont plus faciles à combiner avec les autres leviers motivationnels. Elles sont compatibles, par exemple, avec l'incitation.

Aucun individu n'étant complet, une valeur essentielle est l'accueil d'autrui (dans la tolérance et le partage opérationnel). Cela demande un effort managérial par l'exemple. Mais on ne peut développer l'action collective qu'en tâchant de vivre en réciprocité

---

2 Il y a des mythes irréalistes, comme celui de la rationalité pure (sans personnalité), du jugement objectif (sans parti pris), du manager sans passé (capable de s'affranchir, en prenant son rôle, du parcours professionnel qui l'a formé). Mieux vaudrait un compromis imparfait mais pratique. Faute de quoi, certains sont mécontents de peu, et d'autres en profitent pour dépasser les bornes (puisque l'on n'a pas le paradis, pourquoi pas l'enfer : la bureaucratie, les excès de pouvoir, le pointillisme réglementaire, l'action pour l'action).

avec autrui, dans la participation admise à une même communauté (TEMPLE, 2000). Cette valeur de socialisation implique, chez les agents, qu'ils acceptent de s'aider et de se transformer mutuellement. C'est le seul moyen de construire du lien social, en relativisant et en faisant évoluer les antagonismes individuels. On aboutit alors à un compromis réaliste entre :

- les oppositions courantes (les affrontements habituels pour l'image de soi, le statut ou le pouvoir) ;
- et les besoins d'unité (le sentiment communautaire, l'identification à l'action collective).

### ***Les assurances***

Vu leur aspect passif, les assurances ne sont pas directement motivantes (HERZBERG, 1966, 1968). Mais leur insuffisance est perturbatrice. Elle risque donc d'inhiber l'engagement ou d'affaiblir l'énergie d'action. Il y a des assurances personnelles (le confort, la sécurité, la continuité d'emploi), mais aussi organisationnelles et sociales (la qualité du climat ou des relations). Toutes visent à garantir des seuils de satisfaction, par rapport au salaire, à l'emploi ou au contexte de travail, en fonction de ce qui semble équitable au regard des référentiels possibles.

Du point de vue des agents eux-mêmes, plusieurs sortes d'interventions peuvent être envisagées :

- Tout d'abord, on peut renforcer certaines assurances. Beaucoup d'agents publics sont venus chercher dans leur emploi des garanties morales ou politiques. Il n'est pas sain (ni respectueux) de les en priver. On n'a pas non plus à les déposséder de méthodes ou d'initiatives qu'ils ont eux-mêmes conçues sous prétexte de globalisation opérationnelle (de protocoles bureaucratiques, de systèmes d'accréditation ou de généralisation des «bonnes pratiques»). Tout peut évoluer, mais en confiance et après discussion, pas en brisant les efforts ou les convictions. Sinon, les agents perdent tout sentiment de contrôle, donc d'influence et d'engagement.

- Puis, on peut diminuer le besoin d'assurances ou lui donner d'autres assises. Les agents exigent d'autant plus d'être protégés (par rapport au statut, à l'emploi ou à la conception du travail), qu'on ne fait pas d'effort pour dynamiser leurs repères professionnels. Le goût du risque s'apprend, progressivement, à condition d'offrir des rôles stimulants qui renforcent l'image de soi ou la confiance. Cela passe par de nouveaux équilibres, par d'autres combinaisons de garanties, de

valeurs et d'incitations. Comme l'assure M. Vial<sup>3</sup>, on peut préserver «l'attachement au service public» tout en développant «l'esprit d'entreprise». Mais il faut s'accorder, peu à peu, sur de nouvelles conventions. Par exemple, une forte protection de l'emploi (caractéristique du statut public) devrait pouvoir se concilier avec une plus grande mobilité professionnelle (des changements de poste ou de fonction, des efforts d'apprentissage, des rémunérations davantage liées aux résultats).

Du point de vue des organisations d'appartenance, il est toujours utile de rassurer les agents sur l'intérêt de leur action collective et sur l'importance des valeurs auxquelles ils tiennent :

- Tout d'abord, c'est un facteur de confiance. Une vision partagée facilite les phénomènes d'identification. Elle est stabilisante sur le long terme, ce qui rend moins dangereuses (risquées ou inquiétantes) les initiatives et prises de responsabilité à court terme.

- Ensuite, cela sécurise les agents. Aujourd'hui, trop de discours déprécient l'action publique ou ses résultats. Cela engendre des craintes sur la pérennité de certains établissements publics ou de certaines de leurs pratiques, avec l'impression qu'on les juge sur des coûts (à réduire) et pas sur des services rendus (dont peu remettent en cause le bien fondé). Deux logiques sont d'ailleurs en œuvre. La première est de prétendre que les gaspillages sont seulement publics ; on ne pourrait donc «moderniser» qu'à partir de modèles privés. L'autre est de dénier toute valeur productive aux services collectifs, sous prétexte qu'ils ne fournissent pas de biens payés par des demandes privées ; ce seraient des pertes pour les contribuables, comme si c'était forcément mieux de payer «librement» son panier de ménage que d'utiliser des routes, des soins ou de la scolarité. Certes, face aux établissements publics, il est normal qu'on puisse attendre un certain niveau de productivité. Mais on n'obtiendra pas de performance en menaçant les organisations, ni en dénigrant leurs objectifs ou leurs méthodes. Mieux vaut s'appuyer sur ce qui marche. Il est plus productif d'encourager les agents à partir des bases qu'ils ont acquises et qui les rassurent pour de nouveaux efforts.

---

3 PDG de La Poste.

### *Les incitations*

Troisième type de levier motivationnel, les incitations poussent à produire par des rétributions qui récompensent les efforts fournis, les résultats obtenus ou l'engagement affiché. Dans la sphère publique, elles dépendent de ce qu'on peut offrir individuellement aux agents, sachant qu'il y a des aspects financiers, mais aussi des mesures directes ou indirectes influençant les emplois, la carrière, les potentiels d'action ou le contexte de travail. Comme le soulignent Crozier et Friedberg (1977), «le système définit la liberté des acteurs et la rationalité qu'ils peuvent utiliser», même si les acteurs eux-mêmes sont indispensables à sa mise en action ou à sa transformation. Dans le service public, les agents sont soumis à des contraintes, en même temps qu'ils sont des acteurs (des metteurs en scène) et des auteurs (des créateurs de sens, de scénarios ou de projets)<sup>4</sup>.

En pratique, les agents sont incités à produire à partir des objectifs qu'on leur donne<sup>5</sup>. Selon Locke et Latham (1990), les objectifs activent la performance car ils poussent les individus à faire des efforts directement liés aux difficultés qu'ils affrontent. S'ils sont précis et difficiles à atteindre (mais pas trop), ils poussent à persister dans l'activité en y consacrant le temps nécessaire. Plus ils sont clairs, plus ils dirigent l'attention, plus ils conduisent à l'adoption de comportements en rapport direct avec les résultats attendus.

Dans les organisations publiques, la gestion par objectifs est encore confuse. On y trouve :

- Trop d'objectifs généraux. Ce sont alors des justifications, des habillages opérationnels de valeurs ou de principes, dont les effets sont plutôt de faire obstacle à des actions ciblées. Mieux vaut dégager des objectifs vraiment opérationnels, c'est-à-dire réalistes, pourvus de moyens et mesurables avec une certaine précision.

- Trop d'objectifs centralisés, donc soumis à des critères détachés du terrain, allant *a contrario* parfois de ce que les acteurs de proximité sentent utile de faire. L'action locale peut s'en trouver pervertie. Parfois, au nom de leurs valeurs, les agents font ce qu'ils croient devoir faire, mais ils entrent en conflit avec les injonctions de l'administration centrale. C'est le bon sens contre l'institution.

Le paradoxe des organisations peu ou mal évaluées (sans critères pratiques), c'est que certains pensent en retirer des avantages (par

---

4 Pour reprendre une distinction d'Ardoino (1992).

5 Ou qu'ils s'attribuent à eux-mêmes, en rapport avec les enjeux collectifs.

exemple une moindre pression, un relâchement par rapport aux objectifs professionnels, une atténuation des contraintes ou des exigences de travail). Mais ces gains illusoires peuvent se retourner contre eux. Moins contrôlés dans leurs résultats, moins jugés sur leurs aptitudes managériales, les dirigeants de ces systèmes «relâchés» sont assez libres de leurs travers ou de leurs inconséquences.

Dans certains pays, le secteur public a mis en place des contrats de performance<sup>6</sup>. Parfois liés à l'obtention d'une prime, ces contrats servent d'abord, à tous niveaux, comme base d'évaluation des agents. Ils sont utiles à condition d'offrir les moyens d'agir en conséquence. En France, ce n'est pas forcément le cas. Bien des incitations (à bouger, à prendre des initiatives, à se responsabiliser) ne sont pas accompagnées des moyens nécessaires. Prenons l'exemple des nombreuses lois votées (avec des injonctions d'agir en conséquence pour les fonctionnaires concernés) et qu'on n'accompagne d'aucun moyen réaliste d'action (en technologies, temps de travail, équipements ou effectifs). Chacun peut en citer des illustrations dans la police, l'enseignement, la justice, les soins ou les services sociaux. Parallèlement, nous avons rencontré nombre d'agents (y compris des cadres supérieurs) dont les agendas prescrits étaient impossibles à réaliser et qui, faute de mieux, privilégiaient le sécuritaire (leur responsabilité passive) sur le développement (leurs envies d'innover).

En ce qui concerne les rétributions possibles, le secteur public a tendance à laisser faire le saupoudrage indiciaire (qui fâche les meilleurs), faute de moyens évidents pour mieux rémunérer. Les caisses secrètes sont sous contrôle, la rémunération variable est compliquée, les avantages en nature sont incertains, illicites ou difficiles à ajuster.

Pourtant, on peut changer les choses et certains ne s'en privent pas. On peut améliorer la gestion des primes, corriger certaines inégalités ou injustices statutaires, enrichir les notations, innover en matière de compensations directes ou indirectes. Néanmoins, reconnaissons qu'il devient difficile de maintenir l'esprit d'équité si les régimes de travail sont trop disparates dans une même équipe et s'il n'existe aucune contrepartie possible pour ceux dont les engagements sont plus forts ou les contraintes plus lourdes.

Plus profondément, les administrations devraient être incitées de façon collective, par un meilleur partage de leurs gains de productivité (entre elles-mêmes, le budget général et des actions en faveur des usagers). Il faudrait prévoir un taux de retour des gains au budget général en fonction de chaque administration sans une logique

---

6 Aux USA et en UK, par exemple.

universelle qui pénalise les plus actifs. «Lorsqu'il s'agit de trouver des économies pour le budget, il est plus facile de cibler les administrations innovantes plutôt que celles qui n'ont rien fait. À la suite de quoi, les plus méritants se voient pénalisés alors que les «inertes» continuent leur bonhomme de chemin» (TROSCA, 1999).

Quand ils ne peuvent être payés par des rétributions claires, ceux qui s'engagent attendent des salaires psychologiques, affectifs ou politiques plus ou moins avouables (de la simple envie de reconnaissance à une recherche excessive du pouvoir, en passant par des violences ou des harcèlements). Autant certaines organisations publiques sont des modèles de convivialité, autant il en existe d'autres dont la gestion est névrotique. Chacun connaît des managers régis par de la compulsion anxieuse (qui empoisonnent les agents dans l'obsession), par de l'agression paranoïde (qui accusent les autres et cherchent des victimes à humilier) ou par des revirements décisionnels qui finissent par faire douter de toute possibilité d'action.

A contrario, quand on met en place des centres de responsabilité, quand on gère des initiatives ouvertes de modernisation, on peut dégager des sources étonnantes de créativité. Beaucoup d'expériences réussies mêlent une volonté de changer, de la pression externe et un fort leadership :

- la volonté de changer engage la fierté professionnelle ou le sens du service public, notamment si les rapports de travail sont devenus frustrants et que des améliorations peuvent bénéficier à la fois aux usagers et aux personnels ;
- l'impact des pressions externes (par exemple une concurrence privée) réveille un sentiment d'émulation, en obligeant à changer les pratiques ;
- les personnes à fort leadership suscitent un élan charismatique en faveur du changement. il peut s'agir de hauts fonctionnaires, d'élus locaux, de directeurs d'établissement, de cadres entrepreneurs.

Néanmoins, rien n'est facile. Dans certaines entreprises publiques à clientèle privée, bien des outils de management ont eu pour objectif de reconnaître les compétences du personnel. On a mis en place des évaluations individuelles et repéré les cadres à haut potentiel. Mais assez souvent, les opérations de reclassification ont produit des vécus d'injustice. Elles ont parfois lézardé la qualité des relations entre les agents. C'est qu'il y avait un conflit de normes entre une dynamique égalitaire (socle de certains modèles d'action publique) et une redéfinition managériale des conditions d'autonomie ou

d'engagement<sup>7</sup>. Cette tension entre les idéaux (avec des conséquences statutaires) a heurté les stratégies d'adaptations personnelles et professionnelles (BERTAUX-WIAME *et alii*, 1998).

### **Ce qu'il convient de gérer**

À partir des leviers motivationnels, ce qui importe est de mettre en place un processus de gestion. Le but est moins de déclencher l'action que d'obtenir «une régulation continue et une direction active du comportement», en transformant «une série d'actes segmentaires en une activité pleine de sens» (NUTTIN, 1980).

Au fond, il faut que les agents gardent ou développent leur aptitude à se motiver. Cela demande :

- Une action continue sur les contextes. Au jour le jour, on doit pouvoir atténuer les obstacles perturbant ou bloquant le travail. On doit offrir un cadre stimulant, donner les moyens nécessaires à l'action et rétribuer l'engagement d'une façon large et réaliste (par l'ambiance collective, par un partage de valeurs ou de signes appropriés de reconnaissance). L'important n'est pas d'offrir l'impossible, mais d'être clair sur ce qu'il est possible de faire.

- Une gestion des contraintes existantes, dans une perspective d'adaptation et d'anticipation. Il faut veiller à ce que l'action collective ait un sens mobilisateur, ce qui passe par un travail continu d'élaboration, avec de la force de conviction et de la pédagogie. Tout projet «requiert, de la part des dirigeants, la capacité d'harmoniser avec la conjoncture et les potentiels disponibles, de construire une argumentation crédible, d'avoir une analyse fiable qui prenne en compte les coûts et les problèmes de coordination» (COUET, MIRAMON, 2001). Cela impose beaucoup de réalisme, tout en faisant appel aux énergies de l'imaginaire<sup>8</sup>.

Concrètement, les lieux d'intervention sont nombreux. Comme le montre le tableau suivant, les discours d'implication touchent à la fois les missions, les dispositifs organisationnels et les pratiques, avec des enjeux qui relèvent en même temps du secteur d'activité, de la profession et de la personnalité.

---

7 On voit l'importance de revenir aux valeurs (ou aux assurances), quand les efforts d'incitation semblent bloqués.

8 Certaines formes d'imaginaire sont inhibitrices (elles fonctionnent dans l'imposture ou le leurre). D'autres sont motrices (ce sont des rêves stimulants, des espoirs à mûrir, des envies à consolider à travers l'action).

<b>Niveaux de discours de l'implication</b>	<b>Aspects sectoriels</b>	<b>Aspects professionnels</b>	<b>Aspects individuels</b>
Discours institutionnel : les missions POUVOIR-FAIRE	Enjeux politiques (la «mission de service public», le développement de la citoyenneté)	Partenariats, réseaux, liens territoriaux	Stratégies Personnalisées de nature socio-politique (influence, pouvoir)
Discours fonctionnaliste : les dispositifs SAVOIR-FAIRE	Enjeux sociaux (développer des projets, rendre des services, aider les usagers, lutter contre les exclusions)	Qualifications, compétences, professionnalisme	Enjeux personnalisés de nature technique ou professionnelle (aptitudes)
Discours opérationnel : les pratiques DEVOIR-FAIRE	Enjeux économiques (rationaliser les pratiques, accréditer, contrôler la qualité)	Militantisme, bénévolat, altruisme	Civisme et solidarité (don, intégration sociale, attentes de réciprocité)

Selon les contextes organisationnels, l'implication peut être obligée (aliénante) ou consentie (source de plaisir et d'identité). Seul un vrai consentement permet de nourrir les échanges ou les coopérations (SIBONY, 2000). Hélas, en gestion, le souci d'instrumentaliser peut réduire la portée de l'implication. Dans ce cas, il dissimule la partie «obligée» en laissant croire que les liens attendus avec le travail, les collègues ou l'organisation sont librement consentis. Il sous-estime la «contrainte» organisationnelle (ses aspects techniques, économiques et politiques) comme s'il ne fallait pas en débattre pour construire une véritable autonomie. Parfois même, il se méfie de l'engagement raisonné, qui est un équilibre entre implication affective et calculée. Pourtant, si cet engagement-là préserve l'autonomie du sujet (ses capacités de calcul ou de stratégie personnelle), il conserve les liens avec la communauté d'action (par des sentiments identitaires et un vécu d'appartenance).

Selon notre expérience, un processus motivationnel actif se construit dans un double équilibre :

- celui des aspects globaux et locaux de toute activité collective ;

- celui des opérations (bases d'une stabilisation nécessaire) et des projets (sources de dynamisme) ;

### ***Un équilibre entre le global et le local***

Comment dynamiser l'action collective en activant les ressources personnelles des agents ? Cela demande un arbitrage subtil avec les obligations du contrôle organisationnel. Il faut agir à la fois :

- sur le global (par des politiques intégrant les contraintes stratégiques, institutionnelles et opératoires ; par une prise en charge du besoin d'équité, autrement dit de l'équilibre entre les agents sur des aspects de charge de travail, de statut et de rémunération) ;
- sur le particulier (par des micro-ajustements locaux, qui s'adaptent aux caractéristiques des agents).

On ne peut ni s'en tenir aux seuls individus (en personnalisant au maximum les règles de gestion), ni s'appuyer uniquement sur l'organisation d'ensemble (à travers le design des tâches, la gestion centralisée des ressources humaines ou le climat collectif). Le global doit servir de cadre (pour la cohérence, l'homogénéisation et la justice des décisions) à un travail de terrain pluraliste et flexible avec des managers de proximité.

Concrètement, toute gestion des motivations s'effectue dans un champ de forces, avec des va-et-vient entre les compromis généraux et les ajustements individuels. Pour laisser des marges de manœuvre aux agents (développement, autonomie), tout en garantissant des objectifs communs et un cadre structuré d'action, les équilibres entre contrôle (mise en cohérence, assurances) et délégation (responsabilisation) doivent être articulés ensemble (ce qui donne un style à l'organisation). En même temps, ils doivent être ajustés individuellement (en fonction des potentiels et des souhaits des agents, en tâchant d'arriver à la limite supérieure de leurs potentiels d'autonomie).

Comme on s'en doute, ce type de gestion est assez complexe. Trop souvent, l'institutionnalisation des règles générales freine les flexibilités locales (par inertie ou par excès réglementaires). En outre, il faut beaucoup d'efforts, de finesse et d'attention. Les agents évoluent dans leurs caractéristiques personnelles, leurs sites opérationnels ou leurs trajectoires d'emploi. Les frictions sont fréquentes, car il faut sans cesse travailler avec les frustrations, les conflits ou les aspirations

déçues. Enfin, les managers eux-mêmes ont souvent du mal à trouver le temps ou les compétences nécessaires pour intervenir à bon escient<sup>9</sup>.

### *Un équilibre entre les opérations et les projets*

S'il n'est pas possible de mobiliser sans sécuriser (vu les besoins d'assurances des salariés), on ne peut pas non plus y parvenir avec la seule sécurité (car on ne stimule vraiment qu'avec des valeurs ou des incitations). Il est donc important de trouver un équilibre entre les tâches courantes (le savoir-faire régulier où se traduit l'expertise) et les projets (qui sont des sources d'apprentissage et de dynamisation). En général, la part des projets dans un poste dépend du niveau hiérarchique (plus il est élevé, plus les missions évoluent). Mais il faudrait aussi l'adapter aux besoins personnels des agents.

Les projets sont de différentes natures. Certains visent à des changements adaptatifs (ils réorganisent, enrichissent ou renforcent les compétences déjà présentes), d'autres sont plutôt déstabilisateurs (ils détruisent et transforment les règles)<sup>10</sup>. Dans le secteur public, les projets adaptatifs peuvent être d'emblée mobilisateurs. Ils ménagent les représentations centrales (le sens de l'action, les missions à remplir), tout en impulsant les initiatives. À condition d'être bien managés, ils sont dynamisants et régulateurs. Au contraire, les projets radicaux créent beaucoup d'incertitude. Ils peuvent entraîner une rupture technique des savoir-faire, une déstructuration des modes de travail ou une transformation des offres en produits et services (BAUMARD, 1996). Dans ce cas, la mobilisation est loin d'aller de soi. Les réactions de défense sont normales, du fait des menaces par rapport aux habitudes, aux stratégies individuelles ou aux avantages acquis.

Néanmoins, pour des systèmes figés ou bureaucratisés, toute crise ou changement contraint est une opportunité. Cela permet de réinterpréter l'action collective et de retrouver des zones de liberté, à partir des ambiguïtés de la situation. Pour les salariés, c'est une occasion de retrouver à dire, à décider, à changer par eux-mêmes les choses. Une crise est utile quand elle brise les vieilles pesanteurs, quand elle casse les inerties ou les silences, quand elle fait bouger conjointement les jeux institutionnels, les objectifs d'action et les

---

9 C'est un problème de choix d'investissement. Certains passent presque tout leur temps à concevoir, à mettre en ordre et à imposer. D'autres sont beaucoup plus orientés vers l'animation, la dynamisation ou le déblayage des problèmes.

10 G. Koenig, 2000.

modalités organisationnelles. Mais ce n'est possible que si on la gère en donnant la priorité au processus de mobilisation.

Faute de remodelage approprié, certains secteurs publics se contentent de survivre avec des jeux bloqués. Par exemple, ils ménagent l'inertie de leurs titulaires, par prudence excessive, par frilosité politique ou faute d'énergies internes assez mobilisatrices. Et ils passent par des travailleurs précaires ou immigrés pour assurer la continuité de leurs services.

Plus positivement, les liens entre opérations et projets peuvent s'appuyer sur les besoins de complexité croissante des missions publiques. Les pratiques de décentralisation poussent au partenariat, de même que l'obligation d'interagir avec pertinence sur des enjeux complexes. Il faut donc parvenir à de nouvelles combinaisons de savoir-faire. Dans cette optique, les agents peuvent enrichir leurs modèles de travail en s'échangeant temporairement leurs postes, en construisant des réseaux, en participant à des unités de travail temporaires ou en composant des équipes matricielles sur des objectifs précis.

### **Bibliographie**

ABALLEA F., (1998) «Implication au travail et projet personnel», *Recherches et Prévisions*, n°54.

ADAMS J. S., (1963) «Toward an understanding of inequity», *J. of Abnormal and Social Psychology*, n° 67, pp 422-436.

AJZEN I, FISHBEIN M., (1980) *Understanding attitudes and predicting social behavior*, ENGLEWOOD CLIFFS, N. J., Prentice-Hall.

ARDOINO J., (décembre 1992) «L'approche multi-référentielle (plurielle) des situations éducatives et formatives», *Pratiques de formation, Analyses* (n° 25 et 26), mai.

BANDURA, (1986) «Social foundations of thought and action. A social cognitive theory».

BAUMARD P.,(1996) *Prospective à l'usage du manager*, Paris, Management et société.

BEAUCOURT C., LOUART P., (déc. 1992) «Logiques individuelles et politiques de mobilisation en entreprise», *Revue de Gestion des Ressources Humaines*, n° 5.

BERGERON J. L., «Un cadre théorique pour l'étude de la relation entre la participation et la motivation au travail», in : C. BENABOU, H. ABRAVANEL, (1986) *Le comportement des individus et des groupes dans l'organisation*, Montréal, Gaëtan Morin.

- BERTAUX-WIAME I., JEANTET A., LINHART D., (1998) *Les temps modernes de la poste. Vie privée, travail public et réforme managériale*, Collection de la mission de la recherche de la Poste, n°5, CNRS, Université Paris X, Nanterre.
- BOLTANSKY L., THEVENOT L., (1991) *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- BRIL B., LEHALLE H., (1988) *Le développement psychologique est-il universel ?*, Paris PUF, cités par C. CAMILLERI, G. VINSONNEAU, (1996) *Psychologie et culture : concepts et méthodes*, Paris, Armand Colin.
- BURKARD SIEVERS B., «La motivation, un ersatz de significations», In : J. F. CHANLAT éd., (1990), *L'individu dans l'organisation*, Paris, Eska.
- CASTORIADIS C., (1996) *La montée de l'insignifiance. Les carrefours du labyrinthe IV*, Paris, Le Seuil.
- CHANLAT J.-F. éd., (1990) *L'individu dans l'organisation*, Paris, Eska.
- COUET D., MIRAMON J.-M., (2001) *Le métier de directeur, techniques et fictions*, Paris, Presses de l'ENSP.
- CROZIER M., FRIEDBERG E., (1977) *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil.
- CURIE J., DUPUY R., «Acteurs en organisations ou l'interconstruction des milieux de vie», in LOUCHE C. dir., (1994) *Individu et organisations*, Neuchâtel, Delachaux et Niestlé.
- FABER P., (2000) *La motivation du dirigeant de PME. Un processus à gérer pour soi-même et l'organisation*, thèse de sciences de gestion, Université de Lille I.
- FRANCES R., «La motivation au travail», in : C. Lévy-Leboyer, J.-C. Sperandio, (1987) *Traité de psychologie du travail*, Paris, PUF.
- GOMEZ P. Y., (1996) *Le gouvernement de l'entreprise*, Paris, InterEditions.
- GORZ A., (1991) *Métamorphoses du travail. Quête du sens. Critique de la raison économique*, Paris, Editions Galilée.
- GOURDIN M.-C., DE LADEBAT P., «Le management des comportements professionnels», in : C. BENABOU, H. ABRAVANEL, (1986) *Le comportement des individus et des groupes dans l'organisation*, Montréal, Gaëtan Morin.
- GREENWALD A. G., «L'ego totalitaire ou comment chacun fabrique et révisé sa propre histoire», in M. PIOLAT et al., (1992) *Le soi, recherches dans le champ de la cognition sociale*, Neuchâtel, Delachaux et Niestlé.
- HELLRIEGEL D., SLOCUM J. W., WOODMAN R. W., (1993) *Management des organisations*, Bruxelles, De Boeck.

HERZBERG F., (1968) «One more time : how do you motivate employees», *Harvard Business Review*, (traduction française : "à la recherche des motivations perdues").

HERZBERG F., (1966) *Work and the Nature of Man*, Cleveland, The World Publishing Company, (En français, *Le travail et la nature de l'homme*, Paris, EME, 1971).

KELLEY H. H., (1952) «Deux fonctions des groupes de référence», in A. Lévy, *Psychologie sociale. Textes fondamentaux anglais et américains*, (1962) Paris, Bordas.

KOENIG G., (mars-avril 1996) «L'incertitude construite», *Gestion 2000*, vol. 12, n° 2.

LEVY-LEBOYER C., (1980) «Satisfaction et motivation : théories de recherche», *Bulletin de Psychologie*, n°33.

LEVY-LEBOYER C., (1998) *La motivation dans l'entreprise*, Paris, Editions d'Organisation.

LEWIN K., (1944) «Level of aspiration», in Hunt éd., *Personality and behavior disorders*, New York, Ronald Press.

LIVIAN Y. F., LOUART P., «Le voyage de la culture et de la motivation», in : J. BRABET coord.,(1993) *Repenser la GRH ?*, Paris, Economica.

LOCKE E. A., (1968) «Toward a Theory of Task Motivation and Incentives», *Organizational Behavior and Human Performances*, n° 3.

LOCKE E. A., LATHAM G. P., (1990) *A theory of goal setting and task performance*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.

LOUART P., «Motivation», in Y. SIMON, P. JOFFRE, (1997) *Encyclopédie de gestion*, Paris Economica (2° édition).

LOUCHE C., (1994) «Les théories de la motivation : diversité et intégration», in : Louche C. dir., *Individu et organisations*, Neuchâtel, Delachaux et Niestlé.

MASLOW A. H., (1968) *Vers une psychologie de l'Etre (Toward a psychology of being)*, Paris, Fayard, 1972.

MCCLELLAND D., (1961) *The achieving society*, Princeton, New Jersey, Van Nostrand-Reinhold.

MCGREGOR D., (1960) *The human side of enterprises*, McGraw-Hill, trad. J. ARDOINO et M. LOBROT, (1969) *La dimension humaine de l'entreprise*, Paris, Gauthier-Villars.

MERCIER E., (2000) *Les effets de la modernisation sur les pratiques de GRH dans les entreprises de service public*, thèse de sciences de gestion, Université de Nancy II.

MICHEL S., (1989) *Peut-on gérer les motivations ?*, Paris, PUF.

MUCCHIELLI A., (1987) *Les motivations*, Paris, PUF.

- NUTTIN J., (1980) *Théorie de la motivation humaine*, Paris, PUF.
- ROKEACH M., (1973) *The nature of human values*, New York, Free Press.
- SALAIS R., STORPER M., (1993) *Les mondes de production. Enquête sur l'identité économique de la France*, Paris, Editions EHESS.
- SCOTT POOLE M., VAN DE VEN A., (1989) «Using paradox to build management and organization theories», *Academy of Management Review*, vol. 14, n° 4.
- SIBONY D., (2000) *Don de soi ou partage de soi ?*, Paris, Odile Jacob.
- TEMPLE D., «Les origines anthropologiques de la réciprocité», *Education Permanente*, n° 144, 2000-3.
- THEVENET M., (1992) *Impliquer les personnes dans l'entreprise*, Paris, Liaisons.
- THEVENET M., VACHETTE J.-L., (1992) *Culture et comportements*, Paris, Vuibert.
- TROSCA S., (1999) *Quand l'Etat s'engage. La démarche contractuelle*, Paris, Editions d'organisation.
- VROOM V. H., (1964) *Work and motivation*, New York, John Wiley and Sons.

# **A study of the antecedents of organizational citizenship behaviors in the public sector**

---

Julie Camerman & Christian Vandenberghe

In this paper, we examine the potential antecedents of organizational citizenship behaviors (OCBs) in the public sector. First, the nature of organizational values prevailing in the public sector is discussed, along with the consequences usually associated with them. Next, we demonstrate how the production of OCBs provides a useful means for improving organizational functioning in the public sector. Then, a set of potential antecedents of these behaviors is proposed and tested empirically.

## **Organizational values in the public sector**

It is generally admitted that, among the different existing categories of organizational cultures, the one that best corresponds to the public sector is the bureaucratic one (GREGORY, 2000). Following the competing values model (QUINN, 1988), the bureaucratic culture is characterized by an emphasis on hierarchy, internal efficiency, uniformity, coordination, and evaluation. In this culture, work is organized along clear lines of authority and the information follows a top-down direction. The motivating factors for employees include security, order, rules, and regulations while effectiveness criteria include control, stability, and efficiency. Finally, the purpose of such kinds of organizations is the execution of regulations (DENISON & SPREITZER, 1991 ; KOBER & CHUSMIR, 1987). Research generally suggests that hierarchical cultures are often associated with few positive or constructive attitudes and behaviors toward the organization (BOXX, ODOM & DUNN, 1991) and discourage creativity and innovation (KOBBERG & CHUSMIR, 1987). In the same vein, Zammuto and Krakower (1991) demonstrated that an emphasis on hierarchical values among organizations is negatively correlated with employee trust, perceived equity of rewards, and leader credibility while it is positively associated with conflict and the scapegoating of leaders. A study by Quinn and Spreitzer (1991) also suggests that hierarchical cultures

rate significantly lower than other cultures on quality of life indicators such as satisfaction with work and life, and personal well-being among their staff. Although these findings do not provide an optimistic picture of public sector cultures, they point to a question of great interest : how to encourage workers to produce behaviors that facilitate organizational functioning in these work environments ?

### **Behaviors that improve organizational effectiveness : the case of OCBs**

The increased complexity of work organizations combined with the significant technological changes that have taken place in recent years make the notions of commitment and OCBs especially important. The emerging views in this area are that to create a successful workplace, an organization must concentrate its energies on both economic and social performance, and encourage the emergence of behaviors that contribute to organizational effectiveness above what is formally requested of employees (WILLIAMS & ANDERSON, 1991). «OCBs are behaviors performed outside of formal, organizationally prescribed role requirements but which still are instrumental to organizational functioning» (ORGAN, 1988). That is, such behaviors are produced on the employee's own volition and without expectation of explicit rewards from the organization, making them «extra-role» in nature (DELUGA, 1995). Although some empirical studies reported structural differences in the construct of OCB based on the nature of organizational settings, two dimensions of OCB widely accepted since Smith, Organ and Near's (1983) work are altruism, referring to a class of helping behaviors aimed directly at specific persons, and conscientiousness, which pertains to more impersonal contributions to the organization in such forms as exemplary attendance, use of work time, respect for company property, and faithful adherence to rules about work procedures and conduct. A number of studies have emphasized the importance of this type of informal helping and cooperation behaviors for the effective functioning of organizations (BATEMAN & ORGAN, 1983 ; MORRISON, 1996 ; ORGAN & KONOVSKY, 1989 ; PODSAKOFF, MACKENZIE, PAINE & BACHRACH, 2000). The practical importance of these behaviors is illustrated by McNeely and Meglino's (1994) argument saying that when labor unions encourage their members to «working to rules», they are able to decrease organizational productivity. Hence, going beyond the rules is necessary to ensure effectiveness.

## **Potential antecedents of OCBs in the public sector**

As public administration services are generally complex and strongly differentiated, it is likely that relationships between the employee and the organization at large are quite limited. Consequently, variables related to the task itself and to relationships with proximal entities such as the supervisor may be more critical for understanding employee behavior in these contexts. Based on previous research, these variables might be job satisfaction, which evokes the affective evaluation of a given job, psychological empowerment, which refers to a multifaceted and cognitive dynamics of intrinsic motivation at work, and the leadership behaviors of immediate supervisors.

### ***Job satisfaction***

Following Organ and his colleagues (BATEMAN & ORGAN, 1983 ; SMITH et al., 1983), OCBs are discretionary behaviors that benefit the organization. As these behaviors are not formally required and rewarded, they are largely dependent on the employee's willingness to produce. These authors stated that job satisfaction – traditionally defined as the degree to which employees have a positive orientation towards their job in the organization (SPECTOR, 1997) – would be an important predictor of OCBs. The rationale underlying this hypothesis is inspired from social psychology (CLARK & ISEN, 1982) which strongly supports the contention that prosocial gestures are most likely to occur when a person experiences a generalized mood state characterized by positive affect. To the extent that job satisfaction, at least partially, reflects this positive mood, it is likely that more satisfied persons will display more of these prosocial citizenship behaviors. However, previous research has shown that job satisfaction is more likely to predict altruism than conscientiousness (SMITH et al., 1983).

### ***Psychological empowerment***

Thomas and Velthouse (1990) defined empowerment as intrinsic motivation manifested in four cognitions reflecting an individual's orientation toward his/her work role. The four cognitions are *meaning* or the fit between the requirements of a work role and the person's beliefs, values, and behaviors, *competence* which is an individual's belief in his/her capability to perform activities competently, *self-determination* which reflects an individual's sense of choice in

initiating and regulating daily activities, and finally *impact* which is the degree to which an individual can influence strategic, administrative, or operating outcomes at work (SPREITZER, 1995). Someone who feels competent, experiences a meaningful job, is self-determined has the feeling of having a certain impact on his/her work environment and is more likely to act beyond prescribed tasks because s/he feels competent to do more than required, perceives it has added value for him/herself, feels free to do it, and because s/he thinks it is a way to strengthen one's impact on the organization.

### ***Leadership behaviors***

The last decade has seen the focus of leadership research switching from traditional or transactional models to a new trend of theories, whose mainstream is charismatic leadership (PILLAI, SCHRIESHEIM & WILLIAMS, 1999). A charismatic leader influences followers' values and aspirations, activates their higher-order needs, and arouses them to transcend their own self-interests for the sake of the organization (BASS, 1985). The attributional model of leadership (CONGER & KANUNGO, 1987) suggests that charismatic leaders have the ability to influence subordinates through personal identification and internalization processes. Because subordinates admire and want to please their leader, the leader's approval becomes a fundamental source of motivation. Consequently, subordinates are likely to imitate the leader with whom they identify. Furthermore, one of the main characteristics of such leaders is to «motivate their subordinates to perform above and beyond the call of duty» (HOUSE, WOYCKE & FODOR, 1988, p. 100), which is typically a part of OCB. It seems therefore logical to expect charismatic leadership to be positively related to OCB. As, in the public sector, this leadership style is plausibly not encouraged from supervisors, those among them who express charisma may be seen as atypical and be more capable to drive the energy of their followers. In other words, charisma may be more important for motivating employees in the public sector due its being generally undermined by the organization (LOWE, KROECK & SIVASUBRAMANIAM, 1996).

## **Method**

### ***Sample and procedure***

Data were collected from a sample of 250 employees pertaining to 5 regional public administration agencies located in French-speaking Belgium. Employees were asked to complete a survey questionnaire including, among others, measures of job satisfaction, psychological empowerment, and perceived supervisor charisma. Concomitantly, their supervisors were surveyed regarding their employees' OCB. Survey packets also included an accompanying letter explaining the objectives of the study and that responses would be kept confidential. Participants returned their completed questionnaires using a free-paid envelope addressed to the researchers' office. Questionnaires were coded so as to allow a matching of employees' and supervisors' responses. In total, 142 usable questionnaires were received from employees (56.8%) and 138 questionnaires were returned from supervisors (55.2%). Complete information, after questionnaires were matched, was available for 103 employees. Among this sample of respondents, 69.6% were female, average tenure was 12.7 ( $SD = 9.4$ ) and average age was 42.7 ( $SD = 8.2$ ).

### ***Measures***

Job satisfaction was measured using a reduced version of Spector's (1997) «Job Satisfaction Survey». This scale included two items (e.g., «Overall, I am satisfied with my job»). Psychological empowerment was measured using an abridged version of Spreitzer's (1995) meaning, competence, self-determination, and impact scales. Each empowerment dimension was captured via 2 items. Sample items include «The work I do is very important to me» (Meaning) ; «I have mastered the skills necessary for my job» (Competence) ; «I have significant autonomy in determining how I do my job» (Self-determination) ; and «My impact on what happens in my department is large» (Impact). Charismatic leadership was measured via a shortened version of Bass and Avolio's (1991) attributed charisma scale which has been validated in French by Vandenberghe, Stordeur, and D'hoore (in press) (4 items ; e.g., «My supervisor displays extraordinary talent and competence in whatever s/he undertakes»). The scale used to measure OCB (10 items) was a modified version of Becker and Randall's (1994) scale which comprises both the dimensions of altruism and conscientiousness (cf. Table 1). Job

satisfaction, empowerment, and OCB items were rated using a Likert-type scale anchored «strongly disagree» (1) and «strongly agree» (5). Attributed charisma items were assessed using a scale ranging from «never» (1) to «often» (5).

### ***Data analysis***

Data analyses were completed in two steps. First, we factor-analyzed the different measures in order to determine their internal structure. Then, we computed the correlations among the study variables and conducted hierarchical regression analyses for OCB dimensions, with demographics being introduced in bloc 1 and target predictors in bloc 2.

### **Results**

The principal components analysis of OCB items showed that two dimensions underlay this scale. However, two items did not load on any factor ( $< .40$ ). They were thus eliminated and data were re-analyzed. This re-analysis revealed two distinct dimensions for which the own value was above one and for which items had an acceptable loading on their presumptive factor ( $> .40$ ) and a difference of at least with their cross-loadings (cf. Table 1). Because the two eliminated items belonged to the conscientiousness dimension, the meaning of that factor changed somewhat. We thus relabelled it «non-idleness». In contrast, the altruism dimension remained unchanged. The principal components analysis of the other measures produced results that were consistent with their a priori structure.

Table 1 : Results of the principal components analysis of OCB items

Item	Altruism	Non-idleness
1. This employee volunteered for things that were not required	<u>.818</u>	.121
2. This employee oriented new people even though it was not required.	<u>.817</u>	.210
3. This employee helped others who had heavy work loads.	<u>.835</u>	.044
4. This employee assisted his/her supervisor with his/her work.	<u>.674</u>	.411
5. This employee made innovative suggestions to improve work in the department.	<u>.643</u>	.367
6. This employee took undeserved breaks.	.319	<u>-.812</u>
9. This employee took extra breaks.	.326	<u>-.818</u>
10. This employee spent time in idle conversation.	.512	<u>-.575</u>

*Note.* Items 7 and 8 have been suppressed after a first exploratory analysis. Main loadings are underlined.

Table 2 presents the descriptive statistics, reliability coefficients and intercorrelations for the study variables. Alpha coefficients were acceptable for all measures (alphas ranged from .69 to .86). Table 2 also revealed several interesting results. For example, the weakest means are for the non-idleness ( $M = 1.88$ ) and impact ( $M = 2.52$ ) measures. Concerning the correlations among variables, altruism was significantly related to charismatic leadership ( $r = .25, p < .05$ ) and job satisfaction ( $r = .30, p < .01$ ). In contrast, no significant correlation was observed between non-idleness and its potential predictors.

Table 2  
Means, Standard Deviations, and Intercorrelations for the Study Variables

	M	SD	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1. Age	42.68	8.20	-										
2. Gender			-.04	-									
3. Tenure	12.72	9.39	.36***	-.01	-								
4. Leadership	3.71	0.88	-.02	-.04	.07	-.23**							
5. Self-determination	3.59	0.92	-.01	.17*	.23*	.04	.72						
6. Competence	3.90	0.72	-.06	.24**	.14	.04	.47***	.69					
7. Impact	2.52	1.03	-.06	.22**	.19*	.20*	.47***	.27*	.87				
8. Meaning	3.36	1.01	-.07	-.06	.07	.29**	.34*	.16	.44***	.87			
9. Job satisfaction	3.69	0.79	-.17*	-.08	.00	.15	.41**	.28**	.31***	.58***	.84		
10. Non-idleness	1.88	0.61	-.11	-.07	.04	-.03	.19	-.06	-.06	-.09	-.09	.79	
11. Altruism	3.25	0.76	-.07	-.05	.07	.25*	.05	.03	.18	.17	.30**	-.18*	.85

Note. Reliabilities are reported in parentheses on the diagonal. Gender: 1 = female, 2 = male.

\* $p < .05$ . \*\* $p < .01$ . \*\*\* $p < .001$ .

Hierarchical regression analyses, controlling for demographic variables, showed that job satisfaction ( $\beta = .35, p < .01$ ) and

charismatic leadership ( $\beta = .22, p < .05$ ) were both significant predictors of employees' altruism, and that self-determination was the single variable significantly associated with non-idleness ( $\beta = .39, p < .01$ ). In other words, the more employees were satisfied with their job and the more they perceived their supervisor to display charisma, the more they engaged in altruistic behaviors at work. Similarly, the more they felt they had autonomy for organizing their work, the more they were perceived by their supervisor as exhibiting non-idleness, that is working hard.

Table 3 : Hierarchical Regression Results for Non-idleness and Altruism

Variable	Altruism		Non-idleness	
		DR <sup>2</sup>		DR <sup>2</sup>
Step 1: Demographic variables		.03		.01
Step 2:		.14*		.10
Charismatic leadership	.20†		-.07	
Self-determination	-.14		.41**	
Competence	-.02		-.19	
Impact	.17		-.14	
Meaning	-.12		-.05	
Job satisfaction	.32**		-.08	

Note. For altruism,  $F(9, 92) = 1.97$ ; for non-idleness,  $F(9, 92) = 1.36$ .

†  $p < .10$ . \*  $p < .05$ . \*\*  $p < .01$ .

## Discussion

The purpose of this research was to examine the potential antecedents of OCBs in the context of public administration services. Results showed that job satisfaction was a predictor of altruism. This finding parallels those reported in studies conducted in the private sector (e.g., ORGAN & KONOVSKEY, 1989), suggesting that they can be generalized to the public sector. As such, the more satisfied employees are with their job, the more likely they are to behave supportively towards their colleagues. Charismatic leadership attributed to the supervisor was also significantly related to altruism. Two main characteristics of such leadership are : to take care of subordinates' needs and expectations and that it facilitates identification with the leader (DELUGA, 1995). By identifying to their leader, subordinates become emotionally attached to him/her and, through him/herself, to the administration s/he represents, and are

likely to reproduce the leader's behaviors that are altruistic by definition. The fact that charismatic behaviors are presumably less frequent in the public sector than in private companies suggests that when these behaviors are displayed, they become the noticeable exception that employees appreciate so much that they reciprocate by exhibiting themselves altruistic behaviors. Future research should examine whether the salience of leader behaviors such as charisma may be a moderator of their effects on employee behavior.

No empowerment dimension was significantly related to altruism. The definitions of the four empowerment dimensions presumed to be antecedents of OCBs refer to a relationship the worker has with the task itself rather than with colleagues. This could explain why empowerment dimensions were unrelated to altruistic behaviors. In contrast, one empowerment dimension, self-determination, predicted non-idleness. Because self-determination refers to the discretion an employee may have in performing his/her work (THOMAS & VELTHOUSE 1990), it seems to be particularly relevant for explaining the willingness to do more than is required. In the context of public administration services, where work and behaviors are highly controlled and regulated, expressions of self-determination is likely to be interpreted by the supervisor as an indicator of non-idleness.

To conclude with, this study contributed to our understanding of the development of OCBs in the public sector. However, further research is needed in order to identify other antecedents that would be specific to the context of public administration services. For example, one can imagine that work group characteristics would be influential on OCB. Indeed, public administration services often display strongly differentiated local structures, which make the dynamics and climate of work groups more critical in explaining work behavior. Also, more work is needed using longitudinal designs in order to propose causal connections between variables that this study, due to its cross-sectional nature, does not afford.

## References

- BASS B.M., (1985) *Leadership and performance beyond expectations*. New York, Free Press.
- BASS B.M. & AVOLIO B.J., (1991) *Multifactor Leadership Questionnaire (Form 5X)*. Center for leadership studies, School of Management, Binghamton University.
- BATEMAN T.S. & ORGAN D.W., (1983) «Job satisfaction and the good soldier : The relationship between affect and employee 'citizenship'», *Academy of Management Journal*, pp. 587-595.
- BECKER T.E. & RANDALL M.D., (1994) «Validation of a measure of organizational citizenship behavior against an objective behavioral criterion», *Educational and Psychological Measurement*, pp. 160-167.
- BOXX W.R., ODOM R.Y. & DUNN M.G., (1991) «Organizational values and value congruency and their impact on satisfaction, commitment, and cohesion. An empirical examination within the public sector», *Public Personnel Management*, pp. 195-205
- CLARK M.S. & ISEN A.M., (1982) «Toward understanding the relationship between feeling states and social behavior», In : HASTORF A.H. & ISEN A.M. *Cognitive social psychology*. New York : Elsevier North Holland, pp. 73-108.
- CONGER J.A. & KANUNGO R.N., (1987) «Toward a behavioral theory of charismatic leadership in organizational settings», *Academy of Management Review*, pp. 637-647.
- DELUCA R.J., (1995) «The relationship between attributional charismatic leadership and organizational citizenship behavior», *Journal of Applied Social Psychology*, pp. 1652-1669.
- DENISON D.R. & SPREITZER G.M., (1991) «Organizational culture and organizational development : A competing values approach», *Research in Organizational Change and Development*, pp. 1-21.
- GREGORY R., (2000) «Getting better but feeling worse ? Public sector reform in New Zealand», *International Public Management Journal*, pp. 107-123.
- HOUSE R.J., WOYCKE J. & FODOR E.M., (1988) «Perceived behavior and effectiveness of charismatic and non-charismatic U.S. presidents», In CONGER, J. & KANUNGO, R. (Eds.), *Charismatic Leadership and Management*. San Francisco : Jossey-Bass.
- KOBERG C.S. & CHUSMIR L.H., (1987) «Organizational culture relationships with creativity and other job-related variables», *Journal of Business Research*, pp. 397-409.

- LOWE K.B., KROECK K.G. & SIVASUBRAMANIAM N., (1996) «Effectiveness correlates of transformational and transactional leadership : A meta-analytic review of the MLQ literature», *Leadership Quarterly*, pp. 385-425.
- MCNEELY B.L. & MEGLINO B.M., (1994) «The role of dispositional and situational antecedents in prosocial organizational behavior : An examination of the intended beneficiaries of prosocial behavior», *Journal of Applied Psychology*, pp. 836-844.
- MORRISON W.E., (1996) «Organizational citizenship behavior as a critical link between HRM practices and service quality», *Human Resource Management*, pp. 493-512.
- ORGAN D.W., (1988) «Organizational citizenship behavior. The good soldier syndrome», Lexington, MA : Lexington Books.
- ORGAN D.W. & KONOVSKY M., (1989) «Cognitive versus affective determinants of organizational citizenship behavior», *Journal of Applied Psychology*, pp. 157-164.
- PILLAI R., SCHRIESHEIM C.A. & WILLIAMS E.S., (1999) «Fairness perceptions and trust as mediators for transformational and transactional leadership : A two-sample study», *Journal of Management*, pp. 897-933.
- PODSAKOFF P.M., MACKENZIE S.B., PAINE J.B. & BACHRACH D.G., (2000) «Organizational citizenship behaviors : A critical review of the theoretical and empirical literature and suggestions for future research», *Journal of Management*, pp.513-563.
- QUINN R.E., (1988) *Beyond rational management*. San Francisco, CA : Jossey-Bass.
- QUINN R.E. & SPREITZER, G.M. (1991) «The psychometrics of the competing values culture instrument and an analysis of the impact of organizational culture on quality of life», *Research in Organizational Change and Development*, pp. 115-142.
- SMITH C.A., ORGAN D.W. & NEAR J.P., (1983) «Organizational citizenship behavior : Its nature and antecedents», *Journal of Applied Psychology*, pp. 653-663.
- SPECTOR P.E., (1997) *Job satisfaction : Application, assessment, causes, and consequences*. Thousand Oaks, Sage Publication.
- SPREITZER G.M., (1995) «Psychological empowerment in the workplace : Dimensions, measurement, and validation», *Academy of Management Journal*, pp. 1442-1465.
- THOMAS K.W. & VELTHOUSE B.A., (1990) «Cognitive elements of empowerment : An «interpretive» model of intrinsic task motivation», *Academy of Management Review*, pp. 666-681.

VANDENBERGHE C., STORDEUR S. & D'HOORE W., «Transactional and transformational leadership in nursing : Structural validity and substantive relationships», *European Journal of Psychological Assessment*, in press.

WILLIAMS L.J. & ANDERSON S.E., (1991) «Job satisfaction and organizational comitment as predictors of organizational citizenship and in-role behaviors», *Journal of Management*, pp. 601-617.

ZAMMUTO R.F. & KRAKOWER J.Y., (1991) «Quantitative and qualitative studies of organizational culture», *Research in Organizational Change and Development*, pp. 83-114.

## **PARTIE II : ÉTUDE DE CAS**



**Chapitre I**  
**Spécificités Nationales**



## **Work Motivation of Public Service : A view from Canada**

---

Robert R. Haccoun<sup>1</sup> and Simon Taggar

### **Abstract**

In this chapter we examine motivation in the Canadian Civil Service from a reward system and from a job design perspective. From the relevant empirical and theoretical literature we extract the fundamental principles of both, as they are generally understood today. These principles are then contrasted with public domain information reported in the «1999 Public Service Employee Survey», a very large-scale survey conducted by Statistics Canada. The results of this examination provide support for the view that the design of jobs in the Canadian Civil Service generally provide adequate intrinsic motivation. However, it is considerably more difficult to present an equally positive diagnostic for the reward system. Some of the implications of these findings are discussed as are suggestions for amelioration.

\*\*\*

In the late 1990's, one of us collected job commitment data in a private organization as part of a longitudinal study. Compared to data collected with the same sample years earlier, it was clear that employee organizational commitment was plummeting. As it happens, the data was collected a few short weeks after the organization announced it was laying off about 20% of the work force ! When presenting the results of the study, a Board member questioned the study's validity pointing out, not without justification, that the lay-off announcement would have severely affected the respondents' answers. In normal times, he concluded, the results would have been very different. The company's CEO took the question, claiming that to the contrary the «study results were especially valid *because* of its timing.

---

<sup>1</sup> This chapter was written while the first author was on leave from the Université de Montréal. Comments may be addressed to the first author by email at [rhaccoun@yorku.ca](mailto:rhaccoun@yorku.ca).

Instability and the reality of potential job loss», the CEO claimed, «*is* the stable reality ! ... and», he concluded, «this is how we insure that our people continue to work hard». For this CEO at least, the job security aspect of the employee-employer relationship was non-negotiable and definitely «off the table». Many North American employers would agree with that assessment.

There remains, however, one significant exception to this situation the Civil Service. To protect governmental employees from any partisan political influences, and to insure a stable management of public affairs when democratic political leadership changes, most Civil Service employees have been granted well nigh absolute job security. Canada's Civil Service is no exception. However, at the outset of the 1990's a new party was elected as the Federal government of Canada. This party tackled the problem of governmental deficits by slashing, some said savagely, into government services. Cuts were made into virtually all aspects of the Federal government expenditures. And, in the midst of this cutting frenzy, no permanent employees were laid off, though retirement packages were offered to existing employees and hiring freezes were decreed throughout the Civil Service. Job security was untouched.

In this chapter, we examine the issue of motivation in the Civil Service from a theoretical and from an empirical point of view. We attempt to offer a Canadian perspective in two ways. First, the data we present was collected by Statistics Canada from employees of the Canadian Federal Civil Service. Second, in our description of the major theoretical issues at play we cite, in addition to the work of the major international authors, the views of Canadian authors as expressed in high level scholarly work.

Hence, we begin this chapter by extracting from the technical literature the basic principles which have been uncovered to date about work motivation from the dual angles of a) the reward system and b) job design. We then present data obtained from the 1999 Public Service Employee Survey, a census of the Federal Civil Service conducted by Statistics Canada which will help describe, to the degree possible, how the Canadian Civil Service stands with regards to each of these general principles. Finally, we close the chapter by examining the kinds of strategies that a Federal bureaucracy might choose to implement to help motivate its employees.

## **The Empirical Data Base<sup>2</sup>**

The data reported here is drawn from the «1999 Public Service Employee Survey». This «survey» was planned, conducted and analyzed by Statistics Canada and not by the authors of this paper. The «survey» was administered in May-June 1999. Data was collected from more than 190,000 employees of the Federal Public Service of Canada and for all extent and purposes it may be considered a census of federal employees in Canada and not a survey. Hence, there is no error due to sampling variability. Although the survey is subject to non-sampling error due to non-response, and data processing, quality control and assurance methods were implemented according to Statistics Canada's standard practices. The current authors present their descriptive analysis of the information by relying directly on the percentages and proportions made available in the public domain reports. We do not report (and did not conduct) any tests of statistical «significance» of these frequencies because they are not required as the data describes a population rather than a sample. Statistical estimation of population parameters, as is usual in sampling based research, is not required in cases where the entire population is assessed, as it is the case with these results.

The questionnaire consists of 96 content questions plus an ensemble of demographic questions. The questions were determined following focus groups and consultations with representatives of many departments of the Federal Civil Service. The questionnaire was intended to obtain the views of employees on their work, skills and career development, work environment, and service to clients.

The questionnaire administration guaranteed both anonymity and confidentiality to respondents. A paper questionnaire was delivered to each employee in Canada and abroad using the bi-weekly pay cheque distribution system. Respondents were provided with a return envelope to directly forward their responses. Departments were kept informed of their response rates and they conducted all follow-ups to remind employees to complete and return the completed questionnaire.

\*\*\*

---

2 The description of the survey methodology is adapted from the information made available on the WEB site that describes the survey results. Details of this as well as all other information pertinent to the study that is reported here are available on (<http://www.survey-sondage.gc.ca/cddata/00/edu-e.htm>).

Formally, work motivation is defined as a set of forces which may be internal to the individual and/or exist in the external environment and may energize and direct persistent work-related behaviours (PINDER, 1998). To the general question «why do people exert the efforts they do at work ?» We provide the two classic perspectives ; the reward perspective («because by doing so they obtain rewards which make it worthwhile to do so !») and the job design perspective («because doing it is enjoyable»).

### **Perspective 1 : Motivation and reward management**

Pay has served a central role in our understanding of human work motivation (see for example WHITE and DRUKER, 2000) and the theoretical elements associated with money are beginning to be systematically studied (e.g., MITCHELL and MICKEL, 1999). The specialized literature on motivation is strongly linked to the issue of reward systems. According to Agarwal (1998), reward systems have the desired motivational impact—energize and direct persistent work behaviour—when rewards are a) contingent upon (achievable) behaviours/performance, b) perceived as fair and c) valued.

The first axiom—reward contingency—is rooted in classic learning theory (reinforcement) ; people will engage and persist in behaviours which maximize valued personal consequences and outcomes. In learning theory, people learn the behaviours which are rewarded (or punished) and repeat (avoid) them. Vroom's (1995) theory is the most researched and best known expectancy theory of work motivation. It is based on the principles developed by learning theory, except that it is a cognitive treatment. The motivational power is obtained through a subjective and cognitive assessment of expected reinforcements. People will actively pursue behaviours they expect to be rewarded, allow to fall into disuse those behaviours which they expect will not be rewarded and actively avoid those which will presumably lead to punishment. The essential issue in expectancy theory is instrumentality, that is, the link between specific behaviours exhibited by workers and the perceived expected pay-off.

Under expectancy considerations, a reward system will prove motivating when it accurately rewards valued behaviours. Hence, designing a reward system that is motivating requires a system for detecting the valued behaviours. It must identify those behaviours that should be repeated, those that should be changed and those that should be eliminated. Indeed the requirement is for a high quality performance appraisal system which clearly specifies and fairly

assesses the behaviours which will be rewarded (or punished). A reward system that is not supported by a performance appraisal system which validly identifies the key valued behaviour, is unlikely to energize people into demonstrating persistent and focused displays of those behaviours. No matter, goes the classic example, how much Universities assure students that teaching is important, as long as the promotion and tenure system for professors focuses on research and publication, teaching quality will not improve. Similarly, no matter how much lip service is paid to customer satisfaction in post offices, until the performance appraisal system measures this systematically, customer service quality will remain unchanged. This, in brief, is the contingency parameter for a motivating reward system.

The second principle of critical importance to reward management systems is fairness. The rewards must be proportional to the behaviours. Equity (or inequity) results from the process by which individuals compare their contributions and their rewards to those of relevant others (ADAMS, 1965). That is, equity is essentially defined by a process of social comparison. It has been a consistent finding that individuals who perceive themselves to be underpaid relative to others will tend to alter (lower) their effort levels (e.g., COWHERD and LEVINE, 1992). In contrast to expectancy theory, it is not the maximization of outcomes, but rather it is fairness. As an example, with the retirement of baby boomers, Universities in Canada are increasingly scrambling to replace retiring professors. To attract candidates they are offering starting salaries to junior faculty members that often match or exceed the salaries of more senior professors. This leaves the more senior people with the inequitable feeling that their more senior status within the academic community is not considered of value to the organization. To resolve those inequity feelings many of those who can do so are applying to other Universities, or spending more time consulting, while those who cannot are reducing their work involvement, perhaps by reducing their level of implication in administrative tasks.

Importantly, moreover, the actual allocation of rewards (distributive justice) is not the only parameter of importance. Procedural justice is now known to be equally (if not more) important in shaping feelings of equity (SCARPELLO and JONES, 1996). Procedural justice refers to the perceived fairness and transparency of the *processes and organizational rules* which control the reward distribution system. It is not enough that reward allocation systems are objectively fair, it is also required that the decision-making process *appears* fair. Employees who know, understand and agree with the

system of reward allocation are likely to feel equity, even if they end up with a smaller piece of the pie !

Finally, rewards have a motivational impact only to the degree that they are valued by employees. This is a need theory driven concept (MASLOW, 1954 for example) equally predicted from expectancy theory. To date, we have looked at rewards in mainly financial terms. In fact, this is overly simplistic. Holding jobs which allow one to adequately balance work and non-work roles for example (see ARMSTRONG-STASSEN, 1998), may be a highly desirable and valued outcome of work. University professors may not be very highly paid, but they do enjoy the rather powerful asset of allowing them very strong individual control over their time. Time, for a great many people is the most valued of all outcomes ! Similarly, the job security enjoyed by Civil Service employees may represent an outcome valued at many thousands of dollars.

### **The reward system as a motivational force in the Canadian Civil Service : Empirical data<sup>3</sup>**

We now turn to the 1999 Public Service Employee Survey. In the Civil Service, rewards are in the form of salary and that is typically defined by the dual criteria of job evaluation classification and seniority. Therefore, equity will be observed to the degree that individuals believe that the jobs they hold are fairly evaluated. The 1999 Public Service Employee Survey speaks to this directly :

Q 1.1 Equity (outcomes)	SA	MA	MD	SD
Q 1.1 I am classified fairly (my current group and level) compared to others doing similar work in my organization or elsewhere in the public service.	12	35	23	26

Note. SA = strongly agree, MA = mainly agree, MD = mainly disagree, SD = strongly disagree

As can be seen from the table (Q1.1) , over half (51.5%) of civil servants who had an opinion (95% of the total) felt they could *not*

---

3 Throughout this chapter, we present in the tables the actual percentage figures as they were reported in the 1999 Public Service Employee Survey, leaving out the non-response percentages (generally below 5%). Hence, the percentages reported in these tables do not add up to 100 %. However, the discussion of the tables recalculate the percentages eliminating the non-responses.

agree with the statement that they were fairly classified. Only a minority (12.5%) strongly agreed that they were fairly classified. To the degree that this item reflects distributive equity, a potentially serious problem exists. Note that the question focuses on internal equity, the relationship between job classifications *within* the Federal Civil Service. That is, it targets equity with an appropriate referent. This is important because had the question addressed equity relative to private employers, the results would not be interpretable because many civil servants enjoy a level of job security and pension benefits which are simply no longer available outside. Hence, the result validly compares «apples with apples» to signal that the reward system may be violating an equity principle potentially causing an unfavourable impact on the motivational forces at work.

Questions 1.2a and 1.2b deal with the input side of the equity issue. Here the questions focus on the efforts required of employees.

Q 1.2 Equity (inputs)	SA	MA	MD	SD
Q 1.2a I consider my workload reasonable	11	39	36	13
Q 1.2b I can complete my assigned workload during my regular working hours.	17	43	24	16

Note. SA = strongly agree, MA = mainly agree, MD = mainly disagree, SD = strongly disagree

Half of the employees consider their workload reasonable and 60% consider themselves able to complete their assigned tasks within the constraints of the regular paid work week. However, a very substantial minority (49% and 40% respectively) consider their workload unreasonable or that it cannot be accomplished within normal working hours. Noticeably, less than one employee in five is in strong agreement that workload is reasonable. Hence, sizeable proportions of Canadian Civil Service Employees appear to describe as inequitable, both the required input as well as the received outcomes of their jobs. This reinforces the conclusion that the reward system may be exerting a negative motivational force on employees.

One may expect, from equity theory predictions, that employees of the Federal Civil Service in Canada may be restraining their efforts to re-establish equity. Question 1.3 presents some tentative data that speaks to that possibility.

Q 1.3 Equity (input modification)	SA	MA	MD	SD
Q 1.3a In the past year, I had to work paid overtime.	5	12	28	54
Q 1.3b In the past year, I had to work unpaid overtime.	6	14	23	56

Note. SA = strongly agree, MA = mainly agree, MD = mainly disagree, SD = strongly disagree

Notwithstanding the (perceived) heavy workload identified by question 1.3, only a minority of employees contributed additional inputs either paid (17%) or unpaid (20%). If the Civil Service places its people in a potentially inequitable position, at least it does not appear to deeply compound the problem by demanding higher levels of work input (ie. time commitment) from its employees. An alternative and equi-probable interpretation is that 4 out of 5 civil servants specifically did not volunteer to work overtime (unpaid or paid). It is of interest to note that the results for paid and unpaid overtime are very similar. Putting in overtime hours, even if it were paid, would not be an appropriate mechanism for reducing any perceived inequity. Working more would be tantamount to increasing the work inputs (higher task demands), which would exacerbate the perceived inequity (were that additional input be unpaid) or at least leave it unchanged (if it were paid) ! Hence, the reward system does not appear to contribute positively to the motivation levels of civil servants in Canada.

This data exemplifies that notwithstanding job security issues, a large proportion of Civil Service employees hold jobs where performance is not motivated by the reward management system. Indeed, there are indications in the respondent answers that the reward management system may be perceived to be inequitable.

## **Perspective II : Motivation and work design**

With intrinsic motivation, work behaviour is energized, directed and sustained through the reinforcing value obtained from accomplishing the task itself. External rewards are not invoked here. As with the prototypical starving artist who spends months crafting a work that will likely never sell, the real reward is the process of creation. As we shall shortly see using the Hackman and Oldham Job Characteristics Model, jobs which tend to provide ample intrinsic rewards and which consequently hold high motivating potential, are those which offer incumbents the opportunity to enjoy feelings of accomplishment, of self-esteem and of self-actualization. This raises

two rather important questions, a) what are the characteristics of jobs which have this high motivating potential? and b) how do the jobs in the Canadian Civil Service compare on these criteria?

Hackman and Oldham (1975, 1980) assembled a number of parameters which, based on previous research, had been associated with intrinsic motivation. This work resulted in the Job Characteristics Model, undoubtedly the most widely discussed and researched model to date to attempt to suggest the characteristics of jobs which can result in job incumbents being motivated to accomplish the tasks-at-hand.

According to the model, jobs are inherently motivating when they are high on five core dimensions:

- Skill variety--the degree to which the job requires the employee to perform activities that challenge his or her skills and diverse abilities.
- Task identity--the degree to which the job requires a worker to complete a «whole» and identifiable piece of work.
- Task significance--the degree to which the job is perceived to impact the lives of other people.
- Autonomy--the degree to which the job gives an employee control over his or her work schedule and how (s)he does the work.
- Feedback--the degree to which the employee is provided with information indicative of the effectiveness of his or her performance.

These job characteristics influence three critical psychological states (a) the experienced meaningfulness of the work, (b) the experienced responsibility for outcomes of the work, and (c) knowledge of the actual results of work activities. These states, in turn, affect motivation as well as high quality work performance, high satisfaction with the work and low absenteeism and turnover.

Three factors moderate the relationship between core characteristics and outcomes, (a) an individual's knowledge and skills, (b) growth need strength (a measure of employees' desire to obtain growth satisfaction from their work), and (c) context satisfactions (with pay, job security, coworkers, and supervisors).

The purpose of this paper and the database available do not allow a full-scale validation of the Job Characteristic model. Such validation efforts may be found in Fried & Ferris (1987) and Johns, Xie and Fang (1992). It is sufficient to inquire as to the degree to which the available model supports or refutes the view that the Canadian Civil Service jobs offer low or high probabilities of proving motivating to employees. We now turn to the empirical data.

### **The intrinsic motivational characteristics of jobs in the Canadian Civil Service : Empirical data**

The 1999 Public Service Employee Survey asked a number of questions of direct pertinence to an understanding of the motivational impact of Civil Service jobs in the Canadian Federal Civil Service. Questions 2.1, provide insight into perceived skill variety--the degree to which the job allows employees to use their varied skills. Indeed, one finds that three quarters of employees (77%) feel that they are able to influence the manner with which the work is done in that their ideas would be seriously considered by their bosses, and four out of five employees feel that they would have the support of their supervisors in their pursuit of training opportunities (82%). Finally, two out of three (64%) employees feel they have the opportunity to develop and apply those skills that can enhance their career. This provides support to the conclusion that jobs in the Canadian Civil Service provide employees with appreciable opportunity to develop and use a variety of their levels of skills.

Q 2.1 Skill variety	SA	MA	MD	SD
Q 2.1a If I were to suggest ways to improve how we do things, my immediate supervisor would take them seriously.	31	46	12	6
Q 2.1b My immediate supervisor allows me to take training for my job.	29	47	11	6
Q 2.1c I have opportunities to develop and apply the skills I need to enhance my career.	14	47	25	10

Task identity refers to the degree to which the individual sees a relationship between his/her work and the overall objectives pursued. Here again the empirical data supports the conclusion that the Canadian Civil Service jobs appear to enable significant quantity of that desired motivational attribute. Virtually all (92%) of respondents indicated they knew how their work contributed to the overall objectives of the work unit, and more than 70% felt able to explain the overall purpose (vision, values, mission) of their jobs. From a motivational point of view, it clearly appears the case that Civil Servant's jobs in Canada appear to receive high grades for their ability to create for their incumbents appreciable levels of task identity.

Q2.2 Task Identity	SA	MA	MD	SD
Q 2.2a I know how my work contributes to my work unit's objectives.	37	51	6	2
Q 2.2b I can clearly explain to others the direction (for example, the vision, values or mission) of my department / agency.	17	47	20	10
Q 2.2c I understand my work unit's role in the department / agency.	43	48	5	2

Note. SA = strongly agree, MA = mainly agree, MD = mainly disagree, SD = strongly disagree

Task significance is the degree to which the job is perceived to impact the lives of other people. It refers to the perceived value of jobs and, in modern economies, finding the link between one's tasks and the greater social good is one of the most difficult job design challenges. Scanning the percentage values down the (strongly and mainly) «Agree» columns in question 2.3 indicates a very strong tendency for Civil Servants in Canada to perceive their work as important (96%), as an object of pride (90%), with an overwhelming majority (86%) of employees feeling empowered to impact on their clients' requirements by adapting their work to those needs. This speaks to a labour force that perceives itself holding jobs that do have significance and importance to those that they serve.

Question 2.3 Task significance	SA	MA	MD	SD
Q 2.3a I believe that the work I do is important.	64	32	3	1
Q 2.3b I am proud of the work carried out in my work unit.	32	54	8	2
Q 2.3c I have the flexibility to adapt my services to meet my client's needs.	29	45	11	4

Note. SA = strongly agree, MA = mainly agree, MD = mainly disagree, SD = strongly disagree

Organizational theorists have been wrestling with the issue of organizational control for most of this century. Indeed, bureaucracy was invented (as a formal organizational system) in order to enhance control thereby eliminating irrationality and arbitrariness from organizations (see WEBER, 1930). The value of control as an organizational principle is still hotly debated almost a century later (see WHITE and DRUKER, 2000 for a contemporary discussion of this ageless problem from a European perspective). Control was always thought to be a fundamental requirement for offering stable services and products to customers. Its converse, «autonomy» alternatively conceptualized as «participation» (LIKERT, 1967) or in

later formulations as «empowerment» (CONGER and KANUNGO, 1988 ; SPREITZER, 1996) aims to permit the individual person to add personal value to service. With autonomy, job incumbents are more than end points of a distribution or production system.

It has long been recognized that autonomy is related to job satisfaction. Its downside is that with a relaxing of controls one runs the risk of error. Governmental agencies have the responsibility and the legal obligations to provide stable and non arbitrary services to the population. This ambivalence towards control is partially reflected in the answers provided to question 2.4.

Q 2.4 Autonomy	SA	MA	MD	SD
Q2.4a I am encouraged to be innovative or take initiative in my work.	16	33	31	19
Q2.4b I do take initiative in my work.	31	48	19	2
Q2.4c My immediate supervisor allows me to determine how I do my work.	35	53	7	3

Note. SA = strongly agree, MA = mainly agree, MD = mainly disagree, SD = strongly disagree

There is a roughly equal split between respondents who feel that they are encouraged and not encouraged to take initiatives in their work. However, irrespective of «formal policy» it does remain that in practice, over 80% do take initiatives and over 90% feel able, with their immediate supervisor's blessings, the autonomy to determine how they are to do their work. Again, jobs in the Canadian Civil Service obtain high marks with respect to their ability to provide employees with opportunities for psychological growth.

Finally, respondents to the 1999 Public Service Employee Survey provide encouraging information with respect to the feedback of the Job Characteristics Model--the degree to which the employee is provided with information indicative of the effectiveness of his or her performance.

Q 2.5 Feedback	SA	MA	MD	SD
Q 2.5a I receive useful feedback from my immediate supervisor on my job performance.	18	43	22	13
Q 2.5b I get adequate recognition from my immediate supervisor when I do a good job.	23	43	19	11
Q 2.5c My immediate supervisor keeps me informed about the issues affecting my work.	22	49	18	10

Note. SA = strongly agree, MA = mainly agree, MD = mainly disagree, SD = strongly disagree

Two thirds of employees (64%) report (Q2.5) getting useful feedback from their supervisors while the balance (36%) are less sanguine. The percentages remain in the same general range when respondents report on the level of recognition they obtain for good performance (69% vs. 31%) and on the feedback they receive on issues that affect their work (71% vs. 29%). In all, feedback levels appear congruent with a generally favourable feedback situation for jobs in the Canadian Civil Service.

From the foregoing, it may be concluded that the Civil Service appears to have been successful in creating jobs designed to energize and maintain high levels of performance. Canadian Civil Service jobs appear to allow employees to use their diverse skills (skill variety), which are clearly related to important needs (task identity and task significance) in which they can add-value (autonomy) while knowing how they are performing (feedback).

### **Discussion and implication**

The foregoing results, based on a census of 190,000 civil servants in the Canadian Federal bureaucracy can only provide tentative answers to the motivation issue. Nonetheless they indicate that the jobs are designed in a manner consistent with producing high levels of intrinsic motivation. Civil Service jobs in Canada, appear to achieve reasonably high marks on the survey questions used to index all five core dimensions of the Job Characteristics Model.

Certainly, one notes some discordant notes. For example, with respect to feedback, about a third of respondents find it inadequate, especially as provided by supervisors. This does signal some need for improvement. It is also the case that 50% of respondents report that local leadership does not actively *encourage* individual initiatives. This, however, does not mean that the environment is necessarily repressive or for that matter unacceptably controlling. Most of the respondents do report that they *are* taking initiatives. The environment may not formally encourage local independence and initiative but it does not appear to act in a punitive manner when it does occur.

If, at the job design level, the motivational diagnostic is generally favourable, the same may not be said about the reward management system. There are potential motivational problems associated with the reward management in the Civil Service. In particular, within the limits of the data available, the system of remuneration appears to be perceived as inequitable, perhaps to a significant degree because of

difficulties with the job evaluation system. In brief then, the Canadian Civil Service appears better at producing intrinsically motivating jobs than it is at producing extrinsically motivating jobs.

Since there is much evidence (e.g., STAJKOVIC and LUTHANS, 2001) to show that job design characteristics which foster intrinsic motivation do not appear able to compensate for extrinsic (salary) discomforts, it is important for the Civil Service to consider modifications to its reward management system. In addition, perceptions of being poorly paid amongst civil servants are expected to influence levels of organizational commitment (ARNOLD and FELDMAN, 1982 ; BAYSINGER and MOBLEY, 1983 ; COTTON and TUTTLE, 1986). Organizational commitment has been widely investigated because it affects individual attitudes and behaviors in the workplace. For instance, by definition, highly committed employees wish to remain with their employing organizations. Even if job security may act to obviate the risks of turnover, it remains that highly committed employees are more likely to adopt good organizational citizenship behaviours (going the extra mile at work without being forced or asked to do so). For the increasingly lean Canadian Civil Service, where workloads can be considerable, this may be of paramount importance (Q 1.2).

Two contemporary approaches to ameliorating the reward system may be envisaged. Both of these approaches target and involve modifications to the job evaluation system--the organizational set of rules that define the value of jobs.

One solution consists of adopting for Civil Service use a skill-based pay system. With skill-based remuneration individuals are paid according to the skill set which they bring to the execution of their jobs. From an equity perspective these systems very directly attempt to link inputs (skills, knowledge and competencies) to outcomes (salary), thus impacting very specifically on the potential reward system problem detected with the data. Skill-based systems are increasingly importance in private organizations and they are based on the principle that, as Lawler's (1992) aptly entitled article puts it «pay the person, not the job».

It is true that such models require of the Civil Service a paradigm shift for assigning values to jobs. Competency models become very important, but here the Canadian Civil Service is advantaged. Indeed, such skill-based pay systems work best in organizations that value and support the acquisition of new skills from employees. The data reported in the 1999 Public Service Employee Survey (Q2.1 above) indicate that the Civil Service already receives high marks for

encouraging worker development. In a sense, the Canadian Civil service appears to be well poised to move more fully in that direction.

A second (complementary) solution is «broad-banding» the practice of reducing the numerous job grades presently used, to a few large job bands. Broad-banding results in a flattening of organizational structures and is consistent with a managerial philosophy which is less hierarchical and relies more fully on task autonomy (see Q 2.4). Broad pay bands would allow (a) rewarding civil servants for training and professional development, (b) provide pay incentives for achieving professional certifications, (c) pay bonuses to superior performers and (d) reduce the number of employees who are at the top of their present salary bands. Over time, this may allow above average performers higher compensation relative to their peers thereby diminishing perceptions of inequity. Once again, these requirements may be quite accessible to the Canadian Civil Service given the data.

However, as discussed by Agarwal (1998) broad-banding may limit upward mobility and promotional opportunities and it will, by necessity, place much greater pressure on the development and use of high quality performance monitoring and appraisal systems. The position of people within bands must be based on performance evaluation procedures which are fair and, equally important, appear to be fair.

## References

ADAMS J.S., (1965) Injustice in Social Exchange. In : L. Berkowitz (ed.), *Advances in Experimental Social Psychology*, Vol. 2, New York : Academic Press.

ARGAWAL N.C., (1998) «Reward systems : Emerging trends and issues», *Canadian Psychology*, 39 : 60-70.

ARMSTRONG-STASSEN M., (1998) Alternative work arrangements : Meeting the challenge. *Canadian Psychology*, 39 : 108-123.

ARNOLD H. J. & FELDMAN D.C., (1982) «A multivariate analysis of the determinants of job turnover», *Journal of Applied Psychology*, 67 : 350--360.

BAYSINGER B. & MOBLEY W., (1983) «Employee turnover : Individual and organizational analysis», In : Rowland K. and Ferris G. (Eds.), *Research in personnel and human resource management*, Vol. 1, pp. 269-319, Greenwich, CT : JAI Press.

- CONGER J.A. & KANUNGO R.N., (1988) «The empowerment process : Integrating theory and practice», *Academy of Management Review*, 13, 471-482.
- COTTON J. L., & TUTTLE J. M., (1986) «Employee turnover : A meta-analysis and review with implications for research», *Academy of Management Review*, 11 : 55-70.
- COWHERD D. & LEVINE D., (1992) «Product quality and pay equity between lower level employees and top management : An investigation of distributive justice theory», *Administrative Science Quarterly*, 37 : 302-320.
- FRIED Y. & FERRIS G.R., (1987) «The validity of the job characteristics model : A review and meta-analysis», *Personnel Psychology*, 40 : 287-322.
- HACKMAN J.R. & OLDHAM G.R., (1975) «Motivation through the design of work : Test of a Theory», *Organizational Behaviour and Human Performance*, 16 : 250-279.
- HACKMAN J.R. & OLDHAM G.R., (1980), *Work redesign*. Reading, MA : Addison-Wexley.
- JOHNS G., XIE J.L. & FANG Y., (1992) «Mediating and moderating effects in job design», *Journal of Management*, 18 : 657-677.
- KANUNGO R. N. & HATWICK, (1987) «An alternative to the intrinsic-extrinsic dichotomy of work rewards», *Journal of Management*, 13 : 751-766.
- LAWLER, (1992) «Pay the person, not the job», *Industry week*. December, 7, 19-24.
- LAWLER E.E. III, (1997) *Paying people not jobs*. ACA News, May, Scottsdale, American Compensation Association.
- LIKERT R., (1967) *The human organizationn : Its management and value*. New York : McGraw Hill.
- MASLOW A., (1954) *Motivation and personality*. New York : Harper.
- MITCHELL T.R. & MICKEL A.E., (1999) «The meaning of money : An individual difference perspective», *Academy of Management Review*, 24 : 568-578.
- PINDER G.C., (1998) *Work motivation in Organizational Behaviour*. Upper Saddle River, New Jersey : Prentice Hall.
- SCARPELLO V. & JONES E.F. (1996) «Why justice matters in compensation decision making», *Journal of Organizational Behaviour*, 17 : 285-299.
- SPREITZER G.M., (1996) «Social structural characteristics of psychological empowerment», *Academy of Management Journal*, 39 : 483-504.

STAJKOVIC A.D. & LUTHANS F., (2001) «Differential effects of inventive motivators on work performance», *Academy of Management Journal*, 44 : 580-591.

TAYLOR F.W., (1967) *The principles of scientific management*. New York : Norton (originally published in 1911).

VROOM V.H., (1995). *Work and motivation*. San Francisco : Jossey-Bass.

WEBER M., (1930) *The protestant ethic and the spirit of capitalism*. (T. Parsons trans.) New York : Scribner.

WHITE G. & DRUKER J.N., (2000) *Reward management : A critical text*. London : Routledge.



## Motivated Managers : Motivational Drives of Public Managers

---

Dr Mirko Noordegraaf

### Introduction

Why do people become public managers ? Why do they occupy stressful jobs, in chaotic circumstances ? Why do they want to perform «invisible» roles, behind highly visible political players ? Why do they want to tackle highly complex and in many ways insolvable issues ? Why do they choose to work in the public sector, now that the public sector appears to be less attractive than ever ?(VAN RIJN Committee, 2001).

Such puzzling questions will be tentatively answered by diving into the real-life setting, behaviours and drives of individual public managers. Their motivational drives will be traced by using data from a number of sources. First and foremost, they will come from an observation study of Dutch public managers in action. High-ranking director-generals and directors – public policy managers – in different government departments were observed «in action», each for one week (NOORDEGRAAF, 2000). Secondly, they will come from a project that was co-ordinated by the Dutch Training Institute (ROI), in co-operation with Harvard University (VAN DER ZWAN & NOORDEGRAAF, 1995). High-ranking officials were interviewed. Thirdly, they will come from interviews with different higher-ranked public managers, which were conducted over the past few years (e.g. NOORDEGRAAF, 1993 ; 1995). Fourthly, they will come from recent research into «knowledge management» in which public managers were questioned about their management experiences (NOORDEGRAAF, 2001a).

The line of argument runs as follows. First, it is argued, public policy managers operate in distinctive *working environments* that are full of intriguing discrepancies. More specifically, public policy managers face daily gaps between rhetoric and reality, expectation and effect, output and outcome. This gives rise to complex conditions, which appear to be hard to cope with. Put in stronger terms, these conditions turn many managerial jobs in many parts of the public sector into *impossible jobs*. Second, public policy managers appear to

be highly motivated, despite these complex conditions. Facts are presented about their working days and energetic behaviour. Third, it is argued, managers appear to be motivated, not despite but *because* of these conditions. They like complexity ; they have a *personality structure* that incorporates a sensitivity to stimuli, an attraction to ambiguity, and a consciousness of claims.

### **Working environment**

Many things have been written about management conditions in the public sector, particularly vis-à-vis conditions in private sector companies (e.g. RAINEY, 1991). Public-private comparisons have been a driving force behind a search for distinctive public sector features. These comparisons have been disappointing. For one thing, it is hard to make sense of contradictory conclusions. On the one hand, a public-private continuum is presented (e.g. BOZEMAN, 1987) as a result of which «real» distinctions are hard to make, and as a result of which «harmonizing» tendencies are observed : public and private sectors are increasingly moving towards each other, it is argued. On the one hand, the public sector is often portrayed as a different, distinctive sector, not in the least to counteract the «new public management» that is strongly inspired by private sector practices. Both conclusions are right, of course, and wrong, especially because they are at a too general level to be precise. More interestingly, they are right and wrong because empirical and normative arguments run together. It is argued, for instance (MOORE, 1995), that the private sector is profit oriented and that the public sector is «value oriented». «Is» or «should» be ?

In order to get a grip on working environments in public sectors, a few things are necessary. Firstly, one's point of view must be clear. In this chapter the manager's point of view will be taken : what conditions do public managers face ? Secondly, a subsector must be delineated. The public sector is too large to understand once and for all. In this chapter policy-making subsectors at the national level will be explored. Thirdly, one theoretical aim must be specified. What one finds partly depends on what he is looking for. In this chapter I will look for motivational drives, and my motivational drive consists of theoretical intentions that center on managerial *attention* and *ambiguity*, coming from the «managerial behavior» approach (MINTZBERG, 1973 ; KAUFMAN, 1980 ; NOORDEGRAAF & STEWART, 2000) and March & Olsen's institutional theorizing (1979 ; 1989 ; WEICK, 1995).

## *Gaps*

Policy-making subsectors in the public sector are complex worlds. In many ways they are characterized by features that «belong» to large scale organization, in some ways they have unique features that 'belong' to specific policy sectors or departmental organizations, but in many other ways they share distinctive characteristics that «belong» to policy-making processes. These characteristics can be conceptualised in different ways. On the grounds of the aforementioned sources and the (theoretical) aim to understand motivation, I will argue that managerial working environments are characterized by certain discrepancies that both make working conditions complex, impossible *and* exciting. Public policy managers appear to struggle with invisible, moving, multi-interpretable issues ; they strive for clear effects and demonstrable improvement, but clear performances and evident progress are hard to show. When we speak with policy managers or when we observe them, we get the impression that they are constantly reaching out for beautiful things but they never get a grip on them. Great results constantly manage to escape. I will try to get a grip on these discrepancies by discussing three important gaps that constantly reappear in talks and observations. Public policy managers face three gaps : between rhetoric and reality, expectation and effect, and between output and outcome.

### *Rhetoric and reality*

Public policy managers are, generally, good speakers. They tell nice stories about policy aims, policy projects, reorganizations, and so on. They are, moreover, effective producers of texts : they hardly write themselves, but they make sure that their ideas are written down, in policy documents, reports and plans. These verbal and written texts have different qualities. They *describe* states of affairs, they *explain* why things happened as they happened, they *value* developments, and they *express* wishes, ambitions, aims, goals and objectives. When we speak with public managers, we mostly hear stimulating, positive stories about progress and improvement. This is misleading ! When we ask more specific questions or speak with others or, most importantly, observe public managers in action, we observe a different reality. Spoken and written texts are part of reality, of course, but only a *part*. There is a different reality that public managers dislike or hate to see, or that they do not see, biased as they are.

An example. Take «planning & control» rhetoric : public managers nowadays say that they *plan* ahead, establish *contracts* with «autonomous» others who will realize the plans, and that they will *control* others, at fixed moments, in order to guarantee effective realization. When one observes public managers, a different reality arises (NOORDEGRAAF, 2001b). Plans can be read, but planning is hard to observe ; it «happens» somewhere, but never at identifiable moments. In between plans and control moments public managers do not refrain from (inter) action ; they cannot control themselves, so to say, and interact with numerous others who were originally portrayed as «autonomous». Control moments are also hard to identify and when they can be observed, we will see that they are not impressive moments of forceful control by means of strict comparisons between performances and facts & figures, but interpretive struggles over texts.

#### *Expectation and effect*

Irrespective of the question of how planning and policy-making are realized, both rhetorical and real work-related behavior are characterized by expectations of what will happen, what others will do, what politicians will say, how cabinet interactions will evolve, and time and time again, expectations are not met. Public policy managers are often confronted with effects, of policies, interventions, gestures, that deviate from expectations. This especially occurs with respect to policy processes that trigger politicians to respond and that (therefore) trigger journalists to pay attention. It also occurs because incidents happen, sometimes large scale incidents (crises) such as mad cow disease or foot and mouth disease, and these incidents trigger new unexpected effects, so that issue management becomes a *stream*-like phenomenon (NOORDEGRAAF, 2000).

#### *Output and outcome*

When are public managers – or public organizations – performing well? What is managerial success ? These questions are almost impossible to answer, as the effectiveness of issue management in the public sector is almost unavoidably impossible to measure in clear and concise terms. This is largely related to the distinction between output and outcome (see e.g. WILSON, 1989). Many actions in and of public organizations are visible and measurable : papers produced, laws signed, subsidies transferred, patients treated, et cetera. They are daily *outputs*. Whether they give rise to safer, better, healthier environments is a different thing. Such *outcomes* are hard to

see, not in the least as they are only visible on the long term, and they are hard to pin down as different people interpret them differently. Public policy performances are inherently *ambiguous* (NOORDEGRAAF, 2000).

### ***Impossible jobs***

These gaps can never be closed, it can be argued. They will characterize managerial work in policy subsectors, as the issues that constitute those subsectors and the politico-administrative influences that surround them, give rise to ambiguous conditions. The size of specific gaps and their nature differs with different issues, settings and individuals, but in many cases they are so large or so fundamental that many managerial jobs in the public sector have become *impossible jobs*.

Hargrove & Glidewell (1987) have introduced the notion of «impossible jobs» in public management. They mention four «dimensions of difficulty» :

- *Legitimacy of clients* : the extent to which clients act «responsible» and are «tractable» ;
- *Intensity of conflict* : the extent to which conflicts between constituencies are intense ;
- *Professional authority* : the extent to which the authority of managerial jobs is respected by the public ;
- *Agency myth* : the extent to which the agency myth (goals) is strong, stable and uncontested.

When these dimensions are combined, it becomes possible to identify impossible jobs. Hargrove and Glidewell mention examples, such as welfare, police, corrections and mental health commissioners. A comparable line of reasoning can be used in order to conceptualize impossible jobs in policy circles, at higher levels. Different dimensions will be identified, however, in order to get a grip on their distinctive working environments. These dimensions rest on one central assumption: the extent to which managerial work is difficult is related to the nature of the *issues* that are treated. Two dimensions seem to be relevant for understanding issue complexity (NOORDEGRAAF, 2001a) :

- The *nature of knowledge* : the extent to which information and knowledge about issues is contested, the extent to which information

is missing, the extent to which experts disagree about the meaning of facts.

- *Issue stability* : the extent to which issues are political sensitive and unstable, the extent to which politicians and press are active, the extent to which a political struggle exists.

When knowledge is contested and issues are unstable, an issue can be said to be *ambiguous*. When the issue is also unstable, it can be said to be *highly ambiguous*. When issues are (highly) ambiguous, different and diverging interpretations will be proposed and debated, and there is no «rational» way to select the «best» interpretation (NOORDEGRAAF, 2000). In this it differs from *uncertainty*, which implies information shortage. In case of ambiguity managerial action will not be goal-based, as preferences and goals will be problematic or inherently contested ; action will be inherently open ; action will be characterised by a «logic of discovery». When a manager faces a lot of highly ambiguous issues, his job can be said to be *impossible*. This holds for a lot of public policy managers. Not all issues are always unstable, however. When many issues are «merely» ambiguous, managerial jobs can be regarded to be *difficult*. Jobs might be called *tricky* when issues are uncertain, because of political dynamics. When a manager faces uncontested knowledge and stable issues – clear issues, his job can be called *simple*. These four types of jobs are summarized in table 1.

Table 1. Dimensions of difficulty

	<b>Stable issues</b>	<b>Unstable issues</b>
<b>Uncontested knowledge</b>	Clear issues Simple jobs	Uncertain issues Tricky jobs
<b>Contested knowledge</b>	Ambiguous issues Difficult jobs	Highly Ambiguous issues Impossible jobs

### **Working days**

As argued, these impossibility features hardly prevent individuals from taking on management responsibility. On the contrary, public policy managers are busy and appear to do everything that lies within their power to make things happen. The energetic and willful elements of their working behaviour can be illustrated by describing average working days (NOORDEGRAAF, 2000).

On an average day, public managers start early, varying from 7.30 to 8.30 a.m., and they end late, varying from 18.00 to 22.00 p.m. During an average week, they work 60 hours. During working hours, they see many people and deal with many, many issues. Scheduled meetings structure the «skeleton» of their working weeks : on average, 60 percent of their working days are spent on meetings that are known in advance. Each takes, on average, one hour, and consists of 5 participants. This skeleton is «fleshed out» by several more *fragmented* activities that are frequently *interrupted*. 18 percent is spent on unscheduled meetings with, on average, 3 people ; they each take 15 minutes. 11 percent is spent on deskwork, during which papers are processed. 3 percent is on telephone calls. This means that the larger part of a working week – almost 80 percent – is devoted to face-to-face contacts with numerous others. The work is *meeting driven*. It is also *paper driven*, as both deskwork and meetings are aimed at realizing, reading, discussing and altering papers.

During meetings and deskwork, numerous *issues* are handled. Most of these issues are «political» in nature when we observe managers in higher administrative circles. When issues are handled, numerous attempts are being made to get a grip on them, and to do something about them. These can be regarded as attempts to trigger and direct the attention of multiple others. This is no easy task, as knowledge is contested and issues are often or might become unstable. More specifically, public policy managers face ambiguities that come in four distinctive guises. They struggle with :

- *Unclear impacts*, such as unclear precedents ;
- *Unstable issues*, which might be influenced by incidents or documentaries ;
- *Continuous resistance*, by multiple others ;
- *Unpredictable exposure*, especially in Parliamentary and media circles.

### **Personality structure**

The ambiguous and impossible features of management issues do not paralyse public managers. They are highly energetic and appear to operate in self-confident and willful ways. They appear to be highly motivated to improve things that can not really be improved, certainly not on a short term. How is this possible ? On the basis of earlier investigations, observations and talks, it can be concluded that public managers have a distinctive *personality structure* which comprises

certain features that enable them to act energetically. These features enable them in two ways : they enable them in that they *want* to behave energetically, and they enable them in that they *can* confront and survive daily conditions. This personality structure can be said to consist of at least three elements : sensitivity to stimuli, attraction to stimuli and a consciousness of claims.

### ***Sensitivity to stimuli***

Public managers «like» stimuli. They are surrounded by a multitude of *attention triggers* and they know how to deal with them. The influx of triggers in their daily working environment is both structured and unstructured. It is *structured* in the sense that secretaries know how to handle incoming triggers : they know which triggers they or individual subordinates can deal with, and which triggers must reach the manager. The manager recognizes most triggers and he knows how to make a first selection, based on nature, importance and urgency. Meeting-related triggers, such as meeting files, are kept apart from letters and invitations, which must be answered directly or by a subordinate, from policy papers which must be sent «above», to hierarchical superiors, and from brochures and books, which are kept aside for future reading (which most often means no reading at all).

It is *unstructured* in that not all triggers are obviously issue-related: they must be attached to an existing issue stream or a new issue stream must be introduced. Not all triggers, moreover, are obviously important or urgent – but they might become important or urgent suddenly. In addition, there are many triggers that might be important, but that do not reach public managers. Experienced public managers know how to make them manifest : by keeping an eye on newspaper articles and, most important of all, by talking to others. As Mintzberg argued many years ago (1973), «today's gossip might be tomorrow's reality». Much of this gossip is about *politics* : in case of the observed managers (NOORDEGRAAF, 2000), individual politicians (political executives, cabinet members, members of Parliament), political statements and political events are constantly monitored and debated. Most public managers like to keep an eye on political moves and they like to be active close to political circles where things might happen suddenly. They like to «play» with the consequences of sudden events, as short term reactions might have long term consequences.

### ***Attraction to stimuli***

Public managers appear to really *like* these triggers. They not only like their political aspects, which turn most issues into «exciting» issues, but they like their variety as well. As soon as politicians or the cabinet or members of Parliament are involved, issues get *heated* (unstable issues) and many public managers appear to like regular «heat». Two remarks are in order. First, not all public managers like heat. Some are attracted to issue complexity, but they want to operate in *zones* of political quiet. Second, the handling of heat requires distinctive *traits* :

- Public managers must be able to *balance* their treatment of heated issues with «mundane» issues and these different types of issues quickly follow each other on a normal day.
- The management of heated issues has a distinctive dynamic. Public managers must be able to enter *tricky* debates : they must find money, for instance, quickly, under political pressure, and this will not happen by following neat procedures or unproblematic decisions.
- It is not uncommon for issues to disappear suddenly, for instance when cabinet members decide not to go ahead with them, and this means that a lot of work might suddenly be «worthless». This implies the public policy managers must be able to *accept* policy events that can not be accounted for in technical terms.

This is not just an individual matter : public managers must be able to explain «unexplainable» policy happenings to their subordinates who might primarily operate on the basis of technical orientations and who do the «real» work. Subordinates write the papers that are discussed in meetings and debates and that lead to formal decisions, but these papers might suddenly become worthless. One political decision might push papers aside.

### ***Consciousness of claims***

Finally, public policy managers appear to be highly aware of the *distinctive* nature of the triggers and stimuli they are confronted with. These triggers are not merely embedded within political processes, they are *political* and value-loaden in themselves. Managerial work is no value-free endeavour, by way of which political executives are served appropriately. Managerial work *itself* is thoroughly political. How public policy managers respond to triggers – if they meet with those who try to arrange meetings, where they hold meetings, how

they respond to requests for departmental action, what papers their subordinates produce, how papers are distributed, how they inform their superiors, et cetera – determines what papers are written and thus how issues are handled. For issues exist on paper. Public policy managers have special capacities for realizing appropriate papers, which accommodate different claims but appear to be «neutral» or «technical». When issues are heated, they know how to deal with diverging claims by paying attention to short texts, sentences, words and intonation. When issues are not heated but well-known, they know how to deal with claims by meeting with appropriate others and producing papers that bring issues streams «ahead».

Such a consciousness of claims has strong *reciprocal* characteristics: all public managers «know» that others have different ideas and that others try to change departmental positions, and *because* they «know» this, it becomes reality. This can be linked to Follett's intriguing work on the reciprocal nature of social settings (FOLLETT, 1924 ; GRAHAM, 1994). Follett's work also presents the key to understanding the motivational issue at stake : reciprocal relations are conflict-ridden, and the ultimate challenge is not to reside to domination or compromise, but to seek *synthesis*. To «solve» an issue or to «make» a decision that satisfies multiple players, and to open up new policy venues, might be the most worthwhile aspect of managerial work. It rarely happens, but when it happens, it is a gratifying experience.

### **Conclusion**

So, concluding, it is amazing higher ranked public managers work energetically : their jobs are often «impossible» and real solutions – satisfying realities, clear effects, obvious outcomes – are hard to find. Yet, they work energetically, and it seems to be this impossibility dimension that explains their motivational drives. Most public policy managers have a personality structure that enables them to manage complex issues. They are sensitive to (political) issues, they are attracted to (political) issues and they are conscious of the (political) claims that these issues bring forth. In many respects, their motivational drives are drawn from and fed into political processes. Politics energizes : it gives meaning because it makes meaning.

## References

- BOZEMAN B., (1987) *All Organizations are Public*, Jossey-Bass.
- FOLLETT M.P., (1930) *Creative Experience*.
- GRAHAM P., (1994) *Mary Parker Follett. Prophet of Management*, Harvard Business School Press.
- HARGROVE E.C. & GLIDEWELL (1991) *Impossible Jobs in Public Management*, Kansas University Press, Kansas.
- KAUFMAN H., (1981) *The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs*, Washington.
- MARCH J. & OLSEN J., (1979) *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, [1976].
- MARCH J. & OLSEN J., (1989) *Rediscovering Institutions*, Free Press, New York.
- MOORE M., (1995) *Creating Public Value*, Harvard University Press.
- MINTZBERG H., (1973) *The Nature of Managerial Work*, Free Press., New York.
- NOORDEGRAAF M., Bestuursraad op BiZa, V&W en O&W, W.J.M. Kickert (ed.), (1993) *Veranderingen in management en organisatie in de rijksdienst*, Samsom.
- NOORDEGRAAF M., Het bestuursraadmodel, M. NOORDEGRAAF et al. (eds.), (1995) *De ambtenaar als publiek ondernemer*, Coutinho.
- NOORDEGRAAF M., (2000) *Attention! Work and Behavior of Public Managers amidst Ambiguity*, Eburon, Delft.
- NOORDEGRAAF M. & R. STEWART, (May 2000) Managerial Behavior in the Private and Public Sector. Distinctiveness, disputes and directions, *Journal of Management Studies*, pp. 427-444.
- NOORDEGRAAF M., (2001a) *Krachtig kennismanagement. Een denkkader voor kennismanagement bij de rijksoverheid*, 's-Gravenhage.
- NOORDEGRAAF M., (2001b) De realiteit achter planning & control retoriek, *Bestuurskunde*, n° 7.
- RAINEY H., (1991) *Understanding and Managing Public Organizations*, Jossey-Bass.
- VAN DER ZWAN, A. & M. NOORDEGRAAF, (1995) *Back to basics*, Nyenrode.
- VAN RIJN COMMITTEE, (2001) *De arbeidsmarkt in de collectieve sector*, 's-Gravenhage.

WEICK K., (1995) *Sensemaking in Organizations*, Sage, Thousand Oaks.

## **Motivation in the UK Public Sector**

---

Dr David J Cooper

### **Abstract**

This paper considers UK Public Sector employee work motivation. It is written as a reflective commentary to encourage debate and further research. Importantly, it identifies potential but critical motivational factors that can be seen as being more relevant within a public rather than private sector environment. Thus, the text adds credence to the view that a differentialist rather than genericist perspective may still need to be considered when talking of sectoral influences as to worker motivation.

The work reflects and criticizes change processes and programmes that have taken, or are presently in the process of taking place that have been aimed at improving employee motivation. Due to convergence, case history is not limited to the Public service sector.

\*\*\*

### **Motivation in Public Services : Should we apply a Genericist or Differentialist approach ?**

Are public services typical or atypical of other organizations in the private sector ? Clearly, as for product, public sector services are very different to many organizations. However, from a genericist perspective all organizations manage in a similar way. Murray (1975) suggests that, what would constitute «difference», would be that the «...private sector operates from a criteria of rationalistic economic efficiency, and the public sector a criteria of consensus and compromise». Clearly, private sector concerns see profit and/or cost reduction and efficiency as crucially important to both survival and growth. However, such imperatives are not the sole province of the private sector. Conversely, they are a key concern of Government. For example, economic priorities in the private sector normally relate to the objective of maximizing chosen corporate economic objectives and managing by means of a strong preference for financial performance indicators. From a public service sector viewpoint, poor

budgetary control may lead to a greater burden on public expenditure, a possible increase in the nations borrowing requirement, and interest payable by government. Consequently, Public Services have been continuously ushered to concentrate on conventional private sector approaches, for example, tight control of expenditure.

Public sector management skills may be similar in nature to private sector management. Both involve dealing with comparative complexity and ambiguity, clarifying multi-valued choices, and managing multiple and conflicting goals. However, the unbounded nature of public services require employees to work within a different structure and to adopt wider responsibilities that may affect employee motivation (COOPER, 1994).

«The public domain is constituted not to replicate behaviour in the private sector but to support behaviour which is different». (Stewart and Ranson, 1988)

The differentialist and contingent view suggests that there would appear to be fundamental differences as to scope of public services, requiring «special skills», strong relationships with clients, the need to understand public behaviour, and integrating the political context at various levels. Employees also need to be able to tolerate debate, consensus and democracy.

The above brief critique suggests that in the UK, a convergence of private and public sector management priorities and techniques has occurred. However, difference remains as to context and key skills. When focusing on employee motivation, similarities may become even more blurred. Importantly, in many public sector organizations individual motivation is likely to be strongly associated with the development of implicit skills specific to a public sector environment. It is therefore key to discussion.

### **Motivational Characteristics : Difference ?**

Motivation refers to a psychological process that gives behaviour some direction (DAMACHI, SHELL and SOUDER, 1983). Moreover, motivation represents the forces that act on or within a person and can be viewed as «that which causes the person to behave in a specific goal-orientated manner» (HELLRIEGEL et alii, 1997). Tolman et alii (1946) suggests that individuals do not merely react in behaviourist terms to contingencies within their environment. All employees have the ability to anticipate, evaluate, and choose a course of action that will satisfy some needs and values. They maximize their own subjective expected utility (EDWARDS, 1954). Consequently, in

terms of motivations, expectancy and performance, we expect individual behaviour to relate to outcomes which are perceived by the individual as the most desirable and probable (GRAEN, 1969 ; CAMPBELL and PRITCHARD, 1976). The most common model of rationality at the individual level has been that of economic or instrumental values. However, research findings have illustrated that individuals are motivated by more than money. Moreover, Fletcher and Williams (1992) found that there was a lack of thought and imagination tackling the issue of rewards and recognition. Intrinsic and extrinsic non-financial motivations must be considered.

Job satisfaction and high levels of work motivation have been found to be positively correlated across a number of studies (LOCKE and LATHAM, 1990 ; BATEMAN and STRASSER, 1984 ; MOWDAY et al, 1982). The importance of motivational factors such as the job itself and interesting work hold immediate face validity, especially when we think of many UK public sector occupations. For example, Doctors, Nurses, and Social Services personnel. Indeed, many employees will have chosen a public service environment because their motivational profile fits well with the kind of jobs available within that context. Satisfaction of motivation in this environment is also more likely gained through close contact with customers, clients, patients. Outer motivation theorists would support this assertion. They see motivation as having its roots primarily in the «situation» or environment.

Cooper (1994, 2001) also identifies and clarifies the key role of recognition in relation to employee satisfaction and offers a view that in many public service organizations the importance of this factor is enhanced. Recognition for many employees working in the UK public sector is related to providing an important service to the community. Moreover, in this environment, the motivational need for recognition and satisfaction from the job itself are seamlessly interconnected. Arksey and Lund (2001) also point to the motivational role of recognition by line managers as a key motivation for the UK's six million people working as careers of others, many of whom work in the public service arena.

Martin and Nicholls (1987, p. 35) suggest that affective work motivated behaviour encapsulates «the giving of all of yourself while at work». This entails such things as using time constructively, attention to detail, making that extra effort, accepting change, co-operation with others, self-development, respecting trust, pride in ones own abilities, continuously seeking improvement, and giving loyal support. Clearly, such sought after employee behavioural outcomes are crucial to any organization. However, in public services sector

environments where lives are directly affected, such outcomes take on added importance. Wallace (1997) argues that management should therefore seek interventions that assist in motivating employees.

In the UK, public sector employees have been faced with change to working practices, managerial techniques that have been imported from the private sector, and new structures and processes. Not all have had beneficial outcomes with regard to employee satisfaction. Some might argue that the change of emphasis from professional to managerial may have diluted job satisfaction. Nonetheless, several change strategies have been directly or indirectly aimed at improving employee work motivation.

### Cultural Change Strategies and Motivation

In terms of improving motivation in the public sector, literature provides a number of antecedents and consequences. Namely, employee involvement, communication, job satisfaction, labour turnover, absence and stress. Managers have used these findings to help manage change. Various change strategies have been used, including :

Change Strategies and Typology

Activity	Type
Briefing groups	Normative re-educative/Empirical rational
Change champions as role models	Normative re-educative
Quality circles	Empirical rational/normative re-educative
Training and development	Normative re-educative
Redundancy and replacement	Power coercive
Restructuring	Power coercive/empirical rational
New reward systems	Empirical rational

Over the last two decades in the UK, organizations in the public and private sector have attempted to persuade employees to be motivated by, and committed to, the value of quality and customer service, mainly by the use of re-educative methods. For example, ICL's education programme in the early 1980's (SPARROW and PETTIGREW, 1988a, 1998b). British Rails «Customer-care» and TQM programmes and Lucas TQM programmes (STOREY 1992a), and «Team Building», Grampian Health Authority, Scotland (FULLERTON and PRICE, 1991). Research by Storey (1992b)

sampled fifteen organizations, found that most were engaged in intensive and direct communication with employees as part of wide ranging cultural, structural and personnel strategies. Johns (1995) suggests «organisations adopt ready-made solutions for fear of being left behind. This me-tooism leads inevitably to disillusionment, rejection and eventual death». Armstrong (1996) criticizes such programmes as largely ineffective if they are applied as top-down impositions on a compliant workforce «...softened up by videos of the Chairman [or Chief Executive] stating that our people are our greatest asset».

During economic periods of recession, many UK public sector organizations turn to policies such as empowering the workforce. The term empowerment is used to describe the process of devolving responsibility to its lowest possible level within the organization. Litchfield (1996) reports that empowerment programmes can lead to major reductions in cost. The approach is also seen as motivational in the sense that incumbents who possess it are inherently satisfying their need for self-esteem. However, Morton (1998) is critical of the process. He states that «the born again manager tells the employee that they are empowered. What is left of middle management is bypassed and self-managed teams are created. This leaves top management to concentrate on pacifying other stakeholders. Unfortunately, either the corporate engine will not start or it is badly tuned». Quality suffers and top management criticize the empowered workforce, only to find that empowerment means no controls, no system, no ownership, no instruction, and no improvement.

Morton comments that «it is no wonder that employees try to keep their heads down when such initiatives are introduced». Wooldridge (1995) confirms this view, he states «we put our organizations through processes of downsizing and de-layering, the simultaneous exhortations for teamwork, empowerment, partnership and shared vision seen hypocritical». Arie de Geus {in PICKARD, 1998} comments that downsizing is anathema to him because it disturbs the sense of identity that is vital to the organizational community.

There are issues of inadequate introduction and implementation. Kelly and Kelly (1991) point to four reasons :

- employees lack choice about participating in such initiatives ;
- lack of trust in management ;
- unequal status and outcomes ;
- lack of institutional support.

Due to continuous structural and legislative change, public service culture has been coerced to change. Moreover, recent indicators such as the inability of Schools and Hospitals to attract staff indicate a likely change for the worse. The UK Governments response is to incorporate and integrate more private sector involvement as to delivering public sector services. Tony Blair was quoted as saying «The enemy of public services is not reform but the status quo» (BBC, 2001). Nonetheless, it is clear that change perceived as unwarranted and unwelcome by public sector staff will have a detrimental affect on worker motivation. Delivery of public sector services by the private sector is equally problematic. In many ways private sector organizations conventionally adopt a clear «bottom line» focus and cannot be expected to understand difference, however subtle, as to specific skills and motivation, and the special nuances of public sector organizational culture and context.

Initiatives are as much affected by the prevailing culture and environment as they are sources of cultural change. Therefore, the message is simple, organizational development that does not take the specific nature of public service sector life into consideration will endanger work motivation.

In order to maintain a high degree of motivation for work, employees need to feel comfortable within their environment. A clear sign of being de-motivated are symptoms related to work stress. Although not specific sector, a 1996 survey by the Guardian newspaper of more than eleven thousand readers found that 97 per cent of respondents had experienced stress at work, compared with 77 per cent surveyed in 1988 (ARKIN, 1996). Research by Demos (1995), an independent think-tank, found the following indicators of stress in UK organizations :

- 44% of the workforce reported coming home exhausted ;
- Time off for stress related illness has increased by 500% since the 1950's ;
- One in three British employees work a six to seven day week ;
- 86% of women workers say they never have enough time to get things done.

Evidence also exists from the work of Cary Cooper at UMIST (COX and COOPER, 1985) that suggests stress is a major cost to the organization. The association between stress and what we may best refer to as the state of «distress» may be linked to poor motivation in many ways. Working life which is unsatisfied and which affects one's

self-esteem, basic needs or values could be instrumental in producing feelings of distress. Positive work motivation may be more likely when people perceive their environment as one that is capable of arousing their interest and is pleasurable. In contrast, distress is likely when one is aroused and displeased. Many jobs in organizations do not provide a high level of arousal, and some provide too much. In the UK, several media and Government department reports indicate high levels of public service work overload. Moreover, continuous reports clearly relate to stress in public services, too many change initiatives, a lack of recognition, high turnover of staff, and an inability to obtain and retain qualified teachers, nurses, and doctors.

### **Implications for UK Public Sector organizations**

Several recent studies suggest that people are an organization's most important asset (PFEFFER, 1998 ; PATTERSON, WEST, LAWTHOM and NICKELL, 1997 ; GUEST, 2000). Moreover, it is quickly becoming widely accepted that the way organizations manage people has a powerful affect on overall performance. Clearly, the organizational need to develop highly motivated employees is a growing concern.

Despite clear convergence of private and public sector aims, priorities, and techniques, this paper supports sectoral difference with regard to certain individual skills and motivational factors. Discussion also suggests that when considering organizational culture and establishing an appropriate work environment, motivation of public sector employees should emphasize recognition through the job itself. Crucially, «the job» in public service organizations is strongly associated with the social importance of the work. This does not mean that financial incentive should be ignored. Indeed, the social importance of many public sector occupations seems chronically undervalued.

Finally, change programmes that do not specifically consider, clarify, and encompass the needs and motivation of public service sector employees are unlikely to be successful. This finding may also affect the intended integration and delivery of public services by the private sector.

## References

- ARKIN A., (1996) «Take it or Leave it. Reporting on the Guardian Employee Survey», *People Management*. Vol. 2, No 21, p. 53.
- ARKSEY H. and LUND A., (2001) «How to Support staff who are Carers», *People Management* Vol 7, No. 17, pp. 44-46.
- ARMSTRONG G., (1996) «Employers urged to bridge Credibility Gap», Conference address by the Institute of Development's Director General, IPD. p.7.
- BATEMANT.S. and STRASSER S., (1984) «Organizational Commitment : Individual and Organizational Influences», *Academy of Management Journal*. No.27. pp.95-112.
- BRITISH BROADCASTING CORPORATION (BBC) *TheToday programme*, Radio 4, 11 September 2001 at the start of the 2001 Trades Union Congress (TUC) 'A Voice for Every Workplace', Brighton.
- COOPER D. J., (1994) *Health Care Management - Philosophical and Managerial Implications*. Strategic Issues in Health Care Management : Setting Priorities in Health Care, Second International Conference, University of St Andrews.
- COUGER J.D. AND ZAWACKI R.A., (1980) *Motivating and Managing Computer Personnel : The 1986 study*. John Wiley and Sons.
- COX C. J. and COOPER C.L., (1985) «The Irrelevance of American organizational Sciences to the UK and Europe», *Journal of General Management*, Winter, pp. 29-30.
- DAMACHI N., SHELL R. I. and SOUDER H. R., (1983) «Using behavioural and Influence Factors to Motivate the Technical Worker», *Industrial Engineering*. August. pp. 58-62.
- DEMOS, (1995) The Time Squeeze. *The Demos Quarterly*. June. Also in : AIKIN, O. (1995) Be Aware of the Risks. *People Management*. Vol. 1, No13, pp. 25-28.
- EDWARDS W., (1954) «The Theory of Decision Making», *Psychological Bulletin*, No 51, pp. 380-417.
- GRAEN G., (1969) «Instrumentality Theory of Work Motivation : Some Experimental Results and Suggested Modifications», *Journal of Applied Psychology Monograph*. No. 53, pp. 1-25.
- GUEST D., MICHE J., SHEEHAN M., CONWAY N. and METOCHI M., (2000). *Effective People Management*, CIPD.

- HELLRIEGEL D., SLOCUM J.W. and WOODMAN R.W., (1997) *Organizational Behavior. The Instructors Resource Guide*. West. pp. 117-141.
- KELLY J.E. and KELLY C., (1991) «Them and Us : Social Psychology and the New Industrial Relations», *Human Relations*. Vol. 1, No 29, pp. 25 - 48.
- LAWLER E. E., KULEK W. J., RHODE J. G. and SORENSON J. E., (1975) Job Choice and Post Decision Dissonance. *Organisational Behaviour and Human Performance*, No 13, pp. 133-145.
- LOCKE E.A. and LATHAM A.A., (1990) *Theory of Goal Setting and Task Performance*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J. pp. 249 - 250.
- MARCHINGTON M., WILKINSON A., ACKERS P. and GOODMAN J., (1994) «Understanding the Meaning of Participation : Views from the Workplace», *Human Relations*», Vol. 8, No 47, pp. 867 - 894.
- MARTIN P. and NICHOLLS J., (1987) «Creating a Committed Workforce», *Institute of Personnel Management Journal*, London. pp. 26-38.
- MORTON C., (1998) Water Proof. *People Management*. Vol. 4. No 12, p. 48.
- MOWDAY R.T., STEERS R.M. and POTTER L.W., (1982) *Employee-Organisation Linkages : The Psychology of Commitment, Absenteeism and Turnover*, New York : Academic Press.
- PATTERSON M, WEST M, LAWTHORN R and NICKELL S., (1997). *The Impact of People Management Practices on Business Performance*. Chartered Institute of Personnel and Development.
- PFEFFER J., (1998) *The Human Equation*. Harvard Business School Press.
- PICKARD J., (1998) «Natural Lore : An Interview with Arie de Geus», *People Management*. Vol. 4, No 20, pp. 41-43.
- PORTER L. and STEERS R.M., (1973) «Organizational, Work and Personal Factors in Employee Turnover and Absenteeism», *Psychological Bulletin*. No 80, pp. 151-176.
- SPARROW P.R. and PETTIGREW A., (1988a) «Strategic Human Resource Management in the Computer Supply Industry», *Journal of Occupational Psychology*. No 61, Vol. 1, pp. 25 - 42.
- SPARROW P.R. and PETTIGREW A., (1988b) «Contrasting HRM Responses in the Changing World of Computing», *Personnel Management*. No 20. Vol. 2, pp. 40 - 45.
- STOREY J., (1992a) *Developments in the Management of Human Resources*, Oxford : Blackwell.

STOREY J., (1992b) «HRM in Action : The Truth is out at Last», *Personnel Management*. No 24, Vol. 4, pp. 28 - 31.

TOLMAN E. C., RITCHIE B. F. and KALISH D., (1946) «Studies in Spatial Learning : II. Place Learning versus Response Learning», *Journal of Experimental Psychology*. Vol. 36. pp. 221-229.

WALLACE J.E., (1997) «Beckers Side-bet Theory of Commitment Revisited : Is it Time for a Moratorium or a Resurrection ?», *Human Relations*. Vol. 50, No 6, p. 727.

WOOLDRIDGE E., (1995) «Time to Stand Maslow's Hierarchy on its Head», *People Management*. Vol.2 No.11. p. 17.

# **The New Performance Paradigm in the Australian Public Service : A Discursive Analysis**

---

David Grant, Michael O'Donnell & John Shields

## **Introduction**

The Australian Public Service (APS), the administrative apparatus of the Government of the Commonwealth of Australia, comprises some 100 agencies, both departments of state and statutory bodies, with about 120,000 employees. Over the last decade, a new performance paradigm emphasizing individual performance appraisal and extrinsic reward has been applied throughout virtually the entire APS. The emergence of this new paradigm can be attributed to a combination of political and economic pressures compelling the APS to search for improved efficiency and performance and a more results-oriented culture (KEMP, 1999 ; MAB/MIAC, 1993 ; REITH, 1996).

The new paradigm represents a fundamental shift in management approach to employee motivation in the APS. It represents a strategy for reconstituting social relations within The Service and of transforming its dominant cultural values. Invoking the private sector precepts of «cost effectiveness» and the «strategic integration» of 'human resources», a declared purpose of this new paradigm has been to transform the image of the APS line employee from the one «public servant» to the one of «strategic contributor». Focusing on the key issues of individual appraisal and reward, this chapter explores the assumptions and tenets of the new paradigm, the practices associated with it, and the responses of the employees affected by it, notably its effects on staff self-image, commitment and motivation.

The chapter is divided into five sections. The first outlines a conceptual framework that draws on a discourse analytic approach. The section explains the value of this framework and discusses its relevance to the study. In the second section we examine the general context and content of the discourse underpinning the new performance paradigm. The third section explores the central objectives of the new paradigm : the reconstitution of the line employee as an individual «strategic contributor». It also details the

performance and reward management practices by which this objective has been pursued. Section four examines evidence on the attitudinal and behavioural impact of these initiatives on line employees themselves. The final section considers the wider implications for the management of motivation in public sector organisations. We suggest that the new motivational concepts and practices have encountered significant barriers and that where they have been applied they have failed to secure their objectives and have been counterproductive or demotivating. This is particularly in relation to the perceived violation of the psychological contract and procedural and distributive justice.

### **A Discursive Framework of Analysis : Concepts, Objects and Subjects**

In the context of this study, the term discourse doesn't only relate to spoken or written texts, but also to structures and practices that underlie the texts and their production, transmission and reception (PHILIPS and HARDY, 1997 : 166). Seen in this light, discourse analysis can be used to identify ways in which a variety of discursive practices can contribute to the construction of social reality (BERGER and LUCKMANN, 1967) and, more specifically, the processes of organizing and the behaviour of organizational stakeholders.

An acceptance of the role of discourse in shaping social reality leads on to an important question : «What kinds of things are constituted in discourse ?» Phillips and Hardy (1997 : 167). For the purposes of our study, we use a conceptual framework that identifies and differentiates between three kinds of discursive entity: concepts, objects and subjects (FAIRCLOUGH, 1992 ; HARDY et al., 1998 ; OSWICK et al., 2000). The identification and analysis of each of these entities in relation to employee motivation and performance in the Australian Public Service generates a range of insights into the meanings, impact and effectiveness of the motivating practices employed.

*Discursive concepts* are the «theories through which we understand the world and relate to one another» (PHILLIPS and HARDY, 1997 : 167). Participation in the formulation of concepts via discourse is in itself a political act since the concept may well redefine and transform the world to which it is applied. Proponents of a concept will believe that it is morally correct and valid and will seek to use it to change social structures and relationships. At the same time, they may encounter resistance to its accomplishment from those

whose evaluation of the concept is unfavourable. As we shall see, the new performance paradigm in the APS is an example of a discursive concept. Pressures for greater efficiency and improved performance within the service have led to politicians and senior officials within the service adopting a discourse that gives the priority to individual responsibility and calls for a more results-oriented culture. To sum up, the concept suggests that this is best achieved by implementing management policies and practices that include motivational techniques designed to improve the performance of the individual worker.

*Discursive objects* are closely related to discursive concepts. However, there is a key difference. Unlike concepts, which only exist in the realm of ideas, they can exist in a physical sense and have an ontological reality (PHILLIPS and HARDY, 1997 : 168). However, the social accomplishment of a concept requires it to be applied or to become, an object. Changing the concept stands to change the way in which the object itself is socially accomplished, acknowledged and related to. For example, if the idea of what constitutes «employee» changes, so will the structures, processes and practices on which it is based and so will also the object onto which the concept is projected, namely the individual employee and employees collectively, (PHILLIPS & HARDY, 1997 : 168). In this study, proponents of the discursive concept of improved efficiency and performance and a results-oriented culture in the APS project this onto a range of key objects or targets – the manager, the line employee, organizational culture and human resource management practices. In this way, for managers and employees of the Service the concept becomes a lived reality (though not necessarily in the way intended by its proponents).

If a discursively constructed concept works once it becomes an ontological reality - an object which can only be assessed by paying particular attention to the relevant *discursive subjects*. Individuals participating in a discourse do so, not as passive receptacles, but as active social agents with their own interests and subjectivities who are seeking to establish what their social and power relations are with the designated discursive objects :

*The result is, not surprisingly, an ambiguous and contested set of discursive structures full of contradiction and subject to continuous negotiation as to their meaning and application. (PHILLIPS & HARDY, 1997 : 171).*

Accordingly, in examining the APS performance paradigm we need to acknowledge both the possibility of multiple and competing

discourses, and subjectivities. While we can see the APS, its managers and employees, and the management tools and techniques designed to elicit a new culture as discursive objects, we do not know, for example, if managers and employees embrace, accommodate or resist to the discourse surrounding the new paradigm. Nor do we know if or how employees are motivated by the techniques associated with it. Consequently, by focusing only on concept and object, we are unable to make an assessment of the success of the new performance paradigm in creating a results-oriented culture. Such an assessment only becomes possible via analysis of these discursive objects as discursive subjects. Our study focuses on APS employees as subjects, paying particular attention to their attitudinal and behavioural responses to the new performance paradigm and its associated practices. This gives them a position in the discourse that takes into account their own «voice» and identity and which acknowledges that they are key stakeholders.

### **Concepts : Performance Management, Performance Culture, Performance Reward**

Central to the new paradigm is the imperative of «performance management» :

*Performance management is an essential tool that is relevant at all levels in all Australian Public Service (APS) agencies. It provided a means to improve organizational performance by linking and aligning individual, team and organizational objectives and results. It also provided a means to recognize and reward good performance and to manage under-performance (Management Advisory Committee, 2001 : 7)*

Such an approach has been one of the hallmarks of the current Liberal/National Coalition government's policy approach to the ASP since its election in 1996. It is also strongly associated with the government's broader industrial relations agenda of introducing both individual agreements (Australian Workplace Agreements) and collective agreements for employees that do not necessarily involve trade union representation. These new arrangements were seen as holding the potential for enhancing the performance of APS agencies, improving client service, as well as delivering better pay and conditions for employees (REITH, 1996 ; YATES, 1998).

To its exponents, the intent of new performance management is a fundamental realignment of APS values and processes (Public Service and Merit Protection Commission, 1997 ; The Australian Bureau of Statistics, 1998 ; Australian National Audit Office, 1998 ; interviews with management representatives, the Australian National Audit Office, 23 February 1999 ; the Department of Foreign Affairs and Trade, 25 February 1999). In the Australian Bureau of Statistics, for instance, the explicit agenda of management was to develop «a performance based culture» as well as simplifying longstanding employment practices (interview with management representative, Australian Bureau of Statistics, 1999). Such an agenda appears informed by the norms of «strategic human resource management» with its emphasis on the strategic necessity for «alignment» between employee behaviour and corporate values, goals and objectives. The terminology used in key APS policy documents resonates with the precepts and prescriptions of the «matching» (SCHULER & JACKSON, 1987) model of strategic human resource management.

The discourse is also suffused with an instrumentalist conception of organizational culture (O'BRIEN & O'DONNELL, 2000). Culture is something the organization *has* rather than something the organization *is*. Culture is a variable that can be constructed, reshaped and managed to «fit» corporate strategy and objectives and to drive individual and group performance. Instrumentalist models for managing and changing organizational culture propose that while virtually all human resource management functions can and should be used as cultural levers or «enablers», performance and reward management practices have a particular role to play in this regard (THOMPSON & MCHUGH, 1995 : 198-220 ; LEGGE, 1995 : 185-207). In the APS performance management paradigm, performance management practices in general - and performance-related pay in particular- are represented as key devices for driving cultural change :

*To view culture as absolute and immutable can miss an opportunity to use performance management systems as a lever for change. (Management Advisory Committee, 2001 : 24)*

The motivational centrepiece of the APS performance management model is performance-related remuneration. The traditional system for rewarding APS employees for superior performance involved merit-based promotion through the classification system and regular increments to base pay based on time-service and seniority (CAIDEN, 1965). Individual appraisal fulfilled primarily a developmental purpose, with no direct link to pay

(except via promotion). The political architects of the new paradigm were determined to introduce a rationalized classification structure and variable pay linked to performance appraisal. Superior performance could be recognised through accelerated progression through the new classification system or via performance bonus payments.

Central to this emphasis on appraisal-based variable pay - or «merit pay» as it is widely known - is the assumption that financial incentives and other «extrinsic» reward forms can serve as powerful motivators. In this sense, the APS performance management paradigm is synergistic with «process» models of work motivation and, in particular, with the tenets of Expectancy Theory and Goal Setting Theory, both of which stress the importance of creating a clear link between individual effort and extrinsic reward. Expectancy Theory posits that incentives can have strong motivational impact providing the employee believes that rewards are valuable, that rewards will be forthcoming if the desired performance level is achieved, and that he/she is capable of delivering that performance (STEERS & PORTER, 1991 : 144-164). Goal Setting Theory contends that individuals are most highly motivated when they are set specific but challenging goals, receive formal feedback on results achieved, and receive timely rewards for goal achievement (STEERS & PORTER, 1991 : 357-370). In contrast to «content» theories of motivation (STEERS & PORTER, 1991 : 44-58 ; 418-444), effort and performance are seen to flow from extrinsic rewards rather than from the «intrinsic» nature of the work itself - from work variety, autonomy, interest, challenge, and sense of social purpose. Significantly, these intrinsic factors have traditionally been accorded as central place in attracting, retaining and motivating public sector employees.

### **Objects : Reconstructing Stakeholders and Reward Systems**

The main discursive objects of the new performance paradigm within the APS have been managers and employees themselves, and the human resource processes and practices that shape the relationships between managers and employees and among employees themselves.

A prime objective has been to reconfigure the role of manager from that of planner, controller and coordinator to that of change champion, facilitator, coach and team leader. Similarly, the intention

has been to transform the line employee from the role of tenured service provider to that of strategically focused individual contributor. From this perspective, the employee is «expected to uphold» corporate values and becomes the vehicle for achieving the «objectives and needs» of the organization ; «performance management» is presented as the vital intermediary. (Management Advisory Committee, 2001 : 15).

The discourse also differentiates strongly between the high-performer, deserving of recognition and reward, and the under-performer, whose shortcomings must be «managed» by means of systematic feedback and counselling (Management Advisory Committee, 2001 : 28). Applied in this manner, performance appraisal and reward become devices for measuring, differentiating and classifying employees themselves as organizational objects.

APS performance and reward management practices may also be seen as discursive objects - as material phenomena targeted for change. Since 1997 there has been a pronounced move away from semi-automatic seniority-based salary increases to increases contingent on appraised or measured individual performance. Over the same period, there has been substantial reconfiguration of existing performance appraisal schemes in many agencies. An analysis of collective agreements across the APS shows that 63% of such agreements have incorporated some changes to rating scales, performance descriptors and performance review processes, while 39% of agencies have adopted a rating scale that provides greater flexibility to reward high achievers (Management Advisory Committee, 2001 : 25).

The two most common forms of performance-related pay adopted in APS agencies are, firstly, «merit»-based incremental progression in base salary based on regular appraisal scores ; and, secondly, one-off performance bonuses in recognition of higher than satisfactory performance (Management Advisory Committee, 2001 : 40-41). Indeed, since 1997 the APS has been in the forefront of experimentation with individual performance pay in Australia. Pay-for-performance measures are now widespread throughout the APS. A recent investigation of performance management initiatives in 41 agency agreements found that all agencies now link performance to pay in some way. The most widely used method was performance-linked pay progression, but agencies also used cash bonuses to reward high performing groups and individuals (Australian National Audit Office 2000). Collective industrial agreements in the public sector are twice as likely to provide for a performance-linked pay rise than are their private sector counterparts (26% as opposed to 11.9%), while

individual employment agreements in the public sector are almost four times as likely to do so than those for private sector employees (67.3% as against 17.5%). Moreover, public sector AWAs are far more likely to provide for individual performance payments and for increases linked to individual performance appraisal. Similarly, compared to private sector certified agreements, those in the public sector are far more likely to provide for pay increases linked to productivity improvements, key performance indicators, individual performance appraisal and gainsharing. Equally, in those collective agreements which quantify the performance-linked component of any pay increase, the proportion of the pay increase that is linked to performance tends to be substantially higher in public sector agreements (SHIELDS, 2001).

### **Subjects : Employee Responses**

There is mounting evidence that, for employees in the APS, the experience of the new performance and reward management practices has been anything but uniformly positive. The evidence presented in this section is predominantly qualitative in nature. It draws upon a member survey conducted by the Community and Public Sector Union (the major APS union in December 1998 and January 1999 in which some 150 useable responses to a request made for comments were received. It also draws on interviews with twenty-four employees acting as union delegates, three national industrial officers (on four occasions), and five managers from several federal government agencies over an eighteen-month period. The interviews were semi-structured and they ranged in length from one to two hours.

Performance appraisal has been criticized for being an inherently subjective process that greatly increases managerial discretion and control over employees (KESSLER and PURCELL, 1992 : 23). Employees commented that a range of factors unrelated to individual performance appeared to influence the assessment decisions of supervisors :

*Managers forget things you've done that meet the criteria... Personality differences and differences in style affect manager's decision making regarding ratings... Sometimes rely too much on hearsay and not evidence.... Some managers lack the objectivity and intelligence to apply ratings fairly (Administrative Service Officer, Department of Family and Community Services).*

There were also concerns among employees that performance ratings were being used by management to target individuals for dismissal on the grounds of underperformance or to facilitate staff reductions :

*The FAS is keen to find out info. on who the «underperformers» are...an inherently unfair process given the subjectivity of the thing, with an agenda strongly hinting at getting rid of «deadwood» rather than ensuring that skills development is pursued for those in genuine need of it (Administrative Service Officer, Department of Health and Aged Care).*

Initial performance rating scores provided by supervisors were frequently moderated, or standardized, by senior management with the justification of ensuring consistency across the organization. In many cases, however, the initial ratings were moderated downwards for budgetary reasons to limit the overall cost of the performance management scheme :

*Those who make the decision (Secretary, Deputy Secretary and General Manager) do not know the real performance of most staff and yet they are the ones who determine the final rating (the «moderators»), under the guise of «consistency». Hence the system is highly manipulative (Senior Officer Grade B, Department of Finance and Administration).*

In addition, employees pointed to the potential for performance-based pay in the APS to increase conflict between management and employees :

*A major flaw of [performance] pay is that much of our work is team-based yet rewards are individual based. With supervisors, especially Senior Officers, on performance pay, their targets also mean a lot of extra work for ASOs [Administrative Service Officers] with no recognition or reward. This has a divisive effect at all levels of the supervisory hierarchy (Administrative Service Officer, Department of Health and Aged Care).*

Although the performance management schemes introduced into APS agencies were likely to contain appeal mechanisms, many staff reported being either unaware of the details of their appeal process or considered more senior managers unlikely to alter the rating decision of their supervisor. Employees also reported being reluctant to appeal

performance rating scores because of the impact this might have on their prospects for career advancement.

In the opinion of many respondents to the survey, and also characteristic of those employees who were interviewed, it was important that performance indicators clearly stated the major tasks and job responsibilities required of employees. In interview employees frequently reiterated the requirement for supervisors to clarify any ambiguous performance indicators contained in performance agreements. For instance, staff in the Department of Finance and Administration were assessed on their «Creativity» and «Will to Win» and, more broadly, their willingness to conform to the new «can do» workplace culture being articulated by senior management. A number of employees expressed concerns that such criteria was too ambiguous and provided too much discretion to supervisors to make arbitrary judgments regarding employee behaviour and work performance. Employees emphasized the importance of supervisors providing guidelines to staff regarding precisely what was expected of them for each performance indicator.

The above evidence suggests that employees tended to believe that the assessment of work performance against rating scales was inherently subjective. Initial performance ratings were frequently downgraded by more senior managers with little knowledge of the work performance of more junior staff. In addition, there was a perception that this process moderation was undertaken for budgetary or political reasons. Procedural fairness was undermined where management relied on such forced distributions of performance ratings and where employees had limited knowledge of appeal procedures. Linking appraisal to pay also generated increased conflict between supervisors and staff, and often created tensions among employees.

In many agencies, schemes fail to differentiate adequately between «effective» and «superior» job performance, with most agencies falling back on automatic annual «merit» increments to base pay for all employees achieving an «effective» performance rating. (Australian National Audit Office 2000, 129-135). A recent inquiry by the opposition-dominated Finance and Public Administration Committee of the Australian Senate has noted that in some agencies performance pay for non-executive employees had been «abandoned on the grounds that there was no evidence that it motivated people to work harder or better. On the contrary, there was evidence that it had tainted the performance management process». The departmental heads of several agencies, including the Department of Defence, have

refused to use performance pay in their organizations (Senate Finance and Public Administration References Committee, 2000 : 51-59).

### **Implications : The Importance of Procedural Justice and Intrinsic Motivation**

There is little evidence in the literature that pay is the primary motivator of public sector employees at any level (INGRAHAM, 1993 : 350 ; MARSDEN and RICHARDSON, 1994 : 25 ; MILKOVICH and WIGNOR, 1991 : 163 ; O'DONNELL, 1998). Rather, and as our study suggests, the emphasis on measurable performance over-emphasizes certain aspects of the job while the emphasis on individualism undermines collective commitment to the ideal of public service, triggers petty jealousy, inhibits cooperation and may actually demoralize and demotivate.

There is also some evidence to suggest that the performance of more senior public servants is closely related to the intrinsic rewards and sense of accomplishment they experience and the intangible benefits of association with respected colleagues and/or «clients» rather than their level or form of pay. For example, in North America Gaertner and Gaertner's (1985) study of the merit pay scheme for managers introduced under the Civil Service Reform Act of 1978 found that public sector managers were more motivated by a sense of public purpose and achievement than by pay. They concluded that rewarding the achievements of public service managers with increased status and greater recognition would be more successful to increasing employee performance than a focus on performance-related pay. The evidence presented in this chapter suggests that this may also be the case for non-managerial as well as managerial employees.

### **Conclusion**

To conclude, we contend that a discursive analysis of our data reveals that employee support for performance appraisal and pay schemes in the APS is being undermined by concerns over the procedural fairness and accuracy of the performance appraisal and pay system. Indeed, the APS employee evidence is informed by what can only be described as a counter-discourse of organizational fairness. As Greenberg (1996 : 191) has argued, procedural justice concerns are central to ensuring that employees perceive the process of performance appraisals, and the linkage of appraisal to pay, to be fair.

The challenge for APS management is to be aware of employee perceptions regarding procedural justice. Where employees perceive the appraisal and pay system to be procedurally unfair and inaccurate it is likely to have a detrimental effect on employee morale and motivation.

## References

AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE, (2000) «Certified agreements in the Australian Public Service», *The Auditor-General audit report No.13, 2000-2001*, Canberra, Commonwealth of Australia.

BERGER P. and LUCKMANN T., (1967) *The social construction of reality*, London, Penguin.

CAIDEN G.E., (1965) *Career service : An introduction to the history of personnel administration in the Commonwealth Public Service of Australia 1901 – 1961*, Melbourne, Melbourne University Press.

FAIRCLOUGH N., (1992) *Discourse and social change*, Cambridge, MA, Polity Press.

GREENBERG J., (1996) *The quest for justice on the job : Essays and experiments*, Thousand Oaks, Ca., Sage.

KEMP D., (1999) «A new act for a new century», *Address to mark the commencement of the Public Service Act*, 2 December.

INGRAHAM P., (1993) «Of pigs in pokes and policy diffusion : Another look at pay for performance», *Public Administration Review* 53, 4, 348-355.

KESSLER I. and PURCELL J., (1992) «Performance-related pay : Objectives and application», *Human Resource Management Journal* 2, 3, 16-33.

LEGGE, K, (1995) *Human resource management: Rhetorics and realities*, London, Macmillan.

MAB/MIAC, (1993) (Management Advisory Board and Management Improvement Advisory Committee), «*Task force on management improvement*», *The Australian Public Service reformed: An evaluation of a decade of management reform*. Canberra, Australian Government Publishing Service.

MANAGEMENT ADVISORY COMMITTEE, (2001) *Performance management in the Australian Public Service : A strategic framework*, Canberra, Public Service and Merit Protection Commission.

- MARSDEN D. and RICHARDSON R., (1994) «Performing for pay : The effects of 'merit pay' on motivation in a public service», *British journal of industrial relations*, 32, 2, 243-261.
- MILKOVICH G. T. and WIGDOR A. K. (Eds.), (1991) *Pay for performance : Evaluating performance appraisal and merit pay*, Washington, DC, National Academy Press.
- O'BRIEN J. and O'DONNELL M., (1999) «Government, management and unions : The Australian Public Service under the Workplace Relations Act», *Journal of industrial relations*, 41, 3, 446-466.
- O'BRIEN J. and O'DONNELL M., (2000) «Creating a new moral order : cultural change in the Australian Public Service», *Labour and industry*, 10, 3, 57-77.
- O'DONNELL M., (1998) «Creating a performance culture ? Performance-based pay in the Australian Public Service», *Australian Journal of Public Administration*, 57, 3, 28-40.
- OSWICK C, KEENOY T. and GRANT D., (2000) «Discourse, organizations and organizing : concepts, objects and subjects», *Human Relations*, 52, 9, 1115-1124.
- PHILLIPS N. and HARDY C., (1997) «Managing multiple identities : Discourse legitimacy and resources in the UK refugee system», *Organization* 4, 2, 159-185.
- REITH P., (1996) *Towards a best practice Australian Public Service : Discussion paper*, Canberra, Australian Government Publishing Service.
- SCHULER R.S. & JACKSON S., (1987) «Linking competitive strategies with human resource management practices», *Academy of Management Executive*, 1, 3, 209-213.
- SENATE FINANCE and PUBLIC ADMINISTRATION REFERENCES COMMITTEE, (2000) *Australian Public Service employment matters. First report : Australian Workplace Agreements*, Canberra, Parliament of the Commonwealth of Australia.
- SHIELDS. J., (2001) «Performance-related pay in Australia : Past, present and prospects', in : Brown M. & Heywood J. (eds), *Paying for performance : An international comparison*, London, M.E. Sharpe.
- STEERS R.M. & PORTER L.W, (eds.), (1991) *Motivation and work behavior*, 5th edn., New York, McGraw Hill.
- THOMPSON P. & MCHUGH D., (1995) *Work organisations : A critical introduction*, 2nd edn., London, Macmillan.
- YATES B., (1998) Workplace relations and agreement making in the Australian Public Service, *Australian Journal of Public Administration*, 57, 2, 82-90.



## **Implication organisationnelle et salariés d'entreprises d'Etat chinoises : quels enseignements pour la gestion des ressources humaines d'une future joint-venture ?**

---

Brigitte Charles-Pauvers

Depuis 1978, la Chine s'est engagée dans un vaste ensemble de réformes économiques qui s'est traduit par la diminution de l'hégémonie des entreprises d'état au profit des entreprises privées et à capitaux. Par ailleurs, fortement encouragées à s'implanter, les entreprises étrangères se sont développées en Chine principalement sous la forme juridique de joint-ventures (JV). Entités juridiques autonomes, assujetties au droit chinois, les joint-ventures résultent majoritairement de l'association d'une entreprise étrangère et d'une entreprise d'état chinoise. Or, si de nombreux facteurs propres à chaque partenaire permettent de prédire la probabilité du succès ou au contraire de l'échec de ce partenariat (CHILD, 1994 ; YANN, 2000), le personnel est l'un des facteurs clefs de succès.

En effet, même si les réformes structurelles engagées par Deng Xiaoping visent la disparition des «trois systèmes» (bol de riz en fer, transmission inter-générationnelle des emplois, standardisation des systèmes de rémunération et des positions), un certain nombre d'employés des entreprises d'état souhaitent voir perdurer le système d'emploi qui leur assurait une prise en charge du berceau à la tombe. Par ailleurs, les obstacles administratifs restant nombreux, les dirigeants occidentaux se voient encore parfois contraints d'accepter de reprendre tout ou partie des salariés appartenant à l'entreprise d'état chinoise, sans pouvoir véritablement évaluer leurs compétences, tandis qu'ils ont des difficultés à garder les salariés les plus formés. Ils se trouvent ainsi confrontés à des difficultés de gestion des ressources humaines, au premier rang desquelles la motivation des salariés.

Nous avons choisi un concept moins large que la motivation : l'implication organisationnelle qui caractérise la relation entre le salarié et l'organisation. Ainsi, l'objet de cette contribution est d'analyser l'implication organisationnelle des salariés d'entreprises d'état chinoises et de les comparer à celle de salariés d'entreprises privées françaises. Après avoir présenté le concept d'implication, et les

spécificités culturelles chinoises, nous examinerons les résultats d'une recherche conduite en France et en Chine.

### **Implication organisationnelle et contexte chinois**

Après avoir défini le concept d'implication organisationnelle, nous présenterons les principaux travaux réalisés en Chine.

#### ***Le concept d'implication organisationnelle***

Facette d'un concept plus global, le «work commitment»<sup>1</sup>, l'implication organisationnelle traduit la force relative de l'identification et de l'engagement d'un individu dans une organisation particulière (MOWDAY et al., 1982). Représentant l'attitude des salariés vis-à-vis de leur entreprise, l'implication comprend deux composantes, affective et calculée. L'implication affective est un construit reflétant une réponse générale à l'organisation entière caractérisée par une forte croyance et l'acceptation des buts et valeurs de l'organisation, une volonté de réaliser des efforts considérables pour l'organisation et un fort désir de rester membre de l'organisation. L'implication calculée (ALLEN et MEYER, 1991) caractérise le niveau auquel les employés se sentent impliqués dans l'organisation en raison des coûts qu'ils perçoivent comme associés à leur départ. L'implication affective<sup>2</sup> qui a été la plus étudiée a été principalement mesurée par l'Organizational Commitment Questionnaire (OCQ), proposé par Mowday et al. Originellement disponible sous une forme longue (15 items) ou courte (9 items), l'OCQ à neuf items possède d'excellentes propriétés psychométriques (ANGLE et LAWSON, 1993 ; MCELROY et al, 1995). L'implication calculée, popularisée par ALLEN et MEYER, (1996) est généralement mesurée par un questionnaire de huit items. Toutefois, un certain nombre de chercheurs (MCGEE ET FORD, 1987 ; MEYER et al. op. cit.) soulignent des difficultés méthodologiques et conceptuelles.

Par ailleurs, parmi les antécédents de l'implication (variables personnelles, liées à l'expérience de travail, organisationnelles), les variables relatives au poste occupé nous ont semblé particulièrement

---

1 Le «work commitment», concept fédérateur pour caractériser l'attachement professionnel, comprend quatre facettes : l'implication dans l'organisation, dans le travail, dans la carrière ou la profession et l'approbation de l'éthique de travail (Morrow, 1993).

2 Pour une synthèse des travaux, on pourra se reporter à Charles-Pauvers, 1996.

intéressantes pour créer les conditions de l'implication. Mowday et al., Mathieu et Zajac (1990), Meyer et Allen (1997) relèvent, en particulier, l'influence du style de leadership.

### *Implication organisationnelle et contexte asiatique*

L'implication organisationnelle a été étudiée en Asie, principalement auprès des chinois d'outre-mer, aux attitudes et comportements parfois différents de ceux de la Chine continentale (WARNER, 2000). Parmi les recherches<sup>3</sup>, peu nombreuses, on note des différences entre salariés de JV et d'entreprises d'état (YU et al, in BERRY et al., 1997), des corrélations différentes de celles observées aux USA (CHEN et FRANCESCO, 2000). En outre, les salariés chinois semblent particulièrement sensibles aux interactions sociales et au groupe (HOFSTEDE et BOND, 1988 ; BOND, 1996 ; FISHER et YUAN, 1998 ; VERBURG et al., 1999 ; CLUGSTON et al., 2000). Il semble également que le choix des collègues au sein du groupe compense le style de management traditionnellement autocratique (JIN, 1993). Le développement de relations fortes entre les supérieurs et les subordonnés facilite la participation au processus de prise de décision. De plus, les responsables occidentaux ont un style de management orienté vers la tâche, prennent seuls des décisions qu'ils font ensuite exécuter à travers la ligne hiérarchique ; leurs collègues chinois ont un style plus orienté vers la relation et s'attachent davantage aux procédures de mise en œuvre (CHOW, 1992 ; BOND, op.cit. ; WANG, 1999).

A notre connaissance, seule l'implication affective a été testée. Or, il nous semble que la composante calculée est tout à fait pertinente car elle correspond aux avantages (les «side bets», BECKER, 1960) que les salariés évaluent pour rester ou non dans l'entreprise. Charles-Pauvers (2001) montre ainsi que l'implication affective et calculée des salariés des JV sino-étrangères est significativement différente de celle des salariés des entreprises d'état.

Ainsi, nous avons choisi de retenir comme variables indépendantes, la perception des styles de management, la satisfaction des salariés vis-à-vis de leurs salariés et leurs responsables hiérarchiques, la satisfaction étant entendue comme «un état émotionnel reflétant une réponse d'ordre affectif envers une situation de travail» (LOCKE, 1968).

---

3 Pour une synthèse, voir Hui et Tan (in Bond, 1996), Redding et al. (in Dunette, 1994).

Par ailleurs, quelle que soit la culture –ensemble de structures cognitives partagées culturellement– des différences peuvent malgré tout exister, en raison des contenus culturels des concepts (GRUNERT et al., 1993), rendant nécessaires des tests de validité des échelles de mesure (ADLER et al, 1989).

En définitive, la recherche analyse l'influence sur l'implication organisationnelle, dans ses composantes affective et calculée, des styles de management, de la satisfaction vis-à-vis des supérieurs et vis-à-vis des collègues.

### **Méthode et résultats**

Une recherche empirique<sup>4</sup> a été conduite dans des entreprises privées françaises et dans des entreprises d'état chinoises.

Les composantes affective et calculée de l'implication organisationnelle sont respectivement mesurées grâce l'Organizational Commitment Questionnaire de Mowday et al. dans sa forme réduite à neuf items (OCQP), et l'échelle calculée de Allen et Meyer (AMC). Les réponses sont évaluées à l'aide d'une échelle de Likert à cinq points.

Les variables indépendantes retenues sont les suivantes : le style de management, la satisfaction vis-à-vis des supérieurs, la satisfaction vis-à-vis des collègues. Des analyses hiérarchiques ascendantes (procédure d'agrégation Ward, avec contrôle du classement par analyse discriminante) permettent de grouper les salariés, selon leur niveau de satisfaction et leur perception des styles hiérarchiques.

Le style de management est mesuré grâce au questionnaire de Hersey et Blanchard (1993). Sur une échelle de Likert à cinq items, les répondants évaluent leur perception du style de management de leur supérieur. La satisfaction vis-à-vis des collègues et des supérieurs, mesurée à l'aide du questionnaire de Mogenet (1988), Francès et Mogenet (1988), bien adapté à une population hétérogène, fait apparaître quatre groupes français. Le pré-test réalisé en Chine a révélé des difficultés de compréhension et d'interprétation. En conséquence, le questionnaire a été adapté en intégrant le groupe de travail. Trois groupes se distinguent.

Les données ont été collectées en France à l'aide d'un questionnaire postal, traduit en chinois, adapté, puis retraduit

---

4 Le questionnaire a été élaboré et les données collectées avec l'aide du Professeur WANG Z.M. (Zhejiang University, PRC), que nous remercions.

(BRISLIN, 1980, in BERRY et al., op.cit.). Les données chinoises ont été obtenues par entretiens dans la région de Shanghai et de Hangzhou. Au total, les deux échantillons se composent respectivement de 194 salariés français et 219 salariés chinois. Les traitements sont réalisés à l'aide de SPSS 9.0 et de Amos 4.01.

### **Résultats**

Les outils de mesure de l'implication, étant utilisés dans des contextes culturels éloignés, sont soumis à un modèle d'équations structurelles de type confirmatoire (ANDERSON et GERBING, 1988), une analyse exploratoire réalisée antérieurement ayant montré une comparabilité culturelle forte du modèle OCQ à 6 items, AMC à 4 items (CHARLES-PAUVERS, WANG, 2000). Il se confirme que l'OCQ, réduit à 6 items et l'AMC, à 4 items constituent le meilleur modèle. (coefficients alpha respectivement de .87 et .75).

Tableau 1 : Analyse Confirmatoire des modèles OCQP / AMC

Indices	FRANCE	FRANCE	CHINE	CHINE
	Échantillon	Échantillon	Échantillon	Échantillon
	9-items / 6 items	6-items / 4 items	9-items / 6 items	6-items / 4 items
Chi-square/df	2.527	2.408	4.049	2.32
GFI	0.859	0.921	0.819	0.932
AGFI	0.810	0.872	0.756	0.889
RMR	0.132	0.100	0.259	0.143
RMSEA	0.089	0.085	0.118	0.078
NFI	0.776	0.881	0.770	0.928
CFI	0.849	0.926	0.814	0.957
CAIC	419.171	213.504	558.398	213.043
CAIC sat. mod.	752.143	344.732	766.689	351.399

Les moyennes d'implication affective (OCQ) et calculée (AMC) sont respectivement dans les entreprises françaises et chinoises de 20.88 et 19.15 ; de 14.01 et 12.94. 18% des salariés français et 32 % de salariés chinois ont plus de 40 ans ; 23% des français et 54% des chinois plus de 10 ans d'ancienneté.

Par ailleurs, les populations étant culturellement très éloignées, nous avons choisi de réaliser les traitements en parallèle, indépendamment pour chaque échantillon.

### ***L'influence des variables sur l'implication organisationnelle***

Les analyses multivariées de la variance (MANOVA) menées afin de tester l'influence des styles de management, de la satisfaction vis-à-vis des supérieurs et des collègues sur l'implication affective et calculée, mettent en évidence l'influence significative (test de Wilks) de chacune des variables sur l'implication, particulièrement affective.

• Tableau 2 : contrastes mesurés (entreprises chinoises)

<b>Implication organisationnelle et style de management</b>				
	Directif communicatif	Relationnel	Laisser faire	Laisser faire
AMC	0	NS	-1.9**	-1.9**
OCQP	0	-4.3**	-10.2**	-10.2**
<b>Implication organisationnelle et satisfaction vis-à-vis des supérieurs</b>				
	faible	plutôt faible	plutôt forte	forte
AMC	NS	NS	0	NS
OCQP	-4.9**	-3.9**	0	+4.2**
<b>Implication organisationnelle et satisfaction vis-à-vis des collègues</b>				
	faible	plutôt faible	plutôt forte	forte
AMC	NS	NS	0	NS
OCQP	-8.6**	-1.1*	0	+3.4**

\* : p=0.1 ; \*\* : p=0.05 ; NS : non significatif ; 0 : catégorie de référence

• Tableau 3 : contrastes mesurés (entreprises françaises)

<b>implication organisationnelle et style de management</b>			
	distant	explicatif facilitateur	explicatif délégatif
AMC	0	-1.2*	NS
OCQP	0	+2.6**	+3.9**
<b>implication organisationnelle et satisfaction vis-à-vis des supérieurs</b>			
	faible	moyenne	forte
AMC	+1.4**	0	NS
OCQP	-1.9**	0	NS
<b>implication organisationnelle et satisfaction vis-à-vis des collègues</b>			
	faible	moyenne	forte
AMC	0	-1.6**	-1.7*
OCQP	0	+2.3**	+3.1**

\*: p=0.1 ; \*\* : p=0.05 ; NS : non significatif ; 0 : catégorie de référence

Dans les entreprises d'état chinoises, un style de management de type laisser-faire affecte significativement de manière négative aussi bien l'implication affective que calculée (tableau 2). Un style relationnel exerce le même effet sur l'implication affective. Le niveau de la satisfaction vis-à-vis des collègues et des supérieurs influence significativement et dans le même sens l'implication affective.

Dans les entreprises françaises, l'insatisfaction vis-à-vis des supérieurs exerce une influence significative négative sur l'implication affective, mais positive sur l'implication calculée. La satisfaction vis-à-vis des collègues ne s'observe que sur l'implication affective (tableau 3). Enfin, plus le style de management devient déléгатif, plus l'implication affective s'élève. Seul un style de management explicatif-facilitateur exerce une influence négative sur l'implication calculée.

Une analyse approfondie de ces résultats (corrélations entre les différents items des outils de mesure et les scores d'implication, différences significatives des scores d'implications pour les différents items) montre que le degré de satisfaction à l'égard des responsables chinois dépend de leur connaissance des problèmes des salariés, de leur potentiel et de la confiance qui leur est accordée. La perception d'un style de management directif (les dirigeants donnent des instructions précises et surveillent de près leur bonne application, ce qui, en même temps leur laisse des responsabilités pour la prise de décision) influence fortement l'implication.

L'influence de la satisfaction des salariés français vis-à-vis de leurs collègues sur l'implication affective dépend très fortement du fait qu'ils perçoivent les collègues comme travailleurs ou non, de la solidarité entre eux et de la sympathie qu'ils ressentent à leur égard. Ils sont très satisfaits que leur supérieur soit présent, explique et assume ses responsabilités.

## **Discussion et conclusion**

Notre objectif était de montrer les éventuelles différences d'implication affective et calculée et l'influence de variables personnelles, en comparant des entreprises privées françaises et des entreprises d'état chinoises, partenaires potentiels d'entreprises internationales.

Tout d'abord, les tests de validité interculturelle des modèles de mesure des composantes affective et calculée de l'implication organisationnelle, comprenant, comme le modèle américain originel, 9 items et 8 items et le modèle proposé à 6 et 4 items montrent que ce dernier présente une validité interculturelle supérieure. Toutefois,

ainsi que le suggèrent Grunert et al., seule la condition nécessaire pour réaliser des comparaisons significatives dans des enquêtes interculturelles est vérifiée. Les catégories cognitives et leur structure interne sont-elles les mêmes ? De même, des entretiens réalisés postérieurement en Chine révèlent que l'organisation est souvent entendue au sens de la hiérarchie supérieure que les salariés identifient comme preneur de décision les concernant. Pour Chen et Francesco, les salariés chinois développent une implication vis-à-vis de leur chef, qui, pour eux, représente l'organisation. Ce pourrait être l'expression du guanxi liant le salarié et son supérieur hiérarchique.

Par ailleurs, si des variables influencent significativement l'implication calculée des salariés français, seul le style de management exerce un effet significatif sur l'implication calculée des salariés chinois. Or, l'implication calculée représente l'intérêt des salariés à rester dans l'entreprise. Les salariés français insatisfaits restent dans leurs entreprises en raison des avantages qu'ils en retirent. Les entreprises d'Etat chinoises, qui assurent aux salariés un emploi mais aussi la protection sociale, la retraite, le logement prennent le salarié en charge du berceau à la tombe, malgré les réformes en cours qui tendent à rapprocher le fonctionnement des entreprises d'Etat et des JV, sur des bases contractuelles. Peut-être certains salariés chinois, anciens dans l'entreprise, n'ont-ils pas tout à fait pris conscience de la flexibilité de l'emploi et de l'individualisation de la protection sociale recherchée dans les réformes économiques ?

De plus, l'implication affective des salariés chinois est influencée par leur perception du style de management des responsables. En particulier, les caractéristiques de style directif complétées par un style explicatif semblent influencer positivement l'implication affective. Les caractéristiques culturelles expliquent certainement ces résultats. Les relations structurent la vie sociale de manière unique ; l'orientation vers le groupe dans cette société où le respect pour l'âge et la hiérarchie sont, traditionnellement, de première importance (CHILD, op.cit. ; EASTERBY-SMITH et al., 1995). Par ailleurs, Wang confirme que les managers chinois obtiennent des scores relatifs à la distance au pouvoir, au collectivisme vertical bien supérieurs à ceux obtenus par des dirigeants étrangers. Le style de management des responsables chinois repose sur les subordonnés, les règles non écrites. À l'inverse, les dirigeants européens sont plus guidés par les règles formelles, les croyances généralisées. On note ici l'importance pour les managers français de développer des relations avec leurs subordonnés, bien au-delà des thèmes liés au contenu du travail. Dans le même temps, il semble que les salariés chinois attendent un style de management plus directif. Sans doute, ce résultat rappelle-t-il

l'importance de la hiérarchie et des attentes de directives très précises sur la mission à accomplir. L'identification des salariés est traditionnellement très fortement dirigée vers la hiérarchie et reflète le respect envers cette hiérarchie, la communication horizontale, entre services, étant très difficile. Ainsi, la nécessaire formalisation des relations sociales que les dirigeants occidentaux se doivent d'établir, doit être faite avec circonspection et bienveillance ; à l'image de ce qu'Ebrahimi (1999) qualifie de style de management «fondamentalement hiérarchique et autocratique de manière bienveillante». L'influence de la satisfaction vis-à-vis des supérieurs sur l'implication renforce ces éléments. Les salariés chinois indiquent combien ils restent sensibles à l'attention portée à leur vie au travail, mais aussi à leur vie familiale. De même, le respect de la face, dans son acception de confiance que les autres ont dans quelqu'un, reste un élément central dans les situations de travail. Cependant, la tâche des managers occidentaux risque d'être facilitée du fait des réformes économiques et du développement des joint-ventures. Ainsi que Bond le souligne, la relation entre les salariés et les employeurs devient de plus en plus contractuelle. Les relations socio-émotionnelles cèdent le pas à des relations instrumentales.

Enfin, la satisfaction vis-à-vis des collègues s'exprime principalement à travers le groupe d'appartenance, surtout dans la mesure où elle aide à réaliser au mieux la tâche fixée. Jin souligne l'influence significative du groupe sur la performance et la motivation au travail, mettant en évidence l'influence du choix des membres du groupe, ce que la recherche ici ne prend pas en compte.

En définitive, de relatives convergences semblent globalement apparaître entre les résultats issus des échantillons français et chinois mais elles ne sauraient laisser supposer que les pratiques de gestion des ressources humaines et les styles de management occidentaux peuvent être importés en l'état. Il semble qu'on assiste à l'émergence de modèles hybrides, où les spécificités chinoises s'expriment plus ou moins fortement. Dans tous les cas, il s'avère, sans nul doute, nécessaire d'utiliser des méthodes prenant en compte les caractères uniques de la culture chinoise, comme le souligne Xie (1995), tout en reconnaissant l'importance d'explorer les pratiques de management et de gestion des ressources humaines.

## Bibliographie

- ADLER N., CAMPBELL N., LAURENT A., (1989) «In search of appropriate methodology : from outside the People's Republic of China looking in», *Journal of International Business Studies*, n°70 ; pp. 61-74.
- ALLEN N.J., MEYER J.P., (1991) «A three component conceptualization of organizational commitment», *Human Resource Management Review*, n°1(1), pp. 61-89.
- ALLEN N.J., MEYER J.P., (1996) «Affective, continuance, and normative commitment to the organization : an examination of construct validity», *Journal of Vocational Behavior*, n°49, pp. 252-276.
- ANDERSON J.C., GERBING D.W., (1988) «Structural equation modeling in practice : a review and recommended two-step approach», *Psychological Bulletin*, n°103(3), pp. 411-423.
- ANGLE H.L., LAWSON M.B., (1993) «Changes in affective and continuance commitment in times of relocation», *Journal of Business Research*, n°26(1), pp. 3-15.
- BECKER H.S., (1960) «Notes on the concept of commitment», *American Journal of Sociology*, n°66, pp. 32-40.
- BERRY J., SEGALL M., KATICIBASI C., (1997) *Handbook of Cross-Cultural Psychology : Social Behavior and Applications* (vol.3), Allyn and Bacon.
- BOND M.H., (1996) *The Handbook of Chinese Psychology*, Hong Kong, Oxford University Press.
- CHARLES-PAUVERS B., (1996) *Implication organisationnelle et relation d'emploi flexible*, Thèse de Doctorat en Sciences de Gestion, Université de Nantes, IAE de Nantes.
- CHARLES-PAUVERS B., WANG Z.M., (2000) «The organizational commitment : a test to assess the cross cultural validity of a measurement scale in France and China», XIème Congrès de l'AGRH, Paris, novembre.
- CHARLES-PAUVERS B., (2001) *Management of Human Resources in Joint Ventures in China*, in *Advances in Human Resource Management in Asia*, eds : Kidd J., Xue Li, Jürgen-Richter F., Basingstoke, Palgrave.
- CHEN Z.X., FRANCESCO A.M., (2000) «Employee demography, organizational commitment, and turnover intentions in China : do cultural differences matter ?», *Human Relations*, n° 53(6), pp. 869-887.
- CHILD J., (1994) *Management in China during the age of reform*, Cambridge, Cambridge University Press.

- CHOW I.H., (1992) «Chinese Managerial Work», *Journal of General Management*, n°17(4), pp. 53-67.
- CLUGSTON M., HOWELL J.P., DORFMAN P.W., (2000) «Does cultural socialization predict multiple bases and foci of commitment ?», *Journal of Management*, n°26(1), pp. 5-30.
- EASTERBY-SMITH M., MALINA D., LU Y., (1995) «How culture -sensitive is HRM ? A comparative analysis of practice in Chinese and UK companies», *The International Journal of Human Resource Management*, n°6 (1), pp. 31-59.
- EBAHIMI B.P., (1999) «Motivation to manage in China : implications for strategic human resource», in : WARNER M., *China's Managerial revolution*, London, French Cass.
- FISHER C.D., YUAN A.X.Y., (1998) «What motivates employees ? A comparison of US and Chinese responses», *International Journal of Human Resource Management*, n°9(3), pp. 516-528.
- FRANCES R., MOGENET J.L., (1988) Motivation et satisfaction au travail, EAP, *Recherches et Applications en Marketing*, n°8(4), Paris, pp. 5-28.
- GRUNERT S.C., GRUNERT K.G., KRISTENSEN K., (1993) «Une méthode d'estimation de la validité interculturelle des instruments de mesure : le cas de la mesure des consommateurs par la liste des valeurs LOV», *Recherches et Applications en Marketing*, 8(4), pp. 5-28.
- HERSEY P., BLANCHARD K., (1993) *Management of organizational behaviour : utilizing human resources*, Englewood Cliffs - New Jersey, Prentice Hall.
- HOFSTEDE G., BOND M., (1988) «The Confucius connection : from cultural roots to economic growth», *Organizational Dynamics*, n°16, Spring, pp. 5-21.
- JIN P., (1993) «Work motivation and productivity in voluntarily formed work teams : a field study in China», *Organizational Behavior & Human Decision Processes*, n°54(1), pp. 133-155.
- LOCKE E.A., (1968) «Toward a theory of task motivation and incentives», *Organizational Behavior and Human Performance*, n° 3, pp. 157-189.
- McELROY J.C., MORROW P.C., CRUM M.R., DOOLEY F.J., (1995) «Railroad employee commitment and work-related attitudes and perceptions», *Transportation Journal*, n°34(3), pp. 13-24.
- McGEE G.W., FORD R.C., (1987) «Two (or more?) dimensions of organizational commitment : reexamination of the affective and continuance commitment scales», *Journal of Applied Psychology*, n°72(4), pp. 638-642.

MATHIEU J.E., ZAJAC D.M., (1990) «A review and meta-analysis of the antecedents, correlates, and consequences of organizational commitment», *Psychological Bulletin*, n°108(2), pp. 171-194.

MEYER J.P., ALLEN N.J., (1997) *Commitment in the workplace - theory, research and application*, Atob, Thousand Oaks, SAGE.

MOGENET J.L.,(1988) «Mesure de la satisfaction au travail des personnels encadrés», *Revue de Psychologie Appliquée*, n°38(3), pp. 253-273.

MORROW P.C., (1993) *The theory and measurement of work commitment*, Greenwich, JAI Press.

MOWDAY R.T., PORTER L.W., STEERS R.M., (1982) *Employee-organization linkages : the psychology of commitment, absenteeism and turnover*, Londres, Academic Press.

REDDING S.G., NORMAN A., SCHANDLER A., (1994) «The nature of individual attachment to the organization : a review of East Asian Variations», pp. 647-688, in H.C. TRIANDIS, M.D. DUNETTE, L.M HOUGH, *Handbook of Organizational and Industrial Psychology*, (t. 4), Palo Alto, Consulting Psychologists.

VERBURG R.M., DRENTH P.J.D., KOOPMAN P.L., VAN MUIJEN J.J., WANG Z.M., (1999) «Managing human resources across cultures : a comparative analysis of practices in industrial enterprises in China and The Netherlands», *International Journal of Human Resource Management*, 10(3), pp 391-410.

WANG Z.M., (1999) «Developing joint venture leadership teams», *Advances in Global Leadership*, n°1, pp. 337-353.

WARNER M., (2000) «Introduction : the Asia-Pacific HRM model revisited», *International Journal of Human Resource Management*, n°11(2), pp. 171-182.

XIE J.L., (1995) «Research on Chinese organizational behavior and human resource management : conceptual and methodological considerations», *Advances in International Comparative Management*, vol.10, pp. 15-42.

YAN Y., (2000) *International joint-ventures in China - ownership, control and performance*, Basingstoke, Macmillan Press Ltd.

**Chapitre II**  
**Spécificités Organisationnelles**



# **Motivation and Employee Well-Being : the Case of the UK Public Sector**

---

Suzanne Richbell

## **Introduction**

Attention here is directed to the relationship between well-being and motivation and particularly to an exploration of how low levels of personal well-being may impede motivation. As UK legislation provides at least minimum cover for physical aspects of health and safety, concentration is focused on aspects of employee well-being at the level of mental health. It is argued that, from a managerial perspective, motivating employees relates to activities that harness employee drive and energy to the achievement of organizational goals. Low levels of employee well-being at the level of mental health may result in stress, anxiety and depression and act as an intervening variable in the motivation process. Because of this, employee well-being at the level of mental health is an issue which managements ignore at their peril.

Warnings exist in recent estimates of the costs of employee stress (INST. PERS. & DVPT, 1998). The UK Health and Safety Executive suggests that 60 per cent of absenteeism from work is due to stress-related illness, making a total of 40 million working days lost each year. In a similar vein, the Confederation of British Industry estimates that stress costs British Industry approximately 7 billion pounds sterling a year. More recently, it has been reported that an estimated 12 per cent of the US's GNP and 10 per cent of the UK's GNP is lost due to stress-related absenteeism and turnover (LU, KAO, COOPER, SPECTOR, 2000). Such figures would suggest that employer provision of facilities to assist with employees' emotional and mental health problems would seem an appropriate business response.

Two other developments would tend to strengthen the advantages of employer provision. UK employees, like their USA counterparts, are now seeking redress in the courts against employers who have placed them in unduly stressful situations (EARNHAW & MORRISON, 2001). A further push comes from the fact that seeking

help for a broad range of personal problems, often involving counselling help, is now much more acceptable within society which in turn has raised employees' expectations of being provided with such services by employers.

### **The UK public sector**

Set against this growing awareness of the importance of employee well-being at the level of mental health, the focus moves to the UK public sector, drawing on the particular features of UK public sector employment which are likely to impact on employee well-being. In the last two decades, the UK public sector has experienced radical change. There has been the privatization of many public services including gas, electricity, telecommunications, water and public transport. In the remaining public sector, strict Government budget control has led to downsizing and outsourcing. For example, at the local level, schools have seen the privatization of some services such as catering and cleaning and many local authorities have outsourced services as diverse as the collection of refuse to the provision of residential care homes for the elderly.

Other employment initiatives such as a greater use of temporary contracts, moves to performance related pay, particularly on an individual basis, and changes in working practices have flourished. Evidence from the research of Earnshaw and Morrison revealed that budgetary constraints, essentially «having to do more with less» were a key driver in change (EARNSHAW, MORRISON, op.cit.). They found some employees in the public sector inflexible and unable to cope with change. They also saw worry and anxiety in the public sector as compulsive competitive tendering led to the placing of employees on short term contracts. Duffy, Ching and Chan suggest that new levels of flexibility and competitiveness may mean a radical shift in expectations and a changed psychological contract (DUFFY, CHING & CHAN, 2001). In the UK, the public sector has traditionally been a strongly unionized sector but restrictive legislation, passed through the 1980s and 1990s, has limited union power to oppose these employment initiatives. Due to the many changes outlined here, public sector employment has come to be regarded by many as poorly paid and particularly stressful.

### ***The police and prison services***

In the context of this changing UK public sector environment, it is the intention to review the provision for employee well-being at the level of mental health, drawing particularly on the uniformed police and prison services as examples. As individual performance reflects on total organizational performance, it is clear that it is in the organization's best interests to provide help to employees with personal difficulties so that they can harness their full energy to organizational goals. The costs to organizations of not providing employee facilities for well-being include sickness absenteeism (high for stress-related illnesses), labour turnover (expensive for high cost training services like police and prison services and with potentially damaging impacts on the need for stability and routine), low performance and low morale.

The UK public sector has shown awareness of these issues. Reddy highlights the long tradition of internal provision for employee well-being through the work of welfare officers in the public sector (REDDY, 1997). Edmonds confirms that the public and voluntary sectors are more likely to have established welfare officer posts than is the private sector (EDMONDS, 1991). Martin's early but most thorough exploration of welfare officer activities emphasizes the advisory nature of the work but, even at this early stage, recognizes the move to active participation in counselling activities (MARTIN, 1967). This counselling role has become more explicit over time with Berridge and Cooper indicating that organizations concerned to secure high quality provision are replacing lay interventions in favour of professional, qualified counselling (BERRIDGE & COOPER, 1994).

### **The investigation**

Evidence is drawn from two studies, conducted in the 1990s, of public sector organizations where the main provision for employee well-being was through the well-established welfare officer role. The first empirical study consists of a detailed examination of the work of the 84 welfare officers in the 43 police forces in England and Wales (RICHBELL, 1991). Data was collected via a questionnaire survey of the total population of police welfare officers with a pleasingly high response rate of 80 per cent.

The second study draws on an investigation of the prison service staff care and welfare provision (RICHBELL, 1995a). An interview schedule was administered to the then total population of twelve

welfare officers covering all prison establishments in England and Wales. On average, interviews lasted between two and three hours allowing detailed responses. This data was supplemented by a diary keeping exercise and examination of work records.

### *Types of employee problems*

These investigations provided evidence of the range and frequency of problems for which public sector employees seek help and support via workplace facilities and provision. Welfare officers had noticed a change in their role with a greater demand for one to one client counselling rather than the more traditional duties of providing information and advice. However, it is necessary to recognize the current background debate over whether workplace counselling can justifiably be called «counselling» in the professional sense although Carroll does accept there is a place for the professional employee counsellor (CARROLL, 1997).

The range of presenting problems covered a broad spectrum of emotions and feelings related to both general life and work-related issues and showed the inescapable overlap between these two dimensions of life. For example, a marital problem may stem from suspension at work or a job-related illness. Many of these public sector employees sought help under the more general category of stress which may be work or home-related. Much has been researched on the possible physical and psychological effects of stress, for example, with the exploration of both white-collar (COOPER & MARSHALL, 1980) and blue-collar workers (COOPER & SMITH, 1985). It must be emphasized that it is difficult to clearly label employee problems. For example what started as a difficulty at work may be seen as a «stress» issue, when at a later stage, the employee seeks help. Effective motivational strategies need to accommodate such complex interrelationships.

In the case of the police services, a measure of the predominance of varying problems was secured by the amount of working time police welfare officers estimated they spent on differing problems. Five types of presenting problems were predominant and these were issues relating to marriage and divorce (15 per cent of working time), bereavement (10 per cent), debt (10 per cent), stress (10 per cent) and the impact of physical illness (10 per cent). In the prison service, records of the number of client cases in 1994 showed that the major presenting problems for which employees sought help were physical and mental illness, stress, depression, drink dependency. These accounted for 34 per cent of all presenting problems with other major

problems being financial/debt problems (16 per cent) and retirements/resignations (15 per cent). Problems relating to securing job transfers (7 per cent) were also important, particularly, where individuals had moved a distance to secure prison officer posts and were now trying to get moved to prison establishments nearer their families.

### ***Importance of counselling***

Both these studies confirmed the general trend identified earlier of changes in traditional public sector welfare officer duties from an emphasis on information giving and advising activities towards an increasing use of counselling. Indeed, police welfare officers saw counselling as one of the most frequently occurring work activities in which they engaged. Recognition of the change was apparent in the high proportion of these welfare officers (79 per cent) who felt the need for further training in counselling.

### **Employee well-being: alternative routes**

In the 1990s, many organizations emulated the UK public sector's long recognized awareness of the important impact «emotional or personal» problems could have on employee well-being and motivation. Another trend from the 1980's onwards, evident across all sectors of the economy, has been for organizations to review the scope of their activities and to question what should be provided from internal sources and what should be bought in. Activities which service the «core» activity of the organization have been particular candidates for review. The development of facilities to enhance employee well-being are a good example of such a service activity and the buying in of external provision via Employee Assistance Programmes (EAPs) has proved popular with the private sector.

In the case of the UK public sector, the growth in flexible working patterns and Government pressures to outsource non-core activities encouraged a review of welfare provision. For organizations currently recognizing the importance of employee well-being and its potential impact on organizational performance, the basic choice that has to be made is «buy» or «provide» but for the UK public sector where provision already exists, the question is rather more complex and revolves around whether to retain the present in-house services or replace them by bought-in services or by some mix of the two alternatives (RICHBELL, 1995).

### *Use of provision : key influences*

A vital consideration in deciding between internal (in-house) or external provision of facilities to enhance employee well-being must be the extent to which employees are likely to use the facility. If there are any factors which may lead employees to regard aspects of internal or external provision in an unfavourable light, then these intangibles need to be given careful consideration in deciding the source of provision if the goal of a well-motivated workforce is to be achieved. The following discussion illustrates that potential barriers to use and their impact may vary depending on whether provision for well-being is in-house or external through an EAP.

#### *Knowledge of work situation*

The general feeling among welfare officers was that, where the work is particularly specialised as in the police and prison services, employees have greater confidence in in-house provision which ensures deeper understanding of the work content, context and culture. The use of external counsellors, operating under an EAP, might act as a barrier. A lack of understanding of the work situation might lead to a loss of credibility and a general reluctance of potential clients to use the service. For example, many issues causing concern to prison employees were work related e.g. fears of job loss, fears of assault on duty, low levels of manning, transfer needs, pension and sickness rights. External counsellors may be employed by several different EAPs (on a freelance basis) thus further restricting the chance of them developing specific knowledge of the employment practices of any one organization. Those operating an in-house service will also have greater knowledge of organizational procedures and their ability to take appropriate action, always with the client's permission, may encourage use.

#### *Confidentiality*

Although in-house provision can be matched carefully to an organisation's needs, an employee may view such provision in a cautious manner. For employees to use employer provided facilities, they must have confidence that any sensitive information they reveal about themselves and their personal problems is subject to a guarantee of confidentiality (BERRIDGE & COOPER, op.cit.). Trust is essential in earning employee confidence (FELDMAN, 1991). Drawing on empirical evidence in both the police and prison services, welfare

officers felt that employee fears that personal information may be reported back to management, documented on personal records and possibly used against individuals at some future date deterred many employees from using welfare provision. Indeed, around two thirds of both police and prison welfare officers had experienced some degree of pressure from members of management to break confidentiality.

Calls for greater anonymity by relocating welfare surgeries outside the workplace and the high demand for home visits, where welfare officers travel to employees' homes, emphasized the real fear of exposure. Home visits imposed high travel demands, taking an estimated 15 per cent of police welfare officers' working time. Travel occasioned by prison and home visits saw half the prison welfare officers each travelling over 10,000 miles in 1994. These welfare practitioners generally felt that employees would regard external provision by independent outsiders as posing less of a threat in terms of potential breaches of confidentiality although there may still be some concern about the nature of any reporting back to the organization.

#### *Speed of delivery*

External provision may also be able to provide more rapid response to individual problems. When employees seek help they are often in an anxious and emotional state and expect direct and speedy access to specialist expertise. Long delays at this stage will create a major barrier to use. One way of ensuring a quick response is through the use of telephone helplines which are a standard feature of EAPs and are frequently available at any time. In-house support, especially when relying on the more generalist skills of welfare officers, depended more on appointment systems and work or home visits. Obviously such arrangements take time particularly as the numbers of welfare officers to potential clients is usually low. Both police and prison services were aware of the need to develop the range of helplines if in-house support was to meet client needs.

#### *Counselling skills*

A rapid and confidential service is of little value if employees are critical of the kind of help they are offered. This may arise where the skills of the welfare practitioners do not match the expectations of the clients. Both studies showed a trend to greater employee use of counselling services. External EAPs or direct referrals to external counsellors offer access to professional and accredited counselling

skills which may be necessary and, indeed, expected by employees. In contrast, limitations may arise from the traditional approach of in-house welfare services with its concentration on a wider span of activities ranging from giving information and advice through to counselling. Both services recognized the need for counselling skills and, in the prison service, most welfare officers were pursuing formal courses in counselling with a commitment evident in the strategic plan.

However, the trend to more counselling does raise the question of whether intensive one to one counselling is best provided internally and, if so, whether welfare officers who have a range of other duties, are the most appropriate suppliers or whether the recruitment of internal full-time counsellors would be more effective. It may be that for many organizations the alternative of buying employee access to outside qualified counsellors is more attractive.

### **Well-being and motivation**

The main premise has been that the level of employee well-being, in this case well-being at the level of emotional and mental health, will impact on employee motivation and organizational performance. Provision to enhance well-being helps to secure well-adjusted employees whose identification with organizational goals will not be blocked by personal problems and anxieties.

The UK public sector has traditionally made provision for employee welfare. However, evidence from this research with the police and prison services would suggest that the potential for securing well-adjusted and motivated employees lies not only in provision for well-being but also in the status and value placed on that provision and the providers within the organisational culture. Evidence from public sector welfare officers' perceptions indicated a low status, low profile position accorded to welfare within the value systems of public sector organizations.

The benefits flowing from the provision of facilities for employee well-being need not stop at the level of the individual. But for the benefits to impact on organizational practices and procedures, there needs to be an acknowledgement that feedback from the welfare function has an important part to play in the design of organizational operations. Used effectively, with monitoring and feedback mechanisms, welfare practitioners may provide general information (always ensuring individual confidentiality) and act as an alarm

system where organizational working practices are causing difficulties and leading to undue stress and low morale.

An effective feedback mechanism would partly be dependent on the status accorded to the welfare function. Greater value reflected in higher organizational status accorded to public sector welfare practitioners might increase the likelihood of their membership (or, failing that, their access to members) of key organizational committees where knowledge of employee difficulties with specific working practices could result in decisions to change operations. In this way the feedback loop could be ensured.

Equally, another indicator of higher status and a higher profile accorded to the provision of well-being within public sector organizations, would lie in the design of detailed career and development structures for welfare officers. Motivation of the providers of facilities for well-being is an important factor in securing higher overall employee motivation. The research revealed a level of frustration over limited career paths with expressions like «stepping into dead men's shoes» used. Other practitioners saw the need to move to other roles within the public sector to secure an element of career and advancement. Because of the limited numbers of welfare posts, advancement might be measured in terms of personal development rather than movement to another higher post.

Many welfare officers in the police and prison services expressed concern and frustration at the reactive nature of much of their work. They explained that much of their working time was spent dealing with employee problems and anxieties. Employees often delayed seeking help until high levels of concern and complexity drove them to the welfare officer. Expressions like «fire fighting» were used to describe the nature of this reactive stance. While dealing with client problems was viewed as a vital core in the provision of employee well-being, a change of balance allowing a more proactive response was favoured as a more positive approach. Put simply, these welfare practitioners saw the advantage in more emphasis on prevention than cure. They wanted to spend more time developing employees, for example by providing stress management courses, so that individual employees would be more equipped to cope with the stressful nature of their work and, indeed, with life generally.

The potential for proactive work ultimately relates to resource allocation which, in turn, is determined by the organizational value system. A realignment in the pecking order of the importance of organizational activities might be evidenced in more funding for more welfare posts. This, in turn, would allow greater practitioner time to be

devoted to a proactive stance to the establishment of employee well-being.

### **Summary**

Evidence from two UK public sector services, the police and prison services, has been used to illustrate how the provision of facilities to enhance employee well-being at the level of emotional and mental health can serve to remove potential barriers to employee motivation by helping individuals with worries and anxieties which may detract from their work performance. The research has reviewed the various routes to the provision of facilities for fostering employee well-being from the traditional public sector welfare system to the purchase of the services of EAPs and their implications for public sector employees.

Finally, there is a recognition of the importance of the organizational value system and of the impact that the positioning of welfare facilities within the value systems of public sector organizations can have on the overall level of motivation. Ordering within the value system will feed through to various aspects of resource allocation, all of which have the potential to impact on levels of motivation and organizational performance.

The dangers of ignoring employee well-being are succinctly declared in the study of a public sector employee who successfully sued his local government employer in respect of a stress-related illness brought about by work overload. «At the end of the day, the message is that workplace stress costs in litigation, in sick pay and in having a de-motivated and under-productive workforce. Employers would do well to take it seriously».

### **References**

BERRIDGE J.R. and COOPER C.L., (1994) «The Employee Assistance Programme : its role in organisational coping and excellence», *Personnel Review*, Bradford, no. 7, pp. 4-20.

CARROLL M., (1997) «Counselling in organisations : an overview» in : M.Carroll and M.Walton. (eds). *Handbook of counselling in organisations*, London, Sage, pp. 8-28.

COOPER C.L. and MARSHALL I., (1980) *White collar and professional stress*,. Chichester, Wiley.

COOPER C.L. and SMITH M.I., (1985) *Job stress and blue collar work*, Chichester, Wiley.

DUFFY C., CHING C. and CHAN A., (2001) «Pressures and stress in a West Australian hospital», *Personnel Review*, Bradford, pp. 227-239.

EARNSHAW J. & MORRISON L., (2001) «Should employers worry?: Workplace stress claims following the John Walker decision», *Personnel Review*, Bradford, pp. 468-487.

EDMONDS M., (1991) «Exploring company welfare», *Employee counselling today*, Bradford, no.3, pp. 26-31.

FELDMAN S., (1991) «Trust me : earning employee confidence», *Personnel*, New York, no.2, p.7.

INSTITUTE OF PERSONNEL AND DEVELOPMENT, (1998) *Key facts : stress at work*, London, IPD.

LU L., KAO S., COOPER C.L. and SPECTOR P.E., (2000) Managerial stress, «locus of control» and job strain in Taiwan and UK: a comparative study», *International journal of stress management*, Dordrecht, pp. 209-226.

MARTIN A. O., (1967) *Welfare at work*, London, Batsford.

REDDY M., (1997) «External counselling provision for organisations» in : Carroll M. and Walton M. (eds). *Handbook of counselling in organisations*, London, Sage, pp. 74-89.

RICHBELL S., (1991) *The police welfare requirement*, London, Central Advisory Facility (PRSU), Home Office.

RICHBELL S., (1995a) *Welfare provision in the prison service agency*. Unpublished report for Home Office Research and Planning Unit.

RICHBELL S., (1995b) «Welfare services and the quality of working life» in : Avallone, F. Arnold, J. and de Witte, K. (eds). *Feelings work in Europe*, Quaderni Di Psicologia Del Lavoro, Vol. 5, Milano, Guerini Studio, pp.386-392.



# **Implementation of Management by Objectives and Working Motivation in the Spanish National Police Force**

---

José Ramon Pin Arboledas  
Esperanza Suarez Ruz

## **Introduction : From traditional management in the Spanish National Police Force to the Police 2000 Project**

In this chapter, we will explain the transformation that has taken place in the Spanish National Police Force after the implementation of the «Police 2000 Program» and its impact on the motivation of the Police Force's members. However, to understand how these changes have come about, in this part of the chapter we will explain the background of the National Police Force in Spain.

The Spanish National Police Force consists of about 50,000 professionals. Although the Spanish police celebrated 175 years of existence in 1999, the name National Police Force, disassociated from its military tradition, was first used in 1986, when the Superior Police Force and the National Police were combined. Since then, all the initiatives undertaken have been aimed at modernizing the Force to bring it into line with what the public was demanding and improve security. Although Spain has a medium-low crime rate among the European Union countries, since the 90's, crime has been increasing at an annual rate of 1.5 -2%, without any steps being taken to help reduce these figures. In order to offer an effective police model and, at the same time, motivate police personnel to carry out their work with maximum professionalism, it was first necessary to address the main weaknesses of the National Police Force. These weaknesses were the following : inadequate resources, excessive bureaucracy, lack of specialists, highly centralized structure, insufficient coordination, and focus on procedure. Furthermore, the National Police Force's human resources had decreased due to the austerity policies implemented by successive governments and many of those who were still in the police force were demotivated because the system often prevented them from doing their job effectively.

In May 1996, a new Police Director General was appointed, Juan Gabriel Cotino, who took up the challenge again of modernizing the National Police Force. He was the Councillor responsible for the Municipal Police in Valencia, where he successfully applied the «neighborhood policeman» or «Proximity Police» concept. His goal was to apply management principles used in the private sector to a public institution, the National Police Force, to increase its effectiveness.

***Cultural change through the Proximity Police and the Police 2000 Project. Eradicating the old traditional management structures***

One of the first initiatives in changing the police force was the implementation in May 1997 of the «Proximity Police» in 17 Spanish cities. To gain the citizen's cooperation, the police had to be close to the citizen. Thus, police officers were deployed to obtain information about delinquency in the areas assigned to them. This service, which is the basis for a new police model, consists of single-person patrols having the necessary communication equipment to keep in contact with the other police services. Initially, the Proximity Police only operated in certain cities and areas but, given the positive reaction by neighbourhood associations, it was extended to the rest of Spain. Its functions are basically preventive. Its mission is to maintain contact with the area's residents to detect security problems, help solve conflicts, facilitate formalities in police stations, provide information on police functions, etc. In order to successfully implement the Project, police officers were given an «ad hoc» training course. The training given to help them successfully do their job was a major motivating factor for the police officers, who were not accustomed to taking part in such activities.

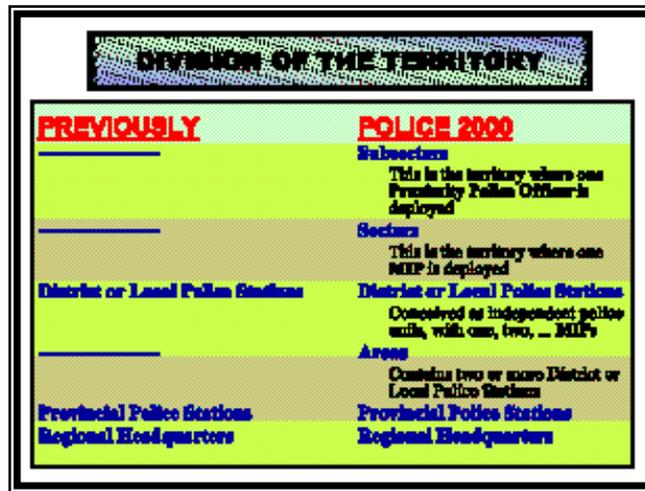
*The «Police 2000» Project*

After the favorable reaction to the deployment of the Proximity Police and continuing with the project's underlying philosophy, «Police 2000» sought to increase the efficiency of police work within the framework of an even more ambitious project structured on 2 levels : territorial (proximity) y supraterritorial (specialty).

The territorial, proximity model is composed of the Local and District Police Stations, whose purpose is to fight the type of crime that most worries citizens and covers not only prevention but also investigation. In addition to contact with citizens, the proximity

concept also sought to improve attention to the victims of crime both in the neighbourhood and when they had to carry out some formality. As part of this process, computer resources were improved to bring them closer to the citizen and make it easier to file crime reports. For example, one of the actions undertaken was to enable the citizen to report a crime by telephone or Internet. This system eliminated queuing at the Police Stations and the sensation of inefficiency and slowness in the administrative procedures. It also enabled the members of the National Police Force who were employed in this service not to feel downhearted because of their inability to attend quickly to citizens» complaints.

In order to improve the structure and its functioning, the territorial model was further divided into subsectors, sectors, districts or local police stations, areas, provincial police stations and regional headquarters. The figure below shows the changes made.



The supraterritorial model is composed of the General Police Stations, the Brigades and the Operating Specialty Modules, who attend to the concerns of States and Institutions; in short, their job is to deal with supranational infractions, with sophisticated organized crime. Some examples of specialized units are the Scientific Police, UDYCO (Drug and Organized Crime Units), Brigades who investigate cybernetic or telematic crimes, etc.

Prior to implementing the «Police 2000» Project, in the spring of 1998, a task force was formed which was responsible for the Project's development. In June 1998, a first draft of what would be «Police

2000» was presented to the Spanish Secretary of the Interior for application in the 6x6 territory. 53% of the crimes were committed in the six cities (Alicante, Barcelona, Madrid, Malaga, Seville and Valencia) chosen for implementation of the Project. It was also known that 87% of the offenses fell under the categories chosen for the Project (dealing and drugs, snatching and mugging, burglary, vehicle robberies, thefts from vehicles, and urban violence). Hence the decision to use the 6x6 territory, given its representativeness.

The draft submitted addressed the following issues on which effort should be focused :

- Management by Objectives. Objective planning to increase police efficiency and boost extrinsic motivation. The aim of MBO was to put an end to the «palote»<sup>1</sup> culture ;
- Departments working in sync (coordination) ;
- Decentralization and less bureaucracy ;
- Monitoring both of police management and of procedure rationalization, etc...

The Project continued to be refined through the «Police 2000» Office. It was officially launched on 1 January 1999 after a «Police 2000» Seminar which was held from 28 June to 1 July 1998. With this seminar and other courses, 46,000 police officers received training in the «Police 2000 philosophy».

### **How to motivate people in the Public Sector : The experience of the Spanish National Police Force**

As a first caveat, it must be said that the different dimensions of human motivation are to be found in everyone, whether employee or self-employed, in permanent or temporary jobs, government officials or private sector employees; however, it is also true that each individual, depending on his work and personal situation, gives a different weight to motivating factors such as money (extrinsic dimension), learning (intrinsic dimension), the usefulness of his work for other people or knowledge transmission (transcendent dimension).

When the motivation of public administration employees is compared with that of private sector employees, one fundamental

---

1 The expression “palote” refers to the culture that associates police effectiveness with the number of people arrested, identified, presented before the courts, deported, etc.

difference emerges. This difference is to be found in the environment. As Osborne assures (OSBORNE & GAEBLER, 1992), the chief problem in the Public Administration is not the people but the systems, structures and rules. Consequently, in order to increase efficiency, increase people's creativity, their motivation at work, these systems and structures were changed.

A series of measures were enacted giving greater power to police officers in the performance of their work, which in management circles is known as *empowerment* (see WILSON, 1996). The following pages explain how police officer motivation was increased through management by objectives, which included financial and non-financial incentives (greater satisfaction in the performance of one's work and organization-wide focus on common goals). However, before this, we will analyse the direct relationship between leadership and motivation observed in the National Police Force.

### ***Training of senior police officials and leadership as motivating factors.***

#### *Training of senior police officials*

In order to change the culture of the National Police Force, a specific effort was focused on training managers in modern management techniques. The location chosen was a Spanish business school. Over the course of more than 50 class hours, issues related with personnel motivation, management styles, leadership, management by objectives, accounting and «command structures» were addressed in sessions led by university professors, with the involvement of the Director General or the head of the «Police 2000» Office. More than 400 senior police officials attended these courses, from the people at the very top to the senior officials in each of the Spanish provinces. Each course was attended by Juan Gabriel Cotino, who provided abundant explanations.

In addition, more than 150 senior officials from the Spanish National Police Force attended a course called : «*management by objectives in the field of citizen security*». This course was given in an university institution specialized in business executive education.

*Importance of leadership in motivating members of the Spanish National Police Force.*

Kotter's thesis is that efficient administration is not enough ; quality leadership is needed. Leadership defines how the future should be, it inspires and aligns people to make this future a reality, in spite of the obstacles. To achieve this, people must be motivated through certain shared values. The three dimensions of this phenomenon, about which so much has been written and about which there is still so much to discover, are strategic vision, psychosocial ability, and ethical-institutional base. If the first two are necessary conditions for successful implementation of the change, the third dimension is essential for its consolidation.

People need to believe in the truthfulness and usefulness of what they are doing ; otherwise, the motivation gradually fades away. The ethical-institutional dimension of leadership basically addresses these two qualities of the process. It helps give it credibility. Not so much from the technical viewpoint as, above all, from the motivational aspect.

The internal energy devoted to the project by the management group is one of the effects of leadership. However, it cannot begin and end with the management group ; until this faith and energy is spread to the organization as a whole, the process will not become consolidated. In order to change a complex organization «*thousands of aspects must be changed (...) and such a magnitude of change requires effort led by a multitude of people*» (KOTTER, 1992). Therefore, from the early stages of the Police 2000 Project, the Police Director General took special care to involve the senior officials and these to involve the rest.

It was not a single-person leadership but a massive process that was cascaded throughout the organization. Consequently, the technical and ethical example was an indispensable part. Integrity was one of the keys. General Rosso Serrano (Colombia) applied this in the process of transforming the Colombian police and the main reason for expelling police officers, including higher ranks, was suspected corruption. Bratton (NY) also acted in a theatrical manner when he destroyed the insignias of unmasked corrupt police officers. His message was that these insignias could not be used by honest police officers if they had been used by people who were unworthy of them.

These aspects were taken into account because nothing causes greater weakness in a process than lack of trust in the institution and loss of motivation and professional pride.

## **Implementation of Management by Objectives in the Spanish National Police Force.**

With the «Police 2000» Project, the idea was to develop an alternative police model, based on cooperation, collaboration and institutional coordination, resource optimization and increased citizen involvement. This required defining the strategic objectives and translating them into concrete, measurable actions.

Three strategic objectives were established: Improve the quality of the services, Increase the degree of citizen and police satisfaction and, as a third objective, reduce crime. These objectives were grouped under the acronym MAR.

To *Improve the quality of the services*, goals were set such as : shorten the waiting time in the Police Stations to report offenses, restructure the Brigades to increase police staff in the District Police Stations and territorial services, expedite formalities and shorten waiting times for issuing identity cards, passports and documentation for foreigners, etc.

To *Increase citizen and police satisfaction*, goals were identified such as : extend the preventive proximity police, inform victims of crimes about the progress and outcome of investigations ; increase police presence in the streets to cover the demand from citizens ; allocate tasks to police officers on an individual basis, giving them responsibilities in the areas of problem-solving and citizen security ; implement professional and financial incentives for police officers in recognition of their professional work, etc.

The main goal of *Reducing crime* was to decrease the number of known offenses during 1999 and 2000 to crime levels similar to those of the biennium 1991-1992. Attaining this reduction was also an important achievement for satisfying the police staff's intrinsic motivation (or performing one's work well because of the internal satisfaction this gives).

In addition to the above, a resource optimization program was designed. Thus, for example, police vehicles were acquired using the renting process, allocating the saving to other budget items that needed more resources.

### ***Indicators for Objective performance assessment.***

In order to be able to implement the MBO process, it was necessary to define the indicators on which the objective performance assessment would be based. Given the difficulty and importance of

this phase of the Project, the General Police Directorate and the team responsible for implementing the «Police 2000» Project decided to ask a Spanish business school to help them define the indicators. Initially, in order to define the indicators, information and input was obtained from the Subdirectorates, General Police Stations, Divisions and Regional Headquarters in the 6x6 territory.

Subsequently, a series of meetings were held between the business school's experts and representatives from the General Police Directorate. During the design of the indicators, the following criteria were defined : design the same procedure in the territorial and supraterritorial model (even though it would only be applied to the 6x6 territory in the first phase) ; no more than three indicators should be identified, seeking the greatest possible objectivity ; focus on achieving strategic objectives in a manner consistent with the doctrine's criteria : measurable, attainable and agreed with the people being assessed.

The three indicators of the MBO system would be : variation in the crime rate, effectiveness/efficiency (quantitative indicator) and quality (qualitative indicator). The quality is assessed on the «performance appraisal», which has generic sub-indicators for all areas and one or two specific sub-indicators for each area. As generic sub-indicators, it was agreed to take into account the following in the performance appraisal: initiative, positive attitude to work, teamwork, and service to the internal and external client. Each service had its own indicators adjusted to the activity performed and the sectorial objective pursued. By way of example, the figure below shows the indicators for the Preventive Proximity Police.

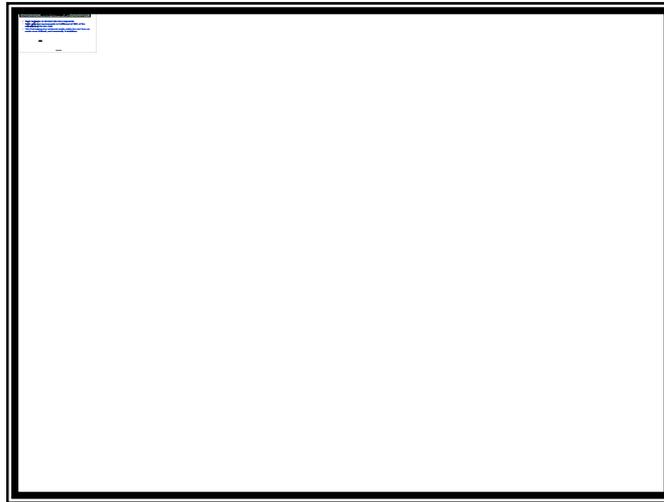
<b>Preventive Proximity Police</b>			
<b>70%</b>	% Variation in crime rate in one's Sector	Good numbers and information (%)	Quality of services (%)
	<b>30%</b>	<b>40%</b>	<b>30%</b>
<b>30%</b>	% Variation in crime rate in one's District or Police Station		

(\*) Performance Appraisal MBO indicator

***Performance by results : MBO and Rewards system.  
Implications for working motivation***

*Performance-based variable remuneration*

With the implementation of MBO, the police officers in the 6x6 territory, in addition to the fixed salary paid to them until then, also received an incentive determined by their pay scale, the effort made and the results obtained in attaining the objectives set. Of this variable part, 70% would depend on individual progress and 30% on the joint assessment. It was estimated that this variable remuneration could amount to up to 13% of the fixed salary. The variable, performance-based compensation would be calculated in accordance with the graph shown below:



*Internal promotion and career development*

Together with the compensation system, «Police 2000» also sought to improve internal promotion, a motivating factor in any job and an innovation in Public Administration. Consequently, a career record assessment system was implemented, creating a Service Record which would include both the police officer's career record (postings, ranks, congratulations and rewards, courses and qualifications, etc.) and data for an individualized professional

evaluation (performance appraisal) performed each year or each time the officer changed to another posting.

*Follow-up and control of the Management by Objectives*

In order to prevent untoward events and maintain the pace of activity at optimal levels, the following control instruments were designed :

- SIG (Geographical Information System) : this locates instantly, on digitized maps, the points where crimes are committed and their typology. In 1999, it was awarded a prize for the most interesting project using ESRI technology in Spain.

- SIDENPOL (Crime Reporting System) : software application that facilitates crime reporting (by telephone, Internet or physically at the police station) and expedites processing by automating the data generated.

- EPI (Computerized Regular Statistics) : this was used to analyze numerically the changes in the crime figures in each territory, comparing quantitatively and qualitatively with previous periods.

Each police officer would be supervised, daily if necessary, using the instruments described above. In order to ensure adequate monitoring of police activities, rooms were located in each of the cities in the 6x6 territory for holding weekly «Control Meetings». These meetings could be attended by different types of public : individual citizens, communication media, neighbourhood associations, etc. The idea was that each activity leader would explain his or her colleagues how the crime rates were evolving in his/her territory, the salient police events, and measures for reducing criminal activities. The meetings were also used to discuss the successes and failures of the measures announced in previous meetings.

This procedure enabled police officers to understand the importance their individual work had for the rest of the police organization. This achieved several goals : help identify problems, look for solutions, and create a feeling of commitment among the members of the team allocated to a certain geographical area.

## **Key factors in the implementation of the cultural change**

The change implemented in the Spanish National Police Force is a reactive change, imposed by circumstances existing in the external environment and by internal requirements. However, it is also true that even if no change at all had been made, the Spanish National Police Force would not have disappeared, although it would have obtained worse results in citizen security, with severe consequences for Spanish society.

Thus, on the one hand, it can be said that it has been proactive. It has depended on the will of the police force's management to get things done and its members' commitment to improvement. However, it has also been a reactive change because it has been a need created by the environment. Nevertheless, even if the causes that fuel change are there and the political will to get it going exists, this does not mean that the change will actually start. First, a series of conditions must be met.

### ***The conditions for change***

The first condition was, as is usually the case in a proactive change, the presence of a person, or of a group of people, who have no relation with the organization's history. In the National Police Force, the senior management and its team were able to contribute new ideas and a renewed enthusiasm to do things. This is one of the leadership characteristics that was observed in the process and which helped mitigate opposition. It was very important that there was someone who could visualize the future in a special way, a way that was different from the established situation. It was also very important to communicate the sense of urgency, the need for change, and the danger for the organization's members if everything remained the same.

What was taking shape was very new if one considers that the National Police Force is an institution belonging to the public sector. Public administrations have an enormous capacity for survival and a tremendous inertia. Long periods of time can pass without their survival being endangered; unlike private companies, they do not feel the need to change. When a company's income statement dips into the red, everybody knows that changes have to be made. However, this never happens in the Public Administration. To start with, there is no income statement.

A new vision of the situation must enter the organization, brought by people from outside of the organization, with track records that are different from those that have governed the institution until now. This condition has been met in the case of the National Police Force with the entry of its Director General, Juan Cotino, and his team. It is a condition that is also met in the other two similar cases of institutional change that I have studied, the New York Police Force (HESKETT, 1996) and the Colombian Police Force (SERRANO & MONTES, 1999). In these two cases too, the change coincides with the arrival of people with new ideas. This does not mean that they come from completely different fields. Both in the case of Spain and of the other two, the people driving the change had experience in police management but they brought new ideas to the institution and enthusiasm to carry them out.

This new sap, as Osborne indicates, must have a central strategy in order to turn the vision into a reality. It is the strategy of the purposes, the helm of the ship of change. The purpose answers the question : what is my mission in society ? The answer in the case of the National Police Force is, from my viewpoint : *«increase the level of citizen security felt by citizens»*. We underline the word felt because it is the key to what the NPF's team wishes to achieve and on which they are concentrating their efforts.

In the case of the New York Police Force, the change process began with the arrival of a new boss : Commissioner Bratton, who retired three-quarters of the previous commissioners and reduced the average age of his executive committee from 62-64 years to 44-46. This step he summarized in the press with the statement : *«my management team is on a par with any Fortune 500 company»* (HESKETT, op.cit.). Which is in itself a message about the new approach he was going to embody.

These are the motors that put the change we have described into motion : a change agent, a person with authority who took on the dual roles of strategist and implementer ; a different vision and an intense communication process; a need for change ; a change of people at the top of the organization. But even though the motors have started, it is not easy to make the change happen. The initial enthusiasm can soon wane and turn into disheartedness and the skepticism at the next attempt to change may be even greater. Hence the use of actions to ensure success in the immediate term, win allies inside and outside of the organization, communicate, train and motivate using incentives, etc.

To ensure that the change progresses in the desired direction, to have a record of success is a guarantee of continuity and it is also what

wins most allies to the cause of change. With the Police 2000 Project in the 6x6 territory, the members of the police force were able to see and celebrate the fall in crime thanks to their effectiveness. This encourages and motivates them to continue working with the same or even greater diligence. One must also consider the influence of incentives in the process. If, in addition to success, incentives are offered for those who achieve the goals, and this is known within the organization, the next areas in which the process will be implemented will not only oppose it but will even actively ask for application of the project.

However, this should not make us forget what Kotter says: *«short-term successes are essential but the celebration may be lethal if the sense of urgency is lost. When complacency abounds, the forces of tradition may reassert their rule with surprising force and speed»*. (KOTTER, op.cit.) Hence the importance of not lowering one's guard when one sees the optimism of the organization's members.

### **Results. Lessons to be learnt**

While it is true that a central strategy, a strategy of purpose is needed, it is also necessary to use other complementary strategies. One of them is what Osborne and Plastrik (1997) call the strategy of consequences, whose procedure is management by performance and its mechanism is the incentives system. Tying certain financial incentives to the achievement of goals, with the appropriate controls, facilitates acceptance of the change.

In the «Police 2000» project, a team of police experts, supported by an outside consultant, devoted a considerable number of hours to studying and developing this. Finding the right indicators was by no means an easy task. Although once done, its internal acceptance was very high, it is by no means simple in the case of the police (LOVEDAY). In order to create the indicators, it was also necessary to reorganize the operating structure. This was designed so that it would be possible to measure the results directly related with the performance of individuals» or teams» tasks. The experience of the Spanish NPF shows us that the effort of designing financial incentives helps rethink the organization structure.

One lesson for those who design incentives is that not all them can be quantitative, some of them can be subjective, depending on the «performance appraisal» of direct superiors. This means more power for superiors and, also, more responsibility. Training is required so that the superiors can perform this performance appraisal in a

responsible manner. In the case of the police, a lot of attention was given to this aspect.

The first calculations of the incentives led to an increase in the income of the people being assessed ; and they also served to distinguish between different levels of performance.

Another lesson learned in the case of the Spanish National Police Force is that financial incentives, if used well, help win new allies. Experience showed that after the 2000 program had been implemented in the 6x6 territory – six large cities and six crime typologies – and after the first incentives had been paid, other territories asked for the program to be rolled out to them.

Finally, control was very important. The incentives are the result of measuring certain statistical indicators and, occasionally, the indicators were manipulated. This is a risk that must be carefully watched. The mechanical handling of incentives can never replace management judgment.

As regards the unions, the experience in the NPF is that they find themselves in a bit of a dilemma on the issue of financial incentives. They are not in favor of variable remuneration, it is something that is outside of their logic, it breaks their motto of «same job, same salary», and even more so in the public administration. However, they cannot oppose proposals that will increase their members» income. Their tactic is to try to modify the incentive's nature and make it part of the fixed salary. This will continue to be their strategy in the next round of negotiations. This has happened before in the Spanish civil service. So far, the policymakers have withstood the pressure but it will be one of the dangers facing the process in the future.

### ***Internal and external image***

Winning allies inside and outside of the organization is another of the lessons that can be learnt from observing the change in the Spanish police force. Allies are not only sought inside the organization – which is important for the internal image – but also outside of the organization. In this case, help was sought from the cities» mayors, since it was considered that with the changes that it was hoped to achieve, citizen security would be increased and police facilities would be improved. Allies were also won among those who held the key to the funding and resources required to implement the change. These included political and financial decision-making bodies within the Administration.

No less important was the work done with the communication media. Two major activities were performed. Throughout 1999, the

Director General visited all the provinces, contacting personally with thousands of police officers to explain them the Project. He also made an effort to explain the nature of the Project to the press. He used to say that *«if you don't give information to the media, they will look for it themselves and it won't include your viewpoint»*. In fact, it became a common occurrence to read or hear one of his statements in the communication media.

Galpin (1998) gives some useful tips for these changes – which were taken into account – to avoid some of the most common communication «pitfalls». The first is «to think that information is only given through official channels», there are many other channels and «rumor» is not the least of them. It is important to be on the watch for the rumors that are generated, exploit the favorable rumors and try to nip the unfavorable rumors in the bud. The second is «to leave communication to the communication department». Until the change is consolidated, the change agents must be in the forefront. The third is to understate the change. Free of exaggerations, the image to be conveyed must be elegant, communicating service and greatness of spirit.

### **Conclusion**

One of the lessons to be learnt from what has happened in the Spanish National Police Force, and the main conclusion, is that the public administration can and must change to effectively address the new challenges facing it. It is not possible to run the public sector today applying the same parameters as in the last century, if effectiveness is what you are looking for. This is how the Spanish police management has seen it and it has also realized that, in order to make change possible, the first thing is to have people who are motivated. If the people who must assimilate the change of model do not feel involved and sufficiently motivated to rise to the challenge, it will be impossible to increase the public sector's efficiency.

There are lessons that can be learnt from the change in the National Police Force and from their motivational implications for those who work in it. Organizational change is not easy and it must follow certain guidelines, including : the new vision brought by someone from outside, the initial exercise of power to gain *«autoritas»*, the creation of a team committed to the project, the search for internal and external allies, the importance of the communication media in the changes implemented in the Public Administrations, successful experiments, the winning of allies, the

importance of communication and training, technical designs, the use of incentives, the instrumentation of control meetings, the creation of a project office, the diffusion of the leadership phenomenon, etc.

Finally, in the case discussed here, a special concern is the ability to maintain the operational design that ties financial incentives to results. It is important to avoid giving way to the temptation – which will surely come – to «consolidate» the variable remuneration, making it part of the fixed compensation, as happened – in many cases – with the famous «productivity supplement» implemented some time ago in the Administration. To date, unions have tried to standardize and consolidate these incentives ; to do so would be to denature them. However, some progress has been made. In the latest press cutting we read, the police unions» statement was not against the «Police 2000» plan but to ask for a more rational application of the plan. This probably means consolidating the variable compensation as fixed compensation. The challenge is to get the police unions to accept variable compensation as something logical; quite a formidable task.

### References

GALPIN T.I., (1998) *La cara humana del cambio. Una guía práctica para el diseño de las organizaciones*, Ediciones Díaz de Santos. Madrid, pp. 44-46.

HESKETT J.L., (1996) *NYPD New. Case Study*. President and Fellows of Harvard College. Cambridge (Mass).

KOTTER J.P., (1992) *El liderazgo, una fuerza para el cambio*. Editorial Díaz de Santos S.A. Madrid, p.109.

KOTTER J.P., (2000) *Qué hacen los líderes*. Ed. Gestión, S.A. Barcelona, 2000.

LOVEDAY B., «Management accountability in public services : a police case study» in Isaac-Henry K., Painter Ch. and Barner Ch., p. 143.

OSBORNE D. and GAEBLER, T., (1992) *Reinventing Government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley Publishing Company Inc. New York.

OSBORNE D. and PLASTRIK P., (1997) *Banishing bureaucracy. The five strategies for reinventing government*. Addison-Wesley Publishing Company Inc, Massachusetts, p. 153.

RAYNEY H.G., (1991) *Understanding and managing public organizations*. Jossey-Bass Inc, San Francisco.

SERRANO G. and MONTES P., (1999) *La transformación organizacional de la Policía Nacional de Colombia. Caso del departamento de investigación del INALDE*. Bogota.

WILSON T., (1996) *The Empowerment Manual*. Gower Publishing Limited. United Kingdom.



# **Effects of perceived justice and low pay on intrinsic motivation : Application to public service**

---

John R. Deckop & Carol C. Cirka

## **Abstract**

This research investigates employees' psychological responses when they perceive that the pay they receive from their employer is too low to justify the effort they expend on the job, a common occurrence in public service organizations. We integrate theory related to the «insufficient justification hypothesis», with research on procedural justice in the workplace to make predictions about employees' intrinsic motivation under the condition of low pay. Field results indicate that individuals who perceive that their pay is insufficient attribute motivation to intrinsic sources, but that this attribution is significantly moderated by justice perceptions. Implications for research and practice are presented.

\*\*\*

## **Introduction**

Pay is a defining aspect of the employment relationship, and perhaps the reward most managed by employers to induce effort. It is not always feasible to provide high levels of pay, however. In all sectors, though perhaps public service in particular, many organizations experience periodic and sometimes long-term or permanent inability to pay at levels individuals consider commensurate with their contributions. Individuals who value extrinsic rewards such as pay may choose not to work for such organizations, or they may terminate their employment relationship because of unmet pay expectations. Other individuals, however, may not only choose to work for organizations that provide low pay, but remain in the employment relationship for long periods of time despite low pay levels.

An important question is what causes individuals to remain productively employed in the context of low pay. Answering this question is particularly important for public service organizations. These organizations need talented and motivated employees ; however, pay levels are typically below those offered by private-sector firms. Managers of public service organizations will benefit by understanding more about how to successfully attract and retain quality employees in spite of inability to offer high pay. We investigate this question by drawing upon, in part, the concept of «insufficient justification», a theoretical perspective that received some attention in the 1960s and 1970s though little since.

### **Insufficient justification : the theory and research**

The insufficient justification research examined what happens when monetary or other extrinsic rewards are not perceived by the individual as sufficient to induce effort. This research, which was with few exceptions laboratory-based, generally found that when extrinsic rewards are not sufficiently powerful to motivate behavior, the individual who stays in the employment relationship (that is, participates in the experiment) attributes behavior, at least in part, to intrinsic sources (LEPPER & GREENE, 1978 ; PFEFFER & LAWLER, 1980). This phenomenon is termed the «insufficient justification» effect. In more conventional terms, the insufficient justification effect implies that productively employed individuals in low pay conditions obtain internal or «psychic income», and this source of income compensates for relatively low levels of external or monetary income.

The validity of the insufficient justification effect thus has particular implications for managing organizational reward systems. If the insufficient justification effect does occur, employees who believe that their pay level is low may nevertheless remain productive members of the organization, because they may attribute continued membership in and effort on behalf of the organization to internal sources. Alternately, if the insufficient justification hypothesis is not valid, then low pay levels may be a significant liability for organizations as they attempt to attract and retain motivated employees.

This study extends previous research in two primary ways. First, unlike most previous research, we test the insufficient justification hypothesis in a field setting. The generalizability of the overjustification effect to real-world

organizations, where various confounding factors might be present, has not been established. Second, this study incorporates organizational justice variables because issues of justice are inevitably associated with low pay levels in a field setting. The insufficient justification effect implies in practice that the organization is paying below what the individual perceives is enough to warrant the effort expended on the job and continued employment with the organization. For some individuals, this may seem unfair. In laboratory research in insufficient justification, if a subject felt the pay was too low, they could simply choose not to participate in the experiment (KELLEY, 1967). In the real world, individuals who believe they are treated unfairly do not always have the option of exiting the organization. Instead, they may exhibit effects of perceived injustice in other ways. These effects may have critical relevance for the insufficient justification effect.

### ***Research on Insufficient Justification***

Insufficient justification theory was originally cast in a cognitive dissonance framework (FESTINGER & CARLSMITH, 1959), though subsequently reinterpreted from self-perception (BEM, 1967) and attributional perspectives (KELLEY, 1967). Kelley (1967) argued that the «discounting rule» accounts for situations where individuals attribute their continued working for low pay to internal sources of motivation. The discounting rule is a psychological process that states that the likelihood that an individual attributes behavior to a particular cause is inversely related to the total number of causes possible. In most insufficient justification experiments, by design, there are only two plausible causes of the subject's behavior : the external reward, and the subject's internal favorability toward the behavior. When subjects are in the low (insufficient) pay condition, there is only one plausible cause : the subject's internal favorability toward the behavior. Therefore, positive attitudes about a task produced by insufficient justification result in intrinsic motivation to do a task (DECI, 1975).

Given proper controls associated with a test in a field setting, we hypothesize the following :

Hypothesis 1 : Pay insufficiency will be positively associated with intrinsic motivation.

### ***Insufficient Justification and Organizational Injustice***

Insufficient justification implies low pay levels relative to perceived contribution. Referent cognitions theory (e.g., FOLGER, 1986), suggests that if the individual does not believe that low pay levels result from legitimate organizational need, then perceptions of organizational injustice may result. In particular, when presented with insufficient pay, the individual may be stimulated to imagine alternate sequences of events that could produce higher pay. For instance, employees might believe that management is not doing enough to generate outside funding sources or is spending too many resources on unnecessary activities. They imagine that if more funding were acquired, or spending were re-allocated, more money would be available to increase salaries. The existence of these «counterfactuals» (KAHNEMAN & TVERSKY, 1982), or ways the organization could provide higher pay levels, results in perceptions of injustice.

We argue that counterfactual thinking and resulting perceptions of procedural injustice may affect the «discounting rule» inference described by attribution theory (KELLEY, 1967). If the individual perceives injustice in low pay, we argue that he or she is less likely to make an insufficient justification attribution to intrinsic motivation, and will more likely choose another option such as reducing effort or exiting the organization. Since performance that results from intrinsic motivation normally benefits the organization, managers must recognize the role of intrinsic motivation in «making up» for low levels of pay. Organizations that do not recognize the contribution of intrinsic motivation to continued employee effort on behalf of the organization risk acting in ways that lead to perceptions of injustice. Put differently, the employee may perceive that the organization is «biting the hand that feeds it». The individual who perceives inequity in low pay may be unlikely to attribute continued effort for and employment in the organization to intrinsic motivation, as this would create dissonance. Consistent with equity theory (e.g., ADAMS, 1965) an individual is motivated to reduce dissonance caused by inequity. One obvious way to reduce this tension, or to prevent it in the first place, would be to attribute behavior to sources other than intrinsic motivation, or to leave the organization altogether.

In summary of the preceding discussion, we propose the following hypothesis :

Hypothesis 2 : An individual's perceived legitimacy of pay level will moderate the effect of pay insufficiency on intrinsic motivation, such that the effect of pay insufficiency will be greater at higher levels of legitimacy of pay level.

## **Research method**

### ***Data and Procedures***

The data were collected in a nonprofit, religiously affiliated liberal arts four-year college located in the U.S. The top administrator at the college acknowledged that pay levels at the college were in many instances low. All 173 employees received questionnaires in a mail survey during late spring and summer 1995, and were assured anonymity in response. Eighty-eight employees responded with useable questionnaires, for a response rate of 51%. The average age of respondents was 47 years, and average length of employment with the college was 6 years. 24% of the respondents were male and 76% were female. 39% of the respondents were faculty, 30% were administrators, and 31% were support staff. A comparison of the respondents with the total employee population indicated that the respondents were representative of the college employees both demographically and across job categories.

### ***Controls***

We specify three control variables : continuance commitment (reflecting how able the individual is to leave the organization, another possible reaction to pay insufficiency), social desirability in response, and job category.

### ***Measures***

*Intrinsic motivation.* We measured intrinsic motivation using the 4-item internal work motivation scale (excluding items from section 5) of the Job Diagnostic Survey (HACKMAN & OLDHAM, 1975). This scale

measures the degree to which the individual is self-motivated to perform effectively on the job. Responses on this and all other scales in the study were on a seven point Likert-type format with anchors from «Disagree Strongly» (1) to «Agree Strongly» (7).

*Pay Insufficiency.* We developed a four-item pay insufficiency scale for this study (please contact the first author for copies of all scales used in this study).

*Legitimacy of Pay Level.* We developed a four-item legitimacy of pay level scale for this study. The items relate to the degree to which the individual perceives that the organization has provided legitimate reasons for pay levels.

*Continuance Commitment.* A three item scale from Jaros, Jermier, Koehler & Sincich (1993) was used to measure continuance commitment.

*Social Desirability in Response Bias.* A shortened version (six items) of the Crowne & Marlowe (1964) social desirability scale was used to control for social desirability in response bias.

Job Category. Staff is the deleted category in the statistical analyses.

## Results

Descriptive statistics and zero order correlations among the study variables are presented in Table 1.

Table 1 : Pearson Correlations and Descriptive Statistics

Variables	Mean	s.d.	1	2	3	4	5	6
1. Intrinsic Motivation	23.37	3.15	(.72)					
2. Pay insufficiency	22.08	4.67	.14	(.73)				
3. Legitimacy of pay level	15.60	5.54	.21**	-.57***	(.91)			
4. Continuance commitment	11.51	4.07	.16	-.16	.34***	(.67)		
5. Social desirability	29.78	5.40	.10	-.06	-.07	.05	(.74)	
6. Administration	.30	.45	-.24**	-.19*	.11	.06	-.02	
7. Faculty	.39	.49	.28***	.18*	-.07	.01	-.11	.50***

N = 88, coefficient alphas appear on the diagonal

\* p < .10 ; \*\* p < .05 ; \*\*\* p < .01

The correlation of pay insufficiency with intrinsic motivation, while positive, is not statistically significant. Pay insufficiency is correlated negatively with legitimacy of pay level and continuance commitment. Of particular note is the correlation of  $-.57$  ( $p < .01$ ) between pay insufficiency and legitimacy of pay level. Possible implications of this correlation will be discussed in the following section.

Table 2 contains results for the test of the insufficient justification effect. Results from column 1 indicate support for hypothesis 1, as the estimate for pay insufficiency is positive and statistically significant. Controlling for the other variables in the equation, the more an individual perceives that pay is insufficient, the greater the individual's intrinsic motivation.

Table 2 : *Results of Regression Analyses*

<i>Dependent Variable</i>	Intrinsic Motivation		(1)	(2)
<i>Independent Variables</i>				
Intercept	10.55***	23.23***	(3.36)	(5.72)
Pay insufficiency	.24***	-.34	(.08)	(.23)
Legitimacy of pay level		.24***	-.47	
		(.07)	(.27)	
Continuance commitment		.06	.04	
		(.08)	(.05)	
Social desirability		.10**	.14***	
		(.06)	(.06)	
Administration		-.80	-.87	
		(.78)	(.76)	
Faculty		1.29*	1.44**	
		(.73)	(.71)	
Pay insufficiency X Legitimacy of pay level			.03**	
			(.01)	
R <sup>2</sup>		.25***	.31***	
Adjusted R <sup>2</sup>		.20***	.25***	

N = 88, standard errors in parentheses

\*  $p < .10$  ; \*\*  $p < .05$  ; \*\*\*  $p < .01$

In Table 2, column 2, the interaction between pay insufficiency and legitimacy of pay level is specified. This specification represents a test of

hypothesis 2. The significance level of the coefficient of the interaction is a test of whether the addition of the interaction term contributes a statistically significant increment to  $R^2$  (AIKEN & WEST, 1991).

The interaction of pay insufficiency and legitimacy of pay level is statistically significant. The positive coefficient of the interaction implies that the insufficient justification effect is stronger at higher levels of legitimacy of pay, thus supporting hypothesis 2.

Continuance commitment does not exert a statistically significant effect on intrinsic motivation, though the coefficient estimate is positive, as expected. The statistical significance of the social desirability variable suggests that social desirability in response bias affected intrinsic motivation scores, and points to the need to control for this variable in analyses where a societal value may be attached to a motivational source.

### **Summary and implications of research**

The results presented here provide empirical support for the existence of the insufficient justification effect. This implies that increases in pay may produce decreases in intrinsic motivation, as individuals no longer attribute motivation to perform to internal sources. As such, these results provide evidence that a negative interrelation between extrinsic rewards and intrinsic motivation can exist in the workplace. Though the issue of whether extrinsic rewards affect intrinsic motivation is being debated in related areas such as the overjustification research (e.g., TANG & HALL, 1995), and cognitive evaluation theory (e.g., CAMERON & PIERCE, 1994), results from this field study support previous experimental literature on insufficient justification, and provide consistent support for the proposition that extrinsic rewards may negatively affect intrinsic motivation.

The statistical effect of legitimacy of pay level on the pay insufficiency, intrinsic motivation relationship underscores the critical role of perceived procedural justice on the insufficient justification effect. The statistically insignificant zero order correlation between pay insufficiency and intrinsic motivation (reported in Table 1) implies that in this sample, the insufficient justification effect, in a sense, did not occur. That is, individuals in this sample who perceive pay insufficiency do not possess significantly more intrinsic motivation than those who do not perceive pay insufficiency. However, the results presented in Table 2 imply that the

reason the insufficient justification effect may not have occurred in this sample is because many respondents believed that the rationale offered by the college for low pay levels was not legitimate. When the effect of perceived procedural injustice is accounted for (recall the correlation of  $-.57$  between pay insufficiency and legitimacy of pay level), a sizeable and significant insufficient justification effect is observed. Put another way, had respondents believed to a greater extent that there were legitimate reasons for the low pay levels in the college, we would expect intrinsic motivation to be significantly higher.

From the perspective of practice, results of this study imply that there may be appreciable motivational costs associated with low pay levels. When pay rates are low, pay motivation will most certainly be lower, and if employees are not convinced that the low pay rates reflect legitimate organizational need, then intrinsic motivation will be at best no different than in the high pay situation. Hence, low pay rates may produce a net negative effect on motivation, all else equal.

However, if an organization can convince its employees that pay levels are low for legitimate reasons, it may not lose and it may possibly gain from a motivational standpoint even as it continues to pay low rates. Any loss in pay motivation may be more than made up for by increases in intrinsic motivation.

These results highlight the critical role of organizational communication and trust with respect to the fairness of pay levels. In all sectors, organizations experience periodic and sometimes long-term or permanent inability to pay at levels individuals consider commensurate with their contributions. If employees can be convinced to accept the validity of the low rates from an organizational standpoint, our research suggests that net motivation may not be lower due to insufficient pay. However, if employees perceive that the organization can afford to pay more, the organization faces the possibility of lower net motivation from its employees. Any money saved may be lost in reduced employee effort.

In sum, while public service organizations may not be able to offer high levels of pay, they can attract and retain committed employees so long as those individuals believe that the internal rewards that come from their work compensate for lower levels of pay. Managers must effectively communicate the legitimacy of pay policies to their employees if they hope to reap the rewards of sustained employee effort. The costs of perceived injustice in the context of low levels of pay are significant. At

best, employees who feel inequity might only reduce their effort; at worst, the organization may lose its most valued contributors.

### References

ADAMS J., (1965) «Inequity in social exchange», In : L. Berkowitz (Ed.), *Advances in experimental social psychology* (Vol. 2), New York : Academic Press.

AIKEN L. & WEST S., (1991) *Multiple Regression : Testing and interpreting interactions*, Newbury Park, CA : Sage Publications.

BEM D., (1967) «Self-perception : An alternative interpretation of cognitive dissonance phenomena», *Psychological Review*, 74, pp. 183-200.

CAMERON J. & PIERCE W., (1994) «Reinforcement, reward, and intrinsic motivation : A meta-analysis», *Review of Educational Research*, 64, pp. 363-423.

CROWNE D. & MARLOWE D., (1964) *The approval motive : Studies of evaluative dependence*, New York : Wiley.

DECI E., (1975) *Intrinsic motivation*, New York : Plenum Press.

FESTINGER L. & CARLSMITH J., (1959) «Cognitive consequences of forced compliance», *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 58, pp. 203-210.

FOLGER R., (1986) «Rethinking equity theory : A referent cognitions model», In : H. BIERHOFF, R. COHEN & J. GREENBERG, (Eds.), *Justice in Social Relations*, New York : Plenum Press.

HACKMAN R. & OLDFHAM G., (1975) «Development of the job diagnostic survey», *Journal of Applied Psychology*, 60, pp. 159-170.

JAROS S., JERMIER J., KOEHLER J. & SINCICH T., (1993) «Effects of continuance, affective and moral commitment on the withdrawal process : An evaluation of eight structural equation models», *Academy of Management Journal*, 36, pp. 951-995.

KAHNEMAN D. & TVERSKY A., (1982) «The simulation heuristic», In : D. KAHNEMAN, P. SLOVIC & A. TVERSKY (Eds.), *Judgment Under Uncertainty : Heuristics and Biases*, New York : Cambridge University Press.

KELLEY H., (1967) «Attribution theory in social psychology», In : D. LEVINE (Ed.), *Nebraska Symposium on Motivation* (Vol. 15), Lincoln : University of Nebraska Press.

LEPPER M. & GREENE D., (1978) «Overjustification research and beyond : Toward a means-ends analysis of intrinsic and extrinsic motivation», In : M. LEPPER & D. GREENE, (Eds.), *The hidden costs of reward : New perspectives on the psychology of human motivation*, Hillsdale, NJ : Erlbaum.

PFEFFER J. & LAWLER J., (1980) «Effects of job alternatives, extrinsic rewards, and behavioral commitment on attitude toward the organization : A field test of the insufficient justification paradigm», *Administrative Science Quarterly*, 25, pp. 38-56.

TANG S. & HALL V., (1995) «The overjustification effect : A meta-analysis», *Applied Cognitive Psychology*, 9, pp. 365-404.



## **Relation de service, compétences et motivation au travail des agents pour les postes de contact avec le public**

---

Pr. Vincent Rogard

En 1989, une circulaire relative au renouveau du service public émanant de Michel Rocard, Premier Ministre en exercice, invitait clairement à faire bouger la ligne de partage entre les agents de l'Etat et la population des usagers : « *l'usager doit devenir un partenaire qui fait des suggestions et des propositions et qui prend aussi en compte les conditions de travail concrètes des personnels* »<sup>1</sup>. C'était marquer avec force que la modernisation des services de l'état devait dépasser de simples mesures factuelles de réorganisations pour inciter à refonder la relation entre les agents et le public. Pour atteindre cet objectif la notion même de service implicitement suggérée par l'expression *service public* devait être réinterrogée. Les nombreux travaux sur la relation de service (ROGARD, 2001) y ont contribué. Le service n'est plus désormais envisagé seulement comme une prestation à offrir, un produit à livrer mais aussi comme un rapport social à construire, un type de relation à nouer entre une administration et ses usagers (DELAUNAY, GADREY, 1987 ; GADREY, 1990). L'interaction entre les services et les usagers, l'entreprise et ses clients occupe dès lors une place centrale (Comm. Gal du PLAN, 2001). Cette interaction est protéiforme et s'inscrit dans le cadre d'échanges et transactions variés fondés sur le conseil, la négociation voire la vente. De fait, les efforts entrepris depuis plus d'une dizaine d'années pour moderniser les rapports entre l'administration et ses interlocuteurs se traduisent sur le terrain par des innovations managériales multiples (WELLER, 1998) qui s'organisent autour de trois grands objectifs :

- Assurer un meilleur suivi et traitement en temps et qualité des demandes et dossiers soumis par les usagers. La polyvalence du travail, la

---

1 Circulaire du Premier Ministre aux Ministres et Secrétaires d'Etat sur le renouveau du service public , 23 février 1989.

réorganisation des activités, le raccourcissement des lignes hiérarchiques et la décentralisation des centres de décision en sont les signes les plus visibles.

- Améliorer la qualité des rapports en favorisant notamment l'accessibilité de l'administration et la convivialité des contacts. L'implantation de nouvelles technologies de communication (automates, sites Web, serveurs vocaux,...), la formation des employés à l'accueil, la personnalisation des rapports (levée de l'anonymat des fonctionnaires, suivi individualisé des dossiers,...), l'aménagement des espaces d'accueil du public manifestent cette préoccupation nouvelle.

- Garantir la qualité du service rendu en acceptant de se prêter aux évaluations des usagers. Des projets de service intégrant l'évaluation des usagers comme un indicateur de performance, des enquêtes de satisfaction périodiques et des chartes d'engagement sur la qualité traduisent cette préoccupation de dialogue et de transparence. L'insatisfaction face aux outils de mesure de l'opinion des usagers que constituent les sondages a notamment conduit à interroger les méthodes d'évaluation et à proposer des approches qui dissocient moins le temps de l'action de celui de l'évaluation (WARIN, 1993).

Ce volontarisme s'est aussi traduit par la réalisation de nombreuses recherches. Administrations, collectivités locales, services publics de l'état (transport, assistance publique,...) ont initié des études débouchant sur la simplification des procédures et une offre de service facilitée. Leurs résultats ont permis de cerner les difficultés que suscite cette *modernisation par l'utilisateur* (STROBEL, 1993) tout en braquant le projecteur sur l'action parfois ingrate, mais non dénuée de pouvoir discrétionnaire, des agents de terrain en charge des interactions quotidiennes avec l'utilisateur. Ces postes de contact avec le public sont, bien entendu, au cœur de la relation de service. Or nombre d'entre eux sont encore assujettis à trop de facteurs de risques au travail : les contradictions entre les normes prescrites et les exigences du public, l'impossibilité dans laquelle peut se trouver l'agent d'exercer son autorité<sup>2</sup>, la faible

---

2 Zones sensibles, zones de non droit... les expressions ne manquent pas pour qualifier géographiquement des espaces où l'autorité de l'Etat et de ses agents trouve difficulté à s'exercer. Mais dans d'autres cas où l'agent est moins directement exposé, son autorité est tout aussi remise en question lorsque les fondements du contrat ne sont pas comprises.

qualification de certains postes (accueil,...), les conditions de travail parfois éprouvantes au plan physique comme psychologique,... la liste ne manque pas de contraintes psychologiques comme d'hygiène et de sécurité qui peuvent, dans certains cas, rendre vain, voire déplacé, tout discours sur la motivation au travail. Peu attractifs, les postes d'accueil et de contact avec le public doivent d'abord faire l'objet d'une revalorisation. Cette démarche est en cours dans certaines entreprises publiques comme la SNCF où les contraintes liées à ces postes sont mieux prises en compte qu'auparavant. Ce n'est qu'ensuite que la question de la motivation des agents pour et dans ce type de fonction peut être abordée sans être parasitée par celle des conditions de travail ou du niveau de reconnaissance dans l'entreprise.

Dépassant le domaine d'application initial de leur discipline<sup>3</sup>, les ergonomes commencent à se saisir des questions relatives aux postes d'accueil et contact avec le public (ROGARD, VALLERY, HUGUET, 1993 ; FALZON, 1997) et leurs modèles d'analyse de l'activité trouvent à s'y renouveler (ROGARD, 1999). Les économistes (de BANDT, GADREY, 1994) et les sociologues offrent depuis longtemps leurs grilles de lecture des rapports entre le service et les marchés, les agents de l'état et les administrés, mais les psychologues sont relativement absents de ce débat. Ainsi, la question de la motivation des agents à occuper des postes qui impliquent un contact direct, médiatisé<sup>4</sup> ou non, et quasi quotidien avec les usagers a été objet de moins d'attention. Ceci est d'autant plus étonnant que la mobilisation des agents de l'état revient comme un leitmotiv dans les discours sur la modernisation de l'administration. Au-delà de l'incantation, peu a été réellement fait pour renouveler une vision souvent mécaniste de la motivation qui la relie presque exclusivement au système de gratifications.

Or, comme le notait Claude Lévy-Leboyer (1998), le développement des activités de service renouvelle les problèmes de motivation au sein des organisations. La performance qui servait trop souvent à apprécier indirectement la motivation des individus y devient en effet souvent plus

---

3 Les préoccupations d'hygiène et de sécurité ont longtemps cantonné l'ergonomie à l'analyse des postes de travail de la production industrielle.

4 Doit-on rappeler que les premières névroses professionnelles ont été identifiées sur des postes de téléphoniste alors que les conditions de travail qui règnent dans certains centres d'appels téléphoniques semblent montrer que l'histoire du travail ne nous a rien appris.

difficile à mesurer que dans un modèle productif simple. Dans le même temps, l'apprentissage collectif qui caractérise les nouveaux modes d'organisation de la production (ZARIFIAN, 1993 ; 2001) invite à tenir compte non seulement de la performance directe orientée vers le produit ou le client mais aussi de la contribution des individus au fonctionnement du collectif de travail (apport à la résolution collective des problèmes, coopération dans le retour d'expérience,...). L'engagement de l'individu dans le fonctionnement relationnel du groupe, son investissement dans l'activité à dimension de plus en plus collective du travail deviennent des éléments importants du système de gestion. La constitution d'un esprit d'équipe devient un ressort essentiel de motivation des agents et des séances d'expression libre comme des entretiens individuels de motivation peuvent y aider (ENA, 2000).

Il convient donc de réexaminer la question de la motivation au travail en tenant compte des changements organisationnels aussi bien que culturels (l'importance croissante du hors travail, temporaire ou définitif, est une des constantes des évolutions des sociétés industrielles avancées) qui affectent les organisations. La question des compétences des agents et de leur motivation à occuper les postes de contact avec le public puis à maintenir leur investissement dans leur activité est aujourd'hui un enjeu central tandis qu'ont progressé les méthodes d'analyse des interactions avec le public.

### **L'inclination vers les postes de contacts avec le public**

Peut-on déceler chez un individu des motivations et mobiles orientés vers les postes de contacts avec le public ? Les psychologues peuvent aider à répondre à cette question en s'appuyant sur leur expérience de l'orientation professionnelle. L'investigation des facteurs spécifiques de tâche et de personne qui affectent la motivation professionnelle d'un individu constitue en effet, de longue date, un volet de recherche fructueux. Dans ce champ particulier de la psychologie différentielle, la théorie de l'orientation personnelle de Holland (1973) a débouché sur un grand nombre d'applications. Elle part du postulat que toute personne dans son choix professionnel est à la recherche de l'environnement convenant le mieux à son orientation personnelle. Selon Holland, ce choix est dépendant d'un type de personnalité composé de plusieurs paramètres (attitudes, aptitudes, aspirations, valeurs...). La typologie élaborée par

Holland qui distingue six types privilégiés (réaliste, intellectuel, artistique, social, entreprenant, conventionnel) sert souvent de cadre théorique à la construction des outils d'aide à l'orientation professionnelle<sup>5</sup> voire à celle de questionnaires biographiques centrés sur les exigences du poste occupé par les répondants (ALLWORTH, HESKETH, 2000). Ces outils peuvent ainsi permettre de repérer les personnes qui font du service social, des contacts avec autrui, leur domaine d'intérêt professionnel privilégié. Ce n'est point que ces individus seront nécessairement les plus performants dans les postes de contact avec le public. Mais du moins leur perspective d'épanouissement y sera supérieure avec vraisemblablement une capacité à créer un climat de civilité adéquat.

L'étape du recrutement ou de l'affectation sur un poste de contact avec le public sera facilitée si le diagnostic préalable sur les choix professionnels a été bien conduit. Des épreuves de mise en situation peuvent d'ailleurs utilement vérifier l'adéquation entre l'intérêt de l'individu et le poste de contact à occuper. Encore faut-il que ces épreuves de mise en situation soient rigoureusement construites du point de vue du scénario de tâche proposé comme des critères d'évaluation.

### **La motivation dans le travail : un processus inféré à partir de l'observation des comportements**

D'une autre nature est la question de l'intervention sur la motivation des personnels. Admettons d'emblée que la motivation n'est pas directement observable. Ce que l'observateur peut saisir du travail de n'importe quel agent est un courant multidimensionnel de comportements et le produit de ces comportements. Les processus motivationnels peuvent seulement être inférés de l'analyse de ce courant de comportement qui est déterminé à la fois par l'environnement et l'hérédité (KANFER, 1990). C'est là le paradoxe de la motivation au travail : un processus *invisible* dont le responsable des ressources humaines ne peut qu'observer les effets et dont il sait pourtant toute la sensibilité au contexte organisationnel comme aux caractéristiques des individus. Depuis quarante ans les progrès des approches théoriques de la motivation au travail et le développement de recherches de plus en plus analytiques ont néanmoins permis de mieux

---

5 À l'exemple de *L'inventaire d'intérêts professionnels de Rothwell-Miller (l'IMR-R)* (version française révisée), Paris, Editions EAP.

identifier et comprendre les facteurs qui affectent la direction, l'intensité et la persévérance du comportement dans le travail (KANFER, 1994). Ces trois variables dépendantes de nombre de recherches de psychologie appliquée sur la motivation au travail s'accordent, notons-le, avec la définition empirique qu'en donnent les acteurs d'entreprises. Ce que la personne fait, l'intensité de l'effort qu'elle produit et la persévérance dont elle fait preuve dans l'atteinte d'objectifs y servent, en effet à décrire sa motivation. Or, ce que nous ont appris les recherches, c'est bien que le cheminement qui conduit d'un facteur de personnalité ou d'une caractéristique de l'environnement à un pattern de comportements au travail n'est pas direct. Aussi bien une stratégie de recherche consiste-t-elle à remonter le chemin qui va de l'interaction avec le public et des comportements observés vers les dispositions et traits de personnalité des agents. Cette démarche *bottom-up* qui redonne son importance au contexte de la relation caractérise l'interactionnisme symbolique mais aussi l'ergonomie fondée sur l'analyse en situation du travail.

Les travaux engagés à la suite de Goffman (1959 ; 1974) ont permis de préciser comment les individus marquent leurs rôles sociaux dans les interactions de la vie quotidienne. Empruntant autant à l'anthropologie et l'ethnologie qu'à la sociologie (QUERE, 1989), la perspective de Goffman esquisse une dramaturgie de la vie sociale que traduisait bien le titre français d'un de ses ouvrages, *La mise en scène de la vie quotidienne*. L'observation empirique, d'ailleurs le plus souvent armée, du déroulement des interactions y débouche sur la reconstitution méticuleuse des activités langagières et le repérage des raisonnements et procédures des interactants. La ritualisation des échanges (formes d'entrée et de clôture de l'interaction, respect de conventions tacites,...), l'échange de marqueurs (attitudes, actes et dispositifs manifestant les limites d'un territoire) sont minutieusement analysés en ce qu'ils renseignent sur le rapport au monde, les valeurs, les croyances qu'entretiennent les interactants. Ils éclairent sur la conception de leur rôle qu'entretiennent les partenaires d'une interaction. Une analyse qui se limiterait à la simple mise en évidence de processus d'ajustements mutuels ne serait en effet que de faible portée. À partir de descriptions détaillées de l'interaction, l'objectif est donc bien de remonter à un niveau d'explication plus large des phénomènes, de bien cerner les rôles joués par les acteurs de la vie quotidienne et l'interprétation qu'ils en donnent (STRYKER, STATHAM, 1985). Depuis les premiers travaux de Goffman, un grand nombre d'enquêtes ont été réalisées sur des terrains très variés. Beaucoup de ces études portent sur des catégories d'agents des

services publics occupant des emplois de contacts avec le public : employés de l'électricité de France dans les agences commerciales, agents des transports publics, employés chargés du recouvrement des loyers d'une société d'HLM,... de nombreuses situations, d'accueil, d'information et d'aide aux publics ont fait l'objet d'investigations minutieuses.

Comme le notait Michèle Lacoste (1992), le bilan de ces études sur des situations rapprochant physiquement les agents de l'utilisateur fait ressortir l'importance du contexte dans lequel s'inscrit la relation. La nature de l'institution, la fréquence et la durée de l'interaction, l'objet de l'interaction, le lieu de la rencontre (neutre ou impliquant un engagement de l'une des parties), les facteurs de personnes sont autant de caractéristiques de la situation qui classent et marquent les situations étudiées. Ces facteurs de personnes sont de deux ordres. Le premier renvoie à la dimension interpersonnelle de la relation de service quand le second met l'accent sur les dispositions et traits de personnalités des agents.

### ***La dimension interpersonnelle : catégorisation d'autrui et motivation***

Les résultats des recherches confirment que les facteurs psychosociologiques sont pleinement constitutifs de l'activité de travail. Les processus de catégorisation mis en œuvre par l'agent confronté au public servent des fins opérationnelles. Si l'agent développe des schémas de personne (prototypes d'utilisateur ou d'administré, stéréotypes de groupes,...) c'est qu'ils lui servent à identifier les attentes de son interlocuteur et à prévoir ses réactions. Les scripts cognitifs (SCHANK, ABELSON, 1977) d'événements que l'agent se forge au fil de son activité distingueront d'ailleurs l'opérateur novice du débutant. Ils ont une visée opératoire car ils vont permettre à l'opérateur d'interpréter les informations sociales disponibles dans une situation donnée. En fournissant un cadre à la perception, la catégorisation des personnes et des événements fonctionne ainsi comme une variable intermédiaire qui oriente l'activité de l'opérateur. Elle influe sur l'interprétation qu'il donne aux réactions de son interlocuteur et agit conséquemment sur la manière dont il guide l'interaction. Le bon déroulement de l'interaction est donc sous l'emprise de multiples biais cognitifs interpersonnels. Un indicateur de la motivation de l'agent, de son intérêt pour le poste qu'il occupe, de son orientation vers les usagers avec lesquels il est en contact apparaîtra dans la manière dont

il traite les situations non routinières, les cas atypiques, en surmontant ou non sa catégorisation initiale des personnes et des événements. C'est pourquoi l'analyse des événements critiques négatifs (la réclamation d'un usager, le mauvais traitement d'un dossier,...) comme positifs (l'adaptation d'une procédure à une population spécifique, la prise en compte d'une circonstance particulière...) qui est le lot de nombre de réunions de services s'avère un outil précieux. Mais si les compétences relationnelles deviennent l'atout central de l'agent, leur développement s'impose comme une priorité qui bouleverse les grilles de classification fondées sur des compétences techniques. Or ces dernières sont validées par un mode de concours administratif souvent peu apte à mesurer les aptitudes à la communication avec le public. Pour un nombre non négligeable de postes de travail, l'étude des interactions de service finit donc, en définitive, par remettre en cause un mode de gestion des personnels. La gestion même de la production peut aussi bien en sortir questionnée puisque la pertinence de la dichotomie productif/improductif y est mise à l'épreuve. Des interactions au guichet pourront en effet s'avérer irrationnelles, d'un point de vue strictement organisationnel, mais centrales en regard d'objectifs qui dépassent l'organisation comme le maintien de la cohésion sociale. L'action sur la motivation impose, en réalité, de modifier le mode de reconnaissance et de promotion des individus. La justice procédurale suggère de réintroduire des variables nouvelles dans l'évaluation et la gestion des personnes.

### ***Traits de personnalités et dispositions des agents***

Les recherches de terrain montrent donc que la maîtrise de l'interaction repose pour une bonne part sur la mise en œuvre de compétences ayant des composantes non-cognitives. C'est ainsi que les traits de personnalité et aptitudes diverses requis pour ces postes sont désormais mieux cernés. En gagnant le secteur public la logique des compétences a conduit, il est vrai, à mieux se préoccuper des savoir-être nécessaires pour ces postes. Les réflexions de psychologues comme Michel Huteau (1998) ont ainsi permis de clarifier le contenu des savoir être orientés vers la relation à l'usager. Ils s'organisent, selon cet auteur, autour de trois pôles interdépendants les uns des autres dont il note qu'ils sont parfois difficiles à distinguer au plan opératoire : sociabilité, intelligence des situations, personnalité-motivation.

Le pôle de la sociabilité engloberait deux compétences étroitement liées, la compétence de civilité et de communication. L'intelligence des situations doit se comprendre comme l'aptitude au diagnostic et au traitement des problèmes. Cette intelligence des situations qui est aussi largement sociale (car l'interlocuteur fait partie du problème) suppose flexibilité mentale, réactivité voire créativité chez l'opérateur. Le pôle de la personnalité et de la motivation qui renvoie aussi à des caractéristiques personnelles, plus ou moins stables, de l'opérateur retiendra plus ici notre attention. Une question en apparence simple et présente, sous une forme ou une autre chez tout responsable de ressources humaines, s'y rattache : certains profils de personnalité sont-ils plus adaptés que d'autres aux postes de contact avec le public eu égard notamment à la dimension sociale de l'activité ? L'observation empirique tout comme les résultats des recherches invitent à répondre positivement à la première question. Le lien entre personnalité et rendement au travail n'est plus guère contesté. Les résultats de deux meta-analyses ( BARRICK, MOUNT, 1991 ; TETT, JACKSON, ROTHSTEIN, 1991) portant sur des cas tirés de plus de 200 études montrent que trois dimensions de la personnalité sont particulièrement reliées à une bonne probabilité d'adaptation aux postes de relation au public :

- *Etre consciencieux* (persévérance, organisation, être travailleur et digne de confiance). Cette dimension est notamment mais pas exclusivement centrée sur la persistance de la conduite et le contrôle exercé par l'individu sur ses impulsions.

- *Extraversion* (sociabilité, loquacité, assurance). La personne haute dans cette dimension recherchera des stimulations (dont le contact avec autrui) quand celle qui est basse sur cette dimension évitera ces stimulations.

- *Agréabilité*. Cette dimension recouvre la sphère des relations à autrui à la fois dans leur aspect relationnel (altruisme, coopération, ...) et leur tonalité (bienveillance, empathie).

Encore faut-il prêter attention aux liens entre les caractéristiques de personnalité (telles que les dimensions d'extraversion et d'empathie participant du modèle de dimensions bipolaires dit des *big five* (DIGMAN, 1990) et celles de la relation à construire. Selon que l'on attend de l'agent qu'il s'engage plus ou moins dans une relation d'aide, selon que cette relation a une finalité commerciale ou non, les traits de personnalité

recherchés pourront, en effet, varier. C'est dire que sans une sérieuse analyse psychologique préalable du poste de travail à tenir, adossée à une typologie des échanges à développer avec le public, l'évaluation des personnalités peut s'avérer inefficace voire contre-productive.

La valeur prédictive des profils de personnalité que révèlent les inventaires de personnalité doit, d'autre part, être constamment éprouvée pour tenir compte des évolutions des publics, des modifications de la demande voire des transformations de la notion de service public dans l'esprit même du public. Dans ces situations, où l'utilisateur, l'administré sont co-producteurs de l'activité de l'agent (FALZON, LAPEYRIERE, 1998), il est aussi source d'une variabilité que peut prendre en compte plus ou moins facilement l'agent. A contrario, pour les postes qui confronteront les individus à certaines situations, les tests de personnalité devront être complétés par des tests plus ciblés comme ceux qui s'efforcent de prévoir les réactions de l'individu aux situations générant du stress professionnel<sup>6</sup>. C'est ainsi le cas des métiers des transports publics centrés sur la conduite ou le contrôle des voyageurs.

### **Conclusion**

Dans ce panorama trop bref, nous avons voulu défendre l'idée que la motivation au travail des personnels au contact du public doit faire appel à des interventions sur de multiples registres. Depuis la détection des personnels dont les intérêts professionnels s'orientent vers ce type de fonction, la prise en compte des compétences et des facteurs de personnalité propices à la réussite dans le poste, la requalification de ces postes et leur reconnaissance dans le système de gestion (gratification, mobilité,...), les actions à mener doivent s'accompagner d'une politique de suivi qui prenne aussi en compte l'évolution des publics auxquels sont confrontés les agents de l'état.

---

6 Par exemple *l'Inventaire de coping pour situations stressantes* (CISS) développé par Norman, Endler et Parker qui permet de détecter les individus qui s'orienteront vers la tâche, leurs émotions ou qui auront une réaction d'évitement face à une situation stressante.

## References

ALLWORTH A. et HESKETH B., (2000) «Job requirements biodata as a predictor of performance in customer service roles», *International Journal of Selection and Assessment*, 8(3),137-147.

BARRICK M. R. et MOUNT M. K., (1991) «The Big-five personality dimensions and job performance : a meta-analysis», *Personnel Psychology*, 44, 1-26.

COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN, (2001) «Services : organisation et compétences tournées vers le client. une lecture transversale des contrats d'études prospectives tertiaires», Paris, La Documentation Française.

de BANDT J. et T GADREY J., (1994) «*Relations de services, marché de service*», Paris, Editions du CNRS.

DELAUNAY J.-C. et GADREY J., (1987) «*Les enjeux de la société de service*», Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

DIGMAN J.-M., (1990) «Personality structure : Emergence of the five factor model», *Annual Review of Psychology*, 41, 417-440.

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION, (2000) «La gestion des ressources humaines, conditions de l'efficacité des administrations publiques», Séminaire d'administration comparée de la Promotion Averroes (1998-2000), Strasbourg.

FALZON P., (1997) «Ergonomie des services», in :*Vocabulaire de l'ergonomie* (sous la direction de M. de Montmollin), Toulouse, Octares, 2<sup>e</sup>éd, pp. 248-250.

FALZON P. et LAPEYRIERE S. (1998) «L'utilisateur et l'opérateur : Ergonomie et relations de service», *Le Travail Humain*, 61, 69-90.

GADREY J., (1990) «Rapports sociaux de service : une autre régulation», *Revue économique*, 41, N°1, 46-69.

GOFFMAN E., (1959) «The Presentation of Self in Everyday Life», New-York, Garden City, (*La mise en scène de la vie quotidienne*. Paris, Editions de Minuit, 1974).

HOLLAND J.-L., (1973) «Making Vocational Choices : A theory of careers», Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

HUTEAU M., (1998) «Compétences transversales : identification et acquisition», Colloque AFPA/DT/INOIP, Lille.

KANFER R., (1990) «Motivation theory and industrial/organizational psychology», in : «*Handbook of Industrial and Organizational psychology*», (ss la dir. de M. Dunette et L.M. Hough), Palo Alto, Consulting Psychologists Press, 2<sup>o</sup> éd, vol 1, pp 75-170.

KANFER R., (1994) «Work motivation : new directions in theory and research», in : «*Key reviews in managerial psychology*» (sous la direction de C. L Cooper et I.T. Robertson), Chichester, Wiley & Sons.

LACOSTE M., (1992) «Service encounters as communicative exchanges and work activities», in «*Work activity analysis in the perspective of organization and design*» (ss la dir. de Lewkowitch A., Lacoste M. et Rogard V.), Laboratoire Communication et Travail, Actes du colloque Communication et Travail-EDF des 15 et 16 octobre 1992, Paris, pp. 45-63.

LEVY-LEBOYER C., (1998) «*La motivation dans l'entreprise*», Paris, Editions d'organisation, 2<sup>o</sup>éd.

QUERE L., (1989) «La vie sociale est une scène. Goffmann revu et corrigé par Garfinkel» dans «*Le parler frais d'Erving Goffman*», Paris, Editions de Minuit, pp. 47-81.

ROGARD V., (2001) «La relation de service et ses implications dans la gestion des ressources humaines», in : «*Psychologie du travail appliquée aux ressources humaines*» (ss la dir. de Levy-Leboyer C., Huteau M., Louche C. et Rolland J.- P.), Paris, Editions d'organisation, pp 403-416.

ROGARD V., VALLERY G. et HUGUET P., (1993) «*L'amélioration de la relation de service : un enjeu central pour l'évolution de l'organisation et des métiers dans l'entreprise*», Actes de la journée d'étude du 4 mai 1993, Paris, ANACT.

ROGARD V., (1999) «*Influencer et transformer l'organisation sociale. contribution à une ergonomie des ressources humaines*», Habilitation à diriger des recherches, Université René Descartes - ParisV.

SCHANK R. et ABELSON R. P., (1977) «*Scripts, plans, goals & understanding : an inquiry into human knowledge structures*», Hillsdale, Lawrence Erlbaum Associates.

STROBEL P., (1993) «L'utilisateur, le client et le citoyen : quels rôles dans la modernisation du service public ?», *Recherches et prévisions*, N° 32, 31-44.

STRYKER S. et STATHAM A., (1985) «Symbolic interaction and role theory», in «*The Handbook of Social Psychology*» (ss la dir. de

G. Lindzey et E. Aronson), New-York, Random House, vol. 2, pp. 311-378.

TETT R. P., JACKSON D.N. et ROTHSTEIN M., (1991) «Personality measures as predictors of job performance : a meta-analytic review», *Personnel Psychology*, 44, 703-742.

WARIN P., (1993) «*Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Etude des relations de service*», Paris, L'Harmattan.

WARIN P., (1993) «Vers une évaluation des services publics par les usagers ? », *Sociologie du Travail*, 56, 309-331.

WELLER J.-M., (1998) «La modernisation des services publics par l'usager : une revue de la littérature (1986-1996)», *Sociologie du Travail*, 3, 365-392.

ZARIFIAN P., (1993) «*Quels modèles d'organisation pour l'industrie européenne ?*», Paris, L'Harmattan.

ZARIFIAN P., (2001) «*Le modèle de la compétence*», Paris, Editions Liaisons Sociales.



# **Les Technologies de l'Information et de la Communication : Un instrument de motivation des fonctionnaires ?**

---

Giseline Rondeaux & Anne-Marie Dieu

## **Introduction**

Cet article lie deux termes entre eux : motivation et TIC. Il convient donc d'emblée de préciser ce que nous entendons par motivation et plus précisément par motivation au travail. Nous concevons la motivation au travail comme un plaisir à réaliser son travail et une volonté de l'accomplir au mieux. La motivation est une étape nécessaire à la mobilisation c'est-à-dire, selon Wils *et alii* «un déploiement volontaire d'efforts au-dessus de la normale de façon à réussir un travail de qualité, un travail avec une valeur ajoutée et un travail d'équipe» (WILS, LABELLE, GUERIN, TREMBLAY, 1997). Dans nos études de cas, nous avons mesuré la motivation des fonctionnaires rencontrés sur base de leurs déclarations quant à l'intérêt qu'ils trouvaient dans leur travail, le plaisir qu'ils avaient à l'accomplir, d'apprendre afin de l'améliorer ou encore la volonté de se perfectionner. Nous ne nous sommes pas basés sur des critères objectifs tels que le taux d'absentéisme, le taux de retards etc., critères qui doivent par ailleurs être traités avec prudence.

La motivation au travail dépend de divers facteurs tant personnels qu'organisationnels. Nous considérons cependant qu'une organisation du travail et des modalités de gestion de ressources humaines adaptées aux besoins et potentialités des individus au travail sont des facteurs déterminants dans la création et le maintien de cette motivation chez les travailleurs.

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) sont une composante de plus en plus importante de l'organisation actuelle du travail. Elles peuvent également être de formidables outils de motivation par les transformations qu'elles sont capables d'apporter aux manières traditionnelles de travailler et de communiquer dans l'organisation. Du

simple e-mail au travail en groupware, de nombreuses études ont montré comment l'introduction et l'usage des différentes formes de TIC étaient susceptibles de transformer les réalités du travail (CRAIPEAU, FAQUET, 1997 ; PINSONNEAULT, BOURRET, RIVARD, 1993 ; REIX, 1990 ; RIVARD, PINSONNEAULT, BERNIER, 1999 ; SCOTT MORTON, 1995). Il convient cependant de ne pas verser dans un déterminisme technologique simpliste : les transformations apportées par les TIC sont tributaires d'une série de facteurs organisationnels et humains. Ce ne sont donc pas les TIC à elles seules qui transforment les fonctionnements organisationnels mais la combinaison de l'introduction de ces nouveaux outils et de l'adoption des nouveaux modes d'organisation de travail qu'elles permettent. Plusieurs travaux (AGRO et alii, 1995, BUKER, 1992 ; FLICHY, 1995) ont contribué à montrer l'importance de la «construction sociale des technologies», soulignant combien sont décisifs les usages émergents, les alliances nouées, les stratégies de communication et d'implication des utilisateurs, les réajustements de projets en cours de route, etc. De tels constats conduisent à penser aujourd'hui l'innovation comme *un dispositif d'intéressement* (LATOURET, 1992) prenant en compte des éléments aussi bien techniques que sociaux, économiques ou organisationnels.

Malgré tout, les TIC, ne s'inscrivent pas simplement dans une logique de reproduction (automatisation de l'existant) : elles sont porteuses de certains présupposés organisationnels (ALSENE, 1990) qui peuvent ne pas être congruents avec le contexte dans lequel elles se développent. Un tel constat ne fait que renforcer la nécessité de prendre en compte les facteurs non techniques (représentations, attitudes, motivations, réactions, etc.) dans l'analyse de tout processus d'innovation.

Le contexte dans lequel s'inscrit l'introduction des TIC apparaît donc comme un élément de première importance. Les spécificités du secteur public ne peuvent à cet égard être ignorées dans la mise en œuvre de réformes ou de projets d'innovation technologique. En matière de rapports de pouvoir, les fonctionnaires voient leur travail dépendre de la tutelle politique pesant sur leur administration. Le temps politique est un temps rapide et court, contrairement au temps administratif. La gestion du secteur public se trouve donc confrontée à une *double temporalité* et à une *parcellisation* du pouvoir décisionnel. L'organisation du travail et la prise de décision sont soumises à des systèmes réglementaires particuliers, tels que l'annualisation des budgets, rendant la *gestion stratégique* à moyen et long terme *plus aléatoire* que dans le secteur privé. Le personnel de la

Fonction Publique a pendant longtemps bénéficié d'un statut particulier, destiné initialement à lui assurer une certaine *indépendance* par rapport au monde politique. Ce statut rencontre cependant certaines limites notamment en termes de *responsabilisation*. De surcroît, la coexistence actuelle d'un personnel sous statut et d'un nombre grandissant de personnel contractualisé pose également des questions particulières en termes de gestion des ressources humaines.

Ainsi, l'environnement constitue une contrainte pour l'action mais est aussi un construit, élaboré par différentes catégories d'acteurs. Ainsi que le signalent Nizet et Pichault, l'organisation et l'environnement sont créés ensemble au travers des processus d'interactions sociales des membres de l'organisation. Ceci n'est pas sans impact sur la manière dont les TIC vont être perçues et utilisées. «La structure bureaucratique et les procédures internes des grandes organisations (le mode d'organisation, les principes de gestion, le système particulier de gratification des agents, etc.) influencent l'attitude et les réactions des utilisateurs à l'égard des innovations technologiques : une bureaucratie ralentit en particulier la diffusion des nouvelles technologies».

Par ailleurs, les acteurs organisationnels quels qu'ils soient, ne s'impliquent dans un processus de changement que s'ils perçoivent ce changement comme potentiellement positif pour eux, en termes de valeurs ou d'intérêts et si ce changement n'est pas vécu comme une condamnation de leurs pratiques passées.

Les phénomènes de pouvoir influencent également le comportement des agents. En fonction de ces rapports de pouvoir qui existent entre acteurs dans toute organisation, les diverses constructions du contexte sont souvent conflictuelles (les intérêts des différents acteurs étant le plus souvent divergents). Dans une organisation à tendance centripète, c'est-à-dire dont le pouvoir est concentré au sommet stratégique et dans la ligne hiérarchique, comme de nombreuses administrations publiques, les utilisateurs risquent d'adopter davantage des attitudes défensives et/ou de retrait.

Enfin, outre les variables contingentes et les jeux d'acteurs, les choix managériaux effectués au sein de chaque administration lors de la mise en oeuvre des projets d'introduction des TIC sont une troisième catégorie de variables à prendre en considération. Ces choix peuvent avoir une incidence très importante sur les usages. Ainsi, la manière dont le projet sera géré et, surtout, les modalités d'implication des utilisateurs se révèlent

d'une importance capitale pour le succès de l'introduction de l'innovation technologique.

À la suite de ces travaux, nous défendons donc ici l'hypothèse que les TIC peuvent être un instrument de motivation ou de démotivation selon la manière dont elles sont introduites dans les organisations publiques, les buts qu'elles sont censées servir et les formes d'implication des utilisateurs qui y sont adoptées.

Nous baserons notre argumentation sur trois cas que nous avons eu l'occasion d'étudier dans la fonction publique.

### **Un cas de liens positifs entre un projet TIC et la motivation des fonctionnaires : une administration communale belge**

Ce projet d'e-government se structure sur deux niveaux :

- d'une part, en interne, l'introduction des TIC au sein de l'administration ;
- d'autre part, en externe, l'introduction des TIC pour tous les citoyens de la commune.

#### ***Composantes internes du projet***

##### *L'intranet communal*

L'administration communale a été dotée d'un réseau informatique local (Intranet) à haute capacité (sur fibre optique installée par la commune), qui permet de relier entre eux tous les services et implantations, éclatés dans les villages. Actuellement les applications installées sur le réseau communal sont la messagerie électronique et l'agenda partagé. Une centaine de personnes sont concernées par ces applications. Une analyse des procédures existantes de l'administration a été menée par un groupe de réflexion, composé du cadre communal et d'une équipe de consultants en informatique. Les agents ont été consultés par un intervenant externe afin de s'exprimer sur leurs tâches quotidiennes, leurs difficultés, etc. En réponse aux besoins exprimés, un grand nombre de procédures administratives ont pu être numérisées. Toutefois, les procédures de gestion des flux d'information et du courrier sont toujours

soumises au même cycle d'approbation ; elles n'ont pas été allégées à l'occasion de cette numérisation. Le cycle d'approbation a cependant gagné en transparence. La mise en réseau a également occasionné de gros gains de temps pour les agents. L'objectif à moyen terme est d'arriver à une administration fonctionnant avec un minimum de papier.

#### *Le site portail et les téléservices*

Ce site présente la commune dans ses différents aspects (information communale, vie associative, agenda,...) et propose aux administrés plusieurs téléservices. Actuellement, les téléservices proposés concernent principalement les services communaux des finances, des travaux et de la population.

Le développement des téléservices n'a pas donné lieu à des déplacements fonctionnels ni à un changement organisationnel majeur, du point de vue de la position des agents. La philosophie qui a dominé dans le projet est que chacun soit pressenti comme capable de continuer ce qu'il faisait auparavant, mais avec de nouveaux outils. Cela dit, les projets TIC dans cette commune ont mis en évidence des gains de temps possibles et ont donc entraîné malgré tout la remise en question du fonctionnement de certains services. La réorganisation des services s'est traduite par le renforcement du back-office pour les aspects touchés par les téléservices : création de fonctions à part entière, avec un accent mis sur la polyvalence des agents et le partage de l'information. Toutes les applications ont été développées simultanément dans le même environnement informatique, avec la même ergonomie. Cette standardisation complète de l'environnement informatique permettra, à terme, la mobilité des agents dans les différentes fonctions administratives.

Par ailleurs, des agents de liaison ont été placés au niveau des différents services, pour faciliter la mise en place des projets. Enfin, certaines personnes moins motivées par rapport aux outils TIC ont été mutées de manière consensuelle vers des services «moins exigeants» en la matière.

#### *Le E-Collège*

Le E-Collège a été mis en place en avril 2001, sur base d'une application de type extranet. Cela donne aux échevins l'opportunité d'effectuer leurs tâches à distance (traitement des points à l'ordre du jour).

Ce mode de fonctionnement procure aux échevins une flexibilité de lieu et de temps de travail et une souplesse de fonctionnement. L'organisation présente des Collèges échevinaux est depuis lors devenue plus performante puisque la plupart des actes préalables aux décisions du Collège sont opérés en ligne et à distance sur base d'un dossier électronique toujours consultable par les intéressés et les décideurs.

Par la procédure numérisée des collèges échevinaux et la connexion de tous les agents, chacun d'entre eux peut également soumettre à sa hiérarchie un point à mettre à l'ordre du jour du Collège, ce qui a pour conséquence un surcroît d'ouverture du Collège et de transparence pour les agents de terrain, qui se montrent dès lors plus impliqués, plus actifs dans la vie communale.

#### *L'informatisation de la gestion des tâches*

Les ouvriers des travaux, notamment, sont actuellement en formation pour apprendre à gérer les commandes, à déléguer, attribuer et assurer le suivi des tâches etc., à l'aide des TIC. Ils sont très motivés à participer au processus, dans la mesure où celui-ci se traduit par une responsabilisation et un surcroît d'autonomie dans leur travail.

#### *Les facteurs de motivation dans ce cas*

À l'origine, la majorité du personnel communal n'avait aucune compétence informatique, ou presque, il n'avait donc pas de prédispositions particulièrement favorables pour l'introduction des TIC dans leurs modes de travail. Différents éléments que nous allons détailler ci-dessous nous semblent avoir favorisé l'appropriation des TIC par les fonctionnaires et avoir permis le développement d'une réelle motivation au travail via ces nouveaux outils.

#### *Une implication des utilisateurs dans la conception des outils*

Comme mentionné dans la description des projets, les agents communaux ont eu l'occasion de s'exprimer sur les projets, au sein du groupe de réflexion ou encore lors de la consultation préalable à la mise en place de l'Intranet et à la numérisation des procédures. Cette implication a été pilotée par des professionnels de la gestion de projet qui ont rendu possible l'expression des besoins et leur traduction en langage logique et

technologique. Rocheleau confirme l'importance de l'implication des utilisateurs, dès la conception de ce type de projet : «(...) prior to implementing new systems, information managers need to assess the organizational context and determine how proposed systems will be affected by incentives, informal norms, resistance to change and sharing, as well as other forms of organizational politics. Many of these factors may be addressed by including end users in the planning process».

#### *Des programmes de formation progressifs et adaptés aux besoins*

L'introduction des applications s'est faite de manière progressive : on a commencé par des applications relativement simples. La gamme de formation proposée était en rapport : découverte du PC, Windows, traitement de texte (Office), formation de base Lotus Notes... Ainsi, à partir d'un niveau de base, les agents communaux ont vu s'accroître leurs compétences en informatique, qu'ils ont pu très rapidement mettre en pratique dans leur travail quotidien. L'introduction des TIC s'apparente, dans ce contexte, à un événement qualifiant. À cet égard, la littérature souligne l'importance de cette acquisition de compétences techniques et du développement du savoir-faire lié à la technologie introduite.

#### *Une liberté dans l'utilisation*

Dès que l'ensemble des fonctionnaires a été mis en réseau, le courrier électronique a été complètement ouvert. Les règles d'utilisation du courrier électronique ont donc été très souples, une grande confiance a été accordée aux utilisateurs afin de favoriser l'apprentissage sur le tas et surtout l'appropriation de cet outil. L'importance de cette confiance accordée aux fonctionnaires est au centre de la réflexion de Riche, pour lequel elle constitue l'une des bases de la (re)motivation des fonctionnaires, au même titre que la responsabilité et la fierté.

#### *Un pilotage du projet par un acteur identifié, légitime et entièrement dédié à ce projet*

Le processus TIC de cette administration communale a donné lieu à la mise en place d'une Régie Autonome pour accompagner le processus. En effet, l'accompagnement d'un tel processus aurait été difficile au sein d'un service existant. Il a donc été décidé de créer une nouvelle structure

sous la forme d'une entreprise publique autonome (personnalité juridique distincte), dont l'objet est l'informatique et la communication dans la commune, voire, à plus long terme, la commercialisation de ce qui a été développé pour d'autres administrations.

La Régie est dirigée par un Conseil d'Administration (majorité d'administrateurs désignés parmi les conseillers communaux), qui désigne en son sein un comité de direction chargé de la gestion journalière. Le lien entre la Régie et les pouvoirs locaux est très étroit. Le fait d'avoir des acteurs de l'administration qui sont convaincus de l'utilité des projets TIC a un effet facilitateur pour ceux-ci. Ces acteurs (de haut niveau) communaux jouent un rôle d'interface, de lien entre la Régie et l'administration communale.

La création de la Régie a été, de l'avis du responsable de projet, un élément de succès et un facteur de gain de temps. En effet, le statut de la Régie leur permet d'engager des personnes dans un cadre statutaire différent et plus souple que celui d'une administration communale (son personnel est contractuel). Par ailleurs, le fait que des personnes soient entièrement dédiées à cette tâche a permis aux agents communaux de bénéficier des projets TIC sans que la mise en place de ces projets et leur maintenance ne leur occasionnent un surcroît de travail.

*Un travail permanent de sensibilisation aux avantages du projet pour les agents*

L'information et la sensibilisation des utilisateurs à la valeur ajoutée des projets dans leur travail quotidien a été développée tout au long du projet. L'accent a été mis sur les dimensions suivantes : responsabilisation, transparence, souplesse, gain de temps et efficacité accrue. Parallèlement, ce projet a suscité assez peu de crainte ou de rejet de la part des agents communaux, dans la mesure où il n'avait pas un caractère menaçant pour leur fonction, et n'occasionnait pas de bouleversement majeur dans le type et la quantité de travail à fournir. Culpan suggère à cet égard que l'acceptation des TIC par l'utilisateur est influencée par sa perception de l'impact de ces technologies sur sa liberté d'action dans l'exercice de sa profession.

### *Une dynamique globale de projet*

Les agents ont été mobilisés dans des groupes de travail, ont participé aux différentes étapes de la mise en œuvre du projet, ont émis des avis dont on a tenu compte, ont appris à considérer avec un regard neuf leur manière de travailler. Une dynamique innovatrice globale et continue a vu le jour et a permis une mobilisation réelle des acteurs. Les agents les plus réticents aux TIC n'ont pas été enrôlés de force, on a essayé d'adapter leurs postes de travail en fonction de leur degré d'appropriation des nouveaux outils. Kozłowski et Farr ont montré que le partage d'information, la conception d'emplois enrichis, l'encouragement au recyclage et au développement ont un impact significatif sur le climat de travail et la mobilisation des employés face au changement technologique.

### **Deux cas d'échec des TIC en tant que facteur de motivation au travail**

#### *L'instauration d'un système de courrier électronique*

Cette administration a décidé de travailler en réseau et a doté, par conséquent, tous ses agents d'une adresse électronique. Les objectifs annoncés de ce projet étaient d'accroître la rapidité et l'efficacité des échanges d'information et d'éviter les multiples ré-encodages d'information par l'échange de dossiers attachés. Cependant, le projet s'est heurté à des règles et des modes de fonctionnement existants, qui ont constitué un obstacle majeur à sa réalisation :

- Le statut des documents échangés par voie électronique n'est pas reconnu comme «légitime» ou «officiel» dans l'administration. Seul le document papier et la signature manuscrite ont un statut officiel. Cette règle a donc fortement minimisé les échanges électroniques de documents, dans la mesure où ces derniers étaient de facto inutilisables en dehors de l'usage strictement individuel.
- Le cycle d'approbation des documents et de transfert de l'information n'a pas été modifié. Ainsi, toute information transmise d'un agent à un autre agent de même niveau dans un autre service doit toujours suivre la ligne hiérarchique ascendante, pour approbation ; ce même

message étant alors transmis à la hiérarchie de l'autre service, de manière descendante, jusqu'à l'agent destinataire du message. Ce passage obligé de l'information par différents intermédiaires va visiblement à l'encontre de la rapidité visée initialement. La réorganisation des flux d'information apparaît ici comme une condition sine qua non pour que l'administration tire parti de l'efficacité rendue possible par l'utilisation des TIC.

L'analyse de ce cas révèle une contradiction entre d'une part, les objectifs assignés à l'application (rapidité, efficacité) et ses potentialités et d'autre part, le maintien des modes de fonctionnement initiaux dans l'administration. L'absence de reconnaissance officielle des documents échangés par voie électronique et la conservation du cycle d'approbation des documents dénotent la persistance d'une culture organisationnelle « traditionnelle » dans laquelle les potentialités des TIC sont réduites à peu de choses. Dans un tel contexte, la valeur ajoutée de l'application ne peut vraisemblablement pas constituer un facteur de motivation des utilisateurs. Kochen et McKersie confirment ce constat, arguant qu'à défaut d'intégrer une nouvelle technologie dans des changements organisationnels soutenus par des innovations en ressources humaines, la technologie sera sous-utilisée, son plein potentiel ne sera pas atteint.

#### ***La création d'une base de données en gestion des ressources humaines***

Cette administration nourrissait le projet de constituer une base de données depuis un certain temps. Les informations nécessaires à la constitution de cette BDD doivent émaner de plusieurs services et départements distincts du promoteur du projet. La décision a finalement été prise de développer cette base de données sans que l'administration n'ait procédé à une consultation préalable des utilisateurs, qui sont également fournisseurs d'information. Ces derniers se virent donc assigner une charge de travail supplémentaire (fournir les informations) sans avoir eu l'occasion d'exprimer leurs besoins, leurs desiderata ou encore leurs interrogations quant au bien-fondé et à la pertinence d'un tel projet. Bien que cette BDD puisse revêtir effectivement des aspects intéressants pour les différents services concernés, l'absence de sensibilisation et d'analyse des besoins préalable n'a pas permis de mettre ces avantages en évidence. Les utilisateurs considèrent donc ce projet comme une contrainte inutile, un surcroît de travail dépourvu du moindre élément de motivation.

De plus, les utilisateurs fournisseurs de données n'ont pas bénéficié de formations à l'utilisation de cette application.

Enfin, l'essence même d'un tel projet suppose l'établissement d'une collaboration inter-organisationnelle, présupposant une volonté dans ce sens et une faisabilité technique.

L'absence d'incitation à établir la collaboration, le défaut d'identification préalable des besoins des utilisateurs, alors même que ceux-ci occupent une place centrale en qualité de fournisseurs de données, conduisent à la lente asphyxie du projet. De moins en moins de données, des données dont la qualité et le niveau de détail s'étiolent, sont les signes les plus visibles de l'échec progressif de ce projet. Dans un tel contexte, l'introduction d'une application technologique n'est manifestement pas un outil de motivation des fonctionnaires, qui voient leur charge de travail alourdie par la contribution à un outil dont ils ne perçoivent pas la valeur ajoutée pour leur propre activité. Ce constat fait écho à Crozier et Friedberg, qui observent que «les membres d'une organisation ne sont pas, en effet, attachés de façon passive et bornée à leurs routines. Ils sont tout à fait prêts à changer très rapidement s'ils sont capables de trouver leur intérêt dans les jeux qu'on leur propose».

## **Conclusion**

Comme on le voit à l'aide de ces quelques exemples, de nombreuses conditions se doivent d'être remplies pour que les TIC constituent effectivement un facteur de motivation dans le travail des agents de la fonction publique. Une des conditions essentielles à cette réussite est que l'administration qui décide d'implanter ces nouveaux outils soit ouverte à la possibilité de remettre en question ses procédures, ses modes de fonctionnement et notamment ses modes de contrôle pré-existants, voire le projet initial. Les TIC, pour déployer leurs pleines potentialités et pour être réellement appropriées par les agents, doivent leur ouvrir des espaces de liberté, d'innovation et de découverte. Elles ne peuvent apparaître comme une couche de contraintes supplémentaires au fonctionnement bureaucratique habituel. Ceci est particulièrement vrai pour des outils tels que des bases de données qui demandent une participation active des fournisseurs de données et un nouveau type de travail de leur part.

Le style de management adopté par les responsables d'un projet d'innovation technologique joue un rôle décisif dans l'orientation du

processus. Nous distinguerons ici le management «panoptique», fréquemment mis en oeuvre dans les organisations telles que les administrations publiques, du management «politique», dont la pratique est moins répandue :

«Caractérisé par une tentative de formalisation et de rationalisation des procédures, par la volonté de faire remonter les informations de la périphérie vers le centre, pour aider à mettre au point de nouvelles formules plus efficaces, le management panoptique est typique de la façon habituelle de concevoir la gestion des projets informatiques dans les grandes organisations. Le management politique, par contre, reconnaît que les conflits sont inhérents à tout processus d'informatisation et à tout projet de changement en général. Il suppose la reconnaissance d'acteurs multiples poursuivant des intérêts divergents et déployant des stratégies en vue de s'approprier l'outil. Il admet que la solution choisie sera un compromis entre plusieurs attentes divergentes. (...) Ce second style de management, adopté dans le premier cas présenté, semble contribuer de manière positive à la conduite du changement, notamment en termes de satisfaction d'intérêts divergents et, par conséquent, de mobilisation des acteurs.

La création de sens autour de l'utilité et de la valeur ajoutée des TIC pour et par les utilisateurs apparaît comme un élément central, à toutes les étapes d'un tel projet. Cette création de sens suppose la mise en oeuvre de mécanismes d'adhésion, dont l'implication des utilisateurs est un axe fondamental. C'est de cette création de sens qu'émergera vraisemblablement la motivation durable des utilisateurs. «L'implication des utilisateurs», notent Rondeau et Chouakri (1993) «favorise une meilleure compréhension du système et réduit les sources de résistance au changement. Cette implication se traduit ensuite par une meilleure acceptation et une meilleure utilisation de ce système».

Mener un projet TIC dans une administration publique demande donc, en plus des moyens financiers, techniques et humains nécessaires à son développement, du temps. Temps pour recenser les intérêts de chacun dans le projet, temps pour concevoir le projet en réelle collaboration avec les agents, temps pour communiquer autour du projet et pour former, temps pour permettre aux agents de s'approprier l'outil. Cela requiert également de l'imagination, et surtout une volonté et une capacité de la part des décideurs de modifier les circuits décisionnels classiques. Ces conditions, si elles ne sont pas spécifiques au service public, prennent des accents particuliers dans un type d'organisation souvent basé sur le contrôle, les procédures pointillistes et l'ingérence du pouvoir politique.

Ce n'est sans doute pas un hasard si c'est au niveau communal que nous avons rencontré les projets les plus aboutis à l'heure actuelle en matière de motivation des agents et de transformation organisationnelle.

### **Bibliographie**

AGRO L. *et alii*, (1995) «l'implication des utilisateurs dans les projets informatiques : un scénario en quête d'acteurs», *Annales des Mines : Gérer et Comprendre*, décembre, pp. 33-44.

AGRO L. et TAVERNIER M., (1999) *INUI - Information Networks on Users Involvement*, Rapport de recherche, Services Fédéraux des Affaires Scientifiques, Techniques et Culturelles, p.37.

ALSENE E., (1990) «Les impacts de la technologie sur l'organisation», *Sociologie du travail*, 3/90, pp 321-337.

BIJKER W.E., (1992) *Shaping technology/building society*, Cambridge, MIT Press.

BRETSCHNEIDER S. et WILLMER D., (1993) «Organizational Adoption of Microcomputer Technology : The Role of Sector» *Information Systems Research*, vol.4, n°1, pp. 88-108.

BOLTANSKI L. et THEVENOT L., (1991) *De la justification*, Paris, Métailié.

CARNALL C.A., (1990) *Managing Change in Organizations*, New Jersey, Prentice Hall.

CRAIPEAU S., FAQUET-PIC B.Q., (1997) «Le groupware : quelle gestion des RH ?», *GRH face à la crise, GRH en crise ?*, Montréal, Presses HEC, p.573.

CROZIER M., FRIEDBERG E., (1977) *L'acteur et le système*, Paris, Editions du Seuil.

CULPAN O., (1995) Attitudes of End-Users towards Information Technology in Manufacturing and Service Industries, *Information and Management*, 28(3), pp. 167-176.

FLICHY P., (1995) *L'innovation technique*, Paris, Ed. La Découverte.

GUERIN G., (1993) «Le changement technologique et la gestion stratégique des ressources humaines : un cadre de référence», in : JACOB R. et DUCHARME J. (dir.), *Changement technologique et gestion des ressources humaines*, Montréal-Paris-Casablanca, Gaëtan Morin Ed.

JACOB R. et DUCHARME J. (dir.), *Changement technologique et gestion des ressources humaines*, Montréal-Paris-Casablanca, Gaëtan Morin Ed.

KEEPS E., (1989) «Corporate Training Strategies: the Vital Component?», in : STOREY J. (dir.), *New Perspectives on Human Resources Management*, Londres, Routledge.

KOCHEN T.A. et McKERSIE R.B., (1992) «Human resources management, organizational governance, and public policy : Lessons from a decade of experimentation», in : KOCHEN T.A. et USEEM M. (dir.), *Transforming Organizations*, New York, Oxford University Press.

LATOUR B., (1992) *Aramis ou l'amour des techniques*, Paris, Ed. La Découverte.

LEYDET H., (1993) «La fonction ressources humaines : une contribution à redéfinir en matière de changement technologique», in : JACOB R. et DUCHARME J. (dir.) , op.cit, p.238.

MOWSHOWITZ A., (1989) «On Managing Technological Change», *Technovation*, vol.9, n°8, pp. 623–633.

NIZET J. et PICHAULT F., (1995) *Comprendre les organisations. Mintzberg à l'épreuve des faits*, Montréal-Paris-Casablanca, Gaëtan Morin Ed, p.194.

PETERS G.B. et SAVOIE D.J. (dir.), (1998) *Réformer le secteur public : où en sommes-nous ?* Centre canadien de gestion, Québec, Presses de l'Université de Laval.

PINSONNEAULT A., BOURRET A., RIVARD S., (1993) «L'impact des technologies de l'information sur les tâches des cadres intermédiaires», *Technologies de l'Information et Société*, vol.5, n°3, pp. 301-328.

PICHAULT F., (1993) *Ressources humaines et changement stratégique : vers un management politique*, Bruxelles, Ed. De Boeck.

REIX R., (1990) «L'impact organisationnel des nouvelles technologies de l'information», *Revue Française de Gestion*, n°77, janvier-février, pp. 100-106.

RICHE F., (1992) *Ne dites pas à ma femme que je suis fonctionnaire, elle croit que je travaille*, Bruxelles, Editions Labor.

RIVARD S., PINSONNEAULT A., BERNIER C., (1999) «Impact des technologies de l'information sur les cadres et les travailleurs», *Gestion*, vol.24, n°3, pp. 51-65.

RONDEAU A. et CHOUAKRI J., (1993) in : JACOB R. et DUCHARME J. (dir.), *Changement technologique et gestion des ressources humaines*, Montréal-Paris Casablanca. Gaëtan Morin Ed.

ROCHELEAU B., (1999) in : GARSON G., *Information Technology and Computer Applications in Public Administrations : Issues and Trends*, Hershey – London, Idea Group Publishing.

SCOTT MORTON M.S., (ed), (1995) *L'entreprise compétitive au futur, technologies de l'information et transformation de l'organisation*, Paris, Editions d'Organisation, pp. 273-304.

WILS T., LABELLE C., GUERIN G., TREMBLAY M., (1997) «Qu'est-ce que la mobilisation des employés ?», *GRH face à la crise, GRH en crise ?*, Montréal, Presses HEC, p.573.



## Motivation and Status : the Case of UK Academics

---

Christopher J. Rees

### Introduction

The subject of status has been a longstanding theme in literature that offers explanations and insights into human behaviour. At the *macro-level*, both Marx and Weber drew attention to the importance of status when they provided their systematic analyses of social classes (see MACKENZIE, 1972). Drucker (1946) emphasized that the functioning society requires individuals to have a recognized social status ; he proposed that this status is largely determined by a person's occupation. At the *formal and informal group level*, Gouldner (1955) raised the issue of status, when attempting to explain the nature of industrial conflict and disputes. Brown (1954) argued that status is a reward that the working group bestows on members it accepts and respects. Jacques (1951) highlighted the need for individuals to have a clearly defined status that is acceptable to both themselves and their work group, if insecurity and frustration is to be avoided. At the *individual level*, Maslow (1943) highlighted people's need for self-respect, self-esteem and the esteem of others. Herzberg (1966) identified recognition for achievement as a factor that motivates individuals to superior performance and effort.

The maxim underlying these writings is that individuals are motivated towards certain types of behaviour in response to potential gains and losses of status. Thus, writers adopting a psychoanalytic perspective may attribute this motivation to inner drives ; those adopting a phenomenological perspective may link this motivation to the need for self-esteem ; writers adopting a sociological perspective may explain this motivation in terms of the gregarious nature of the person and the need for a social identity. Yet whilst different perspectives may emphasize different intervening variables, most writers converge around the assumption that a generalized need for status influences individuals' behaviour.

The Concise English Dictionary defines status as : «*standing ; position, rank or importance, in society or in any group ; high rank or standing*». If one applies this interpretation of status to literature on motivation, then it can be seen that consistent themes emerge. *First*, status is a perceived concept : for example, the donor of the status, the recipient of the status and the observers in a given situation may all see the status associated with a task differently. These differences in perception may arise due to the backgrounds of the perceivers, as well as to the information available to them at a point in time. *Second*, status is a term that can be applied to occupations and work groups, as well as to individuals. *Third*, status is defined and interpreted by reference to other individuals and/or groups ; as such it is a relative concept. An individual's status is gauged by referring to, for example, those of a similar age, those occupying similar positions in other organizations, and those occupying different positions in the same organization. *Fourth*, status is not a static entity; it can be gained and lost over time. The status of an occupation may, for example, decline relative to the status of other occupations.

### **Status Symbols**

As status is an abstract perceived concept, the amount of status an individual possesses can only be surmised. Yet this lack of clarity can lead to problems ; if status is to be valued, it needs to be visible to recipients and observers. Arguably, unrecognizable and unpublicized status is not status at all. For this reason, outward manifestations of status are introduced into organizations. These outward manifestations, that is, status symbols, provide clarification of the status levels of occupations, positions and people.

Status symbols can take diverse forms, such as salary, company cars, performance increments, office space, and the design of office chairs and desks. (One large private sector UK organization with which the author is familiar still provides employees with a chrome-plated waste-paper basket at the point they reach a certain level in the organizational hierarchy). Level of status may also be clarified by excusing a person from a duty that those of a lower level of status are compelled to undertake, for example, «clocking-in» and «clocking-out» at the start and finish of every working day. The removal of such an obligation is a symbol of the person's status that is visible on a daily basis.

There is little evidence to suggest that status symbols feature less prominently in the public sector than in the private sector, though prevalent status symbols will tend to vary according to the nature and flexibility of an organization's reward structure. The owner of a private company is likely to have the freedom to recognize publicly employees' status through the symbolism of direct and indirect financial rewards ; such rewards may include ad-hoc lump sum payments, company shares, company cars and overseas excursions. Status symbols in archetypal large public-sector bureaucracies are more likely to be linked to grades, job titles, committee memberships, and the office environment.

The decision to offer or withhold a status symbol may be a source of conflict within the workplace. For example, a decision to award a public sector employee an annual performance increment of, say, £400 gross, is unlikely to have major financial implications for either the organization or the individual. The major reward that has been bestowed is likely to be perceived to be one of status. Further, those who could have received, but did not receive, the £400 increment have had, in effect, their status lowered in relative terms. In the absence of a clear rationale for the decision, defensive behaviour is likely to arise in response to, what the manager may consider to be, a token gesture that she has bestowed upon one of her employees.

### **Motivation and Status : the Case of UK Academics**

The higher education sector of the United Kingdom provides a fascinating insight into issues surrounding motivation and status in the public sector. Over the last 20 years, UK universities have experienced major change, with much of this change relating directly to the government-led policy of expanding the numbers of students entering into higher education. Dearing's government-sponsored report into the State of UK Higher Education (NCIHE, 1997, Paragraph 12) acknowledged that, in the 20 years prior to the production of the report, the number of students in higher education had more than doubled to a total of approximately 1.6 million students. In their discussion of «the changing framework for the academic profession», Kogan et al. (1994, pp. 12-26) highlight changes such as the movement from elite to mass and universal education, changes in the overall structure of higher education, changing expectations of society, changes in the governance of higher education, and the growth of

mechanisms for quality assurance. Martin (1999) paints a similar picture of these changes in her description of «the changing academic life» (p. 8).

At this point, one could hypothesize that the major changes that have taken place in higher education may have raised the status of UK academics in the eyes of policy-makers, employers and the public at large. The higher education policies of successive government have been implemented. Arguably, the aims of these policies have been achieved largely due to the fact that the working practices of academics have substantially changed. As Taylor (1999) aptly states, «*the reality is that for a majority of academics, the emergent job demands are not the demands described or implied in the «job descriptions» of the positions for which they were originally employed*» (p. 47). Further, record numbers of people now have face-to-face contact with the academic fraternity, thus providing academics with the opportunity to present themselves as a high status profession to large swathes of the UK population. Yet despite these achievements and opportunities, it is widely accepted that, in general, the status of academics has fallen over the last 20 years.

In his influential text «The Decline of the Donnish Empire» Halsey states :

*«The vast majority of university staff are convinced that public respect as well as appreciation from politicians and civil servants has declined over the last decade... Meantime, morale is at a low ebb among the members of the senior common rooms who see public esteem, salaries..., research facilities, and career prospects in decline while, paradoxically, British higher education as a whole exhibits high productivity and rising standards of both teaching and research»*

*(HALSEY, 1995, pp. 134-137)*

Halsey's statements on the fall in status and morale of academics remain largely uncontested. For example, the Dearing report concedes :

*«Substantial redundancies are now in prospect and many staff feel that their contribution to the achievements of higher education over the last decade is under-valued»*

*(NCIHE, 1997, Paragraph 13)*

One of the major problems that exists in UK higher education is lack of investment. The increase in the number of students entering higher education has not been matched by a corresponding increase in investment in the higher education sector. During this time of expansion, funding per student has fallen by 40% and public spending on higher education, as a percentage of gross domestic product has remained the same. The Dearing report specifically recognized that under-investment in higher education is apparent in the salaries that are paid to academics :

*«Recent evidence shows that the majority, but by no means all, of staff in higher are paid substantially below comparable private and public sector rates»*

*(NCIHE, 1997, Paragraph 71)*

It is argued that the failure to recognize the achievements of academics through, for example, competitive salary increases has had a profound effect on the behaviour of academics. What is proposed is that some of the job-related behaviour that is evident amongst certain groups of academics can be better understood when it is linked to a general fall in the status of the academic fraternity. In the absence of a relatively high national status, as reflected by competitive remuneration levels, it is inevitable that academics will seek to unearth and acquire alternative status symbols. The remaining sections of the chapter highlight four areas in which academics' search for status is becoming more visible. These sections explore aspects of academics' behaviour within UK higher education; readers who wish to explore the nature and structure of higher education systems are referred, in the first instance, to Farnham (1999, pp. 209-236) for his informative overview of this area.

#### ***Status symbol : Employment by a «top' university department***

Kogan et al. (1994, p. 50) state that the UK provides the clearest example of a country in which the status differences between institutional types and institutions are more important than the vertical gradings within institutions. That is, employment by a high status university is a status symbol that, in some cases, is more highly prized by academics than the status attached to more senior better-paid positions within a university of lower status. On the basis of survey findings, Halsey (1995) identified

academics who would be «most unwilling» to move to a lower status university «even at a higher salary» position that is accompanied by a professorial title (p. 214).

Two substantive points relevant to motivation and status emerge at this point. First, at a time when academics' salaries are falling on a comparative basis, there are academics who are willing to make financial sacrifices in order to work within high status universities. Second, it is possible to observe and to an extent understand the attempts that are being made to influence the relative status of universities and of university departments, within the context of the general fall in status of academics. The persistent drive towards the creation of an Ivy League of UK universities is one example of this phenomenon. The proliferation of university league tables, based on various teaching, research and expenditure indices provides yet another example of this phenomenon. Whilst these types of league tables are produced for a number of reasons and directed towards various parties, they are also used by some academics as status symbols. Such academics are not slow to draw attention to their universities' places in league tables and, where appropriate, to their departments' relatively high Research Assessment Exercise (RAE) and Quality Assurance Agency scores.

### ***Status symbol : Job title***

As well as fulfilling a functional role, a job title can be seen as a status symbol. In recent years, there appears to have been an increased sense of dissatisfaction with the job titles that have traditionally been associated with academics. It is proposed that this sense of dissatisfaction is leading to the adoption and use of a bewildering array of alternative titles that individuals are using to protect and raise their status. Arguably, universities have never had as many heads, deputy heads, directors, associate heads, subject leaders, assistant deans, and non-professorial «chairs». In this exploration of the subject of status, the question is raised as to why academics are turning away from titles such as lecturer and, instead, attempting to raise their status through the use of titles such as director. It is proposed that there are three main causes.

*First*, the general fall in the status of academics has already been noted. An academic may feel that the use of a job title such as lecturer will identify her with what she perceives to be a low status occupational grouping.

*Second*, there are certain discrepancies between the job titles used by academics in the «old» pre-1992 and new «post» 1992 universities (see FARNHAM, 1999, pp. 222–226). The most obvious inconsistency surrounds the use of the title «senior lecturer». In the pre-1992 universities, progression to a senior lecturer position represents a merit-based promotion which is offered to those academics who have excelled, usually in the area of research. In the post-1992 universities, there is a lecturer/senior lecturer continuum, that is, progression from the lecturer grade to senior lecturer grade is dependent upon length of service as opposed to job performance. Further, despite sharing the same job-title, top of the scale senior lecturers in post-1992 universities earn approximately £6000 less per annum than top of the scale senior lecturers in the pre-1992 universities. Such confusion may be welcomed by some senior lecturers in the post-1992 universities, though some lecturers and senior lecturers in the pre-1992 universities may see such a state of confusion as representing a threat to their status.

*Third*, academic life has become far more international in nature. This creates anomalies in respect of job titles such as «professor»; whilst within UK higher education this title remains a valued status symbol that is usually reserved for academics of international standing, other countries apply the title to all academics. As a result, the value attached to the status symbol of the title professor has become situation-specific and hence unclear.

#### ***Status symbol : Classification as an active researcher***

Research activity provides a unique opportunity for academics to acquire status at the *individual level*. Hence, an academic with a «strong» publication record can claim that there is peer respect for the quality of her research output; further, the academic's status amongst students may be raised as she cites her own work and hands out copies of her articles during lectures. The academic may also point to her performance on measures such as research income obtained and number of research students supervised, as indicators of high status in the area of research. Whilst difficulties may arise, it is possible for an academic to work in a lowly university department yet still hold high individual status as a result of an international reputation for research.

It is relevant to point out that, for the vast majority of researchers, there is no direct financial reward of any significance attached to the

production of text books and journal articles (see RADFORD, 2001). The late Robert Maxwell was not slow to recognise the value that academics attached to research-derived status, and proceeded to use this insight for personal gain. He actually charged academics to publish their work in his journals – and what is more, they paid him :

*«I'm the smartest publisher in the world because I do what none others do. I get writers to pay me»*

*(see ROBINSON, 1985, p. 298)*

Students of social science should not be surprised at the competition and, at times, conflict that surrounds research activity at the individual level. The RAE, for example, involves university departments submitting the publications of a group of its academics to a national panel in order to be evaluated. Even when one puts aside significant issues relating to research staff on fixed term contracts and the general career aspirations of academics, the clamour to be included in a department's RAE submission has, in some cases, to be seen to be believed. Senior members of staff are petitioned and sometimes even harangued until a notification of inclusion is issued. The non-inclusion of an academic's work in the RAE submission may be seen as a slight; it represents a loss of status for the person whose work has been excluded. Research output provides an opportunity for individuals to acquire status. For this status to be valued there has to be a mechanism to create high status research in-groups and low-status research out-groups. The RAE provides just such a mechanism.

#### ***Status symbol : Personal recognition for teaching excellence***

It has been noted that measures of research excellence exist. An academic can derive status from her performance on these measures. The measures may be far from perfect but they are widely recognized. Teaching performance, however, is a far more problematic activity from which to derive status, as problems arise over defining and recognizing «good' teaching. How can one acquire status from teaching if there is uncertainty over what constitutes «good' teaching ? Yet there is little evidence to suggest that the desire for status amongst academics who focus their efforts on teaching, is any less strong than amongst the academics who focus primarily on research. The RAE provides a

mechanism for status recognition amongst researchers, though in the past no similar mechanism existed for teachers. This lack of a mechanism to recognize teaching excellence has led to problems with promotion procedures within many universities. Whilst researchers have been able to point to their research output, teachers have struggled to provide evidence of teaching excellence. For example, Cook et al. (1998) cite the following statement from an HEQC audit report on one university : «*Staff who have concentrated on achieving teaching excellence would appear to have no promotional route open to them*».

The Dearing report recognized the lack of status attached to teaching within universities. His remedy was to create an Institute for Learning and Teaching (ILT) (see NCIHE, 1997, Recommendation 48). One of the main aims of the ILT was to improve the status of teaching within higher education by creating, amongst other things, a professional accreditation system for teachers within the higher education system.

As noted above, however, status is a relative concept. If membership of the ILT is to confer status, membership cannot be seen to be automatic ; there has to be a high status in-group of members and a low status out-group of non-members. The desire for status amongst academics, particularly those who concentrate their efforts on teaching, has led many of them to apply for membership. They have joined the ILT, encouraged by their employers who, in many cases, are offering to pay the costs associated with membership applications. It is noteworthy that the ILT now produces league tables to reveal membership take-up in universities, thus conferring status on universities as well as individuals. In the future, it is likely that membership of the ILT will be linked to pay, despite protestations which label the ILT a «gimmick» (for example, see ALDERMAN, 2001). Such a move would indeed raise the status attached to membership of the ILT. Further, it is likely that a move to a centrally operated system of external examining will lead to the appointment of ILT-accredited examiners only.

## **Conclusion**

It has been argued that status-seeking behaviour is clearly evident in the public sector as well as in the private sector. The case of UK academics indicates that individuals will seek status at the individual level especially when there is a perception that they are not receiving

meaningful recognition for their achievements at a central level. The case highlights the importance of considering status-related issues when devising policies for the public sector. The area of research activity, as discussed in this chapter, provides a classic example of the extent to which some people are motivated by status even when it can be shown that the status concerned is not directly related to financial rewards. With this in mind, those involved in central policy making relating to issues such as the redesign of academics' pay structures, would do well to consider how the changes they are proposing will impact on the status of individuals and specific groups.

The status factor can help to shed light on the reasons why some employees are drawn to certain tasks and activities. In the case of academics, research has become an activity that has the potential to confer high status upon an individual. The status factor may also provide an explanation as to why certain activities are shunned by employees. For example, if the status symbols attached to «teaching excellence» are somewhat unclear, the status symbols attached to «administration excellence» are almost invisible. It is for managers to decide the relative importance of tasks and reward their employees accordingly. The case of UK academics suggests that the effective use of a range of status symbols may be a useful element of that reward strategy.

### **Bibliography**

ALDERMAN G., (2001) «Opinion», *Guardian Education*, July 3<sup>rd</sup>, p.13.

BROWN J.A.C., (1954) *The Social Psychology of Industry*, Middlesex, Penguin.

COOK M., MILLAR B., COTTRELL D., THOMPSON J. & LEWIS R., (1998) «Rewarding Excellent Teaching», *The New Academic*, Autumn, pp. 16-18.

DRUCKER P., (1946) *Concept of the Corporation*, New York, John Day Publishers.

FARNHAM D., (1999) «The United Kingdom: End of the Donnish Domain ?», in : D. Farnham (Ed.) *Managing Academic Staff in Changing University Systems : International Trends and Comparisons*, Buckingham, Open University Press, pp. 209-236.

GOULDNER A.W., (1955) *Wildcat Strike*, London Routledge.

- HALSEY A.H., (1995) *Decline of Donnish Dominion*, Oxford, Clarendon Press.
- HERZBERG F., (1966) *Work and the Nature of Man*, New York, World Publishing Company.
- JACQUES E., (1951) *The Changing Culture of a Factory*, London, Tavistock Publications.
- KOGAN M., MOSES I. & EL-KHAWAS E., (1994) *Staffing Higher Education : Meeting New Challenges*, London : Jessica Kingsley Publishers.
- MACKENZIE G., (1972) *Class*, *New Society*, Vol. 19, pp. 142-144.
- MARTIN E., (1999) *Changing Academic Work : Developing the Learning University*, Buckingham, The Open University Press.
- MASLOW A.H., (1943) *A Theory of Human Motivation*, *Psychological Review*, Vol. 50, pp. 370-396
- NATIONAL COMMITTEE OF INQUIRY INTO HIGHER EDUCATION (NCIHE), (1997) *Higher Education in the Learning Society*, London, HMSO.
- RADFORD J., (2001) *Brought to Book*, *The Psychologist*, Vol. 14, pp. 18-19.
- ROBINSON J., (1985) *The Risk-takers : Portraits of Money, Ego and Power*, London, Unwin Paperbacks.
- TAYLOR P. G., (1999) *Making Sense of Academic Life : Academics, Universities and Change*, Buckingham, Open University Press.



## **Politiques de Ressources Humaines et sentiment de fin de vie professionnelle : une approche comparative secteur privé / secteur public**

---

Eléonore Marbot et Jean-Marie Peretti

Le vieillissement démographique concerne tous les pays industrialisés. Les entreprises et les administrations des pays développés doivent donc faire face à une population active vieillissante et à des salariés dont la moyenne d'âge s'élève (40 ans en 1995, 42,5 ans en 2015). Ainsi, en Europe, entre 1975 et 1995, la tranche des 20-29 ans s'est accrue de 6 millions de personnes, entre 1995 et 2015, elle en perdra 1,1 millions. Tandis que les 50-64 ans, qui avaient vu leur nombre augmenté de 7.8 millions de personnes sur la première période, s'enrichira de 16,5 millions de personnes dans la deuxième période (JARRE, 1998).

Le faible taux d'emploi des 55-64 ans (37,7 %) a conduit les quinze, en mars 2001, à se fixer un objectif d'augmentation du taux d'activité de cette tranche d'âge à 50 % en 2010. La France, dont le poids des plus de 55 ans dans la population active n'a cessé de diminuer, passant de 18,7 % en 1968 à 9,4 % en 1995, est donc particulièrement concernée.

Mettre en place des politiques de retentions efficaces, c'est-à-dire que les seniors acceptent de prolonger leur vie professionnelle tout en restant motivés et performants, suppose de la part des organisations, une connaissance des leviers motivationnels de cette population particulière.

Dans cette optique, l'introduction de la notion de sentiment de fin de vie professionnelle permet de mieux comprendre certains facteurs de la motivation et de l'engagement au travail des seniors. Une précédente recherche (MARBOT) a montré que le sentiment de fin de vie professionnelle est fortement influencé par les pratiques Ressources Humaines : les politiques des âges, des départs, de gestion des temps, perçues par les salariés seniors comme discriminatoires, augmentent le sentiment de fin de vie professionnelle, c'est-à-dire le désengagement des seniors au travail et accélèrent leurs passages vers une autre phase de vie.

Dans cette étude nous nous sommes demandé si des différences, dans la perception de ce sentiment et de ses déterminants, apparaissent entre les seniors travaillant dans le secteur public et le secteur privé.

A cette fin, dans ce chapitre, après avoir présenté le sentiment de fin de vie professionnelle (SFVP), une comparaison des scores du SFVP et de ses déterminants entre secteur public et secteur privé est effectuée. Puis, les différences apparues sont discutées et des recommandations sont préconisées pour éviter que les seniors ne perçoivent ce sentiment.

### **Le sentiment de fin de vie professionnelle**

Après avoir défini le SFVP, les raisons d'une approche comparative secteur public/secteur privé sont explicitées.

#### ***Origines théoriques du SFVP***

La notion de sentiment de fin de vie professionnelle prend source dans les théories du développement psychosocial de l'adulte et de celles des étapes de carrière.

Les théories du développement psychosocial (ou cycle de vie, développées par exemple, par HOUDE (1991) ou NEUGARTEN (1968), considèrent le vieillissement comme un processus continu de développement constitué par des gains et des pertes. La problématique de ces théoriciens est la suivante : existe-t-il des changements ordonnés et irréversibles liés à l'âge ? Cette approche permet d'analyser les changements perceptuels au cours de la vie adulte en proposant des séquences de développement en fonction de l'âge, de l'expérience, de la perception de l'environnement, et de la façon dont l'individu compose avec les thèmes majeurs de la vie. Le développement de la personnalité proviendrait de l'interaction d'événements d'ordre interne (physique, psychologique et biologique) et d'ordre externe (social, culturel, communautaire).

Ce développement prévisible aurait pour finalité une individualisation réussie correspondant à une émergence du moi comme unité autonome et intègre. Tous les chercheurs de ce courant, bien qu'ils développent des modèles différents, postulent que le développement psychosocial vise à atteindre une image de soi plus réaliste et une autonomie relative.

Dans cette perspective constructiviste, ces théoriciens placent dans un schéma cohérent tous les événements réels et nouveaux que les individus rencontrent quand ils vieillissent. Ils divisent la vie de l'individu en phases d'adaptation évolutives au cours desquelles chaque individu aurait un ensemble d'apprentissage à effectuer, qu'Havighurst (1964) a nommé ' tâche développementale '.

Une des tâches développementales est le travail. Lors de la définition du SFVP, le travail a été introduit sous l'angle des étapes de carrière qui correspondent à l'évolution des besoins et des attentes professionnelles. Si personne ne remet en cause cette notion d'étape, les variables qui expliquent le passage d'une étape à une autre, par exemple l'âge et l'expérience, sont très discutées (HALL, 1996 ; SCHEIN, 1990). Ces schématisations par étape peuvent être considérées comme réductrices parce qu'elles ne prennent pas en compte les processus psychiques en jeu.

Ainsi, le passage de la phase de routine à celle de retrait n'est pas clairement explicité. Pourquoi l'individu se désengage-t-il : est-ce voulu ou imposé ? Ce retrait correspond-il à un besoin de développement personnel ou est-ce un phénomène provoqué par l'entreprise ou la culture ?

La notion de sentiment de fin de vie professionnelle permet donc de lier ces deux champs théoriques. Elle se distingue de la phase classique de retrait pour plusieurs raisons. D'une part, au regard des stades de développement psychosocial, il ne nous semble pas que le désengagement au travail prenne sa source dans l'approche de l'âge de la retraite. D'autre part, ce sentiment ne serait pas lié à une baisse de compétence comme le suggère Hall. Ce sentiment naîtrait de la volonté de réalisation de soi comme les théoriciens de cycles de vie le suggèrent. L'évolution des temps sociaux, les dispositifs de départs anticipés et les tâches de développement du mi-temps de la vie, nous laissent penser que le SFVP peut se produire très tôt et, sans qu'il ait de relation avec l'âge réel de départ à la retraite.

### ***Le SFVP et ses déterminants***

Une précédente étude (s'appuyant sur des entretiens et permettant de créer une échelle de mesure du SFVP) montre que le SFVP est l'acceptation par l'individu des changements des engagements de sa vie. Ce sentiment se traduirait par cinq manifestations :

- Un recentrage sur soi : le salarié a décidé, parce qu'il se sent dans une autre phase de vie, de se consacrer à lui-même, d'écouter ses nouveaux

rythmes, de réaliser ses propres désirs. Il relativise l'importance qu'il accorde à son image sociale et donc l'influence des autres sur lui.

- Un désengagement au travail : l'individu réduit la place qu'il accorde à son travail, et au travail en général.

- Une évolution des rôles : le salarié modifie la nature et la place qu'il accordait à chaque sphère sociale (professionnelle, familiale et personnelle). Il privilégie désormais des rôles familiaux, ou qui ne concernent pas le travail.

- Une évolution des objectifs de vie : l'âge a provoqué chez les salariés des changements d'aspirations, de désirs et donc d'objectifs qui concernent désormais des domaines privés.

- Une acceptation de son âge : les individus acceptent d'appartenir à un groupe d'âge et donc l'image de leur âge.

Ces cinq manifestations seraient des tâches développementales correspondant à une phase du développement de l'adulte. Ainsi, le salarié déplacerait son engagement dans une autre sphère sociale, une autre communauté, sa famille ou lui-même. Ce sentiment n'est pas lié à une baisse de compétence au travail et à un âge fixe. Il correspond, dans le cycle de vie, à une phase de volonté de réalisation de soi.

L'étude a également permis l'analyse des déterminants du SFVP. Ce sentiment est provoqué par différentes expériences, qui peuvent se cumuler :

- Des insatisfactions liées à une perception de politiques d'entreprises discriminatoires en matière d'âge.

- Des insatisfactions liées au travail : par exemple un désir de mobilité non satisfait.

- Une représentation idéale de la retraite et de la vieillesse.

- Des changements physiques et psychiques provoqués par des problèmes de santé ou un décès récent dans l'entourage.

La littérature sur le développement de l'adulte et de carrière, nous avait permis de supposer que le SFVP était autant influencé par l'organisation que par l'évolution de l'individu. Or les résultats de l'étude montrent que les variables liées aux politiques d'entreprise influencent d'avantage le sentiment de fin de vie professionnelle que les variables personnelles. C'est pourquoi, effectuer une étude comparative du SFVP, entre les seniors du secteur privé et ceux du secteur public, et de ses

déterminants organisationnels, c'est-à-dire des perceptions des politiques de gestion des Ressources Humaines, dont les pratiques diffèrent fortement, semble pertinente.

### **La perception des politiques Ressources Humaines par les seniors du privé et ceux du public**

Cette partie sera d'abord consacrée à la description de l'échantillon de l'enquête et à l'étude des scores du sentiment de fin de vie professionnelle en fonction des deux catégories de salariés. Puis, l'analyse des déterminants du SFVP en fonction des secteurs d'appartenance des salariés seniors, sera effectuée.

#### ***Un sentiment de fin de vie professionnelle plus fort chez les seniors du secteur public que pour ceux du privé***

L'échantillon de cette enquête est composé de 178 répondants de plus de 50 ans, dont 55 travaillent dans le secteur public.

L'âge moyen des seniors fonctionnaires est de 54 ans et varie entre 50 et 60 ans. Ils travaillent en moyenne depuis 12 ans dans le même poste et depuis 19 ans dans la même administration. Selon eux, l'âge idéal de départ en retraite est à 58 ans, bien qu'en moyenne, ils estiment qu'ils partiront à 60 ans. 71 % des répondants sont de sexe féminin. 22 % d'entre eux n'ont pas le bac, 18 % l'ont et 60 % des répondants possèdent un niveau bac plus deux (et plus).

Quant aux seniors du secteur privé, leur âge moyen est de 55 ans (entre 50 et 68 ans). Ils sont en moyenne depuis 5 ans dans leur fonction, et depuis 16 ans dans la même entreprise. Ils souhaiteraient partir à 62 ans à la retraite et estiment (en moyenne) qu'ils partiront avec une retraite à taux plein à 62 ans. Cet échantillon, composé de 16 % de femmes possède le niveau d'étude suivant : 12 % n'ont pas le bac, 2 % ont le niveau bac et 86 % d'entre eux ont un niveau bac plus deux (et plus).

Le score moyen du SFVP des seniors travaillant dans le privé est de 73,64 contre 77,05 pour ceux travaillant dans le public. Les fonctionnaires ressentent significativement plus fortement le sentiment de fin de vie professionnelle (F test de 14,26 au seuil de significativité de 0.04). Ceci signifie que l'engagement au travail des salariés de la fonction publique est

plus faible que ceux du privé et qu'ils reportent cet engagement dans d'autres sphères. L'objectif est à présent de comprendre cette différence de score et d'analyser les déterminants du SFVP en fonction du type d'employeur du salarié (privé ou public).

### *Les effets des politiques RH sur le sentiment de fin de vie professionnelle*

La précédente enquête, qui a permis de définir le SFVP, montre que celui-ci est fortement déterminé par des politiques des âges, de départ, de gestion des temps perçues par les salariés seniors comme discriminatoires. Par contre les perceptions des pratiques d'évaluation et de formation n'influencent pas le SFVP. Nous avons gardé ces variables pour savoir si elles déterminaient le SFVP chez les salariés du public.

Le tableau suivant présente les corrélations entre les différentes politiques d'entreprise perçues par les deux catégories de salariés, le sentiment de fin de vie professionnelle et ses cinq manifestations.

Politiques :	Perceptions des seniors du privé						Perceptions des seniors du public					
	SFVP	SFVPA <sup>1</sup>	SFVPB	SFVPC	SFVPD	SFVPE	SFVP	SFVPA	SFVPB	SFVPC	SFVPD	SFVPE
Des âges	,458**	,181*	,242*	,161	,155	,147	,270*	,236*	,371*	-,086	,144	,115
De départ	,344**	,174	,263*	,055	,222 *	,018	,026	,061	-,096	,109	-,039	,032
D'évaluation	-,044	,004	,063	-,163	0,168	,018	,252*	,244*	,302*	,206	,117	-,028
De formation	-,031	,016	-,043	-,224*	,059	,135	,069	,005	-,005	,050	,112	,036
Des temps au départ	,223*	,018	,181*	,125	,154	,346*	,010	-,108	,111	,179	-,093	,165

\*La corrélation est significative au niveau 0,01/ \*\* la corrélation est significative au niveau 0,05.

#### *La perception des politiques des âges*

La perception d'une politique discriminante des âges signifie que les seniors estiment qu'à partir d'un certain âge, ils sont exclus de toute considération de l'entreprise.

Une perception par les salariés de politique discriminatoire à l'égard des âges est fortement corrélée au SFVP. Ainsi, plus l'individu perçoit une discrimination quant à l'âge dans son entreprise ou dans son

1 SFVPA correspond à la manifestation recentrage sur soi ; SFVPB au désengagement au travail ; SFVPC à l'évolution des rôles ; SFVPD à l'évolution des objectifs de vie et SFVPE à l'acceptation de son âge.

administration, plus il aura un fort SFVP. C'est-à-dire que plus l'individu ressentira une politique d'âge discriminante, plus il se recentrera sur lui, c'est-à-dire qu'il écoutera plus ses désirs (SFVPA), et plus il se désengagera de son travail (SFVPB).

Hormis cette perception des politiques des âges, les déterminants du SFVP en matière de perception de politiques d'entreprise sont significativement différents selon l'appartenance du salarié au secteur public ou au secteur privé. Seule la perception d'une politique d'évaluation discriminante influence le SFVP des seniors fonctionnaires alors que cette politique est la seule (avec la politique de formation) qui n'influence pas le SFVP des salariés du secteur privé. Expliquons ces différents résultats, avant de les analyser dans la partie 3.

#### *La perception des politiques de départ*

La perception des politiques de départ est la perception par les individus que l'entreprise met en œuvre des politiques en faveur d'un départ avancé. Si le salarié du privé ressent de telles politiques, son SFVP augmentera. Ces politiques de pression au départ influencent l'engagement et l'évolution des objectifs de vie des salariés du secteur privé.

La perception des politiques d'aménagement des temps de départ possède un effet sur le SFVP du salarié non-fonctionnaire. Cette perception concerne la possibilité pour le salarié d'aménager ses temps de départ par le partage d'un poste ou la réduction graduelle du temps de travail. Si l'individu ressent une politique favorable de gestion des temps sur la fin de sa carrière, soit par le moyen du poste partagé soit par la PRP, le score du SFVP augmentera significativement. Ces politiques d'aménagement des temps au départ modifie seulement la dimension acceptation de son âge (SFVPE).

#### *La perception des politiques d'évaluation*

Aucune des deux perceptions précédentes n'influence le SFVP du salarié travaillant dans le secteur public. Par contre, la perception d'une politique d'évaluation discriminatoire influence le SFVP des salariés du public. Plus la politique d'évaluation sera considérée comme équitable moins le fonctionnaire se recentrera sur lui, c'est-à-dire qu'il écoutera moins ses désirs (SFVPA), et moins il se désengagera (SFVPB).

Mise à part, une gestion des âges perçue comme discriminatoire, les déterminants organisationnels du SFVP sont très différents en fonction de la nature de l'entreprise (publique ou privée).

### **L'effet de deux conceptions Ressources Humaines : public / privé**

L'analyse des différences de pratique de gestion en fonction de la nature de l'employeur éclaire le débat sur le SFVP.

#### ***Une approche comparative révélatrice de différentes politiques de Ressources Humaines dans le secteur public et privé***

*La perception des politiques des âges possède le même effet sur les salariés du public et du privé*

Cette perception provoque le désengagement au travail et la transition vers une autre phase de vie. Cette transition se traduit seulement par une réévaluation de l'influence du milieu sur les désirs individuels. Les facteurs influençant les désirs deviennent plus internes qu'externes. Ce résultat peut s'expliquer par le fait que lorsque les individus s'engagent au travail, ils s'oublient. Si les seniors se sentent exclus par l'entreprise ou l'administration, ils réduisent leur engagement au travail et leurs désirs personnels réapparaissent.

*Seuls les salariés du secteur privé perçoivent les politiques de départ anticipé comme déterminantes du SFVP*

Si ces salariés perçoivent que leur entreprise met en place des politiques de départ, leur sentiment de fin de vie professionnelle est augmenté, qu'ils se sentent concernés ou non. Notamment, leur engagement au travail diminue et ils changent d'objectifs de vie.

Face à une perception d'une politique active de départ anticipé, la baisse de l'engagement est liée à une réévaluation des objectifs de vie. Les individus transfèrent leur engagement vers d'autres sphères : ils préparent leur départ. Si les futurs pré-retraités considèrent qu'ils vont probablement

partir, ils cherchent de nouveaux engagements sociaux. Le secteur public a mis en place des politiques de départ anticipé et pourtant, les fonctionnaires ne l'associent pas à un levier du SFVP.

Une explication peut être avancée pour comprendre cette différence : pour les salariés du secteur privé, la possibilité de bénéficier d'un départ avancé est synonyme d'exclusion c'est-à-dire d'un arrêt des politiques de promotion, de mutation, de formation à leur égard. Tandis que pour les fonctionnaires, cette possibilité n'est pas liée à l'arrêt de toute politique de gestion en leur faveur et donc, à une mise à l'écart.

*La perception des politiques d'aménagement des temps au départ détermine le SFVP des salariés du secteur privé*

Cet aménagement est perçu comme réservé aux fins de carrière dans le privé. Elle provoque donc chez le salarié du privé, un questionnement sur son âge et une réévaluation de celui-ci. On peut supposer que le salarié perçoit dans cet aménagement une discrimination.

Dans la fonction publique, la réduction du temps de travail, contrairement au secteur privé, n'est pas perçue par les fonctionnaires comme synonyme d'exclusion et de mise à l'écart des politiques de gestion sous prétexte de l'âge. Deux explications peuvent être émises à cet égard. La communication sur l'aménagement des temps de travail, et notamment en terme d'équité en matière de gestion de carrière, a dû être suffisamment explicite pour que cette pratique n'ait pas d'influence sur le SFVP des fonctionnaires. La deuxième explication concerne la perception des politiques de temps de travail. Dans le secteur privé, le temps de travail est indissociable de la notion de performance et de productivité. Même si la possibilité est donnée au salarié de réduire son temps de travail pour préparer son départ en retraite, cette réduction serait vécue par le salarié comme une exclusion du système de production et donc de ses rétributions. Tandis que dans la fonction publique, les salariés ne sentiraient pas d'inéquité dans leurs accès aux politiques de promotion, mutation et aux systèmes de rétribution, qu'ils travaillent à plein temps ou non.

*Les politiques d'évaluation sont considérées comme déterminantes du SFVP par les fonctionnaires*

Une explication peut être émise pour comprendre que cette perception influence seulement le SFVP des fonctionnaires. Les répondants appartenant au secteur privé estiment que ces entretiens ne sont pas utiles, parce qu'ils n'ont pas d'implication sur leur avenir. Il faudrait savoir si c'est une perception qui dépend de leur âge ou non. Si cette perception est liée à leur âge, ils estiment peut-être qu'à plus de 50 ans, il n'est plus nécessaire d'évaluer leur travail et leurs compétences. Enfin, comme leur âge les place dans la partie haute des rémunérations, ils pensent sans doute que l'entretien n'aura pas d'incidence sur leurs revenus. Au contraire, dans la fonction publique les salariés accordent de l'importance à l'entretien de notation parce qu'ils estiment qu'il aura un impact sur leur avenir. Et s'ils perçoivent que celui-ci n'est pas équitable en matière d'âge, il influencera leur SFVP.

*La perception des politiques de formations n'influence pas le SFVP des deux catégories de salariés*

Que le salarié du privé ou du public perçoive qu'il puisse avoir accès à des formations n'est pas lié significativement au SFVP. Ce résultat s'explique de la façon suivante. Le taux d'accès à la formation des seniors, bien que nettement inférieur à celui des moins de 45 ans, reflète non pas des refus de l'employeur mais le fait que les seniors soient moins demandeurs en formation. Si les seniors manifestent une plus faible demande de formation, c'est parce qu'ils s'estiment assez compétents dans leur poste compte tenu de leur perspective de rétribution et d'évolution.

Au regard de ces résultats, quelques recommandations en matière de politique de gestion des Ressources Humaines peuvent être effectuées pour permettre d'éviter aux salariés seniors des deux secteurs de ressentir le SFVP.

### ***Des politiques Ressources Humaines permettant d'éviter le SFVP***

Avant toute recommandation, notons qu'il peut exister un décalage entre les politiques que l'organisation met en œuvre et les perceptions individuelles. Dans ce cas, il suffirait simplement de réduire cet écart à travers une communication adaptée.

Pour éviter que les seniors perçoivent une politique des âges discriminatoire, peut-être faudrait-il mettre en place une politique de discrimination positive ou, au moins des politiques qui valorisent également tous les âges, notamment en matière de promotion, de valorisation monétaire et non monétaire. À cette fin, l'organisation, pourrait dans un premier temps, comme aux Etats-Unis, supprimer toute mention d'âge dans les dossiers des salariés, qui servent aux décisions d'augmentation ou de mobilité. Dans un deuxième temps, un effort de communication sur les critères d'augmentation ou de mobilité, et notamment, une communication renforcée sur le fait que l'âge n'appartient pas à ces critères, est recommandé. N'oublions pas lorsque cette perception de discrimination n'existe pas, l'engagement au travail chez les seniors reste fort.

Si l'entreprise veut éviter de provoquer le SFVP, les politiques de départ anticipé doivent être supprimées dans le secteur privé. Le salarié du privé associe les pratiques de départ anticipé à une pression sur son départ. A chaque fois qu'un salarié bénéficierait d'un départ anticipé, les autres salariés intérioriseraient systématiquement et s'approprieraient cette idée de départ anticipé en la transformant en norme et en règle et baisseraient leur engagement au travail pour entrer dans une autre phase de vie.

Si la possibilité de réduire son temps de travail était perçue comme accessible à tout le monde et à tous les âges, comme dans la fonction publique, les seniors du privé ne percevraient pas ces politiques comme révélatrices de leur âge et de leur statut dans l'entreprise et donc n'éprouveraient pas le sentiment de fin de vie professionnelle. A cette fin, un effort de transparence et de communication, concernant les bénéficiaires de la réduction du temps de travail et ses implications en terme de rétribution (carrière, mobilité, rémunération) est préconisé.

Cette étude montre que seuls les salariés seniors de la fonction publique accordent une crédibilité à l'entretien de notation alors que ceux du privé doutent encore de l'utilité de l'entretien annuel d'évaluation. Une perception d'une notation discriminatoire en fonction de l'âge a un impact

sur le SFVP des seniors fonctionnaires. Ce résultat révèle une fois de plus que ce qui provoque le désengagement au travail des seniors est la perception d'une non-reconnaissance liée à leur âge. Si les politiques Ressources Humaines leur renvoient, par des pratiques de gestion habituelles et donc intégrées, une image dévalorisante de leur âge, ils l'associeront à une forme d'inéquité : puisque leur âge leur en donne la possibilité, ils se désengageront de leur travail.

### **Conclusion**

En analysant les effets des politiques d'entreprise sur le sentiment de fin de vie professionnelle de ces deux catégories de salariés, un lien transversal peut être trouvé : la reconnaissance des seniors au travail par des pratiques Ressources Humaines équitables en matière d'âge. Ainsi, les politiques organisationnelles qui créent les conditions de valorisation de l'individu de plus de 50 ans, jouent sur la non-perception du SFVP. Alors que demain les plus de 50 ans permettront à la population active de rester croissante, il faut que l'organisation, qu'elle soit privée ou publique, soit en mesure de discriminer ces deux catégories de salariés. La compréhension des déterminants du SFVP permettra aux organisations de satisfaire deux objectifs primordiaux dans une société française confrontée à un vieillissement inéluctable :

- Eviter que ceux qui ne se sentent pas en fin de vie professionnelle, ne ressentent ce sentiment alors que la durée de la vie au travail ne va cesser d'augmenter.
- Utiliser au mieux l'engagement au travail des salariés vieillissant en essayant de répondre à leurs attentes spécifiques.

### **Bibliographie**

BORROW H. Ed., (1964) *Man in a world at work*, Boston : Houghton Mifflin.

HALL D.T., MIRVIS P.H., (1996) «The new Protean Career : Psychological Success and the Path with a Heart», in HALL D.T. and Associates, *The Career is dead Long Live the Career*, San Francisco : Jossey-Bass.

HAVIGHURST D., (1964) «Youth in exploration and man emergent», in : Borrow H, Ed., *Man in a world at work*, Boston : Houghton Mifflin.

HOUDE R., (1991) *Les temps de la vie*, 2<sup>ème</sup> Ed., Québec, Gaétan Morin.

JARRE S., (1998) *Le monde du travail doit apprendre à vieillir*. Espace social Européen, vol. 427.

MARBOT E., *Le sentiment de fin de vie professionnelle chez les plus de 50 ans : définition, mesure et déterminants*, Thèse de doctorat sous la direction de J-M. Peretti, ESSEC-IAE d'Aix en Provence.

NEUGARTEN B.L., (1968) *Middle Age and Aging : a reader in social psychology*, Chicago : University of Chicago Press.

SCHEIN E.H., (1990) *Careers Anchors : discovering your real values*, Pfeiffer and Company, San Diego, California.



# Analyse motivationnelle des intentions de départ des gestionnaires de la fonction publique québécoise : élaboration d'un modèle prédictif

---

Natalie Rinfret & Julie Fortin

## Introduction

Dans un environnement changeant et incertain, les organisations, tant publiques que privées, doivent accorder une attention particulière à la planification de leurs effectifs, en anticipant les besoins de main-d'œuvre sur les plans quantitatif et qualitatif. L'un des volets de cette planification doit tenir compte des mouvements de personnel et, particulièrement, du taux de roulement de ce dernier. Le roulement de personnel, généralement défini comme étant le pourcentage de l'effectif qui quitte l'organisation, peut-être associé à plusieurs événements : congédiement, retraite ou préretraite, décès, absence prolongée, départ volontaire (PETIT, BELANGER, BENAMOU, BERGERON, 1993). C'est ce dernier événement qui fait l'objet du présent chapitre. Plus précisément, c'est à la problématique des départs volontaires chez les gestionnaires de la fonction publique québécoise que nous nous intéressons.

En 1986, la revue américaine *Fortune* attirait l'attention sur ce phénomène (TAYLOR, 1986). L'enquête de *Fortune*, réalisée auprès des diplômés de MBA de l'année 1976 issus des dix écoles de gestion les plus prestigieuses des États-Unis, indiquait que, dix ans plus tard, près du quart des gestionnaires avaient quitté leur poste. Des études plus récentes sur les départs volontaires des organisations laissent encore planer le doute sur l'ampleur réelle du phénomène (MILLER 1996). En 1999-2000, près de 6 % des cadres supérieurs et intermédiaires de la fonction publique québécoise ont quitté leur organisation pour des raisons liées à des démissions, des mutations ou des promotions. En 2000-2001, cette proportion dépasse les 6 %. À ces départs s'ajoute un nombre important de gestionnaires supérieurs et intermédiaires qui ont choisi de prendre leur

retraite (près de 4 % en 1999-2000 et 6 % en 2000-2001)<sup>1</sup>. Ces statistiques justifient l'examen des motifs sous-jacents à la problématique des départs volontaires.

Ce chapitre est divisé en trois parties. Dans un premier temps, il sera question de la problématique des départs volontaires dans une perspective motivationnelle. Par la suite, nous présenterons les résultats d'une étude réalisée auprès de 200 gestionnaires de la fonction publique québécoise. Enfin, nous discuterons des implications de ces résultats sur le plan de la gestion des ressources humaines dans le contexte de la « nouvelle ' gestion publique.

### **Problématique des départs volontaires**

Les départs volontaires peuvent avoir des conséquences positives puisque certaines personnes quittent leur poste dans le but d'améliorer leur sort. Mais ils peuvent également signaler un malaise latent coûteux tant pour les personnes que pour les organisations. Pour les personnes, tant celles qui se retirent que celles qui demeurent en poste, les conséquences négatives sont nombreuses : perte de revenu, retour à un poste subalterne, démoralisation et surplus de travail chez celles qui restent, etc (TAYLOR, ZIMMERER, 1992). Quant aux coûts pour les organisations, ils sont surtout d'ordre économique : primes de séparation, baisse de productivité des subalternes, perte de gestionnaires en qui on avait investi temps et argent, coûts associés au remplacement des ressources, à la formation des nouveaux employés, etc (GRIFFETH, HOM, 2001).

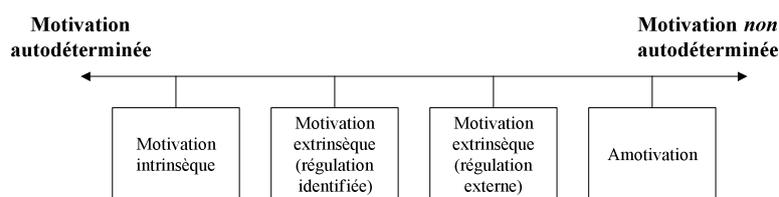
Devant l'importance du phénomène et les limites des recherches à son sujet, il s'avère essentiel de mieux comprendre les facteurs qui motivent la décision des gestionnaires de quitter ou non leur emploi. La théorie de la motivation humaine (DECI, 1975 ; DECI, RYAN, 1985) peut être utile à cet effet. Cette théorie stipule que le comportement peut être vu comme étant motivé intrinsèquement, extrinsèquement ou comme étant amotivé. Dans un contexte de travail, la motivation intrinsèque renvoie au fait que l'individu accomplit son travail pour la satisfaction et le plaisir ressentis dans l'exécution de ses tâches. En revanche, l'accomplissement d'une tâche à d'autres fins correspond à la motivation extrinsèque. Dans ce cas, la tâche ne représente qu'un moyen, en ce sens qu'elle est instrumentale au

---

1 Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, Québec, 2001.

but visé. Deci et Ryan précisent de plus que la motivation extrinsèque peut prendre diverses formes, puisque les comportements animés par des motivations instrumentales peuvent être plus ou moins choisis (autodéterminés) par l'individu. Ainsi, de telles motivations peuvent refléter des régulations identifiées ou externes. Dans le cas d'une régulation identifiée, le comportement est émis par choix, puisqu'il est considéré comme important par la personne. Dans le cas d'une régulation externe, la personne a l'impression que la source de contrôle de son comportement est tout-à-fait externe à elle-même. Les récompenses, tel le salaire, ou encore les punitions, sont des éléments qui peuvent mener à la régulation externe. Enfin, dans le cas de l'amotivation, la personne sent que les forces qui initient et régularisent son comportement ne sont pas sous son contrôle intentionnel. Un tel état d'amotivation risque de mener le travailleur à la résignation à l'égard de son travail (ABRAMSON, SELIGMAN, TEASDALE, 1978). Les différentes formes de motivation sont considérées sur un continuum en fonction de leur degré respectif d'autodétermination où la motivation intrinsèque correspond au plus haut niveau d'autodétermination et l'amotivation, au plus bas niveau (voir la figure 1).

**Figure 1 : Continuum d'autodétermination**



L'utilité du continuum d'autodétermination est qu'il permet de prédire les conséquences psychologiques des divers types de motivation qui animent un individu à entreprendre une activité. Selon Deci (1980), le niveau le plus élevé d'autodétermination devrait mener aux conséquences les plus avantageuses, ce que confirment les recherches effectuées jusqu'à maintenant. En effet, Blais et ses collaborateurs (1990) ont montré que plus les employés sont motivés de façon autodéterminée (intrinsèque et extrinsèque identifiée), plus ils en retirent de conséquences positives, comme une plus grande capacité de concentration, une meilleure santé

physique et mentale, un plus grand intérêt au travail, et moins ils en retirent de conséquences négatives. Aussi, les employés animés d'une telle motivation ne désirent pas changer d'emploi, alors que ceux qui se disent amotivés ont nettement l'intention de changer d'emploi. Selon Kanchier et Unrhu (1999), à partir du moment où l'environnement de travail ne favorise pas l'émergence de conditions nécessaires à la motivation autodéterminée, les individus sont plus nombreux à quitter leur emploi. Plusieurs études révèlent également que ce type de motivation influence positivement la satisfaction au travail qui, à son tour, détermine négativement l'intention de quitter son emploi (KEAVENEY, NELSON, 1993 ; QUARLES, 1994).

Plusieurs travaux suggèrent que les sentiments de compétence et d'appartenance sociale agissent comme des déterminants de la motivation (DECI, RYAN, 1985, 1991 ; RICHER, 1996). Aussi, il semble que le sentiment d'habilitation et la perception de l'équité au travail soient deux autres variables susceptibles d'influencer l'intensité et la persistance des efforts déployés par les travailleurs (THOMAS, VELTHOUSE, 1990 ; RONDEAU, LEMELIN, LAUZON, 1993). Finalement, d'autres chercheurs ont identifié le climat de travail comme un déterminant important de la motivation (BLAIS, 1990 ; COOPER, 1973). Plus celui-ci est informationnel, c'est-à-dire qu'il fournit de l'information au travailleur, soutient son autonomie, encourage ses initiatives, plus la motivation est autodéterminée (KANCHIER, UNRUH, 1999). Par contre, un profil motivationnel inverse est attendu dans un milieu de travail contrôlant, c'est-à-dire un climat de tension, contraignant et où on retrouve de la compétition (BLAIS, 1990 ; DECI, CONNELL, RYAN, 1989). Comme l'ont démontré plusieurs recherches, toutes ces variables peuvent affecter la motivation autodéterminée, de façon directe ou indirecte (BLAIS & al, 1990 ; COOPER, 1973 ; DECI & al, 1989 ; PELLETIER, VALLERAND, 1996 ; RINFRET, VALLERAND, RICHER, 1998). Ainsi, les personnes auront tendance à abandonner l'activité, dans ce cas-ci leur emploi de gestionnaire, si celui-ci ne leur permet pas de se sentir autodéterminées.

La problématique des départs volontaires est complexe et influencée par de nombreux facteurs. La présente étude propose d'examiner cette problématique en fonction des intentions de départ des gestionnaires de la fonction publique québécoise, et ce, sur une période de douze mois. Cet angle d'analyse, comparativement à une approche rétrospective, offre une plus grande validité pour prédire les comportements. Aussi, cette étude propose de valider un modèle prédictif des intentions de départ des

gestionnaires. À l'instar de Rinfret, Vallerand et Richer, ce modèle suggère que le climat de travail, l'habilitation et l'équité en emploi détermineront positivement les sentiments de compétence et d'appartenance sociale, qui auront une influence positive sur la motivation autodéterminée au travail. Cette dernière influencera positivement la satisfaction au travail qui aura à son tour un effet négatif sur l'intention de quitter son emploi.

### **Méthode Participants**

La collecte de données par questionnaire a été réalisée en 1996 auprès d'un échantillon constitué de 200 gestionnaires de la fonction publique québécoise, 100 femmes et 100 hommes. La plupart sont des cadres supérieurs (51,9 %) ou intermédiaires (44,8 %). En moyenne, ils sont âgés de 44 ans et ont à leur actif plus de 13 années d'expérience en gestion. Leur participation à l'enquête était volontaire, anonyme et confidentielle.

### **Questionnaire**

Le questionnaire utilisé comporte plusieurs échelles de type Likert en sept points permettant de mesurer différents aspects psychologiques liés à la situation du travail. La *motivation au travail* est évaluée par l'inventaire des motivations au travail qui permet de considérer les quatre types de motivation identifiés par Deci et Ryan. Chacun des types de motivation est mesuré par trois énoncés (pour un total de 12 énoncés) : motivation intrinsèque ( $\alpha = ,74$ ), régulation identifiée ( $\alpha = ,69$ ), régulation externe ( $\alpha = ,75$ ), et amotivation ( $\alpha = ,91$ ). Un index de motivation autodéterminée, permettant d'établir un score global de la motivation des travailleurs, est calculé selon une méthode utilisée par plusieurs chercheurs (THOMAS, VELTHOUSE, 1990). Ce score global se calcule de la façon suivante : un poids positif ou négatif est accordé aux différents types de motivation selon la position qu'ils occupent sur le continuum d'autodétermination. Puisque chaque type de motivation est mesuré par trois énoncés, trois index d'autodétermination sont calculés. L'alpha de Cronbach pour l'index global de la motivation autodéterminée au travail est de ,93.

Le *sentiment d'appartenance sociale* est mesuré par trois énoncés évaluant les sentiments d'acceptation, d'intégration et d'intimité avec les collègues de travail ( $\alpha = ,75$ ). Le *climat de travail* est évalué par trois énoncés<sup>2</sup> qui mesurent l'implication du supérieur dans le travail des gestionnaires, son support à leur autonomie et à leur compétence ( $\alpha = ,88$ ). La *satisfaction au travail* est déterminée par quatre énoncés évaluant la satisfaction générale pour le type de travail effectué ( $\alpha = ,85$ ). Le *sentiment de compétence* est composé de trois énoncés qui mesurent l'obtention des qualifications, de la compétence et de l'efficacité permettant l'accomplissement de son travail ( $\alpha = ,84$ ). L'*équité en emploi* est mesurée par trois énoncés évaluant les perceptions des répondants quant aux désavantages vécus par leurs collègues féminins dans leur organisation. Les scores pour cette échelle doivent être inversés ( $\alpha = ,76$ ). Le sentiment d'*habilitation* est mesuré par trois énoncés (SPENCE, HELMREICH, STAPP, 1975) qui évaluent la facilité à prendre des décisions, l'assurance et la résistance à la pression ( $\alpha = ,54$ ).

Enfin, l'*intention de quitter son emploi* est déterminée par quatre énoncés qui mesurent si les répondants pensent à quitter leur emploi, s'ils perçoivent plus d'avantages que d'inconvénients à quitter leur emploi étant donné le contexte économique, s'ils planifient chercher un nouvel emploi dans les douze prochains mois et s'ils cherchent activement un nouvel emploi à l'extérieur de leur organisation (O'DRISCOLL, BEEHR, 1994) ( $\alpha = ,93$ ).

### **Analyse des données**

Une analyse par équations structurales effectuée à l'aide du logiciel EQS (BENTLER, 1992) permet de vérifier le modèle proposé. Les données brutes des 26 variables observées constituent la base de données pour les analyses. Le logiciel EQS détermine différents indices qui nous permettent d'évaluer à quel point les données représentent bien le modèle proposé. Dans cette étude, nous avons utilisé le chi carré ( $\chi^2$ ) indice de comparaison CFI (Comparative Fit Index) et l'indice de Bentler-Bonett NNFI (Bentler-Bonett NonNormed Fit Index). La valeur du  $\chi^2$  représente un indice du niveau de correspondance entre les données brutes et le

---

2 Énoncés adaptés de blais m. r. et al., 1990, *op. cit.*

modèle théorique. Un  $\chi^2$  non significatif entraîne l'acceptation de l'hypothèse nulle stipulant que le modèle proposé est congruent avec les données de l'échantillon. Cependant, un  $\chi^2$  significatif n'entraîne pas nécessairement le rejet de l'hypothèse nulle. Cet indice est très sensible aux écarts de normalité dans la distribution des variables et tend à s'accroître avec le nombre de sujets. Par contre, l'indice CFI est moins sensible au nombre de sujets. La valeur du CFI varie entre zéro et un et provient de la comparaison entre le modèle proposé et le modèle nul où les variables observées sont considérées comme indépendantes les unes des autres (BENTLER, 1990). Enfin, le NNFI évalue l'amélioration relative par degré de liberté du modèle proposé en fonction du modèle nul. Les modèles ayant un CFI et un NNFI supérieurs à ,90 sont généralement acceptés (BENTLER, BONETT, 1980).

## Résultats

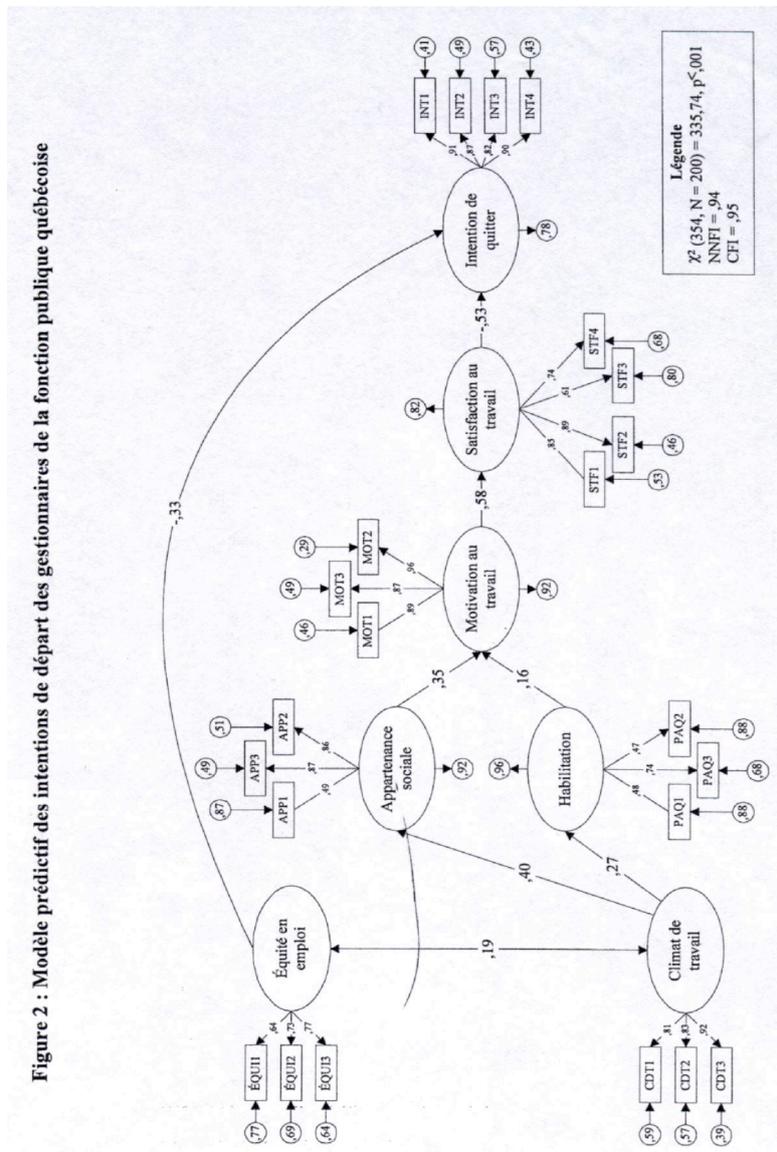
Le tableau 1 présente la matrice de corrélations, les moyennes, les écarts-types, les degrés d'asymétrie et d'aplatissement des 23 variables du modèle qui, à la suite du test de Wald, présentent des liens significatifs entre elles (BENTLER, 1995). La figure 2 indique les coefficients des liens entre les facteurs du modèle, les valeurs associées aux variables observées ainsi que les valeurs des erreurs de mesure. Les résultats de l'analyse révèlent que la valeur du  $\chi^2$  (354 ; N = 200) = 335,74 est significative ( $p < ,001$ ). Par contre, les indices du CFI et du NNFI sont de ,94 et ,95 et donc fort acceptables.

Les résultats démontrent que le climat de travail a une influence positive sur le sentiment d'habilitation ( $\beta = ,27$ ) et sur le sentiment d'appartenance ( $\beta = ,40$ ). Les sentiments d'habilitation et d'appartenance sociale déterminent positivement la motivation au travail, les poids bêtas étant respectivement de ,16 et ,35. En ce qui a trait aux conséquences de la motivation au travail, les résultats révèlent que la motivation influence positivement la satisfaction au travail ( $\beta = ,58$ ). Il appert également que la satisfaction au travail détermine négativement l'intention de quitter son emploi ( $\beta = -,53$ ). Un climat équitable influence aussi négativement l'intention de quitter son emploi ( $\beta = -,33$ ).

Tableau 1 : Matrice de corrélations, moyennes, écarts-types, degrés d'asymétrie et d'aplatissement des variables du modèle

Variables	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	
Habilitation	---																							
1- Pas1		23	---																					
2- Pas2			36	33	---																			
3- Pas3						09	-01	14	---															
Climat de travail																								
4- Cd1																								
5- Cd2																								
6- Cd3																								
Équité en emploi																								
7- Eqm1																								
8- Eqm2																								
9- Eqm3																								
Sentiment d'appartenance sociale																								
10- App1																								
11- App2																								
12- App3																								
Motivation au travail																								
13- Mot1																								
14- Mot2																								
15- Mot3																								
Satisfaction au travail																								
16- SF1																								
17- SF2																								
18- SF3																								
19- SF4																								
Intention de quitter																								
20- Int1																								
21- Int2																								
22- Int3																								
23- Int4																								
Moyennes	3,00	2,96	3,24	4,66	5,20	4,71	5,23	5,27	4,93	5,22	5,88	6,43	10,02	10,81	10,39	5,30	5,42	5,24	3,83	3,32	2,95	2,75	3,18	
Écarts-types	1,31	1,85	1,71	1,43	1,44	1,40	1,85	1,81	1,90	1,52	1,57	1,10	3,79	3,93	3,67	1,18	1,08	1,31	1,55	1,90	1,66	1,56	1,91	
Degrés d'asymétrie	-1,09	-1,12	-0,72	-0,59	-1,00	-0,75	-0,56	-0,78	-0,59	-1,08	-1,43	-2,51	-1,31	-1,22	-1,43	-0,85	-0,98	-1,03	-0,8	0,46	0,77	1,14	0,59	
Degrés d'aplatissement	3,5	1,97	4,8	-1,4	5,9	1,7	-1,12	-0,49	-0,86	4,2	1,20	6,54	3,28	2,37	4,67	1,09	1,04	-0,90	-0,95	-2,8	8,4	-0,83		

Figure 2 : Modèle prédictif des intentions de départ des gestionnaires de la fonction publique québécoise



## Discussion

Bien que légèrement différent du modèle théorique énoncé précédemment, les résultats de l'étude ont permis d'établir un modèle prédictif des intentions de départ des gestionnaires de la fonction publique québécoise. Conformément aux hypothèses de départ, les analyses par équations structurales ont montré que les sentiments d'appartenance sociale et d'habilitation sont des déterminants de la motivation autodéterminée, ce qui confirme les résultats de travaux antérieurs (RICHER, 1996 ; THOMAS, VELTHOUSE, 1990). Ainsi, plus le sentiment d'appartenance sociale d'un gestionnaire à l'endroit de son milieu de travail est élevé, plus sa motivation au travail sera autodéterminée. De la même façon, plus le gestionnaire se sentira confiant dans sa capacité à prendre des décisions et à résister à la pression, plus sa motivation sera autodéterminée. De plus, à l'instar de Rinfret et al. (1993), un climat de travail soutenant l'autonomie et la compétence influence indirectement la motivation autodéterminée. En effet, le lien entre ces deux variables est médiatisé par les sentiments d'appartenance sociale et d'habilitation des gestionnaires.

Par ailleurs, contrairement à la théorie de l'évaluation cognitive (DECI, RYAN, 1991, 1985), le sentiment de compétence des gestionnaires n'influence pas de façon significative la motivation autodéterminée. Cependant, cela pourrait s'expliquer par le fait que le sentiment de compétence des gestionnaires de l'échantillon est, en moyenne, très élevé. Ainsi, les variables associées à la compétence ne permettent pas d'établir de différences entre les répondants motivés de façon autodéterminée et ceux qui ne le sont pas. Enfin, contrairement à ce qui était attendu, la perception d'un climat de travail équitable entre les hommes et les femmes n'a pas d'influence sur les sentiments de compétence et d'appartenance sociale (RINFRET & al., 1998 ; RONDEAU & al., 1993). Toutefois, cette variable influence directement l'intention des gestionnaires de quitter leur emploi : plus le milieu de travail est perçu comme étant équitable, moins les gestionnaires seront tentés de quitter leur poste.

En ce qui a trait aux conséquences psychologiques des divers types de motivation associés à la participation à un travail quelconque, les résultats obtenus confirment ceux de plusieurs chercheurs qui ont utilisé le continuum d'autodétermination pour prédire les comportements (KEAVENEY, NELSON, 1993 ; RINFRET & al., 1998). En effet, nos

résultats ont montré que les gestionnaires dont la motivation est autodéterminée sont satisfaits et, ainsi, ne désirent pas quitter leur emploi.

Ce modèle permet de mieux comprendre les facteurs motivationnels liés aux intentions de départ des gestionnaires du secteur public et confirme l'importance de se préoccuper du contexte de travail dans lequel œuvrent les gestionnaires. Aussi, il permet de suggérer des pistes quant aux moyens à mettre en œuvre pour atténuer l'ampleur du phénomène : il semble primordial d'intervenir pour renforcer les sentiments d'appartenance et d'habilitation des gestionnaires. C'est d'autant plus important au sein du secteur public dans la mesure où les gestionnaires sont de plus en plus nombreux à recevoir des offres d'emploi, souvent très alléchantes sur le plan salarial, en provenance du secteur privé (SALVET, 2001 ; THIBODEAU, 2001). Or, l'administration publique dispose d'une masse salariale limitée et peut difficilement offrir la parité salariale avec le secteur privé. De là l'importance de compenser par une augmentation de la motivation autodéterminée de ses gestionnaires, ce qui s'avère bénéfique tant pour les individus que pour les organisations.

À cet effet, le nouveau cadre de gestion adopté par le gouvernement du Québec est susceptible de contribuer à un plus grand sentiment d'habilitation chez les gestionnaires. Inspiré des principes du nouveau management public (NMP), ce cadre de gestion prévoit notamment l'application, étendue à l'ensemble des organisations publiques, de la gestion par résultats<sup>3</sup>. Or, une véritable gestion par résultats tend à conférer plus de pouvoir et d'autonomie aux gestionnaires, favorisant ainsi un climat de travail soutenant l'autonomie et la compétence. En effet, contrairement à la gestion publique traditionnelle axée sur le contrôle des ressources et des activités par l'existence de nombreuses règles et procédures, la gestion par résultats offre aux gestionnaires le choix des moyens. En ce sens, le travail du gestionnaire devient plus significatif puisqu'il est en mesure d'avoir un impact réel sur les résultats de l'organisation (RONDEAU & al. 1993). On peut donc penser que cette pratique pourrait contribuer à accroître l'assurance des gestionnaires de même que leur intérêt et leur capacité à prendre des décisions, favorisant ainsi un plus grand sentiment d'habilitation. La disponibilité et la clarté de l'information sont également susceptibles de jouer un rôle de premier plan à l'égard de l'habilitation, permettant aux gestionnaires d'être plus à l'aise

---

3 Québec, Loi sur l'administration publique, 2000.

dans la prise de décision. Aussi, l'instauration de mécanismes favorisant une communication fluide et rapide est souhaitable.

D'autres moyens peuvent aussi être envisagés afin de retenir les gestionnaires compétents au sein de la fonction publique. Plusieurs des pratiques organisationnelles recensées par Rondeau, Lemelin et Lauzon (1993) vont en ce sens. Ces auteurs ont développé une typologie des leviers de mobilisation regroupant les pratiques de gestion les plus couramment utilisées dans les organisations pour influencer le niveau de mobilisation des employés. Parmi celles-ci, certaines visent à amplifier le sentiment d'appartenance sociale des employés. Ainsi, les organisations investissent dans des pratiques à caractère promotionnel ou social impliquant les employés – et souvent les membres de leur famille – afin de stimuler la fierté d'appartenance à l'organisation et de cimenter les liens entre les collègues et l'organisation. Ces pratiques, utilisées couramment dans le secteur privé, sont peu présentes dans la fonction publique qui est souvent considérée comme impersonnelle, froide, bureaucratique. Pourquoi ne pas tenter de développer un sentiment de fierté d'être au service des citoyens ?

Par ailleurs, la perception d'un milieu de travail équitable, nous l'avons vu, a des conséquences directes sur l'intention des gestionnaires de quitter leur emploi. Il apparaît donc important d'en faire une préoccupation de premier ordre. Cela implique non seulement l'équité salariale entre les hommes et les femmes, mais également le sentiment que la contribution de chacun est reconnue à sa juste valeur, de façon monétaire ou symbolique. En ce sens, les programmes d'accès à l'égalité et d'équité salariale adoptés par les gouvernements constituent un pas dans la bonne direction. Toutefois, leur déploiement à grande échelle doit se poursuivre.

Voilà autant de pistes d'action qui pourraient permettre aux administrations publiques de mettre en place un climat de travail informationnel soutenant la compétence et l'autonomie et de conserver leurs gestionnaires performants. Cependant, il importe d'approfondir la recherche et la réflexion afin de faire disparaître certaines zones d'ombre qui subsistent. Si les connaissances sont développées en ce qui a trait aux déterminants de la motivation, peu de travaux s'intéressent à l'impact des pratiques organisationnelles sur la motivation autodéterminée et, ultimement, sur les départs volontaires observés chez les gestionnaires. Par exemple, comment s'assurer qu'une pratique concoure réellement à accroître les sentiments d'habilitati (QUEBEC, Loi sur l'administration publique, 2000) ou encore d'appartenance sociale à l'organisation ? Les

pratiques généralement associées au nouveau management public auront-elles réellement un effet sur la motivation autodéterminée des gestionnaires, favorisant ainsi le maintien de leur emploi? Il est souhaitable que des recherches soient menées en ce sens.

### **Bibliographie**

ABRAMSON L. Y., SELIGMAN M. E. P. et TEASDALE J., (1978) «Learned helplessness in humans : critique and reformulation», *Journal of Abnormal Psychology*, 87, pp. 49-74.

BENTLER P.M., (1992) *EQS : Structural equations program manual*, Los Angeles, BMDP Statistical Software.

BENTLER P.M., (1990) «Comparative fit indexes in structural models», *Psychological Bulletin*, 107, pp. 238-246.

BENTLER P.M. et BONETT D. G., (1980) «Significance tests and goodness of fit in the analysis of covariance structures», *Psychological Bulletin*, 88, pp. 588-606.

BENTLER P.M., (1995) *EQS for Windows User's Guide*, Encino, Multivariate Software.

BLAIS M. R., LACOMBE D., VALLERAND R. J. et PELLETIER L. G., (1990) *Motivation en contexte de travail : nature, déterminants et conséquences*, manuscrit inédit, Université du Québec à Montréal.

BLAIS M. R., BRIERE N. M., LACHANCE L., RIDDLE A. S. et VALLERAND R. J., (1993) «L'inventaire des motivations au travail», *Revue Québécoise de Psychologie*, 14, pp. 185-215.

BLAIS M. R., LACHANCE L., FORGET J., RICHER S. et DULUDE D. M., (1991) «L'échelle de satisfaction globale au travail», Communication présentée au Congrès annuel de la Société québécoise pour la recherche en psychologie, Trois-Rivières, 9 novembre.

COOPER R., (1973) «Task characteristics and intrinsic motivation», *Human relations*, 26(3), pp. 387-413.

DECI E. L., CONNELL J. P. et RYAN R. M., (1989) «Self-determination in a work organization», *Journal of Applied Psychology*, 74, pp. 580-590.

DECI E. L., (1975) *Intrinsic motivation*, New York, Plenum Press.

DECI E. L. et RYAN R. M., (1985) *Intrinsic motivation and self-determination in human behavior*, New York, Plenum Press.

DECI E. L., (1980) *The psychology of self-determination*, Lexington, DC Heath.

DECI E. L. et RYAN R. M., «A motivational approach to self : integration in personality», In : Dienstbier R. (Ed.), (1991) *Nebraska symposium on motivation*, Lincoln, University of Nebraska Press, pp. 237-288.

GRIFFETH R. W. et HOM P. W., (2001) *Retaining valued employees*, Thousand Oaks, Sage Publications.

KANCHIER C. et UNRUH W. R., (1999) «Work values : how do managers who change jobs differ from those who do not ?», *Journal of Employment Counseling*, 26, pp. 107-116.

KEAVENEY S. M. et NELSON J. E., (1993) «Coping with organizational role stress : intrinsic motivational orientation, perceived role benefits, and psychological withdrawal», *Journal of the Academy of Marketing Science*, 21, pp. 113-124.

LEE T. W. et MOWDAY R. T., (1987) «Voluntary leaving an organization : an empirical investigation of Steers and Mowday's model of turnover», *Academy of Management Journal*, 36, pp. 721-743.

LOSIER G. F., VALLERAND R. J. et BLAIS M. R., (1993) «Construction et validation de l'échelle des perception de compétence dans les domaines de vie (ÉPCDV)», *Science et Comportement*, 23, pp. 1-16.

MILLER O., (1996) *Employee turnover in the public sector*, New York, Garland Publishing.

O'DRISCOLL M. P. et BEEHR T. A., (1994) «Supervisor behaviors, role stressors and uncertainty as predictors of personal outcomes for subordinates», *Journal of Organizational Behavior*, 15, pp. 141-155.

PELLETIER L. G. et VALLERAND R. J., (1996) «Supervisors' beliefs and subordinates' intrinsic motivation : a behavioral confirmation analysis», *Journal of Personality and Social Psychology*, 71, pp. 331-340.

PETIT A., BELANGER L., BENABOU C., FOUCHER R. et BERGERON J.-L., (1993) *Gestion stratégique et opérationnelle des ressources humaines*, Boucherville, Gaëtan Morin.

QUARLES R., (1994) «An examination of promotion opportunities and evaluation criteria as mechanisms for affecting internal auditor commitment, job satisfaction and turnover intentions», *Journal of Managerial Issues*, 6(2), pp. 176-192.

RICHER S., (1996) *Le sentiment d'appartenance aux collègues de travail : un déterminant de la motivation au travail*, Thèse de doctorat, Université du Québec à Montréal.

RINFRET N., VALLERAND R. J. et RICHER S., (1998) «La mobilisation des gestionnaires est-elle nécessaire à leur loyauté ?», in Laflamme R. (dir.), *Mobilisation et efficacité au travail*, Cap-Rouge, Presses Inter Universitaires, pp. 125-130.

RINFRET N. et LORTIE-LUSSIER M., (1993) «L'impact de la force numérique des femmes cadres : illusion ou réalité ?», *Revue canadienne des sciences du comportement*, 25(3), pp. 465-479.

RONDEAU A., LEMELIN M. et LAUZON N., (1993) «Les pratiques de mobilisation : vers une typologie d'activités favorisant l'implication au travail et l'engagement organisationnel», Montréal, École des Hautes Études Commerciales (HEC).

RYAN R. M. et CONNELL J. P., (1989) «Perceived locus of causality and internalization : examining reasons for acting in two domains», *Journal of Personality and Social Psychology*, 57, pp. 749-761.

SALVET J. M., (2001) 'Cadres du public et du parapublic : salaire haussé de 4,1 % : Québec veut inciter ses administrateurs à continuer de travailler au sein de l'État', *Le Soleil*, 23 juin.

SPENCE J. T., HELMREICH R. L. et STAPP J. A., (1975) «Ratings of self peers on sex rôle attributes and their relation to self-esteem and conceptions of masculinity and femininity», *Journal of Personality and Social Psychology*, 32, pp. 29-39.

TAYLOR A., (1986) «Why women managers are bailing out», *Fortune*, 18, pp. 16-23.

TAYLOR G. S. et ZIMMERER T. W., (1992) «Voluntary turnover among middle-level managers : an analysis of perceived causes», *Journal of Managerial Issues*, 4(3), pp. 424-437.

THIBODEAU M., (2001) «Le MEQ hausserait le salaire des cadres scolaires», *La Presse*, 7 mai .

THOMAS K. W. et VELTHOUSE B. A., (1990) «Cognitive elements of empowerment : an «interpretive' model of intrinsic task motivation», *Academy of Management Review*, 15, pp. 666-681.

VALLERAND R. J. et BISSONNETTE R., (1992) «Intrinsic, extrinsic, and amotivational styles as predictors of behavior : a prospective study», *Journal of Personality*, 60, pp. 599-620.



## Identité et implication organisationnelle

---

Christophe Estay & Zahir Yanat

### Résumé

Les relations entre l'identité des salariés d'une école de management française située à Bordeaux (France) et l'implication affective, calculée et normative sont examinées dans le présent article. Les premiers résultats indiquent que l'on ne peut pas rejeter l'existence de liens multiples entre l'identité et l'implication affective et normative. L'identité et l'implication ne sont pas des variables isolées, elles subissent l'influence d'autres éléments. Trois catégories de variables ont été identifiées : les caractéristiques des tâches à exécuter, les qualités des salariés et les facteurs organisationnels. Les résultats de cette étude sont étudiés en parallèle avec ceux obtenus lors d'une enquête auprès de salariés du secteur privé américain.

**Mots clés :** Identité, implication affective, implication normative, implication organisationnelle, statistiques non-paramétriques, secteur public.

\*\*\*

Au cours de ses recherches sur le génocide, Bettelheim (1960) note que l'environnement est un élément important pour la santé mentale des individus. Il montre la détresse de ceux qui ne peuvent pas influencer le contexte dans lequel ils vivent et qui ne peuvent pas prédire les conséquences de leurs actes. Les personnes perdent alors leur identité, n'étant plus capables de contrôler leurs relations avec les autres. Sachant que les salariés passent une partie importante de leur vie dans les entreprises, le travail doit être apprécié comme un facteur important dans le développement identitaire. En effet, Sainsaulieu (1977) insiste sur la place déterminante de l'activité professionnelle dans le processus de construction de l'identité, rapprochant ainsi l'entreprise d'autres institutions comme l'école ou l'armée. Une étude (FRANCFORT, OSTY,

SAINSAULIEU & UHALDE, 1995) confirme que le travail conserve un rôle central dans la formation de l'identité ; la réduction du temps de travail, le développement de nouveaux loisirs et, plus généralement, les transformations économiques et sociales des dernières décennies ne modifient pas la place du travail.

Graafsma (1994) observe que l'identité est très proche de construits tels que le moi, le caractère ou la personnalité. Bien que ces termes soient quelques fois pris pour synonymes, l'identité renvoie précisément à un aspect de l'organisation mentale et de son fonctionnement. Le terme de moi quant à lui évoque généralement la personne proprement dite, réunissant le corps et l'esprit. Les individus se saisissent du moi à partir de leurs expériences, de leurs envies, etc. ; le moi est une composition de représentations et d'images que l'on associe à une personne. L'estime de soi est une appréciation du moi et le caractère est un modèle grâce auquel une personne s'adapte aux demandes internes et externes. Enfin, la personnalité s'observe à partir de traits et de comportements typiques et usuels, lesquels caractérisent un individu dans sa vie quotidienne et dans des circonstances ordinaires.

Selon les définitions précédentes, l'observation de la personnalité permet de cerner une partie du moi. Le modèle de personnalité est une image du moi. Le moi s'attache à la personne propre et à une perception consciente (réaliste ou non). Chaque caractère est un mécanisme particulier permettant de résoudre les conflits entre le moi et l'environnement. Quant à l'identité, elle est à l'origine des trois concepts (personnalité, moi, caractère) : elle recouvre conjointement un sentiment d'unité de soi et une idée de partage avec les autres. L'identité se fonde sur un sentiment d'unité individuelle et d'appartenance à un ensemble plus vaste. L'équilibre entre les processus d'intégration et de différenciation est critique pour la santé de toute personne (PAPINI, 1994). Par exemple, un niveau élevé de différenciation provenant d'un sens aigu de l'unité individuelle, conjugué à une capacité élevée à s'intégrer dans un groupe, caractérise une identité forte. Par contre, un manque d'aptitude à s'intégrer conduit à une identité faible et parfois à la marginalisation. En effet, dans cette situation, l'attention de la personne vis-à-vis des autres est diminuée et la perception de son rôle social est affaiblie (SCHLOSSBERG, 1989). Pour ces raisons, et parce que l'identité ne peut pas être réduite aux concepts de moi, de caractère ou de personnalité, les entreprises doivent être conscientes de l'importance de ce processus mental.

Aujourd'hui, les aptitudes que l'on attend chez les salariés ne sont plus uniquement d'ordre technique mais également managériale. Les nouvelles technologies, la réduction du nombre de niveaux hiérarchiques, les besoins de flexibilité, etc. conduisent les employeurs à exiger d'autres savoir-faire de leurs subordonnés. Ces derniers doivent améliorer leurs capacités d'écoute, de communication, de délégation, de compromis, etc. Toutes ces aptitudes exigent des personnes autonomes qui n'éprouvent pas de problèmes d'intégration, à savoir des individus dotés de fortes identités.

L'autonomie et le sens de l'appartenance sont des attitudes fondamentales dans un univers où les individus ont davantage de responsabilités, mais les entreprises ne s'intéressent à ces éléments que dans la mesure où ils sont liés à l'implication organisationnelle (IO). Cette dernière est une dimension essentielle du management moderne. L'approche psychologique la situe en aval de la motivation. Elle conduit à la mobilisation de toutes les capacités d'un salarié pour atteindre les buts fixés par l'entreprise et atténue la séparation entre l'individu et l'organisation. L'IO doit être différenciée de la satisfaction au travail. Alors que la satisfaction provient de la relation entre le travail et l'individu, l'IO encadre et guide la personne dans l'institution. Les recherches ont également montré l'indépendance de l'IO vis-à-vis des autres formes d'implication (BROOKE, RUSSELL, & PRICE, 1988 ; MATHIEU & FARR, 1991 ; MORROW & McELROY, 1986 ; MORROW & WIRTH, 1989).

La relation entre l'IO et l'identité est au cœur de notre analyse. Les salariés peuvent faire preuve d'autonomie et avoir de bonnes capacités d'intégration sociale, mais utiliser ces attitudes hors ou contre les entreprises. Par exemple, l'autonomie peut conduire les employés à quitter leur entreprise pour de meilleures rémunérations, indiquant ainsi une IO plutôt faible. De même, les capacités d'intégration d'une personne peuvent être employées dans des associations ou des clubs sportifs, sans pour autant que l'entreprise en profite. Au contraire, le salarié autonome dans son emploi et qui accorde une grande importance aux échanges professionnels conjugue l'IO et l'identité dans le même sens. Cet article étaye la question centrale suivante :

- En quoi l'identité d'un salarié est liée à son implication organisationnelle ?

Toutefois, l'identité et l'IO ne sont pas des variables isolées ; d'autres facteurs peuvent influencer ces variables de façon séparée ou simultanément. Trois catégories d'éléments sont généralement retenues : les caractéristiques des tâches à accomplir dans le cadre d'un travail, les qualités des salariés et les particularités des organisations<sup>1</sup>.

### **Identité et implication organisationnelle : les liens directs**

Un premier traitement statistique (test de WILCOXON) montre que l'existence de relations entre, d'une part, l'identité et l'implication normative et, d'autre part, entre l'identité et l'implication affective, ne peut pas être rejetée. Ces résultats sont similaires à ceux obtenus lors d'une étude récente réalisée auprès de salariés américains (ESTAY, 2001), mais s'opposent aux conclusions de plusieurs recherches qui se sont intéressées à la mesure de l'impact de l'estime de soi sur la satisfaction et l'implication organisationnelle (O'NEILL & MONE, 1998 ; MAEHR & BRASKAMP, 1986).

L'analyse des moyennes donne certaines informations intéressantes. Premièrement, l'implication affective, qui correspond à un sentiment d'attachement à l'organisation, est plus élevée que l'implication normative, laquelle renvoie à un sentiment d'obligation du salarié envers son entreprise. En moyenne, le personnel s'implique dans l'établissement parce qu'il s'y sent bien, et non pas du fait de certaines contraintes (objectifs,

---

1 L'échantillon est constitué de tous les salariés de Bordeaux Ecole de management ayant accepté de remplir le questionnaire. Cet établissement appartient à la Chambre de Commerce et d'Industrie de Bordeaux, mais dispose d'une large autonomie. Il comprend 127 personnes réparties entre le personnel administratif (74) et les enseignants (53). Le personnel dirigeant et honoraire est exclu de l'étude. Aucun collaborateur n'a refusé le principe de l'enquête (127 formulaires distribués), mais tous n'ont pas rendu le questionnaire rempli (47 formulaires retournés). Le personnel féminin représente 73 % de l'échantillon, proportion habituelle dans ce type d'activité (enseignement). Le pourcentage de cadre est relativement élevé 40 % et les personnes avec un niveau d'instruction supérieur au baccalauréat représentent 88 %. La rémunération moyenne s'élève à 12 500 F et l'âge moyen est de 36 ans. La plupart des répondants travaille dans des équipes de plus de 4 personnes et ont une ancienneté moyenne dans l'établissement de plus de 3 ans.

etc.). Ce résultat est similaire à celui que l'on peut rencontrer dans les entreprises privées. Toutefois, soulignons que la moyenne sur la dimension implication normative est particulièrement faible. Deuxièmement, l'échelle d'identité, réduite à l'aspect autonomie, présente une moyenne particulièrement élevée. Rappelons que nous mesurons ici une attitude individuelle pas uniquement reliée au travail. Il s'agit de l'autonomie de la personne dans sa vie professionnelle, sociale, affective, etc. Le niveau obtenu est pourtant plus faible que celui calculé lors d'une enquête similaire dans des entreprises privées. L'étude de l'échelle d'ambiguïté donne un troisième ensemble de résultats originaux. Les personnes ont une claire vision des modes d'évaluation, mais ont davantage de mal à apprécier les responsabilités qui sont les leurs. Un autre contraste apparaît sur l'échelle de stress. Les salariés sont plus angoissés par les personnes qui les entourent que par le travail qui leur est confié. Ces résultats sont à rapprocher de ceux observés sur l'échelle d'implication où la dimension affective domine. Les échelles mesurant l'investissement dans l'emploi et dans le travail indiquent un personnel peu intéressé par son activité. Des quatre dimensions associées à la satisfaction (satisfaction vis-à-vis des managers, de l'intérêt au travail, des promotions et des rémunérations), l'axe promotion obtient le score le plus faible. Les salariés n'apprécient pas les perspectives de carrière qui leur sont offertes. Enfin, il n'y a pas de volonté marquée de rester dans l'établissement.

Le traitement statistique effectué sur les modalités des variables permet d'affiner les résultats précédents. L'analyse des correspondances multiples conduit à apprécier la proximité entre les modalités. On note ainsi qu'une faible implication normative est proche d'une identité élevée. Les salariés ayant fortement confiance en eux sont ceux qui ressentent le moins d'obligation vis-à-vis de l'établissement. Ce résultat n'apparaît pas dans l'étude précédemment citée (ESTAY, 2001). De même, les tests montrent des liens entre une identité faible et une implication normative élevée, ainsi qu'entre une implication affective forte et une identité importante.

Les liens directs précédemment identifiés peuvent être influencés par l'action de diverses variables de contingence. Nous nous proposons, dans une seconde partie, d'analyser les principales relations.

## **Identité et implication organisationnelle : les éléments de contingence**

Trois groupes de variables sont clairement identifiés. Un premier ensemble concerne les caractéristiques du travail : le stress, le conflit, l'ambiguïté des tâches, la variété des compétences requises, l'identité de la tâche à accomplir, l'investissement dans le travail et dans l'emploi, la satisfaction au travail et la taille du groupe de travail. Un second sous-groupe regroupe les attributs des salariés : les possibilités de promotion, l'intention de démissionner, la rémunération, le nombre d'années d'ancienneté, l'âge, le niveau d'instruction, le sexe et la catégorie de personnel. Un dernier prend en compte les éléments organisationnels : mode de leadership et niveau de management participatif.

L'analyse statistique éclaire sur les liens entre les variables contenues dans chacun de ces groupes et, d'une part, l'implication organisationnelle et, d'autre part, l'identité. La première étape de l'étude consiste à rechercher les relations entre l'identité et chacun des éléments de contingence séparément. La seconde étape explore les liens entre l'implication organisationnelle et les variables retenues précédemment. La dernière phase permet d'identifier les principaux liens si l'on retient l'ensemble des variables (éléments de contingence, implication, identité).

### ***Éléments de contingence et identité***

« La notion d'identité ... renvoie à la fois un sentiment durable d'unité avec soi-même et à l'idée du partage avec les autres ' (ERIKSON, 1956). L'environnement semble donc n'avoir qu'un faible impact sur cette notion.

Parmi les éléments reliés à l'identité on trouve principalement des variables associées au travail proprement dit. La clarté dans l'évaluation, la variété des compétences nécessaires à l'exécution de la tâche et la signification que peut prendre le travail sont des points importants qui influencent, mais également qui peuvent être influencés, par l'identité. L'identité est liée à la satisfaction du salarié vis-à-vis de l'intérêt qu'il porte à son travail, ainsi qu'à la satisfaction associée à la politique de promotion.

Les caractéristiques des salariés, et plus précisément le niveau d'éducation et la catégorie de personnel, sont des variables corrélées à l'identité, à savoir au degré de confiance que les salariés ont en eux-mêmes.

Enfin, l'identité est reliée au caractère plus ou moins participatif du leadership.

Ces résultats sont largement différents de ceux constatés lors de l'enquête auprès de salariés d'entreprises privées américaines. Dans cette précédente étude, les variables conflit, autonomie dans la tâche, investissement dans l'emploi, taille du groupe de travail, intention de démissionner et ancienneté sont corrélées à l'identité, alors qu'aucune de ces variables n'apparaît dans l'établissement public étudié dans la présente étude. Le lien entre l'environnement de travail et l'identité semble donc différent d'un secteur à l'autre.

### ***Éléments de contingence et implication***

Les caractéristiques organisationnelles n'ont pas de liens avec l'implication organisationnelle, qu'elle soit affective ou normative. Ce résultat s'éloigne des conclusions de plusieurs études antérieures qui ont tenté d'apprécier cette relation dans un environnement concurrentiel. Ogilvie (1986) montre en effet que plusieurs variables associées à l'action du manager (participation dans la prise de décision et décentralisation) influencent l'implication organisationnelle.

La variable ambiguïté renvoie à la clarté dans les exigences en termes de comportements et le conflit s'apprécie en fonction du niveau de congruence de ces exigences. Les résultats indiquent que le degré de clarté dans la définition des responsabilités influence l'implication affective, alors que le niveau d'ambiguïté de l'évaluation du salarié a un impact sur son implication normative. La variable conflit explique quant à elle uniquement le niveau d'implication affective.

L'implication (affective et normative) est influencée par l'investissement dans le travail. Ce résultat témoigne que la valeur qu'un individu attribue à l'activité professionnelle en général conditionne fortement ses attitudes dans l'entreprise. L'étude déjà citée sur un échantillon nord-américain donne des résultats similaires sur la variable implication normative, mais n'indique pas de lien avec la composante affective. De même, l'investissement dans l'emploi n'est lié qu'à l'implication normative.

La satisfaction quant à l'intérêt du travail influence la dimension affective de l'implication, alors que l'axe normatif est expliqué par la satisfaction face aux possibilités de promotion et à la politique de

rémunération. Une politique claire de promotion apparaît comme une variable importante expliquant l'implication des personnes au travail.

O'Neill & Mone (1998) intègrent les mesures de sensation d'équité et d'estime de soi dans leur recherche sur les variables explicatives de la satisfaction au travail, de l'implication et de l'intention de démissionner. Ils indiquent une corrélation négative entre l'intention de partir et l'implication. La présente étude, ainsi que l'enquête réalisée auprès de salariés américains, corroborent ces résultats.

Contrairement à la plupart des enquêtes menées dans le secteur concurrentiel (GLISSON & DURICK, 1988 ; DUNHAM, GRUBE & CASTANEDA, 1994), l'étude auprès des employés de Bordeaux Ecole de management n'indique aucun lien entre la variété des tâches que l'individu a à accomplir et son niveau d'implication. Les mêmes différences de résultats apparaissent sur la variable identité de la tâche, définie comme la part du travail à réaliser par le salarié dans la production totale du produit ou du service.

De même, la taille du groupe de travail n'a pas d'influence sur l'implication organisationnelle dans l'établissement public étudié. Les études antérieures dans les secteurs privés américain et français ne donnent pas des résultats homogènes (GLISSON & DURICK, 1988).

Le stress (pression de la tâche sur le salarié) n'influence pas le niveau d'implication organisationnelle des employés qui ont accepté de répondre au questionnaire. Cette conclusion s'oppose à toutes les études précédentes menées dans des environnements concurrentiels (BROOKE, RUSSELL & PRICE, 1988).

Les résultats de l'étude de Estay (2001) révèlent que la rémunération est uniquement liée à l'axe affectif de l'implication, alors que les enquêtes de Brooke & al. (1988) et Glisson & Durick (1988) présentent une relation relativement faible entre les deux variables. La présente étude ne laisse apparaître aucune relation significative.

Les résultats montrent également une relation entre l'implication affective et la satisfaction quant à l'intérêt au travail, ainsi que des liens entre l'implication normative et la satisfaction vis-à-vis des promotions et des rémunérations. Le sens de la causalité n'apparaît cependant pas clairement.

Lors d'une enquête menée auprès de 432 scientifiques et ingénieurs, Keller (1997) observe une corrélation élevée entre la satisfaction au travail, l'implication organisationnelle et l'investissement dans l'emploi. Cette recherche renforce ce résultat, l'implication normative étant liée à

l'investissement dans l'emploi. Rappelons que cette dernière attitude s'apprécie de façon totalement descriptive en relation directe avec les tâches réalisées par l'employé. Keller trouve également un lien entre le statut de cadre et l'implication. La corrélation est toutefois relativement faible. Aucun lien n'est observé entre ces variables dans la présente étude.

L'ancienneté est liée à l'implication affective chez les salariés du secteur privé (ESTAY, 2001). Ce résultat illustre la théorie psychologique qui suppose que l'élévation dans le statut et le nombre d'années d'expérience sont corrélées avec l'adhésion des personnes aux buts de l'organisation. Une telle conclusion ne se retrouve pas dans la présente étude.

Contrairement à Glisson & Durick (1988), qui trouvent une relation significative entre le niveau d'instruction et l'implication affective, notre analyse indique une relation entre le niveau d'instruction et l'implication normative. Toutefois, elle ne met en évidence aucun lien entre l'identité de la tâche et l'implication.

### ***Les relations entre l'implication, l'identité et les éléments de contingence***

Il est intéressant d'explorer les liens possibles entre l'identité et l'implication à la lumière des variables d'environnement définies en tant qu'éléments de contingence (caractéristiques des tâches, des salariés, et des organisations). Les tests sont effectués à l'aide d'une analyse factorielle des correspondances qui rend possible l'exploitation des résultats sur les modalités.

La procédure consiste à conserver les variables liées à l'implication (normative ou affective), et de rechercher les modalités de ces variables reliées à celles de l'identité et de l'implication.

L'analyse des correspondances conduit à plusieurs résultats. D'abord, la plupart des traitements montrent une grande proximité entre :

- une forte identité et une implication normative faible ;
- une faible identité et une implication normative élevée.

Rappelons que l'identité ne recouvre qu'une seule dimension : l'autonomie. Il semble donc que l'autonomie et le sentiment d'obligation envers son organisation n'évoluent pas dans le même sens dans un établissement public. Cette conclusion n'est pas surprenante dans la

mesure où l'on peut comprendre qu'un individu plutôt indépendant se sente moins lié à son entreprise qu'un autre plus timoré. Il convient de rappeler que ce résultat n'apparaît pas dans l'étude auprès de salariés du secteur privé.

Ensuite, d'autres relations sont plus proches de celles trouvées dans l'étude réalisée dans le privé. Ainsi, l'absence d'ambiguïté dans la définition des responsabilités et la réduction des conflits sont associées à des niveaux d'implication normative élevés. Parallèlement, le manque de clarté dans l'évaluation est proche d'une faible implication normative, cette dernière étant liée à une faible satisfaction face aux promotions et aux rémunérations. La satisfaction quant à l'intérêt du travail est proche d'une implication affective élevée et d'une forte identité. De même, une forte intention de démissionner est associée à une identité élevée et une faible implication normative. Ce résultat est sans surprise dans la mesure où l'on peut penser que les salariés susceptibles de quitter l'établissement sont également ceux qui sont les plus autonomes.

D'autres résultats sont plus difficiles à interpréter :

- un fort investissement dans l'emploi est proche d'une identité faible ;
- un niveau d'instruction élevé est lié à une implication normative faible ;
- un niveau d'instruction faible est lié à une implication normative forte, ces deux variables étant proches d'une identité faible.

Ces résultats conduisent à penser qu'une personne avec une identité plutôt faible va fortement s'investir dans son travail, trouvant peut être dans son activité professionnelle un univers dans lequel elle peut s'exprimer, espace qu'il lui est difficile de se créer par elle-même. De plus, conscient de son manque d'autonomie, l'individu porte d'autant plus d'intérêt à son travail qu'il sait qu'il peut être difficile de retrouver un autre emploi.

Le niveau d'instruction et l'implication normative se rencontrent sur leurs modalités opposées. L'individu se sent d'autant moins redevable de son établissement qu'il est instruit. Cette conclusion peut s'expliquer par le plus fort degré d'employabilité des personnes les plus instruites.

La relation entre l'implication organisationnelle et l'identité est affectée par quatre variables : la satisfaction face à l'intérêt du travail, celle vis-à-vis des promotions, l'intention de démissionner et le niveau

d'instruction. On remarque d'abord qu'une identité forte, proche d'une implication affective élevée, est associée à une importante satisfaction face à l'intérêt du travail. Ensuite, la faiblesse de la satisfaction quant aux promotions et la volonté de démissionner sont liées à une faible implication normative et une identité élevée. Enfin, un faible niveau d'instruction est à proximité d'une importante implication normative et d'une faible identité.

Ces conclusions s'éloignent de celles présentées lors de l'étude dans le secteur concurrentiel américain où seules la variété des tâches à accomplir et la satisfaction face à la politique de promotion étaient associées à l'identité et à l'implication.

### **Conclusion**

Les managers et les consultants doivent être attentifs aux éléments qui peuvent potentiellement influencer l'implication organisationnelle. Les chercheurs peuvent les y aider en leur proposant des moyens de les appréhender et de les mesurer. Ce travail est particulièrement important dans la mesure où la culture d'une organisation peut générer un ensemble de variables susceptibles d'agir sur l'attitude des individus au travail. Comme Von Glinow (1975) le rappelle, les organisations développent des stratégies de reconnaissance qui varient selon l'attention qu'elles portent à leurs différents salariés et les prévisions de performance. Les écarts dans le traitement des personnes peuvent donc influencer les niveaux d'implication.

L'identité est un facteur important qui peut expliquer que deux salariés ont des niveaux d'implication différents dans des environnements similaires. Les résultats de la présente étude indiquent clairement que l'identité est liée à l'implication organisationnelle. L'analyse statistique montre que les relations entre ces deux variables sont affectées par certaines caractéristiques du travail (l'ambiguïté, la variété des tâches, etc.) et plusieurs attributs individuels (niveau d'instruction, l'âge, etc.).

Sans pouvoir conclure sur le sens de la causalité, l'identité apparaît liée à plusieurs variables associées directement au travail à réaliser (ambiguïté, variété des tâches, signification du travail, satisfaction), à certaines caractéristiques du salarié (niveau d'instruction et catégorie de personnel), ainsi qu'au modèle de management (plus ou moins participatif).

L'étude enrichit également la connaissance des variables liées à l'implication organisationnelle. Cette attitude est associée à la fois à l'ambiguïté et aux conflits dans ce qui est demandé aux individus, à l'investissement dans le travail et dans l'emploi, à la satisfaction, à la volonté de démissionner, à l'âge et au niveau d'instruction.

L'identité appartient donc à l'ensemble des variables pouvant influencer l'implication organisationnelle (affective et normative). Plus précisément, elle vient compléter les variables recouvrant les caractéristiques des salariés, au même titre que l'intention de démissionner, l'âge ou le niveau d'instruction. Néanmoins, l'identité conserve une place particulière car en raison de la difficulté pour l'identifier, peu de responsables la prennent en compte.

### **Bibliographie**

ADAM R.G., (1999) *The objective measure of Ego Identity Status : A manual on theory and test construction*. University of Guelph.

ALLEN N.J. & MEYER J.P., (1990) «The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to the organization», *Journal of Occupational Psychology*, 63, 1-18.

BATEMAN T.S. & STRASSER S., (1984) «A longitudinal analysis of antecedents of organizational commitment», *Academy of Management Journal*, 27, 95-112.

BETTELHEIM B., (1960) *The informed heart*, The Free Press.

BOSMA H.A., GRAAFSMA T.L.G, GROTEVANT H.D. & DE LEVITA D.J., (1994) *Identity and Development : An Interdisciplinary Approach*. Sage Focus Edition.

BROOKE P.P.JR., RUSSELL D.W. & PRICE J.L., (1988) «Discriminant Validation of Measures of Job Satisfaction, Job Involvement, and Organizational Commitment», *Journal of Applied Psychology*, 73, 2, 139-145.

DUNHAM R., GRUBE J. & CASTANEDA M., (1994) «Organizational Commitment : The Utility of an Integrative Definition», *Journal of Applied Psychology*, 79, 3, 370-380.

ERIKSON E.H., (1956) «The program of ego identity», *Journal of the American Psychoanalytic Association*, 4, 56-121.

ESTAY CH., (2001) «Identity and organizational commitment», *Cahier de recherche, Bordeaux Ecole de management*.

- FRANCFORT I., OSTY F., SAINSAULIEU R. & UHALDE M., (1995) *Les mondes sociaux de l'entreprise*. Desclée de Brouwer.
- GLISSON C. & DURICK M., (1988) «Predictors of Job Satisfaction and Organizational Commitment in Human Service Organizations», *Administrative Quarterly*, 33, 61-81.
- KELLER R.T., (1997) «Job Involvement and Organizational Commitment as Longitudinal Predictors of Job Performance : A Study of Scientists and Engineers», *Journal of Applied Psychology*, 82, 4, 539-545.
- MAEHR M.L. & BRASKAMP L.A., (1986) *The motivation factor : a theory of personal investment*. Lexington, Mass. : Lexington Books, 283 p.
- MARCIA J.E., (1993) «The Ego Identity Status Approach to Ego Identity», In : *Ego Identity : A handbook for Psychological Research*. MARCIA J.E., WATERMAN A.S., MATTESON D.R., ARCHER S.L. & ORLOFSKY J.L. (1993) Springer-Verlag.
- MATHIEU J.E. & FARR J.L., (1991) «Further Evidence for the Discriminant Validity of Measures of Organizational Commitment, Job Involvement and Job Satisfaction», *Journal of Applied Psychology*, 76, 1, 127-133.
- MEYER J.P., ALLEN N.J. & SMITH C.A., (1993) «Commitment to organizations and occupations : extension and test of a three-component conceptualization», *Journal of Applied Psychology*, 78, 538-551.
- MONE M.A., (1994) «Relationships between self-concepts, aspirations, emotional responses, and intent to leave a downsizing organization», *Human Resource Management*, 33, 281-298.
- MORROW P.C. & MCELROY J.C., (1986) «On assessing measures of work commitment», *Journal of Vocational Behavior*, 28, 214-218.
- MORROW P.C. & WIRTH R.E., (1989) «Work commitment among salaried professionals», *Journal of Vocational Behavior*, 34, 40-56.
- O'NEILL B.S. & MONE M.A., (1998) «Investigating Equity Sensitivity as a Moderator of Relations Between Self-Efficacy and Workplace Attitudes», *Journal of Applied Psychology*, 83, 5, 805-816.
- OGILVIE J.R., (1986) *The Role of Human Resource Management in Predicting Organizational Commitment*. Group & Organization Management, Newbury Park, dec.
- PAPINI D., (1994) «Family interventions», in : S. Archer (Ed.), *Interventions for adolescent identity development*. Newbury Park, CA : Sage.

PORTER L.W., STEERS R.M. & MOWDAY L.W., (1979) «The measurement of organizational commitment», *Journal of Vocational Behavior*. 14. 224-247.

SAINSAULIEU R., (1977) *L'identité au travail*. Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

SCHLOSSBERG N.K., (1989) «Marginality and mattering : Key issues in building community», *New Directions for Student Services*, 48, 5-15.

THEVENET M., (2001) *Le plaisir de travailler*. Editions d'Organisation.

VON GLINOW M.A., (1985) «Rewarding strategies for attracting, evaluating, and retaining professionals», *Human Resource Management*, 24, 2, 191-206.

**Le «commitment» organisationnel :  
du management rationnel au management  
par circonstances**

Une étude de cas globale du downsizing dans  
le secteur public canadien et français

---

Adnane Belout, Shimon L. Dolan  
& Jean-Luc Cerdin

Plus que jamais une rigueur dans les modes de gestion s'impose aux organisations qui subissent des pressions de plus en plus vives et pour lesquelles les aléas de la conjoncture économique tendent à menacer leur survie. En effet, la globalisation des marchés, la compétition très rude, les tendances démographiques, l'évolution des mentalités, le poids de la législation sont autant de facteurs d'évolution qui corroborent ce besoin inébranlable de rationalité, d'efficacité et d'efficience dans les pratiques de gestion (DESSLER et TURNER, 1992). Depuis les années 80, plusieurs spécialistes ont reconnu que le succès organisationnel était aussi lié à l'efficacité de la gestion des ressources humaines et donc aux politiques et pratiques mises en œuvre dans ce domaine par les entreprises (DOLAN et col, 1996). Cette reconnaissance a donné un élan à l'amélioration des approches pour mesurer l'efficacité de la gestion des ressources humaines. Avec le repositionnement stratégique de la GRH et son rôle central dans les entreprises (CROZIER, 1994), la question de l'évaluation de son efficacité devient un vecteur de progrès incontournable (CASCIO, 1991 ; FITZ-ENZ, 1986 ; TSUI & GOMEZ-MEJIA 1987).

Aujourd'hui, le gestionnaire soucieux d'une évaluation de l'efficacité des organisations, se heurte souvent à un obstacle lié à la définition même de l'efficacité de la GRH (CAMERON, 1983). Cette difficulté rend difficile le choix par les gestionnaires de certaines politiques RH qui peuvent varier

selon les conjonctures économiques et qui affectent indéniablement le développement social et économique des organisations. Ainsi, en période de croissance, les gestionnaires optent souvent pour une gestion du personnel équilibrée et appliquent, en vue d'une efficacité maximale, des politiques pour attirer les meilleurs candidats, stabiliser les effectifs, former les employés à potentiel, récompenser ceux qui améliorent le rendement, motiver le personnel et répondre à ses attentes. Dans cet esprit, conscientes des impacts de la loyauté des employés (commitment) sur le succès organisationnel, les entreprises tentent de développer un bon climat social et de réduire la propension des employés à quitter leur travail. D'ailleurs, notons à cet effet que plusieurs auteurs ont mis en relief le lien étroit entre la loyauté des employés et la performance des organisations (MOWDAY et al. 1982).

Or, depuis ces dernières années, le contrat psychologique entre les employés et les employeurs a été rompu par les organisations. Celles-ci ont fait face à un environnement de plus en plus dynamique où les conditions de survie ont été draconiennes. Leur succès a été dès lors tributaire de leurs capacités à établir des relations viables avec leur milieu et à s'adapter aux turbulences. Les gestionnaires ne pouvant être réfractaires à ces influences et conditions, ont été astreints à développer des méthodes d'analyse et des techniques pour affronter les crises. Cette conjoncture a mis en relief un changement notable dans la perception du concept d'efficacité, alors peu défini, dans les organisations (CAMERON, 1994). Si on considérait jadis que les grandes organisations étaient les plus performantes, que l'expansion passait par le recrutement des ressources humaines, leur maintien et leur loyauté, actuellement les experts tablent sur la rationalité et l'outrance, la flexibilité des structures, l'efficacité des ressources et le nivellement scientifique du personnel. En effet, de plus en plus toute dépense d'exploitation excessive et toute perte de productivité est perçue comme une menace pour la survie des entreprises. Cette gestion plutôt mécaniste des ressources humaines, basée sur des indicateurs d'offre et demande de travail, a nourri un réflexe systématique, voire une culture nouvelle chez les entreprises, qui consiste à vouloir recourir machinalement à la réduction de la force de travail quand l'activité globale diminue. Cette volonté d'équilibrer l'offre et la demande de travail par une planification rigoureuse des ressources humaines, voire de maximiser des revenus anticipés, pose avec acuité, encore une fois en gestion des ressources humaines, le dilemme de la conciliation des impératifs sociaux

et des exigences économiques et la manière de gérer une telle situation (DOLAN et col., 2002).

Les entreprises essaient donc de gérer en fonction de la conjoncture. Elles développent une culture de la rationalité souvent incompatible avec une gestion sociale intégrant les attentes des employés et les impératifs sociaux. Cette situation soulève la question délicate de la gestion des équilibres des intérêts des parties en présence (Mc LEAN PARKS, & KIDDER, 1994). Comment bâtir une gestion du personnel stable et équilibrée malgré les aléas de la conjoncture qui, en période de crise, font miroiter des économies de coûts de main d'œuvre considérables, par le biais des coupures d'emplois ? Ces turbulences conjoncturelles condamnent-elles les entreprises à une gestion d'intérêts divergents, voire incompatibles, avec leurs employés, qui se résoudra selon les cas et les circonstances du moment ?

Dans ce chapitre, l'objet premier de notre réflexion est de rappeler l'importance du *commitment* (loyauté) pour les organisations qui veulent bâtir une gestion des ressources humaines efficace et préparer un terrain fertile en vue d'une implication plus grande des employés dans l'atteinte des objectifs organisationnels. Le but est aussi de souligner avec force que de tels efforts, entrepris par les gestionnaires pour renforcer l'efficacité de la GRH, s'estompent et deviennent caduques et incohérents lorsque les organisations développent une culture du recours systématique au *downsizing*, voire une sorte d'anorexie organisationnelle. Ce phénomène de réductions des effectifs a pris l'apparence d'un processus continu et intégré aux styles de gestion des entreprises. A cet effet, Mowday (2000) rapporte que la loyauté des employés est un besoin réel pour l'efficacité des organisations qui doivent stabiliser leurs effectifs et s'assurer d'un personnel intégrant une culture fidèle à leurs traditions et coutumes. La stabilité de l'emploi est en l'occurrence indéniablement un facteur déterminant de la loyauté des employés. Une recherche empirique de Ashford & al. (1989) a corroboré que l'insécurité de l'emploi peut avoir un impact direct sur la baisse du niveau de loyauté des employés.

Finalement, nous identifierons et répertorierons les stratégies développées vis-à-vis du personnel par les entreprises qui doivent recourir à la réduction des effectifs afin d'atteindre une meilleure flexibilité, de diminuer leurs coûts et de demeurer compétitives. Plus précisément, il s'agit de confronter la réalité des faits observés dans deux entreprises du secteur public (Hydro-Québec et EDF) au niveau de leur gestion du *downsizing*. Sur le plan méthodologique, cette recherche s'appuie sur la

littérature existante traitant de la question des réductions d'effectifs, de l'effet de ces réductions sur les employés et des stratégies développées par les entreprises dans ce cadre. Nous tenterons de répondre plus précisément aux questions suivantes :

- Q1 - Quels sont les effets des réductions d'effectifs sur les employés en général (survivants), et spécifiquement sur leur niveau de commitment (loyauté) ?

- Q2 - Quelles sont les stratégies susceptibles de permettre de sécuriser les employés face à leur emploi et de préserver leur niveau de commitment ? Quelles stratégies s'offrent aux entreprises qui ont décidé de réduire leur taille ?

- Q3 - Quels sont les facteurs qui expliquent que certaines organisations sont plus efficaces que d'autres dans leur gestion du downsizing (en minimisant notamment les effets négatifs pour les employés et pour elles-mêmes) ?

Rappelons que le downsizing (ou la réduction des effectifs) apparaissait depuis déjà les années 80 et 90 comme une pratique moderne relevant des styles de gestion et d'administration des entreprises. Perçu par la plupart des acteurs économiques comme un phénomène conjoncturel et transitoire, le downsizing s'apparente désormais à un processus intégré aux styles de gestion des entreprises et aux systèmes de valeurs de leurs dirigeants. D'une manière plus générale, le downsizing reste aux yeux des gestionnaires la solution rationnelle pour faire face aux défis de la compétitivité. De nombreuses recherches ont cependant mis en exergue les aspects négatifs liés à une réduction des effectifs dès lors que cette dernière s'effectue dans un cadre non planifié et n'est pas sous-tendue par une stratégie d'ensemble. Certaines entreprises, qui ont mieux planifié leur réduction des effectifs, ont réduit les conséquences économiques du downsizing (baisse de la productivité, affaiblissement, profits). Elles ont cependant difficilement atténué les aspects sociaux négatifs d'un tel processus. Ainsi, une des conséquences majeures sur les organisations se mesure en termes de perte de loyauté (commitment) de la part des employés (survivants). Ces entreprises ont de plus perdu le respect de ceux qui furent contraints de les quitter. Cette perte de respect est d'autant plus sensible vis-à-vis des organisations qui ont octroyé des compensations raisonnables et qui ont géré ce processus dans le respect de la dignité des employés. Selon Belout et col. (2000) le downsizing représente une

rupture du contrat psychologique qui existe entre les employés et l'organisation.

Si le downsizing reste une pratique courante du secteur privé, force est de constater que depuis cette dernière décennie, le downsizing est de plus en plus utilisé dans le secteur public remettant en cause toute une culture de sécurité de l'emploi, de stabilité de carrières et de loyauté envers les organisations. A titre d'exemple, récemment au Québec, outre les compressions dans la fonction publique (ministères), près de douze hôpitaux ont fermé leurs portes ou ont fusionné au même titre que certains organismes publics européens du domaine de la santé. Le but de ce chapitre est de porter un regard nouveau sur les conséquences du downsizing au niveau de la loyauté organisationnelle, et ce, dans un contexte public. Cette réflexion sera alimentée par une analyse partielle de deux multinationales du secteur public au Canada et en France, à savoir : Hydro-Québec et EDF.

### **Le commitment et l'efficacité organisationnelle**

S'il existe plusieurs typologies du commitment et un regain de recherches sur la loyauté des employés, notamment les antécédents, c'est qu'il y a une forte croyance de la part des dirigeants que la maîtrise de ce phénomène augmentera la productivité, réduira l'absentéisme et le roulement, améliorera le climat de travail, réduira les conflits etc. Notre but n'est pas de décrire ces typologies de manière exhaustive, mais plutôt de rappeler les principales tendances. Mowday et col. (1982) ont défini le commitment comme l'intensité relative de l'identification des individus et leur engagement vis-à-vis des organisations. Salancik (1977) décrit le «commitment» comme un état d'esprit (ou état d'âme) par lequel un individu se sent attaché par ses valeurs, coutumes, codes sociaux et comportements à une organisation. Le «commitment» est aussi défini comme une attitude qui rapproche l'identité de l'individu à la culture d'une organisation. Rappelons finalement que traditionnellement, il est reconnu que le «commitment» est synonyme de loyauté organisationnelle. Logan (1984) définit la loyauté comme un lien qui rapproche et soude l'employé à son organisation même si économiquement cela n'est pas rentable pour lui. Enfin, Porter et ses collègues (dans Mowday et col., 1982) présentent trois caractéristiques fondamentales du commitment, à savoir : (1) l'adhésion aux valeurs de l'organisation ; (2) la prédisposition

d'exercer des efforts au nom de l'organisation ; (3) le désir de demeurer un employé de l'organisation.

Le «commitment», dans le sens de loyauté, a fait l'objet de plusieurs recherches. Selon, Bettache (2000), généralement les auteurs relient l'importance de la loyauté organisationnelle à deux hypothèses : 1) les employés deviennent attachés à leur organisation surtout lorsque leurs attentes prioritaires sont satisfaites (PORTER & al, 1974) ; 2) il existe un contrat psychologique entre les employeurs et les employés signifiant faisant naître des obligations des uns envers les autres (MORRISON & ROBINSON, 1997). Or, certains experts ont mis en garde les organisations contre les risques d'une rupture de ce contrat psychologique qui est le pilier et le ciment même de la satisfaction et de la loyauté des employés. Dans une étude réalisée dans le secteur bancaire, Saba, Guérin & Wils (1992) mettent l'accent sur l'importance de diminuer l'insécurité de l'emploi des employés car cette insécurité peut constituer une source d'insatisfaction envers la carrière, sachant par ailleurs que la satisfaction envers la carrière est une source potentielle d'attachement au secteur d'activité. Tel que rapporté par Bettache (2000), Etzioni (1961) a établi un lien entre la loyauté organisationnelle définie comme «l'attitude de conformité des employés aux directives de l'organisation et au style d'exercice du pouvoir de l'organisation». Deux types de loyauté en fonction du pouvoir sont discernés :

- la loyauté dite aliénante définie avant tout comme une attitude de loyauté face à un pouvoir punitif ;
- la loyauté dite calculée définie comme une attitude de loyauté basée sur des intérêts réciproques ;
- la loyauté dite morale définie comme une attitude de loyauté fondée sur l'intériorisation des buts et de la culture organisationnelle.

Plusieurs études ont fait ressortir l'existence d'une relation entre la satisfaction au travail et le «commitment» organisationnel. Toutefois, des désaccords persistent entre les chercheurs sur le sens de la relation entre les deux concepts. Pour certains chercheurs le «commitment» est une attitude d'une portée à long terme dont le développement est lent, contrairement à la satisfaction qui est une réponse affective instable liée à l'environnement organisationnel. Ceux-ci suggèrent d'ailleurs que la satisfaction est un antécédent du «commitment». Ce n'est que récemment que Mathieu (1991) a

étudié la relation entre la satisfaction et le «commitment» dans les deux sens par le biais d'un premier modèle qu'il révisa par la suite. Ses conclusions sont que les relations d'influence sont réciproques. Dans une autre perspective, certains académiciens ont mené des études pendant cinq mois dans le milieu hospitalier auprès d'infirmières et obtenu des résultats contredisant les études ci-dessus mentionnées. La satisfaction serait une résultante du «commitment» et non son antécédent. Bateman et Strasser (1984) écrivaient : «*There is evidence that overall satisfaction is not a cause but rather a result of it... the unequivocal result of the bivariate analysis brings into question arguments made by previous researchers who view commitment as time-lagged outcome of employee satisfaction* (page 854)».

Cependant d'un point de vue théorique, le «commitment» et la satisfaction ont été surtout utilisés comme variables dépendantes dans de nombreuses recherches. Au sein de plusieurs modèles, l'étude de la relation «commitment»/satisfaction visait une meilleure compréhension d'expériences de travail entraînant certains résultats particuliers tels que l'absentéisme ou le roulement. Au niveau pratique, la connaissance des liens entre ces deux variables est capitale pour définir des interventions organisationnelles. A titre d'exemple, puisque le «commitment» influe (positivement) sur la satisfaction, il serait plausible pour les gestionnaires de définir un plan d'action pour agir sur le «commitment» afin de faire varier la satisfaction dans le sens voulu. Selon Bettache, on peut identifier deux types de recherches, celles qui considèrent la variable «commitment» comme une variable indépendante et celles qui considèrent la variable «commitment» comme une variable dépendante. Le tableau 1, p. 410, présente certaines études sur les antécédents du «commitment».

### **Le downsizing : une nouvelle culture ?**

Le concept de downsizing renvoie à une réduction d'effectifs (ou de la force de travail) décidée par un employeur. Selon Appelbaum, Simpson et Shapiro (1988), le downsizing apparaît dès qu'une organisation traverse des difficultés financières, introduit des changements technologiques ou doit améliorer sa compétitivité. Dans un contexte de compétition internationale de plus en plus accrue caractérisant la dernière décennie, le réflexe des organisations a été de réduire les coûts et en particulier ceux afférents à la main-d'œuvre afin d'assurer leur propre survie.

Tableau 1 : Le commitment comme variable dépendante  
(Reichers, Arnon E, 1985, p. 466)

Chercheur (s)	Année	Échantillon	Antécédents (corrélations)
Grusky	1966	Managers secteur privé	Coûts, récompenses
Kiesler & Sakumura	1966	Étudiants	Récompenses extrinsèques (-)
Brown	1969	Employés-public	Besoin de satisfaction
Lee	1969 1971	Scientifiques	Ancienneté, cohérence buts organisationnel et personnel prestige
Hall, Schneider & Nygren	1970	Forestiers	Satisfaction d'appartenance et besoin de sécurité.
Sheldon	1971	Scientifiques	Âge, ancienneté, position
Hrebiniak & Alutto	1972	Enseignants, infirmiers	Rôle du stress (-) Satisfaction de l'emploi, ancienneté
Alutto, Hrebiniak & Alonso	1973	Enseignants, infirmiers	Investissements (âge, éducation, etc.)
Schneider, hall & Nygren	1974	Forestiers	Image de soi, cohérence avec buts organisationnels, ancienneté
Buchana	1974	Managers secteur public et privé	Normes de groupe, compétition au travail, rencontre des attentes, renforcement de l'image de soi, sentiment d'importance personnelle
Wiener & Gechman	1977	Enseignants	Engagement, satisfaction en emploi
Steers	1977	Ingénieurs, scientifiques	Besoin d'accomplissement, caractéristiques d'emploi, normes de groupe.
Stevens, Beyer & Trice	1978	Superviseurs-secteur public	Effet surcharge (-), ancienneté, engagement en emploi
Bartol	1979	Informaticiens	Satisfaction au travail.
O'Reilly & Caldwell	1980	Nouveaux employés (MBA)	Volitionalité et irrévocabilité du choix de l'emploi, satisfaction en emploi
Farrell & Rusbult	1981	Étudiants, travailleurs de l'industrie	Investissements, coûts, alternatives, récompenses.
Morris & Sherman	1981	Travailleurs en santé mentale	Effet du stress (-), efficacité personnelle, âge, scolarité
Welsh & La Van	1981	Employés d'hôpital	Stress de rôle (-), satisfaction au travail, âge, ancienneté.
Rusbult & Farrel	1983	Infirmières et comptables	Récompenses, coûts, alternatives
Fukami & Larson	1984	Journalistes, employés syndiqués	Ancienneté, envergure du travail, stress au travail (-), relations avec superviseur, engagement social.
Stumpf & Hartman	1984	Étudiants, nouveaux employés	Performance, satisfaction en emploi, adéquation homme/poste

Traduction libre par Bettache (2000).

Bien qu'auparavant perçue par la plupart des acteurs économiques comme un phénomène conjoncturel et transitoire, aujourd'hui la réduction des effectifs s'apparente à une nouvelle philosophie de gestion des employeurs qui préconisent un management rationnel optimisant l'atteinte des résultats (extrants), et ce, au moindre coût. Le downsizing devient alors un processus rationnel, continu et intégré aux styles de gestion des entreprises et s'impose de plus en plus comme la solution rationnelle idéale pour faire face aux défis de la compétitivité (stratégies de réduction des coûts). On note parmi les critères de sélection utilisés lors des réductions d'effectifs, l'ancienneté, le rendement, le transfert des compétences et la probabilité de réemploi. Le tableau 3 met en relief le critère d'ancienneté qui est pris en considération dans les décisions de réduction de personnel, tant par les entreprises syndiquées (dans 95% des cas) que par les entreprises non syndiquées (dans 88% des cas). Ce qui signifie que même en situation de très grande compétitivité, la loyauté et l'équité demeurent présentes. Aussi, les critères de rendement et de transfert des compétences apparaissent beaucoup plus au sein des entreprises non syndiquées, ce qui peut traduire une plus grande propension des entreprises non syndiquées à développer leur avantage compétitif.

TABLEAU 2					
Critères utilisés lors des réductions de la force de travail					
Critères	Total	Syndiqués	Non syndiqués	<500	>500
<b>Ancienneté</b>	92	95	88	95	88
<b>Rendement</b>	63	55	75	59	69
<b>Transfert des compétences</b>	63	59	69	77	41
<b>Probabilité de réemploi</b>	29	27	31	41	19

Source : Mc Cune, J.T., Beatty, R.W., 1988.

De nombreuses études ont montré les aspects négatifs liés à une réduction des effectifs dès lors que cette dernière s'effectue dans un cadre non planifié et n'est pas sous-tendue par une stratégie d'ensemble (CAMERON, 1994). Nous noterons parmi ces aspects négatifs la chute de la productivité et la diminution de la loyauté des employés envers

l'entreprise, la faiblesse de la performance des employés dans leur poste de travail, la surcharge de travail pour ceux qui restent, une baisse de la motivation, la remise en cause des projets de carrières, l'anxiété, la difficulté de recruter suffisamment de ressources de qualité après les coupures (coûts de remplacements : exemple le cas actuel des infirmières au Québec).

Cette situation est d'autant plus critique qu'une des méthodes d'évaluation moderne de la gestion des ressources humaines se base sur le degré de satisfaction des clients des DRH. Ce sont donc par exemple les clients internes (ou constituantes multiples) des DRH qui vont permettre d'apprécier le niveau d'efficacité de la gestion des RH (exemple les employés, les cadres intermédiaires, les comités d'entreprises, les représentants syndicaux, etc). Dans cette optique, les clients sont définis comme : «Those parties, actors, claimants or institutions both internal or external to the organization, that exert a hold on it. That is, they either affect or are affected by an organization's actions, behaviors and policies». (TSUI et MILKOVICH, 1987). Durant les années 80, l'approche «Multiple constituency», innovatrice et de style participatif, a gagné de plus en plus d'attention à titre de base théorique pour mesurer l'efficacité des organisations (PFEFFER et SALANCIK, 1978 ; ZAMMUTO, 1982).

Bâtie sur une charpente théorique provenant d'un modèle d'efficacité largement décrit dans la théorie des organisations, soit les «Strategic constituencies models» (CONNOLLY et col., 1980 ; PFEFFER et SALANCIK, 1978), cette vision de l'efficacité véhicule des valeurs et des conceptualisations nouvelles des organisations. Cette méthode tire ses origines d'une école de pensée récente qui reconnaît à certains acteurs le droit de poser un diagnostic sur les prestations et l'efficacité des organisations (CONNOLLY et col., 1980). S'inspirant de ce mode d'évaluation, Tsui (1984) a proposé un cadre théorique en GRH pour mesurer l'efficacité des DRH selon les opinions de leurs propres clients. Une telle vision relie la performance des DRH à l'écart qui peut exister entre les besoins des clients et les réponses que ces DRH fournissent en termes de services. Hirschman (1970), dans sa tentative d'expliquer la perte de vitalité (performance) de certaines organisations, a avancé que la performance de l'organisation se mesure par le niveau de loyauté de la clientèle (dans le sens de «commitment» tel que défini par PRICE et MUELLER, 1986). Dans ce sens, il établit un lien direct entre l'efficacité organisationnelle et la loyauté des clients.

Or, l'approche «Constituantes multiples» est avant toute une approche de mesure d'efficacité organisationnelle. Hirsch (1975) et Pennings (1975) font cas de l'importance de certains groupes externes à l'organisation. Ils reconnaissent avec fermeté que les opinions et la loyauté de ces groupes peuvent affecter l'efficacité et la performance des organisations. Appliquée à la gestion des ressources humaines, Schuler (1988) a indiqué comment un service des RH traditionnel peut évoluer vers un service épousant une orientation-client. L'auteur insiste sur l'implication et l'engagement des acteurs dans le processus d'évaluation. Il dénote aussi la prépondérance du «commitment» des participants (line managers) pour mener à bien des évaluations des services RH dans la Swiss Bank Corporation. Schuler (1988) en fait quasiment une condition de réussite tout en arguant que l'évaluation ne peut qu'être améliorée si le niveau de «commitment» est plus élevé chez les participants.

### **Stratégies de gestion du downsizing et malaise des survivants**

Une fois la décision de réduire les effectifs prise, un des aspects les plus difficiles à affronter par le gestionnaire réside dans la manière de concrétiser cette décision. Certaines compagnies choisiront de congédier les employés en surplus (demande de travail supérieure à l'offre) sans aucune forme de compensation. Dans d'autres cas, les gestionnaires tenteront plutôt de limiter les dégâts en recourant à des stratégies plus douces accompagnées de programmes d'aide aux employés. Nous retraçons au moins six types de plans d'action non exclusifs les uns par rapport aux autres à savoir :

1- Les stratégies de retranchement qui consistent à congédier le personnel en surplus en fonction des critères de performance et des besoins futurs de l'organisation. Les décisions de licenciement seront conformes aux politiques internes de l'organisation (ancienneté, minorités etc.), aux règlements en vigueur (respect des conventions collectives). Ces plans d'action sont plus directs et plus rigides car le but à atteindre est connu de tous les gestionnaires et reste relativement précis.

2- Les stratégies de détachement qui proposent des départs volontaires moyennant l'octroi de primes. L'implantation de telles

stratégies, à l'instar des stratégies de retranchement, peut toutefois se solder par le départ des meilleurs employés, causant alors un préjudice aux organisations (productivité, motivation des survivants, manque de cohésion des équipes de travail). Ce fut le cas de la compagnie Dupont dans laquelle deux fois plus d'employés que ceux prévus ont quitté l'entreprise. L'attrait de certaines conditions de séparation (primes de départs, avantages de préretraite) et la prise de conscience que la sécurité de l'emploi est désormais illusoire, incitent certains, notamment les employés les plus mobiles, à développer des compétences transférables à d'autres entreprises.

3- Les stratégies de survie sont utilisées dans les industries en déclin et/ou quand il y a un espoir de revitalisation du marché potentiel. Le but est de réduire les coûts sans se dessaisir des meilleurs employés afin de protéger le capital humain de l'entreprise. Les gestionnaires sont ici plus ou moins conscients que les coûts de remplacement de certains employés à haut potentiel sont généralement élevés en période de croissance, ce qui nécessite une gestion prudente des équilibres de l'offre et de la demande travail sur le plan qualitatif (compétences).

4- Les stratégies de réaligement sont implantées en cas de forte demande pour un produit ou un service. Dans cette situation, on voit apparaître des transferts intraorganisationnels qui représentent des mouvements d'employés à l'intérieur de l'organisation, quittant leur secteur au profit d'un autre plus performant dans la même entreprise. Certaines organisations décideront de ne pas remplacer tout poste devenu inoccupé pour une période de temps déterminée par prudence et afin de mieux réaligner leur gestion des ressources humaines sur les nouveaux plans stratégiques.

5- Les stratégies de maintien interviennent dans un contexte de reconquête difficile du marché pendant que les entreprises optent momentanément pour un contrôle des coûts. Les pratiques utilisées consistent alors essentiellement à geler de manière uniforme les salaires ainsi que l'embauche. De telles méthodes entachent moins la crédibilité des dirigeants et offrent parfois l'avantage de ne pas perturber outre mesure le moral des employés, si elles sont bien planifiées sur un horizon à court terme et expliquées aux acteurs en présence.

6- Les licenciements peuvent constituer l'ultime recours des employeurs. Ces derniers doivent alors réfléchir aux options possibles de réduction des effectifs, ce qui peut s'effectuer brutalement ou bien selon un échancier en vue de limiter les départs coûteux et pénibles. Pour éviter

les effets néfastes du licenciement, certains experts prônent une gestion préventive du personnel visant à atténuer, voire éviter, les déséquilibres entre l'offre et la demande de travail où les effectifs deviennent supérieurs aux besoins en ressources humaines de l'entreprise. Un rapport de l'AMA (American Management Association) publié en 1991 (tableau 2), montre comment une gestion rigoureuse des mouvements de main-d'œuvre (gel des embauches pour une durée calculée, transferts optimaux, plans de retraites anticipées), de la masse salariale et du partage du travail peuvent aider le gestionnaire à limiter le recours aux licenciements.

Ainsi, force est de constater que dépendamment du type de marché et de la stratégie des entreprises, conception et implantation des plans, les impacts du downsizing sur les entreprises et les employés pourront être différents. Encore aujourd'hui, au chapitre des gains pour les entreprises qui ont géré des réductions d'effectifs, les résultats sont plutôt controversés. Dans les années 90-95 aux USA, moins de 50% de ces entreprises ont reconnu avoir augmenté leurs profits et leur productivité. 75 % des gestionnaires dans ces organisations ont souligné que le moral, la loyauté et la productivité ont chuté de façon notable. En 1998, sur un échantillon de 311 entreprises, Cascio soutenait que les réductions radicales d'effectifs dans les entreprises ne se sont pas avérées efficaces.

De plus en plus, les réductions d'effectifs, même lorsqu'elles permettent aux compagnies de réduire leurs coûts de main-d'œuvre, impliquent des coûts additionnels énormes (coûts de séparation, coûts de remplacement, coûts de formation, coûts associés à des taux de roulement ou à un absentéisme plus élevé, coûts de programmes d'aide, coûts sociaux, etc.). Ces réductions laissent souvent des traces chez les employés qui restent suite aux réductions de poste. Il en est ainsi du syndrome du survivant qui est défini comme un malaise éprouvé par les employés qui gardent leur emploi. La gestion de ces survivants est très délicate pour les entreprises car la loyauté étant affectée, le terrain devient peu fertile pour mettre en place une gestion des ressources humaines efficace.

### ***Quels sont donc les effets des réductions d'effectifs sur les survivants ?***

On appelle survivants les employés qui demeurent au sein de l'organisation suite à une réduction d'effectifs. Ces employés éprouvent

une baisse du moral, une méfiance envers la direction, une baisse de la confiance en soi et surtout un sentiment d'anxiété lié à la crainte majeure de perdre leur emploi à leur tour (MONE, 1994). Les recherches rapportent que les réactions des survivants face aux réductions d'emplois dépendent de plusieurs facteurs dont essentiellement les modes de communication utilisés par l'entreprise lors du downsizing (SMELTZER et ZINER, 1992), l'insécurité perçue vis-à-vis de leur propre emploi (BROCKNER et col., 1992), la baisse de l'estime de soi (BROCKNER et col., 1993) ainsi que le niveau hiérarchique de ces derniers. Beaucoup d'experts s'accordent à dire que l'apparition de ces symptômes chez ce type d'employé est intimement liée à un besoin de sécurité et de justice qui constituent deux principes humains fondamentaux. Examinons les de plus près :

#### *Le besoin de sécurité*

Les experts, à l'image de Maslow, ont expliqué que le besoin de sécurité constitue une des composantes de base de la motivation humaine. Si ce besoin n'est pas satisfait, l'individu se focalise alors entièrement sur le moyen d'obtenir cette sécurité. La réduction des effectifs est perçue, dans cet ordre d'idées, comme une menace contre la sécurité de l'emploi des survivants qui appréhendent désormais de subir le même sort que leurs collègues. Selon Greenhalgh (1982), cette situation d'insécurité transitoire devient beaucoup plus insoutenable car elle se caractérise par une confusion des tâches et des responsabilités. Il serait alors intéressant de comprendre les causes et les conséquences de ce sentiment d'insécurité. Selon Greenhalgh (1983), il est nécessaire :

- D'éclairer l'importance des coupures organisationnelles, car souvent elles sont synonymes de déclin même si elles visent une rationalisation et une adaptation aux nouvelles conditions de l'environnement ;
- De gérer correctement la diminution des effectifs en prenant soin de ne pas perdre les survivants. Ceci par une bonne planification des départs et un meilleur encadrement de ceux qui restent.
- De trouver le moyen de donner aux employés plus d'emprise sur leur travail et leur destinée afin de limiter le sentiment d'insécurité de leur emploi.

Finalement, les gestionnaires doivent intervenir pour éviter que le sentiment d'insécurité de leurs employés se transforme en déclin de leur organisation.

#### *Le besoin de justice*

Le besoin de justice est une caractéristique fondamentale de la nature humaine. L'individu a tendance, en réaction à une injustice, à se ranger du côté de l'auteur ou de la victime selon un processus d'identification à l'un ou à l'autre. Ainsi, les survivants, plus particulièrement ceux qui réagissent de manière plus négative aux réductions d'effectifs, auront tendance à s'identifier aux victimes et à se désengager vis-à-vis de l'organisation, perçue comme l'auteur de cette injustice. Ce désengagement peut se traduire par des comportements dysfonctionnels des employés et entraîner une baisse de la performance générale de l'entreprise. Il apparaît d'ailleurs que le niveau de compensation offert aux victimes par l'entreprise contribue à diminuer l'impact négatif de la réduction d'effectifs sur les survivants (BROCKNER et Co, 1987).

#### *Comment atténuer le malaise des survivants et préserver leur loyauté?*

Quoique le downsizing soit considéré par certains comme une gestion de crise difficile, tant pour les organisations que pour les employés, et que les effets néfastes sont quasi inévitables, il est important pour les gestionnaires confrontés à une telle situation de connaître certains leviers d'action. En effet, pour les survivants, afin d'endiguer leur malaise, les employeurs peuvent entre autres :

- Informer les survivants par des explications rationnelles de l'ampleur de la réduction des effectifs. Ne pas transmettre l'information est susceptible de provoquer l'apparition de rumeurs préjudiciables à l'organisation. C'est pourquoi l'entreprise doit fournir les indications sur les buts stratégiques et les objectifs organisationnels qu'elle poursuit.
- Ecouter les employés pour leur donner l'occasion d'exprimer leurs sentiments, leurs griefs. En faisant preuve d'empathie et de patience à l'égard des employés, les dirigeants peuvent espérer en retour une réaction positive de leur part et restaurer ainsi leur sentiment de sécurité.

- Ne pas oublier que tout gestionnaire est aussi un survivant susceptible d'avoir des réactions similaires à celles des autres employés et de s'interroger sur son propre avenir dans l'organisation. Il s'agit donc aussi de répondre aux besoins de justice de tous, faute de quoi, l'organisation pourrait avoir à affronter un absentéisme et un taux de roulement croissant ainsi qu'une démotivation manifeste (respect des règles et procédures, transparence des politiques en vigueur, etc.).

- Gérer avec sérieux le climat de travail en adaptant les politiques de ressources humaines à la nouvelle situation, et ce, en redéfinissant, en partie ou en profondeur, les rôles de la direction des ressources humaines pour gérer l'après crise (programmes d'aide aux employés, programmes de formation sur mesure, recentrage sur les carrières etc.).

## **Une étude partielle de deux**

### ***Hydro-Québec***

Hydro-Québec, société d'État à vocation commerciale, a pour mission de fournir de l'énergie et d'œuvrer dans le domaine de la recherche, promotion, transformation et économie de l'énergie. Les raisons invoquées par Hydro-Québec pour justifier sa réduction des effectifs de la dernière décennie ont été 1) la volonté de ne pas augmenter les tarifs à la clientèle et 2) le désir d'atteindre une meilleure qualité de service aux clients, et ce, au moindre coût. Pour diminuer ses propres coûts, l'entreprise a prévu de réduire ses effectifs à hauteur de 4 500 à 5000 postes entre 1993 et 2000, pour passer de 23 000 à 18 000 voire 18 500 postes. Les employés syndiqués et non syndiqués ont été visés par la restructuration.

Sur le plan stratégique, l'entreprise a développé un plan de communication en interne et en externe afin de couper court aux éventuelles rumeurs et d'informer au mieux les employés sur la situation qui prévaut et sur ses objectifs. La planification de ces réductions a commencé par des études et des analyses avec implication des gestionnaires. L'information a été communiquée à tous les employés lors de réunions. L'information vient du haut de la pyramide organisationnelle pour atteindre le bas dans un délai d'une semaine au maximum. L'entreprise a eu recours à des réaffectations avec recyclage, des mises à pied, des gels de postes de cadres et de spécialistes ainsi qu'à l'attrition. L'ancienneté a été retenue comme critère de réduction des effectifs. Un

important programme fut mis sur pied pour procéder à de nouvelles descriptions et analyses des postes et à l'évaluation des employés (meilleure adéquation personnes-postes). Des spécialistes en dotation ont procédé à des relocalisations d'employés et au counselling de carrières. Des programmes de formation et de recyclage ont accompagné la réaffectation des employés déplacés. Le recours aux mises à pied n'est effectif que dans les cas où la relocalisation est impossible à réaliser. Ces mises à pied sont faites avec indemnités et concernent un nombre très limité de cas.

La stratégie de réduction des effectifs adoptée par cette entreprise, notamment par l'information des survivants, a entraîné une meilleure mobilisation autour du défi de performance fixé. Au niveau des résultats, la restructuration d'Hydro-Québec semble avoir atteint certaines retombées économiques escomptées, voire une augmentation ou une stabilisation de la performance. Le rapport annuel 1999 d'Hydro-Québec stipule que la compagnie a atteint ses objectifs en remplissant sa mission première qui consiste à mettre à la disposition des québécois l'électricité nécessaire, et ce, à des conditions concurrentielles. Soulignons que ce même rapport officiel précise qu'en 1999 les résultats enregistrés confirment la pertinence du plan stratégique d'Hydro-Québec et «traduisent la qualité de la gestion ainsi que la pertinence des décisions prises». Au niveau purement financier, Hydro-Québec a enregistré à la fin de l'exercice 1999, un bénéfice net de 906 millions de dollars, soit une augmentation de 33,4 % par rapport à l'année précédente (dont les conditions climatiques furent dramatiques et imprévisibles). Comment interpréter ces résultats dans un contexte public canadien jusque là protégé en termes de stabilité d'emplois ? Comment la loyauté des survivants peut-elle se maintenir si le contrat social traditionnel est rompu ? Les entrevues menées n'ont pas permis de déceler des variations significatives à ce niveau. Cependant, force est de constater que des malaises étaient perceptibles quant à l'avenir des survivants, à leur motivation et à leur niveau d'engagement envers l'organisation.

Ainsi Hydro-Québec, malgré une planification judicieuse de ses réductions d'effectifs, apparaît dans le cadre canadien avant tout comme l'auteur de la rupture d'un contrat entre employés et employeurs, et donc d'un équilibre social. Il nous semble opportun dans le cadre de cette réflexion de comparer partiellement Hydro-Québec à Electricité de France (EDF) qui est également une organisation publique opérant dans le même secteur d'activité.

### *Électricité de France (EDF)*

Cette entreprise française et nationalisée du service public, est née en 1946 de la volonté de doter la France d'une entreprise nationale d'électricité. Aujourd'hui, avec un chiffre d'affaires de plus de 190 milliards de francs et plus de 13 millions de clients à l'étranger, EDF est l'une des plus grandes entreprises d'électricité au monde. Entre 1990 et 1999, le nombre de salariés d'EDF est tombé de 120 263 à 114 938, soit une réduction des effectifs de presque 5 % (Rapport de l'Organisation Internationale du Travail, 1998). La recherche par EDF d'une autonomie croissante, sa volonté de rester compétitive et de satisfaire ses clients, ainsi que sa préparation à l'ouverture du marché européen de l'électricité (depuis le 19 février 1999), explique sa restructuration et sa réduction des effectifs depuis les années 90.

Aujourd'hui EDF enregistre de bonnes performances sur le plan économique et financier (exercice 98-99). L'entreprise aborde ainsi l'ère de la concurrence dans des dispositions sereines. D'autant plus qu'en 1998, EDF s'est également attaché à répondre à des enjeux cruciaux : définition du nouveau projet d'entreprise, consolidation des missions de service public, organisation de sa structure, cohésion et motivation du personnel, concentration des actions internationales. Récemment, pour assumer son rôle social, EDF a mis sur pied un plan de recrutement ambitieux prévoyant d'accroître le nombre de salariés par le recrutement de jeunes et l'introduction de nouvelles formes de partage du travail. Galey (1998) rappelle que EDF a créé en 1988 sur l'initiative de la direction générale, le premier observatoire social. Les observatoires sociaux se sont développés dans les entreprises publiques françaises à la suite des conflits sociaux de la fin des années 1980. L'objectif de ces observatoires sociaux serait aujourd'hui notamment de «chercher à comprendre les logiques qui fondent les comportements des acteurs» (GALEY, 1998). Les attitudes des salariés et leurs réactions par rapport aux orientations de l'entreprise sont analysées dans une logique de «compréhension sociale», comme comprendre la nature nouvelle du contrat psychologique dans le secteur public.

La direction d'EDF souhaite que chacun se sente acteur de l'entreprise de demain. Des sondages à l'interne indiquent des résultats mitigés comme l'expose un dossier de Liaisons Sociales (Janvier 2001, pp. 38-42) consacré au management d'EDF. En effet, «57 % des agents pensent qu'ils

vont participer au développement du nouveau chiffre d'affaires, mais 45% craignent aussi de devoir contribuer à l'objectif d'amélioration de la rentabilité». Il est aussi mentionné dans ce sondage interne que «15000 agents ont profité d'un départ anticipé». Enfin l'accord sur les 35 heures marque selon la direction de l'entreprise un rupture avec la politique de suppression d'emplois.

#### *Une analyse comparative partielle*

Malgré ces tableaux plutôt positifs sur le plan financier pour EDF et Hydro-Québec, le rapport de l'Organisation International du travail de 1998 (O.I.T) est nuancé quant aux impacts sociaux. Il montre que dans ces deux entreprises la réorganisation a aussi eu des répercussions relativement néfastes sur le personnel, notamment les licenciements et les transferts qui ont entraîné des changements de résidence ainsi que l'acceptation d'indemnités insuffisantes. Selon ce rapport, la mobilité géographique est restée faible pour le personnel non cadre et son imposition lors des restructurations a été mal vécue. La mobilité professionnelle est souvent préférée et «s'accorde mieux avec la tradition de la logique de grade, qui permet d'occuper un poste en fonction de ses droits à l'avancement sans tenir compte de ses qualités». La charge de travail a augmenté dans les deux cas et les réductions d'effectifs ont créé des problèmes de remplacement en cas d'absence. Cette situation aurait engendré des dysfonctionnements, des erreurs dans le travail et une insatisfaction chez les employés, notamment durant les périodes d'activité intense ou pendant les vacances. Enfin, dans les deux entreprises, une forte pression s'est exercée sur les cadres. On note aussi que dans ces deux cas (selon l'O.I.T, 1998), les cadres ont peu participé aux décisions stratégiques.

Si les raisons invoquées par ces deux géants de l'électricité semblent quasi similaires pour justifier les réductions d'emplois durant la dernière décennie, stabilité ou baisse des prix et satisfaction des clients, cette comparaison partielle nous enseigne que même dans la meilleure gestion du downsizing, il y a souvent des impacts sociaux et psychologiques sérieux et parfois dramatiques (surcharge de travail, stress, danger pour la santé et la sécurité etc.). Elle nous rappelle aussi qu'il faut éviter les conclusions trop hâtives lorsqu'on analyse les impacts du downsizing car les effets importants apparaissent à long terme et les points de vue des acteurs en présence (syndicats, employeurs, employés, associations

diverses, Etat, etc.) peuvent fortement diverger. Au vu de ces considérations et analyses, un bon downsizing pour les employés ne peut être qu'illusoire. Cependant, il revient aux entreprises de mieux gérer et planifier le downsizing lorsqu'elles considèrent nécessaire d'y recourir.

### **Conclusion**

Si les réductions d'effectifs peuvent paraître aujourd'hui nécessaires pour permettre de s'adapter à un environnement compétitif, il faut s'interroger sérieusement sur les impacts sociaux de ce processus et sur la manière à adopter pour être plus efficace, c'est-à-dire réduire les effets négatifs sur l'organisation et sur les employés. Rappelons que dans les années 90-95 aux USA, 75 % des gestionnaires qui ont effectué des réductions d'emplois ont souligné que le moral, la loyauté et productivité ont chuté de façon manifeste.

Dans la fonction publique, les réductions d'effectifs ont fait exploser le mythe de la sécurité de l'emploi et ont provoqué l'altération du contrat psychologique liant les travailleurs aux organisations. La réduction des effectifs ne doit pas être choisie machinalement (une gestion par circonstances sans trajectoire) comme la solution face aux défis de la compétitivité. Dans une optique préventive, les organisations modernes devraient mieux gérer les mouvements de leur main-d'œuvre par catégories socioprofessionnelles et songer aux coupures d'emplois en dernier recours. Pour préserver les équilibres sociaux indispensables au développement de toute organisation et protéger le capital humain, les entreprises devraient moins s'orienter vers des stratégies radicales telles que les licenciements, les stratégies à court terme de réduction de la force de travail, (voir CAMERON, 1994) et se concentrer d'avantage sur des stratégies de maintien telles que le gel des salaires ou des embauches.

Pourtant la raison principale invoquée pour justifier les réductions des effectifs est la réduction des coûts et des prix, notre étude de cas confirme manifestement ce constat. Tel que le souligne Cascio (1993), les réductions d'effectifs ne cesseront pas tant que les coûts des entreprises ne seront pas compétitifs dans leurs marchés respectifs. Or, certaines entreprises ont recours à la réduction d'effectifs en l'absence d'une planification effective, sans politique de formation ni de communication, risquant ainsi de futurs problèmes avec leur personnel. Face à la baisse de la loyauté, du rendement et de la motivation liée au syndrome des

survivants, les directions des ressources humaines doivent donc apprendre à gérer les réductions des effectifs en impliquant davantage les employés dans la planification de ce processus, en formalisant les programmes d'aide et en recourant à des critères perçus comme équitables et majoritairement partagés par les membres de l'organisation. Il s'agit aussi d'informer les survivants par des explications rationnelles de l'ampleur de la réduction des effectifs et de tabler sur la transparence. Transmettre peu ou pas d'information est susceptible de provoquer l'apparition de rumeurs préjudiciables à l'organisation. Les directions des ressources humaines devront continuer à jouer leur rôle de liaison entre la direction générale et les employés et écouter ces derniers pour leur donner l'occasion d'exprimer leurs sentiments. Dans le même ordre d'idées, celles-ci auront finalement le défi de renouveler le climat général de travail en adaptant les politiques de ressources humaines à la nouvelle situation, en redéfinissant les rôles qui leur incombent dans un contexte d'après crise (redéfinitions des missions des DRH, mise en place de programmes de formation sur mesure, recentrage sur les carrières).

### **Bibliographie**

ALUTTO J.A., HREBINIAK L.G. & ALONSO R.C., (1973) «On operationalizing the concept of commitment», *Social Forces*, 51, pp. 448-454.

AMERICAN MANAGEMENT ASSOCIATION, (1991) *AMA Survey on Downsizing : Summary of key findings*. New York : Amacom.

APPELBAUM S.H., SIMPSON R., SHAPIRO B.T., (1987) «The tough test of downsizing», *Organizational Dynamics*, vol. 16, pp. 68-79.

ASHFORD S.J., LEE C., BONKO P., (1989) «Content, causes, and consequences of job insecurity : a theory-based measure and substantive test», *Academy of Management Journal*, vol. 32, n° 4, pp. 803-829.

BARTOL K. M., (1979) «Professionalism as a predictor of organizational commitment, role stress and turnover : A multidimensional approach», *Academy of Management Journal*, 22, pp. 815-821.

BATEMAN T.S., STRASSER S., (1984) «A Longitudinal Analysis of the Antecedents of Organizational Commitment», *Academy of Management Journal*, n° 27, pp. 94-112.

BELOUT A., DOLAN S., (Marrakech 2000) *La Réduction des Effectifs ou Downsizing : Planification des Ressources Humaines ou*

*Gestion de Crise ?* Actes du 2<sup>e</sup> Congrès de l'AGEF et de l'Institut International de l'Audit Social de Paris (I.A.S.), en collaboration avec l'ESSEC-France, pp. 31-42.

BETTACHE M., (2000) *les déterminants de l'engagement organisationnel : une étude dans le milieu de la santé*, Mémoire de maîtrise en relations industrielles, École des Relations Industrielles, Université de Montréal.

BROCKNER J., GROVER S., REED T., DEWITT R., O'MALLEY M., (1987) «Survivor's reactions to layoffs : we get by with a little help from our friends», *Administrative Science Quarterly*, vol. 32, pp. 526-541.

BROCKNER J., GROVER S., REED T., DE WITT R., (1992) «Layoffs, job insecurity, And survivors' work effort : evidence of an inverted -U relationship», *Academy of Management Journal*, vol. 35, pp. 413-425.

BROCKNER J., GROVER S., O' MALLEY M., REED T., GLYNN M., (1993) «Threat of future layoffs, self-esteem, and survivors' reactions: evidence from the laboratory and the field», *Strategic Management journal*, vol. 14, pp. 153-166.

BROWN M.E., (1969) «Identification and some conditions of organizational involvement», *Administrative Science Quarterly*, 14, pp. 346-355

BUCHANA B., (1974) «Government managers, business executives and organizational commitment», *Public Administration*, 4, pp. 339-347.

CAMERON,K.S.,WHETTEN,D.,(1983). *Organizational Effectiveness : A Comparison of Multiple Models*, N.Y., Academic Press.

CAMERON K. (1994), «Investigating organizational downsizing : fundamental issues», *Human Resource Management*, vol. 33, pp. 183-188.

CONNOLY T., CONLON E.J., DEUTSH S.J., (1980) «Organizational Effectiveness : A Multiple Constituency Approach», *Academy of Management Review*, vol. 5 (2), pp. 211-217.

CASCIO W.F., (1991) *Costing Human Resources : The Financial Impact of Behavior in Organization*, 2e édit., Kent Publishing, Boston.

CROZIER M., FRIEDBERG E., (1977) *L'Acteur et le Système*, Paris, Le Seuil.

DESSLER G., TURNER A., (1992) *Human Resources Management in Canada*, Prentice hall.

DOLAN S.L., LAMOUREUX G. & GOSSELIN E., (1996) *Psychologie du travail et des organisations*. Gaetan Morin, 500 Pages.

DOLAN, SABA, JACKSON, SCHULER, (2002) *La gestion des ressources humaines*, ERPI, 3ème Edition, Montréal.

ETZIONI A., (1961) *A comparative analysis of complex organizations*. New York. Free Press.

FARRELL D. & RUSBULT C., (1981) «Exchange variables as predictors of job satisfaction, job commitment, and turn over : the impact of rewards, costs, alternatives, and involvements», *Organizational Behavior and Human Performance*, 28, pp. 78-95.

FITZ-ENZ J., (mars 1986) «How to Market the HR Department», *Personnel*, pp. 16-24.

GANDZ J., (1986) *The missing links*. Canadian Business 596, pp. 221-227

GREENHALGH L., (winter 1983) «Managing the job insecurity crisis», *Human Resource Management*, pp. 431-444.

GREENHALGH L., (winter 1983) «Managing the job insecurity crisis», *Human Resource Management*, vol. 22, n° 4, pp. 431-444.

GRUSKY O., (1966) «Career mobility and organizational commitment», *Administrative Science Quarterly*, 10, pp. 488-503.

HALL D. T., SCHEINDER B. & NYGREN H.T., (1970) «Personal factors in organizational identification», *Administrative Science Quarterly*, 15, pp. 176-189.

HIRSCHMAN A.O., (1970) *Exit, Voice and Loyalty : Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge (Mass) : Harvard University Press.

HIRSCH P.M., (1975) «Organizational Effectiveness and the Institutional Environment», *Administrative Science Quarterly*, 20 (3), pp. 327-330.

HREBINIAK L. G., ALUTTO J. G. (1972) «Personal and role related factors in the development of organizational commitment», *Administrative Science Quarterly*, vol 18, pp. 555-573.

KIESLER, SAKUMURA (1966) *Commitment is the binding of the individual to behavioral acts*. p. 349.

LARSON E.W., FUKAMI C.V. (1984) «Relationships between worker behavior and commitment to the organization and union», *Proceedings of the Academy of Management*. pp. 222-226.

LEE S.M. (1969) «Organizational identification of scientists», *Academy of Management Journal*. 12, pp. 327-337.

LEE SANG M., (1971) «Organizational identification of scientists», *Academy of Management Journal*. vol. 14, pp. 213-226.

MATHIEU J.E., (1991) «Across-level Noncursive Model of the Antecedents of Organizational Commitment and Satisfaction», *Journal of Applied Psychology*, vol. 76, n° 5, pp. 607-618.

MCCUNE J.T., BEATTY R.W., MONTAGNO R.V., (1988), «Downsizing: practices in manufacturing firms», *Human Resource Management*, vol. 27, pp. 145-161.

MCLEAN PARKS J., KIDDER D.L., (1994) «Till death us do part... Changing work relationships in the 1990's», In : COOPER, C.L., ROUSSEAU, D.M (Eds.).*Trend in Organizational Behavior*, vol. 1. Chichester : JOHN WILEY, pp. 111-136.

MONE M., (1994), «Relationships between self- concepts, aspirations, emotional responses, and intent to leave a downsizing organization», *Human Resource Management*, vol. 33, pp. 281-298.

MORRIS J., SHERMAN J.D., (1981) «Generalizability of an organizational commitment model», *Academy of Management Journal*, 24, pp. 512-526

MORRISSON E., ROBINSON S., (1997) «When employees feel betrayed: A model of how psychological contract violation develops», *Academy of Management Review*, 22 (1), pp. 226-256.

MOWDAY R.T., PORTER L.W., STEERS R., (1982) *Employee-Organization Linkages*, N.Y., Academic Press.

MOWDAY R.T., (spring 2000) *Chickens, pigs, breakfast and commitment*. OB News, The Organizational Behavior Division, 2000 annual meeting of the academy of management-Toronto.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL, (1998) Rapport annuel.

O'REILLY C., CALDWELL D., (1980) «Job choice. The impact of intrinsic and extrinsic factors on subsequent satisfaction and commitment», *Journal of Applied Psychology*, 65, pp. 559-569.

PENNINGS J.M., (1975) «The relevance of the structural contingency model for organizational effectiveness», *Administrative Science Quarterly*, 20(3).

PFEFFER J., SALANCIK G.R., (1978) *The External Control of Organizations*, N.Y., Harper and Row.

PORTER L. W., STEERS R. M., MOWDAY R. T., BOULIAN P.V. (1974) «Unit performance, situational factors, and employee attitudes in spatially separated work units», *Organizational Behavior and Human Performance*, 15, pp. 87-98.

PORTER L. W., STEERS R. M., MOWDAY R. T., BOULIAN P.V. (1974) «Organizational commitment, job satisfaction and turn over among psychiatric technicians», *Journal of Applied Psychology*, vol 59, n° 5, pp. 603-609.

PRICE J., MUELLER C., (1986) *Handbook of Organizational Measurement*, D.C. Heath and Company, pp. 70-82.

RUSBULT C.E & FARRELL D., (1983) «A longitudinal test of the investment model : The impact of job satisfaction, job commitment and turnover of variations in rewards, costs, alternatives and investments», *Journal of Applied Psychology*, 68, pp.429-438.

SABA T. & GUÉRIN G. & WILS T., (1992) «Facteurs explicatifs de l'attachement à un secteur d'activité : le cas des cadres et des professionnels d'une institution bancaire canadienne», *Revue de gestion des ressources humaines*, n° 4, octobre, pp. 13-20.

SALANCIK G. R., (1977) «Commitment and the control of organizational behavior», in : B.M. STAW and G. R. SALANCIK (Eds.). *New Directions for Organizational Behavior*. Chicago : St Clair Press.

SALANCIK G. R., (1977) «Commitment is too easy», *Organizational Dynamics*, pp. 62-80.

SCHEINDER B., HALL D.T. & NYGREN H.T., (1974) «Self image and job characteristics as correlates of changes organizational identification», *Human Relations*, 24, pp. 397-416.

SHELDON M.E., (1971) «Investments and involvements as mechanisms producing commitment to the organization», *Administrative Science Quarterly*, 16, pp. 143-150.

SCHULER R.S., (1988) «A Case Study of the HR Department at Swiss Bank Corporation : Customerization for Organizational Effectiveness», *Human Resource Planning*, vol. 11 (4), pp. 241-253.

SHELDON J.E., ABELSON M.A., (1971) «Investments and Involvements as Mechanisms Producing Commitment to the Organization», *Administrative Science Quarterly*, vol. 16, pp. 143-150.

SMELTZER L., ZINER M., (1992), «Development of a model for announcing major layoffs», *Group and Organization Management*, vol. 17, pp. 446-472.

STEERS R. M., (1977) «Antecedents and outcomes of organizational commitment», *Administrative Science Quarterly*, 17, pp. 46-56.

STEVENS S. M., BEYER J.M., TRICE H.M., (1978) «Assessing personal role and organizational predictors of managerial commitment», *Academy of Management Journal*, pp. 380-396.

STUMPF S.A. & HARMAN K., (1984) «Individual exploration to organizational commitment or with drawal», *Academy of Management Journal*, 27, pp. 308-329.

TSUI A., (1984) «Personnel Department Effectiveness : A Tripartite Approach», *Industrial Relations*, vol. 23, n° 2, pp. 184-197.

TSUI A., GOMEZ-MEJIA L.R., (1987) «Evaluating the Human Resource Effectiveness», in : Dyer, L.(ed.), *Human Resource Involving Roles*, Vol. 1, Washington D.C., pp. 187 - 227.

TSUI A., MILKOVICH G.T., (1987) «Personnel Department Activities : Constituency Perspectives and Preferences», *Personnel Psychology*, vol. 40, pp. 519-537.

WELSH H. P., LAVAN H., (1981) «Interrelationships between organizational commitment and job characteristics, job satisfaction, professional behavior and organizational climate», *Human Relations*, vol. 34, n° 12, pp.1079-1089.

WIENER Y. & GUECHMAN A.S., (1977) «Commitment : A behavioral approach to job involvement», *Journal of Vocational Behavior*, 10, pp. 47-52.

ZAMMUTO R.F., (1982) *A Comparison of Multiple Constituency Models of Organizational Effectiveness*, Working Paper, National Center for Higher Education Management Systems, Boulder, Colorado.

ZAMMUTO R.F., (1982) *Assessing Organizational Effectiveness : Systems Change, Adaptation and Strategy*, Albany, N.Y. : Suny-Albany Press.

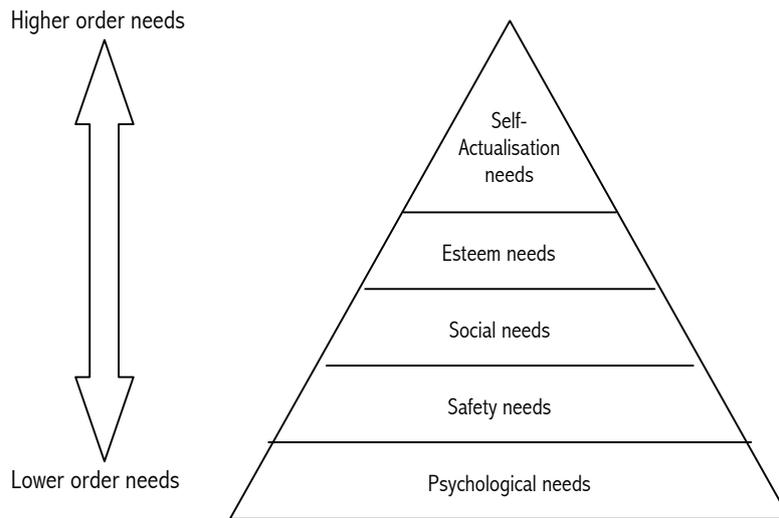
## Motivation at work : the example of NPM reforms in the European Commission

---

Dr Aodh Quinlivan & Ms Emmanuelle Schön

### Introduction : Motivation

Motivation is a complex concept, reflecting the fact that people are motivated by many different, and sometimes contradictory, things. Greenberg (2002) notes that «scientists have defined motivation as the process of arousing, directing, and maintaining behaviour towards a goal». The most basic human motivation is to fulfil one's needs and the frequently-quoted research in this regard is Maslow's Need Hierarchy Theory (MASLOW, 1972). Maslow presents higher-order and lower-order needs as classified in a five-tier hierarchy. The needs are activated from lowest to highest and the fulfilment of one need immediately triggers the next in the hierarchy.



*Source : Greenberg (2002)*

Although widely discovered and accepted, Maslow's theory is not without its critics and there is little research evidence to support the

contention that the needs fall into a neat pyramid. Rowan (1998) argues that the pyramid is one of the worst things that has ever happened to the theory and may not even reflect what Maslow had intended (ROWAN, 1998).

The benefit of Maslow's work is in showing that people have different motivational needs and there may vary over a life cycle. Also, Maslow has proved a catalyst in inspiring the research of Alderfer (1989), McGregor (1977), Herzberg (1957), McClelland and Burnham (1995).

Presently, Locke's Goal Theory of Motivation LOCKE, 2000), Vroom's Expectancy Theory (VICTOR, 1990) and Adams's Equity Theory (ADAMS, 1965) have become significant research works in highlighting motivation in terms of the decision-making process through which motivation takes place.

This research may have extra significance in terms of exploring public sector motivation, an oft-neglected consideration in motivation theory. In order to appreciate the complexity of assessing motivation theory in bureaucratic organizations which have shifted from a Weberian rigid hierarchical model to a more flexible managerial structure, it is crucial to examine the organizational assumptions that shaped the public service throughout the twentieth century.

As set out by Stewart and Walsh (1992), «[t]he emphasis was upon the collective. Equity, justice and impartiality, rather than liberty, were the leading values». Collective values are established out of particular interests. Civil servants are there to provide public goods and serve the community as a whole. Therefore, self-interest is regarded as self-defeating, as philosophers, economists and political scientists demonstrated using «the tragedy of the commons» or «the prisoners» dilemma' models. Motivation theory is typically centred on private sector organizations, ignoring the realization that the public sector has its own purposes and seeks collective action in addressing societal needs as desired through political processes.

Furthermore, a fundamental difference between the public and the private sectors with regards to promoting motivation is outlined by Hughes (1998). He argues that «the public sector has inherent difficulties in measuring output or efficiency in production. It lacks «bottom-line» criteria analogous to profit in the private sector». Even if performance measurement is possible, it is often less meaningful than in the private sector. This is particularly interesting as regards the study of motivation in the public sector since managerial reforms have tried to introduce performance related pay and quality measurements which involve the setting of targets like in the private sector.

Since the 1980s, the public sector settings globally have been challenged by changing politics and ideologies. Much of the change agenda is being driven by a New Right economic ideology which stresses the importance of the market place and the reduction of government and state responsibilities.

Inherent to this doctrine, which has been christened New Public Management (NPM), is the transference of private sector models to the public sector. Potentially there are significant considerations with regard to public sector motivation from this development which seeks to replace the traditional bureaucratic model of public administration with a new world order.

First, definitions of motivation highlight goal attainment but public sector organizations have more complex and ill-defined goals than private sector organizations. The political process is a basic condition of management in the public domain and considerations of the common good often dictate that social criteria are more dominant than commercial ones.

Secondly, there is a vocational element to work in the public sector and employees may possess more varied motivational and psychological needs.

Thirdly, motivation theory highlights esteem needs which are centred on positive reinforcement and rewards for performance. Despite recent changes in the public sector through the application of NPM philosophies, there is very little scope for reward structures in terms of bonuses and pay-for-performance variable plans.

Finally, and most significantly, the distinct purposes, conditions and dilemmas associated with managing in the public sector create a culture which is altogether different to private sector organizations.

This paper seeks to assess public sector culture and motivation through exploring NPM reforms (section 2) as applied in the multi-cultural environment of the European Commission (section 3).

### **NPM reforms and the challenge of motivation in the public sector**

In the last twenty years, the Anglophone doctrine of NPM has swept across many countries, threatening to replace the traditional Weberian model of bureaucracy. It is largely based on private sector models, stressing the use of market mechanisms and competition, and the idea of the citizen as customer. It is important to study briefly the cultural and organizational overhaul that many bureaucracies have experienced to understand the challenge of motivation in the public sector nowadays.

Weber's theory of bureaucracy relies on six principles that modern administrations in the twentieth century followed closely. These include a strict hierarchy in which authority derives from the law, rules and precedents that should be adhered to by full-time legally trained civil servants. According to Hughes (1998), «[t]he existence of the files, the belief in precedent and the basis in law mean that the same decision is always made in the same circumstances. Not only is this more efficient, but citizens, and those in the bureaucratic hierarchy, know where they stand». Equality and fairness are considered as core values of this model.

From the 1970s, bureaucracies encountered increasing criticism in most developed countries. NPM was developed in reaction to ideological, theoretical and global challenges (HUGHES 1998).

The New Right ideology in the early 1980s put the scale and scope of government under attack. At a time of economic recession, government was seen as being too big and consuming scarce resources. It was involved in a large number of activities which, it was felt, could be delegated or ceded to the private sector. Inefficiency, waste and mediocrity were too often associated with the public sector.

Simultaneously, economic theories like public choice and principal/agent were largely used as a basis for rationalization and reform by governments and policy advisers. Efficiency, effectiveness and economy became known as the three Es and regarded as the keys to successful management of the public sector.

Equally, globalization has played a role in the development of NPM, forcing private companies to increase their competitiveness. Therefore the public sector was obliged to follow.

As a concept, NPM is broad and ill-defined. It is a convenient all-encompassing term which most authors define by listing a number of elements like executive agencies, performance indicators, purchaser-provider separation, performance-related pay, market-like mechanisms (GREVE, JESPERSEN, 1999). Hood (1991) associates NPM's popularity with four other administrative «megatrends», which he lists as being attempts to downsize governments, the shift towards privatisation and contracting out, the development of automation and the promotion of globalization. This popularity is also analysed and explained by DiMaggio and Powell (1991), as quoted by Hood (1998). They conclude that «organizations in general are subject to «isomorphic' processes which cause them to resemble one another». Public sector organizations are not immune to this phenomenon and NPM changes are heavily driven by «mimetic» processes. However, NPM cannot claim universality. As pointed out by Pollitt (2000) Flynn and Strehl (1996) and Kickert (1997), managerial reforms have

been implemented within a politico-administrative context specific to each country. The structural, functional and cultural dimensions of the state in which NPM is applied have an impact on the kind of ideas which are taken up and the scope and depth of their implementation. It is not a case of one homogeneous paradigm being applied worldwide but more a «policy convergence» (COMMON, 1998) from countries experiencing similar economic pressures. Even the OECD, who in 1995 declared that a new international paradigm for public management had emerged, observes in its 2001 *Government of the Future* report that there is «no 'one-size-fits-all' solution across countries».

The main criticism that has been levelled against NPM is that it tends to overlook the differences between the public sector and the private sector, assuming that market solutions can be applied uncritically to both sectors. It would imply that private sector employees are motivated by the same incentives as public sector employees. However, «[c]onsumerism provides an incomplete and ultimately inadequate language for the public domain», as Ranson and Stewart (1994) underline.

The introduction of NPM in bureaucracies has challenged many of the traditional organizational assumptions mentioned above and more particularly the public service ethos. Richards and Smith (2000) claim that «the New Right's critique of bureaucracy is based on a direct challenge to the notion of public service : individuals are utility maximisers and, therefore, they are motivated by self-interest. But the basis of the public service ethos is idealist not utilitarian and argues that officials subsume their own private interests to the interests of the state». In the context of the British Civil Service, Richards and Smith discuss the constant undermining by the Tory governments of the post-war conception of the Civil Service, based on neutrality, integrity, self-regulation and public, non-pecuniary, service, without the provision of a coherent alternative.

Many public managers, such as Sir Robin Butler (1988), the former Head of the Home Civil Service, have highlighted the danger of casting aside the traditional values of the public service.

In 2001, the European Commission faces the very same challenges. This is not only the result of administrative reforms which have neglected traditional organisational values. It also stems from the difficulty to develop motivation in a multi-cultural organisation, which is defined by a lack of a coherent distinctive administrative culture and operates on constant compromises stifling any dynamic of change. Stevens (1999) demonstrated that the European Commission is insufficiently bureaucratic. A focus on Personnel policy confirms

this statement and advocates for more formal procedures in order to restore staff morale.

### **Developing motivation in a multi-cultural environment**

The European Commission is a unique bureaucracy whose multi-cultural environment makes it difficult to apply standard management solutions. In its formative years, the Commission was hugely influenced by the French model of public administration based on the Weberian precepts of bureaucracy and hierarchical structures. The traditional model is starting to be replaced by «a proliferation of concepts, frameworks and theories» (LANE, 1995), but the «consociational' and multi-cultural nature of the institution represents an obstacle to any dynamic of change because of the difficulty to strike a compromise between the fifteen different administrative cultures of the Member States. The career structure and personnel policies are central to understanding demotivation among European civil servants.

### ***The Commission and New Public Management reforms***

From its inception, the Commission was modelled on the French administration, with its «rigid bureaucratic structures» and a pervasive «informal» system of networks run by powerful *cabinets* (SPENCE, 1994). The original criteria for staff recruitment included competence and integrity but a «key additional requirement in the early days was that staff should be devoted Europeans» (WILLIS, 1982). Shore's (2000) recent research confirms a strong sense of community and *esprit de corps* among staff – even among new recruits. This *esprit de corps* has been shaped by a mixture of French and German civil service practices, which put traditional public service values at the heart of the system.

The Commission's management of human resources, however, has not evolved over the last fifteen years and today the exodus of top-level Commission officials to the private sector is constant. Inefficiencies and lack of accountability make the civil servants compare the Commission with «the French administration of many years ago» (McDONALD, 1998). The 1999 mass resignation of the College of Commissioners amidst accusations of fraud, mismanagement and nepotism was the catalyst for transformation of the European bureaucracy in a radical way. Twenty years later than the EU member countries, the European Commission embarked on the

NPM path in order to bridge the «EU's management deficit» (METCALFE, 2000). There was potential for an overhaul of the incoherent personnel policy to enhance the levels of motivation among employees.

The adoption by the College on 1 March 2000 of the *White Paper on Reforming the Commission*, which was prepared by Neil Kinnock, Vice-President and Commissioner for Administrative Reform, marked the start of a comprehensive and time-tabled reform process aimed at improving the efficiency, accountability and cohesion of the Commission. The reform strategy was divided into three pillars, i.e. balancing priorities with resources, better management of human resources and sound financial management, plus a cross-cutting issue, i.e. ethics.

The most revealing and interesting as regards the question of motivation within the European civil service can be found in an analysis of the second pillar. As early as the late 1970s, the Spierenburg Report stated that informal career management procedures which were appropriate for a small administration were causing low staff morale in a growing administration. During the 1980s, more formal arrangements such as promotion committees (with equal representation of staff) and regular staff evaluation reports were put in place. However informal networks, especially at the more senior level, remain strong, which is having a devastating effect on staff morale and motivation. In 1988 a survey proved that civil servants consider having the right connections as the best way to guarantee promotion, well before staff seniority, ability, qualifications or producing results (STEVENS & STEVENS, 1979).

Accordingly, the Kinnock White Paper claimed that «[t]he modernisation of human resources policy from recruitment to retirement is required for the benefit of staff of all grades». The Commission adopted in October 2000 a schedule of four major human resources reform «packages» which were to be approved over the following three months. The thirty reform proposals are mainly focused on human resources policy but also include further measures to improve financial management, control and audit procedures outlined in the first package. The second package sets out proposals on an improved disciplinary system, equal opportunities and a Whistleblowers' Charter. The third package deals with measures relating to career management like recruitment, training, evaluation and mobility. Finally, the fourth package sets out the Commission's proposals on a new career structure and the pay and pensions' revisions.

This last item has generated strong opposition amongst the European civil servants. The key features of Kinnock's approach are measures to overhaul the Commission's career development system through rewarding high achievers' managerial ability with financial incentives and earlier promotions and cutting back the scope for seniority-based pay increases. This «linear» career system has been criticized by unions.

Learning from the mistakes made by the top officials with earlier reform schemes, a High Level Body comprising representatives from staff unions and administration was formed in March 2001 and met 18 times between then and June 2001 (EUROPEAN COMMISSION, 2001). Consultation and communication were essential for the staff to feel involved and not reject what they would have seen otherwise as another «top-down» reform. The result was a crucial breakthrough with all seven staff unions signing up to the first report from the group at the beginning of July 2001. Cronin (2001) observes that «[a]lthough the biggest labour group, Union Syndicale, threatened a strike when Kinnock's proposals were first announced, it is now edging towards agreement with him». Common ground has been established on recruitment, selection, life-long training and disciplinary procedures, which represent a shift away from the rigid and hierarchical Weberian model and a step towards the current British model of administration with the consequential risks as regards fairness, equality and justice. Furthermore, there is vigorous disagreement regarding changing the career structure, which implies that «the comprehensive reform package is unlikely to come into effect until late 2003 or 2004» (CRONIN, 2001).

Performance-related pay received a particularly frosty reception on the basis that it is difficult to measure output in the public service. Potentially, the NPM-based administrative reforms could have a positive impact in terms of motivation, which would involve a real cultural change in terms of the influence of informal networks in the promotion process. Close attention should be paid to the process of implementation of those reforms to the inclusion of traditional public sector collective values. Otherwise the inevitable consequence would be more disheartenment among European civil servants.

The other major challenge, which is specific to the European Commission, is the development of a coherent and motivational personnel policy which would unify the various national administrative cultures at work in the institution into an original European one. At present, there is only a «shadow of a cohesive administrative culture» (CINI, 1996) within the European Commission, which has also been argued by Shore (2000).

### ***The challenge of nationalities***

Potentially the greatest stumbling block in the implementation of the Kinnock reforms and the enhancement of motivation amongst this multi-talented civil service is the multi-cultural complexity of the Commission.

Ferlie *et al.* (1996, 14) describe organisational culture as «a form of glue» which will ultimately determine the success of strategy implementation. The failure to recognize organizational culture leads to a lack of cohesion and a strengthening of fatalist perspectives. The fatalist critique emerges from cultural theory and is an inherently negative one which holds that the basic problems of public sector management are omnipresent. There must be a suspicion that an entrenched fatalist view is now dominant amongst civil servants in the Commission which will make application of the Kinnock reforms exceedingly problematic.

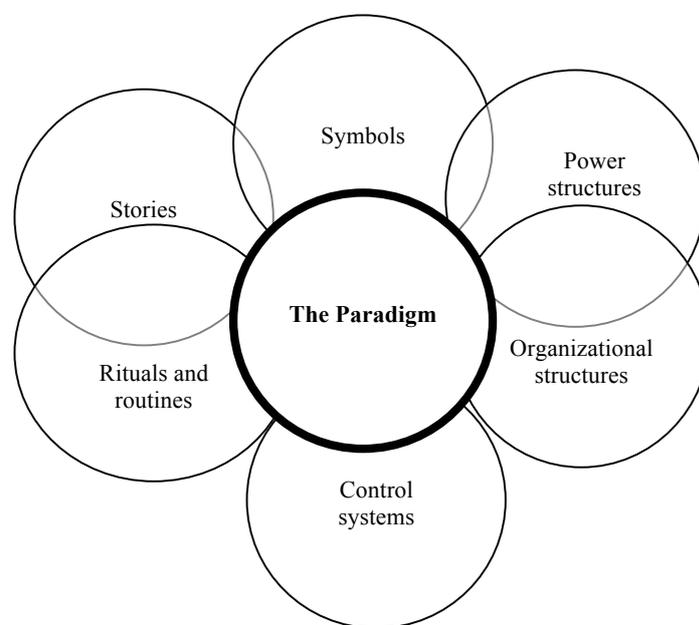
Once established, organizational cultures tend to perpetuate themselves and can have powerful influences. Johnson and Scholes (1997) have developed a cultural web model which seeks to decipher organizational culture. They claim that two dominant strategy development configurations are evident in government/public sector terms. The first one is referred to as «muddling through». The political and cultural dimensions are dominant, resulting in an incremental process of strategy development. Therefore, strategy evolves over time in tune with well established «ways of doing things». On the other hand, the «externally dependent» strategy development configuration put a strong emphasis on political influences. It means that choice is externally enforced with a strategy being developed in response to these forces for change.

It would appear that the Commission is on the verge of moving from the «muddling through» configuration to the «externally dependent' configuration with the fraud report (which led to the resignation of the Santer Commission) representing the primary catalyst or force for change. Johnson and Scholes refer to organizations reaching a *triggering point* which may lead to the enforced choice of shifting configuration. In this case, the resignation of the Santer Commission is the triggering point, influenced by strong political considerations. Often the shift to an externally dependent configuration can be sudden and dramatic with little attention being paid to cultural dimensions. There are obvious associated difficulties with such a sudden movement - Johnson and Scholes (1997) comment

that «all organisations must develop a degree of coherence for them to be able to function effectively». The complex interaction of many diverse cultures within the Commission exacerbates the challenge in understanding the nature of the environment which is to be reformed. Unless the challenge is met, there is an acute danger that an institution can be «captured» by its own culture.

Understanding the culture of an organization is not straightforward because while the strategies and values may be formally written down, the underlying ethos and belief systems tend to emerge only in the everyday conversations and discussions amongst people. While significant political, economic and social changes have been occurring over the past 30 years, the European Commission has tended to muddle through, until the administrative weaknesses could no longer be disguised, culminating in the 1999 resignation.

The Johnson and Scholes cultural web is an analytical tool which seeks to help explain and comprehend the dominant culture within organizations. It is built around interlinked characteristics, as follows :



The previous administrative reform efforts in the Commission were characterised by a top-down imposition in which cultural aspects were assumed rather than examined and rank and file civil servants were not encouraged to take ownership of the reform processes. The

cultural web «is a useful conceptual tool for understanding the underlying assumptions, linked to political, symbolic and structural aspects of an organization». As such, it represents an essential starting point on the road to transformational reform.

Applied to the European Commission it can be argued that it is an institution embedded in its own history, bearing some definite cultural features. Within this understanding is the belief that rituals and symbols are crucially important in creating and maintaining the dominant paradigm and the internal power structures. In this regard, Peters (1998) makes the valid point that redesigning or changing institutions can be more difficult than the initial design. The Commission has developed a political culture of compromise but it is not certain if such a philosophy exists at the administrative level.

### **Conclusion**

«The performance of public sector organizations and the development of user-oriented services depend on two other elements : the skills, effort and motivation of the people who work in them and the organizational arrangements to enable them to do their jobs well» (FLYNN, 1997). The European Commission represents a fascinating case study in examining public sector motivation. In many ways the Commission is a motivational minefield due to its multi-cultural composition and its often-contradictory history with a strong bureaucratic tradition on one hand and an informal, fundamentally inequitable, promotions and personnel policy on the other hand.

The Kinnock reforms are attempting to significantly alter this relationship but may, in themselves, produce conflicting results and a push-pull dynamic. NPM has the capacity to create innovation of relationships but a blurring of distinctions and values.

A current issue in motivation theory is how to deal with a diverse workforce, which is particularly appropriate for the European Commission. A more coherent and equitable promotions and personnel policy will motivate civil servants in the Commission to strive for excellence of performance.

The unique paradox of the Commission, however, is that employees will be de-motivated if traditional public sector values are discarded. Such an understanding is heightened by the multi-cultural nature of the Commission and the realization that it lacks a cohesive European administrative value system in itself.

In this respect, Flynn is correct. Reward for effort is only one part of the equation – equally significant are organizational arrangements

and values. If civil servants in the Commission are demotivated and lack pride in the values of their institution, they will not be empowered to take control of their jobs and working environment. The European Commission faces a complex «catch 22» situation.

### **Bibliographie**

ADAMS J.S., (1965) «Inequity in social exchange», in : L. BERKOWITZ (ed.), *Advances in experimental social psychology*, vol. 2, New York, Academic Press, pp. 267-299.

ALDERFER C., (1989) «Theories reflecting my personal experience and life development», *Journal of Applied Behavioural Science*, California, Sage Publications, pp. 351-366.

Sir BUTLER R., (1988) *Government and good management – are they compatible ?*, London, Institute of Personnel Management.

CINI M., (1996) *The European Commission*, Manchester, Manchester University Press.

COMMON R., (1998) «Convergence and transfer : a review of the globalization of new public management», *International Journal of Public Sector Management*.

CRONIN D., (2001) «Kinnock breakthrough as unions back reforms», *European Voice*, 28 June-4 July.

EUROPEAN COMMISSION, (2001) «Commission Staff Policy reform : Staff Unions and Administration report on results of discussions», 4 July, IP/01/954.

FLYNN N. and STREHL F., (1996) *Public Sector Management in Europe*, London, Prentice-Hall.

FLYNN N., (1997) *Public Sector Management*, London, Prentice Hall.

GREENBERG J., (2002) *Managing Behaviour in Organizations*, (3<sup>rd</sup> edition), New Jersey, Prentice Hall.

GREVE C. and JESPERSEN P.K., (1999) «New Public Management and its Critics. Alternative Roads to Flexible Service Delivery to Citizens», in : L. ROUBAN (ed), *Citizens and the New Governance : Beyond New Public Management*, Amsterdam, IOS Press.

HERTZBERG F. *et al.*, (1957) *Job Attitudes : Review of Research and Opinion*, Pittsburgh, Pittsburgh Psychological Services.

HOOD, C. (1991) «A Public Management for all Seasons ?», *Public Administration*, Oxford.

HOOD C., (1998) *The Art of State : Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford, Clarendon Press.

- HUGHES O., (1998) *Public Management and Administration : an Introduction*, Hampshire, MacMillan Press.
- JOHNSON G. and SCHOLLES K., (1997) *Exploring Corporate Strategy, 4<sup>th</sup> edition*, Hertfordshire, Prentice Hall.
- KICKERT W. (ed.), (1997) *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham, UK ; Northampton, MA : Edward Elgar.
- LANE J.E., (1995) *The public sector – concepts, models and approaches (2<sup>nd</sup> edition)*, London, Sage Publications.
- LOCKE E.A., (2000) (ed), *A Handbook of Principles of Organisational Behaviour*, Oxford, Blackwell.
- McDONALD M., (1998) *Anthropological Study of the European Commission*, Brussels, unpublished report of the European Commission.
- McGREGOR, M., (1977) «The human side of enterprise», in : M. MATTESON and J.M. IVANCEVICH (eds), *Management Classics*, California, Goodyear.
- McCLELLAND D. and BURNHAM D., (1995) «Power is the great motivator», *Harvard Business Review*, Boston, Harvard University, pp. 126-136
- MASLOW A.H., 1972 *Motivation and Personality, (2<sup>nd</sup> edition)*, New York, Harper and Row.
- METCALFE L., (2000) «Reforming the Commission : Will Organizational Efficiency Produce Effective Governance ?», *Journal of Common Market Studies*, Oxford : Basil Blackwell.
- OECD, (1995) *Governance in Transition : Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris, PUMA/OECD.
- OECD, (2001) *Government of the Future*, Paris, PUMA/OECD.
- PETERS B.G., (1998) *The New Institutionalism and Administrative Reform : Examining Alternative Models*, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- POLLITT C. and BOUCKAERT G., (2000) *Public Management Reform : A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- RANSON S. and STEWART J., (1994) *Management for the Public Domain : Enabling the Learning Society*, Hampshire, MacMillan Press.
- RICHARDS D. and SMITH M. J., (2000) «The Public Service Ethos and the Role of the British Civil Service», *West European Politics*, London.
- ROWAN J., (1998) «Maslow Amended», *Journal of Humanistic Psychology*, California, Sage Publications, pp. 81-83.
- SHORE C., (2000) *Building Europe : the cultural politics of European integration*, London, Routledge.

SHORE C., *Building Europe : the Cultural Politics of European Integration*, London, Routledge.

SPENCE D., (1994) «Staff and Personnel Policy in the Commission», in : G. EDWARDS and D. SPENCE (eds), *The European Commission*, Harlow, Longman.

SPIERENBURG D., (1979) *Proposals for Reform of the Commission of the European Communities and its Services*, Brussels, Official Publication of the European Union.

EUROPEAN COMMISSION, (2000) *White Paper, Reforming the Commission COM 200*, 2000.

STEVENS A. and STEVENS H., (1999) *Brussels Bureaucrats ? The Administration of the European Union*, Hampshire, Palgrave.

STEWART J. and WALSH K., (1992) «Change in the Management of Public Services», *Public Administration*, Oxford, pp. 509-517.

VICTOR V.H., (1990) *Manage People not Personnel : Motivation and Performance Appraisal*, Boston, Harvard Business School.

WILLIS V., (1982) *Britons in Brussels*, London, PSI.