

L'approche par les « motivations de service public » : un éclairage particulier sur la motivation au travail des agents publics

De manière générale, la thématique de la motivation au travail fait l'objet de nombreux travaux de recherche depuis plusieurs décennies, mobilisant des disciplines aussi diverses que la psychologie, les sciences de gestion, les sciences économiques ou encore la sociologie.

DE LA DIFFICULTÉ À IDENTIFIER LES CAUSES ET LES CONSÉQUENCES DE LA MOTIVATION

Pour autant, et malgré le développement de nombreux paradigmes explicatifs permettant de mieux appréhender les mécanismes complexes de la motivation humaine, il n'existe pas, à ce jour, de cadre analytique unifié qui permettrait d'identifier, de manière systématique, l'ensemble des causes qui amènent un individu à adopter un comportement motivé dans le cadre de son emploi. Aussi, les divergences théoriques et empiriques restent nombreuses quant aux raisons, ou encore aux motifs, qui font qu'un individu fait preuve, ou non, de motivation au travail. De même, les résultats produits par un comportement motivé ne sont pas toujours clairement établis, rendant délicate toute tentative de généralisation, notamment en regard des effets présumés positifs de la motivation sur la performance et la productivité individuelle et/ou collective. Si un tel constat est à l'image de la complexité de ce concept, un consensus semble toutefois émerger quant à la définition que l'on peut en proposer. Ainsi, la motivation renverrait aux « **forces internes et/ou externes produisant le déclenchement, la direction, l'intensité et la persistance du comportement** » (Vallerand et Thill, 1993).

DE LA LOGIQUE DE MOYENS À LA LOGIQUE DE RÉSULTATS DANS LE SECTEUR PUBLIC

Par ailleurs, si cette question de la motivation au travail est demeurée largement ignorée dans le secteur public – la plupart des travaux ayant été développés pour et dans le cadre des organisations marchandes –, les pressions budgétaires croissantes que connaît la sphère publique,

dans un contexte économique marqué par la crise, posent la question de l'efficacité des modes de gestion des ressources humaines et donc des moyens déployés (ou non) afin d'accroître la motivation au travail des agents publics. Cette réflexion a été relancée en France, suite à l'entrée en vigueur en 2006 de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), une telle réforme budgétaire ayant pour objectif d'encourager le passage d'une « logique de moyens » à une « logique de résultats » par une refonte complète des finances publiques. La question de la motivation au travail des agents publics représente donc un enjeu important des réformes actuelles en management public, ces dernières visant, de manière générale, à accroître l'efficacité de l'action de l'État.

Afin de mieux comprendre quels sont les éléments qui caractérisent la motivation au travail des agents publics, nous souhaiterions revenir ici sur une approche théorique particulière, celle des **motivations de service public**, développée à ce jour principalement dans la littérature anglo-saxonne en management public et en sciences administratives.

LES « MOTIVATIONS DE SERVICE PUBLIC » : UN CONCEPT APPARU AU DÉBUT DES ANNÉES 90

C'est à deux chercheurs américains, Perry et Wise (1990), que l'on doit d'avoir introduit cette notion de motivation de service public comme un des éléments explicatifs du comportement au travail des agents de l'État et du secteur public. Ainsi, ces formes particulières de motivation, distinctes de celles qui animent les agents du secteur marchand, représenteraient une « **prédisposition individuelle à répondre à des motifs portés en premier lieu, sinon uniquement, par des institutions et organisations publiques** ». La notion de « prédisposition » n'étant en rien évidente, impliquant des fondements aux apparences quasi naturelles, on retiendra qu'il est

essentiellement question d'une forme de préférence profonde pour la sphère publique et les missions qui lui sont imparties. Si la plupart des travaux traitant de ce thème adoptent cette première définition, certains auteurs conçoivent également les motivations de service public comme « **une forme de motivation altruiste dirigée envers une communauté de personnes, une État ou encore une nation** » (Brewer et Selden, 1998).

L'introduction par Perry et Wise de cette notion de motivation de service public fait suite à un de leurs questionnements que l'on peut formuler de la manière suivante : n'existe-t-il pas des motivations spécifiques et clairement associées au fait de travailler dans la sphère publique ?

Avant de préciser davantage ce concept de motivation de service public, il est utile de rappeler que l'émergence de cette question, relative à la nature des motivations des agents publics, reflète d'autres débats complémentaires sur le statut et le rôle des administrations d'État et plus largement du secteur public (et de ses agents). Plusieurs problématiques, souvent anciennes, ont ainsi été réactivées au début des années 80, face à la nécessité de moderniser les administrations publiques et de rationaliser leur fonctionnement. Se posa alors la question de savoir s'il existait, ou non, des particularismes propres aux organisations publiques. Dans l'affirmative, était-il pertinent et légitime de les maintenir ? Les organisations marchandes, régies par des mécanismes de marché, ne seraient-elles pas plus efficaces ?

Ces différentes questions sont notamment au cœur des réflexions propres à la nouvelle gestion publique (*New Public Management*), dont les principes ont orienté, de manière plus ou moins marquée, la plupart des réformes mises en œuvre dans le secteur public des pays de l'OCDE. Cette approche repose ainsi sur l'idée qu'il est souhaitable de transférer des outils de gestion de type « marchand » au sein de la sphère publique pour accroître son efficacité. *In fine*, une telle conception suppose l'absence de différences entre organisations publiques et privées, position théorique que partage en outre les théoriciens du « *Public Choice* ».

L'ensemble de ces courants théoriques souscrit à l'idée que les agents se comportent de manière rationnelle et sont, à ce titre, essentiellement motivés par la recherche de leurs propres intérêts, particulièrement économiques. Parallèlement, et en réaction à ce courant « réformiste », plusieurs travaux se sont, au contraire, attachés à souligner les éléments permettant de distinguer les organisations publiques et privées, rappelant, entre autres, que les premières sont au service de l'intérêt général, alors que les secondes ont pour finalité d'accroître leur rentabilité.

Dans cette même perspective, d'autres approches complémentaires ont été développées afin de comparer les préférences des agents des deux secteurs et ce, relativement aux diverses « récompenses » que l'on peut

habituellement attendre d'un emploi. La plupart des résultats obtenus indiquent de manière régulière, du moins dans la littérature anglo-saxonne, que les agents publics valoriseraient davantage les « récompenses intrinsèques » (intérêt du travail, possibilité d'aider les autres, utilité sociale de leur mission, etc.) alors qu'à l'inverse, leurs homologues du secteur marchand attacheraient davantage d'importance aux « récompenses extrinsèques » qu'ils retirent de leur emploi (possibilités d'avancement, haut niveau de rémunération, etc.).

Aussi, en regard de ces différents travaux, on peut retenir l'hypothèse que les organisations publiques ont, des modes de fonctionnement particuliers et, que les agents œuvrant au sein de ces mêmes organisations font preuve de motivations spécifiques et altruistes, en tout cas de façon claire pour certains. Tels sont, en résumé, les principaux fondements de l'approche des motivations de service public proposée par Perry et Wise (1990).

Détaillons à présent la nature de ces motivations. Les deux auteurs distinguent en l'occurrence trois types de motifs pour tenter d'expliquer leurs fondements :

► D'abord, des **MOTIFS RATIONNELS** :

Ainsi, afin d'éviter toute forme de systématisme qui placerait au cœur des motivations de service public des motifs strictement désintéressés, Perry et Wise (1990) précisent que certains agents publics sont avant tout animés par des motifs d'ordre rationnel. Leur choix d'entrer puis de rester dans le secteur public s'expliquerait ici par la maximisation de leur « utilité », comme le fait, par exemple, de participer à la conception d'une politique publique afin de servir les intérêts privés de certains groupes.

► Ensuite, des **MOTIFS NORMATIFS** :

Il est ici question de la volonté d'adhérer à une norme éthique comme le fait d'être au service de l'intérêt général ou de se porter garant d'une certaine équité sociale.

► Enfin, des **MOTIFS AFFECTIFS** :

Ces derniers correspondent à l'attachement émotionnel à voir se réaliser certaines missions (éduquer, soigner, défendre, protéger, etc.), la compassion jouant ici un rôle central.

De manière complémentaire, Perry et Wise (1990) énoncent une série de trois hypothèses qui permettraient de caractériser le comportement attendu des agents publics. Ainsi :

► Plus les motivations de service public d'un individu seraient élevées, plus ce dernier tenterait d'intégrer une organisation publique.

► De même, plus ses motivations de service public seraient importantes, plus son niveau de performance serait élevé.

► Enfin, les organisations publiques dont les membres seraient animés par un niveau élevé de motivation de service public auraient moins besoin de recourir à des outils incitatifs de type « utilitariste » pour gérer la performance de leurs agents. À ce titre, les incitations financières n'auraient que peu d'effet sur la motivation au travail des agents qui éprouvent de fortes motivations de service public.

Au-delà de ces fondements théoriques, il est intéressant de se reporter à la littérature empirique qui vise à appréhender, dans les faits, la réalité de telles motivations.

LA QUESTION DE L'ÉVALUATION EMPIRIQUE DES MOTIVATIONS DE SERVICE PUBLIC

L'appréciation empirique des motivations de service public débutera réellement au milieu des années 90 grâce aux travaux réalisés par Perry (1997) aux États-Unis. Ainsi, et afin de vérifier l'opérationnalité de son concept, l'auteur élabore une échelle de mesure multidimensionnelle des motivations de service public composée de quatre facteurs. Les trois premiers renvoient aux fondements des motivations de service public telles que nous les évoquions (rationnels, normatifs et affectifs), le dernier visant à apprécier « le sens du sacrifice » dont feraient preuve les agents publics.

La construction de cette échelle va alors donner lieu à différents travaux cherchant à en apprécier la validité et la portée. Dans cette perspective, il a été établi que les motivations de service public auraient un effet positif sur la performance des agents. Toutefois, ces résultats reposent sur des indicateurs de performance jugés parfois inadaptés dans la littérature, n'offrant donc pas de démonstration définitive du lien entre motivation de service public et performance individuelle. En revanche, des impacts positifs sur **la satisfaction au travail** ou encore **l'engagement organisationnel** auraient, eux, clairement été observés.

Plusieurs travaux de recherche semblent donc montrer l'existence de motivations de service public qui représenteraient des éléments importants de la motivation au travail des agents, du moins pour une partie d'entre eux. Si ce constat est important, et que les enjeux auxquels il renvoie sont nombreux, notamment quant à la structuration des politiques de gestion des ressources humaines, et plus largement des politiques organisationnelles, il ne doit pas, pour autant, faire oublier qu'il existe d'autres déterminants « plus classiques » qui concourent à la motivation au travail des agents publics. Aussi, et sans prétendre à l'exhaustivité, la variété des tâches, l'autonomie dans l'emploi, la participation aux prises de décisions ou encore la détermination d'objectifs clairs représentent autant d'éléments à même d'influencer la motivation au travail et ce quel que soit le secteur considéré, public ou privé.

Enfin, le sens à donner à ce concept de motivations de service public dépend fortement du contexte institutionnel dans lequel il s'inscrit. Ainsi, cette notion a été développée aux États-Unis et reflète les valeurs qui animent une partie des agents publics américains. Plusieurs travaux soulignent ainsi les difficultés rencontrées pour transposer



ce concept dans un contexte différent, rendant dès lors nécessaire de l'adapter en regard des spécialités nationales et de l'histoire des pays considérés (Vandenabeele, Scheepers et Hondelghem, 2006).

À ce titre, la notion de « valeurs de service public » telle qu'elle est parfois invoquée en France, mériterait d'être davantage circonscrite et pourrait servir de point de départ à un travail d'analyse sur les « motivations de service public » dans le cas français.

Virginie FOREST

Doctorante en sciences de gestion

ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

- Brewer GA, Selden SC (1998), « Whistle blowers in the federal civil service: new evidence of the public service ethic », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(3), p. 413-39.
- Perry JL (1997), « Antecedents of public-service motivation », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(2), p. 181-97.
- Perry JL, Wise LR (1990), « The motivational bases of public service », *Public Administration Review*, 50(3), p. 367-73.
- Vallerand, RJ, Thill, EE (1993), « Introduction au concept de motivation », *Introduction à la psychologie de la motivation*, in Vallerand RJ, Thill EE (éd.), Vigot, Laval, p. 3-39.
- Vandenabeele W, Scheepers S, Hondelghem A (2006), « Public Service Motivation in an International Comparative Perspective: The UK and Germany », *Public Policy and Administration*, 21(1), p. 13-31.