

PYRAMIDES

Revue du
Laboratoire d'Études et de Recherches en
Administration Publique de
l'Université Libre de Bruxelles

N ° 4 - A u t o m n e 2 0 0 1

ISSN 1376-098X

Pyramides

Revue du Laboratoire d'Études et de Recherches en Administration Publique de l'Université Libre de Bruxelles, Av. F.D. Roosevelt 50, CP 135, 1050 Bruxelles

- **Comité de rédaction :**
Gisèle De Meur, *Présidente, Rédactrice en chef*
Muriel Vandembrouck, *Secrétaire de rédaction*
Odile Daurmont, Marianne Dony, Thibaut Duvillier, Philippe Flamme, Jean-Louis Genard, Steve Jacob, Christophe Magdalijns, Jean-Louis Mazy, Alexandre Piraux, Philippe Quertainmont, Alain Trosch
- **Comité de direction :**
Gisèle De Meur, Jean-Louis Genard, Alexandre Piraux, Eric Nachtergaele
- **Comité scientifique :** Paul Claeys, Didier Batselé, Evelyne Lentzen, Nadine Bernard-Lubelski, Francis Magotteaux
- **Rédaction :**
Les articles doivent être envoyés à la secrétaire de rédaction, Muriel Vandembrouck, CERAP - ULB, avenue F.D. Roosevelt 50 CP 135, 1050 Bruxelles (Belgique) ou par email : **cerap@ulb.ac.be**.
Relecture : Sylvie Denoulet
- **Prix et conditions d'abonnement (2 numéros par an) :**

<u>Vente au numéro :</u> (uniquement à titre privé) Belgique : 15 € Etranger : 19 €	<u>Abonnements :</u> Belgique : Privé : 20 € Société : 35 € (2ème exemplaire gratuit)* Etranger : Privé : 28 € Société : 43 € (2ème exemplaire gratuit)*
------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

* Dans le cas d'un abonnement de société, un deuxième exemplaire du même numéro est d'office compris dans l'envoi.

Paiement : virement au compte 210-0429400-33 de l'ULB (av. F.D. Roosevelt 50 - 1050 Bruxelles), avec la mention DB0412000001 suivi du nom de l'abonné.

La reproduction, soit intégrale, soit abrégée est autorisée à condition d'indiquer la source et le nom de l'auteur et d'assurer l'envoi gratuit d'un exemplaire du texte contenant la citation au CERAP. Le CERAP n'assume pas la responsabilité des opinions émises ; celles-ci n'engagent que leurs auteurs.

P Y R A M I D E S

Sommaire du N° 4 - Automne 2001

▪ <i>Éditorial</i> <i>Thibaut DUVILLIER et Alexandre PIRAUX</i>	7
LA MOTIVATION AU TRAVAIL DANS LES SERVICES PUBLICS	
▪ Introduction <i>Thibaut DUVILLIER et Alexandre PIRAUX</i>	11
▪ Motivation, démotivation et transmotation <i>Michel VERSTRAETEN</i>	25
▪ Stratégies méritocratiques et motivation au travail dans la fonction publique <i>Michel AMIEL</i>	43
▪ La motivation, chaînon psychologique manquant à l'économie du travail <i>Claude LEMOINE</i>	57
▪ La motivation des fonctionnaires du Ministère des Finances <i>Annie HONDEGHEM et Myriam PARYS</i>	75
▪ La motivation des collaborateurs dans la fonction publique française <i>Dominique FOUCHER</i>	93
▪ Les technologies de l'information et de la communication : un instrument imparable de motivation des fonctionnaires ? <i>Anne-Marie DIEU et Giseline RONDEAUX</i>	107
▪ Motivational drives of public managers <i>Mirko NOORDEGRAAF</i>	121
▪ Politiques de ressources humaines et sentiment de fin de vie professionnelle : une approche comparative secteur privé / secteur public <i>Eléonore MARBOT et Jean-Marie PERETTI</i>	135

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adhésion négative et perte de sens dans une entreprise publique en mutation <i>Nicole AUBERT</i> 	149
ACTUALITÉ DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rencontre avec Elio DI RUPO 	169
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La G.R.H. : tentative d'application à une collectivité locale, la commune de Jette <i>Paul-Marie EMPAIN</i> 	181
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les particularités de la relation de service au sein des administrations communales. Le cas des départements « population » et « état civil » <i>Isabelle LACOURT</i> 	198
VARIA	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le groupe de travail sur le fonctionnement des institutions bruxelloises. <i>Deuxième phase et accord dit « du Lombard »</i> 	219
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le numéro 5 de <i>Pyramides</i> : La maîtrise de la qualité dans le secteur public 	221
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le numéro 6 de <i>Pyramides</i> : Acteurs associatifs et politiques publiques 	223
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Congrès triennal de l'Association Belge de Science Politique – Communauté française de Belgique (ABSP) 	225
Recommandations aux auteurs	227

ÉDITORIAL

Thibaut Duvillier et Alexandre Piraux

Coordinateurs du numéro

Le numéro 4 de la Revue Pyramides entame un large débat qui porte notamment sur ce qu'il faut bien appeler le mal-être professionnel et donc la démotivation d'une grande partie du personnel dans les administrations publiques.

Ce débat prend place durant une période indéterminée de transition et dans un contexte général de déprime administrative. Beaucoup de fonctionnaires ont en effet intériorisé un discours social stéréotypé mettant en cause leur réelle utilité. Le doute s'est installé dans les esprits quant au sens des missions publiques ainsi que des valeurs collectives (gratuité, égalité, accessibilité) les soutenant.

L'existence même de missions publiques ainsi que l'éthos de service public est mise en cause par certains.

C'est un élément central de l'identité professionnelle qui est atteint « la fierté d'appartenir à une catégorie qui est définie par le service aux autres » alors que paradoxalement, la charge de travail administratif s'accroît.

Toutefois, un des éléments du décor s'est transformé depuis les événements du 11 septembre 2001 avec l'émergence d'une demande sociale de retour de l'Etat protecteur.

L'action de la puissance publique semble de nouveau être prise en considération et retrouver un certain fondement. Jusqu'alors, il était de bon ton d'observer, avec justesse d'ailleurs, que l'Etat pourtant garant ultime de la sécurité, avait perdu non seulement le contrôle de ses frontières mais aussi la création de la norme de droit inadaptée aux réseaux transnationaux.

Cette situation est, sous certains aspects, en cours de révision. Ainsi, le gouvernement fédéral américain a en toute urgence décidé d'injecter des

milliards pour soutenir le secteur aéronautique, de constituer des stocks de vaccins et de soutenir des programmes sociaux d'aide aux victimes.

Les vigiles privés des aéroports sont remplacés par une nouvelle catégorie de fonctionnaires fédéraux. Ces nouveaux agents de contrôle n'ont pas le droit de grève mais sont bien formés et rémunérés.

Cette réévaluation possible du rôle de la puissance publique dont une des fonctions essentielles est d'assurer la sécurité (physique, sociale, sanitaire, alimentaire,..) la stabilité et prévisibilité intervient à un moment où comme on l'a souligné, les agents eux-mêmes ressentent un sentiment d'insécurité, d'instabilité et d'incertitude quant à leur avenir.

C'est dire combien il est essentiel de s'intéresser à la libido professionnelle des membres du personnel des services publics dont on attend en définitive beaucoup parfois sans en être bien conscients.

Comme on le sait, la motivation ou la démotivation est un état dont la propagation émotionnelle se répand très vite. Il est donc urgent que nos gouvernants qui se sont donné comme « priorité absolue de mettre en oeuvre une administration au service du citoyen et un nouvel élan aux services publics » prennent mieux en compte cette dimension spécifique et se décident enfin à conférer une plus grande reconnaissance au personnel.

En définitive, la motivation des agents est le carburant indispensable au bon fonctionnement non seulement de l'appareil étatique mais de l'ensemble de la société.

**LA MOTIVATION AU TRAVAIL DANS
LES SERVICES PUBLICS**

INTRODUCTION

Thibaut Duveillier et Alexandre Piraux***

1. FACE AUX CONCEPTS ET AUX THEORIES

L'Etat a de sérieux problèmes avec son personnel ou le personnel a-t-il de sérieux problèmes avec son employeur public ? Les deux propositions sont sans doute vraies.

Comme le dit le sociologue Thomas Périlleux, le travail est « une succession de mises à l'épreuve » et « aussi un moment qui a des résonances subjectives et biographiques en contribuant (positivement ou négativement) à la constitution de soi »¹. Dans un même contexte de travail, deux personnes peuvent selon leur tempérament, leur expérience, leur capital culturel, ressentir le pire comme le meilleur². C'est sans doute une des difficultés à trouver des remèdes généraux face au phénomène de démotivation.

Le terme « motivation » lui-même est apparu dans les années 1930 aux Etats-Unis où il connut d'emblée un grand succès³. Il prit la place de mots anciens plus « forts » comme pulsion, désir, besoin ou encore tendance.

L'utilisation de ce mot peut toutefois prêter à équivoque.

En effet, les deux publicitaires qui revendiquent la paternité de la notion, Dichter et Cheskin, l'ont créée en vue de détecter les causes réelles du comportement de l'homme et en quelque sorte de percer une partie de son intimité⁴. D'abord né dans le contexte de l'analyse des comportements de

* Thibaut Duveillier est collaborateur scientifique au CERAP.

** Alexandre Piraux est chargé de conférences au CERAP.

¹ La Libre Belgique, le mercredi 2 mai 2001, p.9.

² Libération, le lundi 17 septembre 2001, le cahier emploi se réfère à une enquête menée avec la collaboration de l'INSEE et de la DARES, l'outil statistique du ministère de l'emploi.

³ A. MUCHIELLI, *Les motivations*, Paris, PUF, Collection « Que sais-je ? », 2001.

⁴ A. MUCHIELLI, *Op.cit*, p.3.

consommation, le concept a progressivement étendu son champ d'application à celui des relations de travail.

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,...). 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. Si l'on se réfère à 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 »⁵.

Toutefois, il importe, comme le souligne Sandra Michel⁶, de distinguer la satisfaction de la motivation au travail. Malgré la confusion entretenue entre ces termes utilisés indifféremment dans le contexte de travail, ils ne regroupent pas la même réalité. La satisfaction est un état et la motivation 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 assimilant 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

⁵ A. ERALY, *Administration et gestion du personnel*, Bruxelles, PUB, 1996/97, p. 10.

⁶ S. MICHEL, « Motivation, satisfaction et implication » in N. AUBERT et alii, *Management. Aspects humains et organisationnels*, Paris, PUF, 1991, pp. 173-202.

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,...)⁷ 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'Adams⁸, de la théorie des attentes de Vroom⁹ ou de celle des objectifs de Locke¹⁰, 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. 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.

La meilleure manière d'illustrer la distinction à opérer entre motivation et satisfaction reviendrait 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. Bien au contraire, un taux élevé de satisfaction pourrait indiquer une certaine inertie au changement. Celui-ci risquerait en effet de remettre en question les éléments et le contexte actuel générateurs de ce haut degré de satisfaction.

⁷ La pyramide des besoins de Maslow (besoins physiologiques, de sécurité, d'appartenance, de reconnaissance et d'actualisation), la théorie ESC d'Alderfer (les besoins d'existence, de sociabilité et de croissance), la théorie des besoins centraux de Mc Clelland (besoins d'accomplissement, de pouvoir et d'affiliation), la théorie bi-factorielle d'Herzberg (facteurs d'hygiène et de motivation) : C.P. ALDERFER, *Existence, Relatedness and Growth*, New York, Free Press, 1972, F. HERZBERG, *Work and the Nature of Man*, New York, Mentor Executive Library, 1966, A.H. MASLOW, *Motivation and Personality*, New York, Harper, 1970 et D.C. Mc CLELLAND, *The Achieving Society*, New York, Free Press, 1961.

⁸ J.S. ADAMS, « Toward an Understanding of Inequity », *Journal Of Abnormal and Social Psychology*, 1963.

⁹ V.H. VROOM, *Work and Motivation*, New York, John Wiley & Sons, 1964.

¹⁰ E.A. LOCKE, « Toward a Theory of Task Motivation and Incentives », *Organizational Behavior and Human Performance*, 1968 et E.A. LOCKE, G.P. LATHAM, *A Theory of Goal Setting and Task Performance*, Prentice Hall, 1990.

2. OBJECTIFS ET METHODE

Lorsque nous faisons 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 de mobilisation (empowerment). Les auteurs de ce numéro tentent de montrer en quoi la motivation au travail des agents de l'Etat au sein des services publics constitue un des leviers indispensable au changement organisationnel, une question essentielle et incontournable à laquelle tout gestionnaire ne pourrait un jour ou l'autre échapper de répondre, un instrument de gestion du potentiel humain se présentant 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 (re)motiver les individus.

Cependant, ne nous y trompons pas, il serait vain, erroné et simpliste de penser pouvoir reproduire les éventuelles pistes de solutions énoncées au sein de n'importe quelle organisation publique. 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 ceux des théories 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 telle l'organisation du travail, les relations entretenues avec les collègues et chefs,...).

Ne souhaitant pas alimenter cette polémique, les études de ce numéro 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.

Ce numéro se veut une contribution, un apport à un débat dont on a parfois l'impression qu'il est usé si pas épuisé alors qu'à bien y regarder, l'examen de la question est restée bien souvent superficielle.

Nous n'avons pas voulu faire de ce numéro une anthologie des innombrables tentatives de définitions toujours nécessairement partielles des concepts de motivation et de satisfaction au travail. Nous souhaitons aller au-delà des lieux communs et des constats affligés de résignation. Pour cette raison, nous avons choisi un panel composé à la fois de scientifiques, de consultants et d'acteurs représentant parfois des orientations différentes. Une plus grande lucidité ne peut qu'en ressortir.

Plus précisément, deux objectifs ont guidé l'élaboration de ce numéro, le premier est théorique et l'autre plus pragmatique.

D'un côté, il s'agit de détecter à travers la problématique de la motivation, les enjeux essentiels qui se profilent. Ces enjeux visent la question du sens de l'acte administratif et de la détermination des valeurs publiques. En effet, lorsqu'on parle de démotivation, c'est généralement parce qu'il y a une perte de sens de l'univers concerné. Autrement dit, quelle place pour des services publics porteurs de l'éthique du bien commun dans un univers concurrentiel reposant quasi exclusivement sur la performance ? S'interroger là-dessus revient à poser la question de la reconnaissance sociale de la fonction publique et donc de l'image de ses agents.

D'un autre côté, le présent numéro de Pyramides vise aussi à livrer non seulement une analyse et un diagnostic mais, au travers de cas concrets, à émettre des signaux positifs. En dépit de certaines données structurelles, il

Il y a moyen d'agir et de mettre en place des stratégies. C'est, dans une certaine mesure, une lueur d'espoir qui surgit.

Parallèlement à ce double objectif, deux axes ont été retenus dans la structuration du numéro.

Tout d'abord, dans la première partie, une série d'articles pose le cadre conceptuel avec la description et l'analyse de notions telles que motivation, démotivation, transmotivation, valence, expectation de soi, instrumentalité, mérite, empowerment, style d'organisation ou encore implication.

En deuxième partie, nous avons retenu des analyses et études de cas ; qu'il s'agisse de recherches sur la motivation de jeunes fonctionnaires des Finances, du cas de la Fonction publique française, de l'implantation de nouvelles technologies dans une commune wallonne, des « motivationnelles drives » des managers publics ou du sentiment de fin de vie professionnelle chez certains agents ou encore du choc des cultures au sein d'une entreprise publique de distribution de courrier.

3. LES INTERVENANTS

Michel Verstraeten, consultant au Centre de Formation et d'Intervention Psychosociologique (CFIP) et assistant de sociologie et de gestion à l'ULB, nous rappelle que le pouvoir des responsables administratifs est très limité. Ce qui a pour effet de diminuer l'instrumentalité, à savoir la probabilité perçue par un agent de voir survenir le résultat escompté en accomplissant l'action envisagée.

Le modèle d'analyse de la motivation proposé par l'auteur montre combien d'organisations publiques « rendent non seulement improbable toute émergence d'une motivation par le travail mais aussi motivent l'individu à rester dans un schéma de passivité, voire de rébellion ». L'organisation, de par sa manière de se structurer et de créer des valeurs, conditionne l'appétit d'action.

L'auteur qui présente une approche psychosociologique de la motivation invite à recadrer l'approche des personnes démotivées.

A la fois praticien et consultant formateur, **Michel Amiel** insiste sur un mode de gestion individualisée du personnel, tenant compte d'incitants individuels matériels ou honorifiques. Une des pistes les plus prometteuses lui semble être le choix « d'un style de leadership oeuvrant par ajustement mutuel et permanent » et « prenant en compte ce qui fait valeur chez chaque individu ».

Mais préalablement, l'auteur constate que le mode bureaucratique et les principes généraux de l'exercice de la fonction publique introduisent, de par leur rigidité, des écarts à la règle voire des transgressions qui confèrent une grande opacité au système des incitants financiers individuels. Le flou de ces ajustements est de nature à générer un sentiment d'arbitraire. Le contributeur plaide donc pour un système d'évaluation des mérites fidèle et valide.

A rebrousse poil de certaines idées reçues, **Claude Lemoine**, Professeur à l'Université de Lille III, combat les explications simplistes du type « gagner plus et risquer de perdre son poste seraient des moyens de motiver les collaborateurs ». L'auteur estime que 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, il observe qu'il n'y a pas d'évaluation des conditions de travail.

Le Professeur Lemoine 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.

Dans la deuxième partie consacrée aux études de cas, **Annie Hondeghem**, Professeur à l'Institut voor de Overheid de la K.U.Leuven et **Myriam Parys**, collaboratrice scientifique auprès du même Institut, fondent leur article sur deux recherches commanditées par les S.S.T.C. dont l'une porte sur l'image du gouvernement fédéral en tant qu'employeur parmi de jeunes diplômés du supérieur et des jeunes fonctionnaires du Ministère des

Finances ayant une expérience professionnelle de trois ans maximum. L'actuelle pénurie de main d'œuvre amène en effet le gouvernement fédéral à étudier son image en tant qu'employeur. L'objectif était aussi d'étudier la motivation des jeunes diplômés à choisir un travail dans l'administration fédérale ainsi que d'examiner les expériences professionnelles de ces jeunes agents, la plupart d'entre eux étant des économistes.

Les résultats des groupes de diagnostic (« focus group ») sont surprenants et contrastés. La tendance générale montre que ces jeunes fonctionnaires sont motivés et veulent exécuter leur travail le mieux possible même s'il faut constater, qu'à leur avis, leur motivation au travail diminue (pour les plus anciens). En général, la satisfaction envers le système de carrière préférant les réussites des formations à l'évaluation des prestations est assez grande. Mais des facteurs influencent négativement motivation et satisfaction : les problèmes de distance relationnelle avec les fonctionnaires plus âgés et les collègues des autres niveaux et l'absence de feed-back de la hiérarchie. L'image négative des services du Ministère des Finances pose aussi problème tout comme la circulation interne de l'information.

En conclusion, les deux auteurs insistent sur le fait qu'une logique de titres (diplômes, brevets) domine la gestion des carrières et supplante une logique de compétences, ce qui peut avoir des conséquences désastreuses sur la motivation au travail. Annie Hondeghem et Myriam Parys recommandent l'instauration d'un mécanisme où les responsables hiérarchiques, de leur initiative, suivraient les prestations de leurs collaborateurs et les inciteraient à s'améliorer.

Pour **Dominique Foucher**, consultant français et auteur d'un guide réputé de management public, le manager dispose de deux leviers pour mobiliser des énergies : la motivation et la focalisation. « On ne motive pas les personnes, on leur donne des possibilités de se motiver ». La focalisation consiste, pour chaque membre, à donner signification et direction au travail à fournir. Selon l'auteur, il est important de ne pas confondre motivation et satisfaction car l'insatisfaction est, dans la fonction publique française, une source de mobilisation qui appelle à l'action alors que paradoxalement la satisfaction inviterait au statu quo. Dominique Foucher dresse ensuite un

diagramme reprenant une typologie des collaborateurs selon le degré d'implication dans le travail et le degré de satisfaction.

L'impact des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) sur la motivation au travail dans les administrations communales est examiné par **Giseline Rondeaux et Anne-Marie Dieu** du LENTIC de l'ULg. 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 ».

Ces deux auteurs insistent sur le fait qu'un des facteurs-clé de réussite du projet d'e-government à l'administration communale de Seneffe demeure la dynamique globale d'un projet à dimension humaine.

Mirko Noordegraaf, Senior Researcher à l'Utrecht School of Governance se penche quant à lui sur le comportement managérial. Il s'interroge sur les motivations à devenir manager public et à exercer des fonctions stressantes dans un environnement chaotique. L'auteur examine ainsi la structure psychologique de ceux qui ont en charge de telles responsabilités. Il lui 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 ».

Le sentiment de fin de vie professionnelle (SFVP) est décrit par les Professeurs **Jean-Marie Peretti** (ESSEC et Université de Corte) et **Eléonore Marbot** (CNAM). Ce sentiment naîtrait 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 d'avantage le sentiment de fin de vie professionnelle que les variables personnelles. Les auteurs effectuent une originale étude comparative 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.

Un article de **Nicole Aubert**, Professeur à l'ESCP (Paris), portant sur le « choc des civilisations » ou, en tous les cas des cultures d'entreprise, termine la partie thématique de Pyramides. Il s'agit d'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-psychique¹¹. Dans ce centre de tri, le travail psychique a pris le pas sur le travail réel.

4. EN FIN DE COMPTE, REMOTIVER

L'essentiel de la littérature spécialisée s'est construite avec pour toile de fond l'entreprise privée. La question de la spécificité du secteur public n'a jamais été clairement posée. Nous espérons donc avoir comblé, en partie, ce vide.

Le contexte de la motivation dans les secteurs public et privé présente une série de points communs.

Ainsi, à l'instar du secteur privé, une dynamique de changement permanent¹² s'introduit également dans les services administratifs. Elle ne permet plus aux relations socio-professionnelles de s'inscrire dans la durée. Dès lors, les fidélités durables entre collègues s'effritent ou n'existent plus. Comme le faisait observer un célèbre éthologue français Boris Cyrulnik¹³ au sujet de certains hauts fonctionnaires français changeant fréquemment de mission, une certaine anomie s'installe. « Pas le temps de tisser un lien, d'établir une loyauté. »

Le contrat psychologique implicite qui lie chaque agent à son administration s'est distendu¹⁴. Il semble bien que le sens du travail administratif soit altéré et comme « mis en souffrance »¹⁵, ce qui diminue l'investissement professionnel.

¹¹ N. AUBERT, V. de GAULEJAC, *Le coût de l'excellence*, Paris, Le Seuil, 1991.

¹² P-A. TAGUIEFF, *Résister au bougisme*, Paris, Mille et une nuits, 2001. Selon H. MINTZBERG, « Le changement en permanence c'est l'anarchie ».

¹³ B. CYRULNIK, *Les vilains petits canards*, Paris, Odile Jacob, 2001, p.241.

¹⁴ G. CHASSANG, « Pour sortir de la pensée unique managériale », *Le Monde*, le 4 mai 1999, rubrique Tribunes. On notera que l'auteur, contrairement à ce que le titre de l'article laisserait croire, n'est ni philosophe ni sociologue mais Partner chez Andersen Consulting.

¹⁵ Y. CLOT, *Le travail sans l'homme*, Paris, La Découverte, 1995.

Une série de variables potentiellement explicatives de la démotivation sont propres aux services publics. Ainsi, peut-on notamment citer :

- le pouvoir très limité des agents en ce compris les plus hauts responsables ;
- des contraintes de gestion entraînant plus le respect des normes juridiques et statutaires que la conscience des résultats ;
- l'instrumentalité faible dans le sens de la capacité d'un individu à opérer un lien entre les efforts produits et le résultat ;
- la nécessité de protéger le personnel contre les éventuels abus des autorités politiques par le biais du statut utilisé de façon trop rigide et indifférenciée ;
- et enfin, jusqu'il y a peu, la quasi inexistence d'indicateurs de gestion et donc l'absence de feed-back.

Naturellement, ce phénomène peut se présenter de façon contrastée compte tenu du caractère protéiforme et morcelé des services publics.

Il est bien évidemment trop tôt pour estimer et mesurer l'impact du plan Copernic sur la problématique que nous étudions. C'est d'autant plus vrai que ledit plan a subi une série d'avatars qui ne sont peut-être pas terminés.

Toutefois, l'enquête Artémis exécutée par l'ECWS (European Centre for Work and Society) qui avait notamment l'objectif d'examiner la manière dont les agents se situent par rapport au processus de modernisation du Ministre Van den Bossche nous livre quelques indications.

Selon cette enquête de décembre 2000 qui est en cours d'actualisation, 56 % des fonctionnaires font part, au regard de la réforme Copernic, de leurs incertitudes quant à leur avenir professionnel.

Les fonctionnaires sont très partagés quant à l'impact que la réforme aurait sur leur motivation au travail. Environ 24% des répondants sont d'accord avec l'idée que la réforme Copernic pourra les motiver. 23 % des agents ne

partagent pas cet état d'esprit et 53 % des fonctionnaires ne se prononcent pas explicitement.

D'une manière générale, les jeunes, les agents ayant moins de 5 ans d'expérience, les contractuels et les fonctionnaires néerlandophones perçoivent le projet de réforme de façon plus positive que les autres catégories.

Le présent numéro est loin d'épuiser le sujet et nécessairement les conclusions qu'on pourrait tenter de dégager ne sont que provisoires.

Bien des questions restent en suspens et ne peuvent être examinées, dans le cadre qui nous est imparti :

- Quels sont les effets de la démotivation sur la santé physique et mentale ? A l'inverse, quelles sont les conséquences du stress sur la motivation ?
- Quelle est l'incidence de la démotivation professionnelle sur la vie privée ?
- Qu'en est-il du déclin de la valeur « travail » et de son influence sur notre problématique ?

Comme on s'en rend compte, le sujet est vaste.

En conclusion, le thème de la motivation est souvent renvoyé à une préoccupation exclusivement managériale et donc intéressée. Pourtant, la lutte pour la motivation est aussi un combat en faveur du personnel en ce qu'elle induit l'amélioration des conditions de travail et de la qualité de vie autour du travail.

Motiver dans le respect de chacun, sans conditionnement ni manipulation peut « produire » du bien-être.

Comme on l'a déjà souligné, la vie professionnelle présente dans l'existence un caractère structurant. La construction de soi passe dans une

large mesure par ce processus de reconnaissance professionnelle tout comme le bien-être personnel¹⁶.

Il ressort des articles suivants que ce sont surtout les éléments liés à la nature du travail (autonomie, variété, responsabilité, possibilité d'apprendre) et à l'environnement (œuvrer dans un milieu ouvert et convivial) qui ont un impact sur la motivation.

Ceci dit, motiver c'est aussi associer les collaborateurs à des réseaux de partage de savoirs et de coopération. Motiver est donc bien un art de communiquer avec autrui.

Enfin, comme l'observe Jean-François Chanlat¹⁷, il ne peut avoir de réflexion sur la motivation au travail dans le secteur public sans faire appel aux valeurs fondatrices de ce secteur.

¹⁶ C. DEJOUR, *Travail et usure mentale*, Paris, Bayard, 1993.

¹⁷ J-F. CHANLAT, « Le managérialisme et l'éthique du bien commun : la question de la motivation au travail dans les services publics », in T. DUVILLIER, J.L. GENARD, A. PIRAUX (éd.), *La motivation au travail dans les services publics*, Paris, L'Harmattan, Collection « Logiques de gestion », à paraître, 2002.

MOTIVATION, DÉMOTIVATION ET TRANSMOTIVATION

*Michel Verstraeten**

Résumé

Dans cet article, nous partons des trois facteurs qui construisent la motivation selon Vroom : la valence, l'instrumentalité et l'expectation de soi. Nous décrivons à l'aide d'exemples concrets comment les carences d'un des trois facteurs neutralisent la motivation. En enrichissant quelque peu le modèle, nous développons dans un deuxième temps plusieurs scénarios d'intervention qui permettent d'agir sur la motivation d'un individu à accomplir une action précise. Nous décrivons enfin comment le contexte organisationnel des services publics favorise la « transmotivation », c'est-à-dire le déplacement d'un schéma de motivation initial utile pour l'organisation vers un schéma de motivation sans intérêt ou nuisible pour celle-ci.

L'objectif de ces quelques lignes n'est pas de faire une visite guidée des conceptions de la motivation ; elles visent à éclairer quelques questions essentielles pour le responsable ou, d'une manière plus large, pour celui qui souhaite intervenir sur la motivation d'un individu ou d'un groupe :

- Comment la motivation se construit-elle ?
- Comment agir sur la motivation ?
- En quoi l'organisation peut-elle constituer un contexte motivant ou démotivant ?
- Comment réagir à la démotivation ?

* Michel Verstraeten est Ingénieur commercial (ULB) et Licencié en gestion des ressources humaines. Consultant au Centre pour la Formation et l'Intervention Psychosociologiques, il est également assistant à l'Université Libre de Bruxelles.

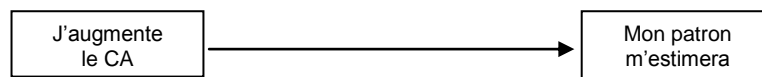
Précisons avant tout qu'analyser la motivation n'est, à notre sens, envisageable que dans le cadre d'une action déterminée. Contrairement à ce que suggère le langage courant (« Christophe est un collaborateur très motivé. »), la motivation ne constitue pas la propriété ou l'attribut d'une personne. D'une certaine manière, elle pourrait se concevoir comme le lien entre un acteur ou un groupe d'acteurs et une action. Dans un premier temps, nous dirons que la motivation est, en quelque sorte, un appétit d'action.

1. LE DÉPART : LE MODÈLE DE VROOM¹

1.1. Le modèle

Nous faisons le choix didactique de partir de cas simples et de la perspective selon laquelle une analyse préalable de l'action est investie par l'acteur. Nous discuterons ce point de vue plus tard.

Partons de l'intuition qu'aurait le salarié d'un service commercial qu'en augmentant son chiffre d'affaire, il sera bien vu par son patron. Qu'est ce qui pourrait déclencher chez cet agent l'accomplissement d'une série d'actions afin d'obtenir le résultat escompté ?



Vroom nous incite à comprendre la motivation de cet agent au travers de trois facteurs solidaires, trois conditions incontournables.

Si l'on souhaite que cet acteur agisse dans la perspective dessinée, il faut d'abord que le résultat supposé de l'action (ici, l'estime du patron) soit valorisé à ses yeux. **On parlera de la valence pour désigner la valeur accordée à ce résultat.** Ce premier levier est probablement le plus utilisé parmi ceux qui souhaitent influencer la motivation d'un acteur : on valorise le résultat de l'action (« Tu sais, c'est important d'obtenir un diplôme »,

¹ V. VROOM, *Work and Motivation*, New York, Wiley, 1964.

« Si tu arrêtes de fumer, te rends-tu compte de l'incidence que cela aura sur tes performances sportives ? »...) ou on « motive » la personne à accomplir une action en lui présentant un schéma d'action dont on sait que le résultat l'intéresse (« Si tu ranges ta chambre, tu pourras aller au cinéma avec tes amis » ...)

La valence peut être « positive » (dans mon schéma d'action, je vise un résultat valorisé positivement) ou « négative ». Dans ce deuxième cas, l'action vise l'évitement d'un effet perçu négativement.

Ainsi, la presse nous apprend que pour motiver les joueurs d'une équipe nationale de football à remporter une coupe du monde, on peut payer des sommes faramineuses (valence positive) ou, à l'image de ce qui s'est fait en Côte d'Ivoire, on peut conduire l'équipe pour quelques jours dans un camp militaire à 300 km d'Abidjan en précisant que le prochain échec aurait pour conséquence une invitation pour un séjour de plus longue durée afin de bien saisir l'importance de la discipline.

Dans notre exemple initial, donc, une condition nécessaire pour que notre agent soit motivé à augmenter son chiffre d'affaire est qu'il accorde de l'importance au fait d'être bien vu par son patron. Mais la condition n'est pas suffisante : quand bien même notre acteur accorderait une valeur extrême à l'opinion de son patron, sa propension à agir sera faible, voire nulle, si deux autres conditions ne sont pas remplies.

Il faut en effet que notre agent se sente capable d'accomplir l'action (ici, augmenter le chiffre d'affaire). **Nous parlerons d'expectation de soi pour désigner la perception qu'a l'individu de sa capacité à accomplir une action précise.**

Enfin, une troisième condition porte sur la **probabilité perçue par l'agent de voir survenir le résultat escompté en accomplissant l'action envisagée (on parlera d'instrumentalité)**. La question qui se pose ici est : « Dans le cas où j'augmente le chiffre d'affaire, est ce que je suis certain d'être bien vu par mon patron ? ». Notre expérience montre que les carences d'instrumentalité (avec leurs conséquences que nous évoquerons plus loin) sont un problème récurrent et crucial dans les organisations.

Arrêtons-nous un instant sur cette question afin de bien en saisir la portée et le mécanisme.

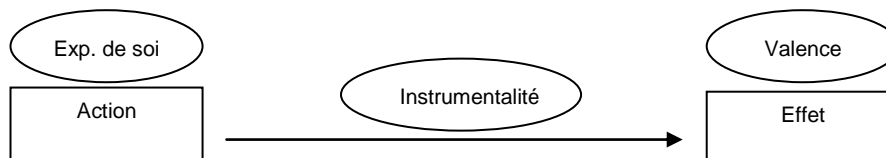
Soit cette multinationale qui décide, dans une de ses filiales, de donner une prime aux bons éléments. La prime est intéressante (valence) et les salariés estiment pouvoir faire du bon travail (expectation de soi). Après un premier trimestre d'efforts collectifs, le chiffre d'affaire de l'entreprise est en hausse. Malheureusement, la prime est distribuée par les chefs de service sans en expliquer le mécanisme d'attribution. Les gens ne voient donc plus le lien entre les efforts et les résultats : les bénéficiaires de la prime ne sont pas toujours les plus travailleurs et se disent que la prime viendra de toute façon et ceux qui avaient engagé des efforts supplémentaires n'ont rien vu venir. Le trimestre suivant, le chiffre d'affaire est retombé bien en-dessous de l'avant-prime.

Un autre exemple de la difficulté à envisager l'instrumentalité dans les actions de motivation est celui des fraudes sur l'impôt. Le gouvernement promet des amendes à celui qui fraude, ce qui est sensé remettre en cause le schéma : « Je fraude donc j'aurai plus d'argent ». Or, on pourrait réfléchir à un autre schéma (est-il utopiste ?) qui s'établirait en ces termes : « Je paye mes impôts, donc je fais accroître le bien être social ». Mais ce schéma est fortement affecté au niveau de son instrumentalité par l'idée du citoyen que son argent est mal utilisé (voire utilisé de manière malhonnête). Si l'impôt est perçu comme un pillage, une appropriation brutale et non fondée, on perd un levier de motivation à le payer.

On peut aussi se demander comment les individus peuvent ne pas être motivés à donner 50 BEF pour la lutte contre le cancer. Pour beaucoup de gens, il y a une valeur forte accordée au fait de voir régresser la maladie (valence), beaucoup de gens ont la capacité de se séparer de ces 50 BEF (expectation de soi), mais c'est à nouveau l'instrumentalité qui pose problème : quel est le lien entre le don et la régression de la maladie ?

À ce stade, nous retenons donc l'importance solidaire des trois facteurs qui constituent en quelque sorte la motivation d'un individu à accomplir une action. D'une certaine manière, l'équation « $M = V \times I \times E$ », par l'identité

qu'elle signifie et par ses implications mathématiques (notamment si un terme est nul, M est nul), résume bien cette conception².



1.2. Liens théoriques

Revenons un court instant sur le premier levier, la valence. Même si elle n'est qu'un des trois constituants de la motivation, elle n'en reste pas moins un enjeu important. Savoir à quoi nos collaborateurs, nos proches, accordent de la valeur reste essentiel.

Le champ théorique psychosocial nous offre de nombreuses manières d'appréhender cette valence, même si ce n'était pas nécessairement l'objectif initial des auteurs. A. Maslow, par exemple, peut nous donner quelques indices³. Sa pyramide, sans qu'il soit nécessaire d'en conserver le caractère figé, peut nous éclairer sur la valence accordée par les individus à un résultat. On pourrait se demander sur quel besoin un résultat escompté ou promis aura une incidence.

² Nous n'allons pas ici trop complexifier la discussion. Notons cependant que la question de l'instrumentalité est double : il faut se demander quelle est la perception de l'instrumentalité, mais aussi quelle est la perception de la capacité à modifier l'instrumentalité. Ce deuxième élément conditionne fortement l'importance de l'instrumentalité dans le schéma de motivation. Par ailleurs, même si nous partions du principe qu'il n'y a pas de personnes motivées dans l'absolu, l'image de soi (par son influence sur les attentes de soi) et la perception que l'acteur a de pouvoir jouer sur les instrumentalités (ce qui, dans l'entreprise est notamment lié à la question du pouvoir) conditionnent en quelque sorte une propension à la motivation.

³ Remarquons au passage que sa théorie des besoins ne considère qu'un des trois constituants de la motivation.

Alain Eraly⁴ nous éclaire également dans notre compréhension de la valorisation de certains résultats. Il distingue cinq types de valeurs.

- Les valeurs affectives : l'objet est valorisé pour les émotions positives qu'il fait naître en nous (amour, amitié, sympathie, ferveur charismatique, émotion esthétique, etc.) ; à l'inverse, on le dévalorise en raison des sentiments négatifs qu'il nous inspire (haine, rancœur, répugnance, jalousie, etc.).
- Les valeurs symboliques : l'objet est valorisé parce qu'il symbolise l'appartenance à une catégorie sociale prestigieuse, un groupe qu'on aime, une personne qu'on estime ; inversement, il est dévalorisé parce qu'il est associé à une infériorité sociale, un groupe méprisé, etc.
- Les valeurs normatives : l'objet (le plus souvent une action) est valorisé parce qu'il est conforme aux normes sociales du groupe auquel on appartient ; il est dévalorisé parce qu'il enfreint ces normes.
- Les valeurs morales : l'objet (le plus souvent une action, une règle ou une loi) est valorisé parce qu'il est bien, juste, équitable, etc. ; et il est dévalorisé pour les raisons contraires.
- Les valeurs instrumentales : on valorise l'objet ou l'acte pour son utilité, pour ce qu'il nous permet de réaliser ; on le dévalorise pour son manque d'utilité, son inefficacité, son coût prohibitif. »

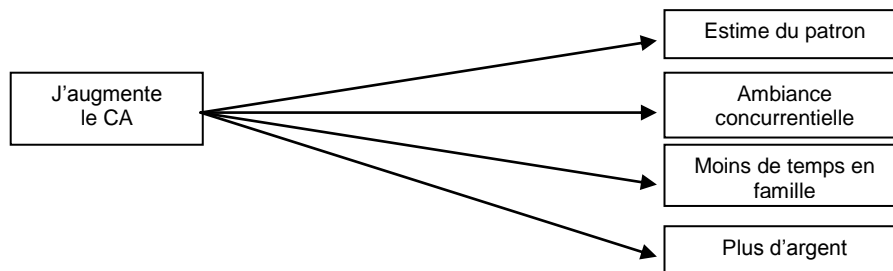
Nous reviendrons plus particulièrement sur les valeurs instrumentales dans le point suivant.

⁴ A. ERALY, *Gestion sociale des entreprises*, Bruxelles, PUB, 1997, p. 135.

2. UN MODÈLE ÉLARGI

2.1. Plusieurs effets

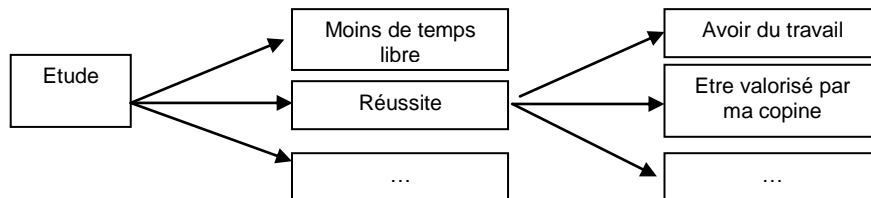
Bien évidemment, à chaque acte posé ne correspond pas un et un seul effet. Par exemple, le fait d'augmenter le chiffre d'affaire entraînera probablement plusieurs conséquences : le patron m'aimera bien, mes collègues un peu moins, j'aurai moins de temps à passer en famille, j'aurai plus d'argent si mon salaire est lié aux résultats ...



Chaque résultat est lié à l'action par son instrumentalité propre (« je ne suis pas certain que le chef m'estimera, mais je suis certain que j'aurai moins de temps en famille »).

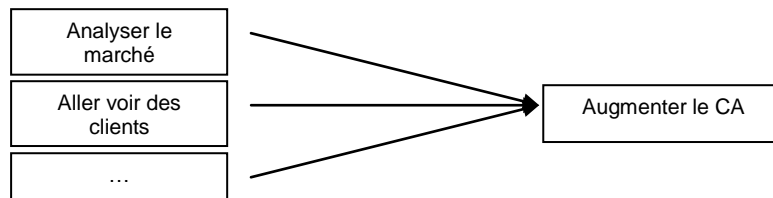
2.2. Résultat instrumental

Le point précédent faisait passer notre schéma d'un rayon à un faisceau, il faut encore tenir compte en plus de l'émergence d'une nouvelle série de rayons à partir d'un effet. Prenons le cas d'un étudiant. Sa propension à vouloir étudier peut être alimentée par la valeur qu'il accorde à sa réussite. Mais réussir n'est pas en soi une fin à laquelle on accorde de la valeur. On pourrait dire, pour reprendre les catégories de valeur d'Alain Eraly, que la valeur accordée à la réussite est instrumentale (d'où le terme « résultat instrumental ») : elle permet d'accéder à d'autres conséquences.



2.3. En amont

Après avoir succinctement exploré l’aval de notre système, tournons un instant notre regard vers l’amont. Pour reprendre notre exemple de délégué commercial, il est bien évident qu’on n’augmente pas le chiffre d’affaire comme on ouvre la porte d’un frigo ou comme on forme un numéro de téléphone. Augmenter ce résultat implique une série d’actions elles-mêmes associées à un système de motivation.



3. PISTES D’ACTION

Arrivés à ce stade, nous sommes en droit de nous interroger sur l’intérêt pratique d’un tel modèle qui complexifie au premier abord l’analyse de la motivation par rapport à une pyramide simple et bien déterminée. D’autant plus que notre conception reçoit d’emblée l’héritage de critiques formulées aux modèles qui font la part belle aux fonctions d’utilité. Car dans un dessein très rationaliste, on pourrait imaginer des calculs d’espérance mathématique avec les valences comme objet et l’instrumentalité comme

probabilité. Certains iront jusqu'à trouver un étalon pour comparer l'estime de l'être aimé et la prime envisagée⁵.

Nous voyons cependant un intérêt à cette représentation de la motivation.

- D'abord, parce que la question de la motivation d'un individu, d'un groupe ou même de notre propre motivation ne se pose pas dans l'absolu, d'une manière détachée de toute intention. Elle est toujours cadrée par un problème, une perspective qui nous pousse à comprendre ou à agir. L'analyse se fera donc pratiquement dans un cadre qui définira la séquence pertinente. Pour étudier, je dois en effet accomplir plusieurs actions, dont celle de porter mon syllabus sur le bureau, mais l'analyse de l'expectation de soi et de l'instrumentalité pour cette ligne d'action sont sans intérêt.
- Ensuite, l'intérêt d'un élargissement du tableau réside dans son incitation à diagnostiquer l'origine du problème et à chercher des pistes de solutions de manière plus large (dans le fait que mon agent rechigne à vouloir augmenter le chiffre d'affaire, il y a peut-être son aversion à donner des coups de fil en néerlandais parce qu'il ne s'en sent pas capable).

3.1. La subjectivité des acteurs

Mais ce qui donne vraiment sens à cette vision large du système de motivation, c'est l'aspect intrinsèquement subjectif de la construction de ce système. En effet, ces schémas d'action ne sont pas des photographies que l'acteur saisit dans son champ d'expériences. Cette subjectivité est multiple :

- L'acteur n'a qu'un accès limité aux champs des causes et effets possibles.

⁵ L'analyse transactionnelle nous propose d'ailleurs un « strocoscope », outil qui permet de comparer la valeur d'une série de gestes (sourire, compliment, regard, baiser...) par l'intermédiaire d'unités de reconnaissance.

- La valence dépend de sa représentation du monde (trois étoiles dorées sur les épaules peuvent valoir tout l'or du monde ou 75 BEF au « Stock Américain »).
- L'instrumentalité est hypothétique, différente pour chacun (c'est ce qui fait que certains jouent au Lotto et d'autres pas).
- L'expectation de soi est aussi un construit subjectif.

Cette subjectivité n'est donc pas ce qui entache le modèle, bien au contraire, elle le met en mouvement : c'est elle qui laisse entrevoir la possibilité d'agir sur le système. En effet, nous voyons déjà deux possibilités d'intervention sur la motivation d'un individu à accomplir une action, deux « scénarios d'intervention » :

- Mettre en évidence un circuit de motivation qui n'était pas identifié auparavant par l'acteur (« Tu sais, suivre cette formation est un critère pris en compte pour l'octroi d'une promotion »).
- Recadrer un circuit déjà perçu, donner un nouveau sens à l'instrumentalité (« Tu sais, les remises de primes ne sont pas arbitraires, je vais t'en expliquer le fonctionnement »).

3.2. Des constructions nouvelles

En dehors d'une stricte intervention sur les représentations de l'acteur, il est possible d'agir sur des éléments concrets du circuit de motivation. Un scénario fréquent consiste à ajouter des éléments dans le circuit de motivation (« À partir de maintenant, ceux qui auront résolu le plus d'affaires seront prioritaires pour les promotions » ou « Si tu réussis ton examen, nous te payons un GSM »).

3.3. Le contexte organisationnel

D'une manière plus générale, on peut identifier une série de comportements d'acteurs et d'éléments structurels de l'organisation qui influencent la motivation individuelle. Parcourons-en quelques-uns.

- La pratique d'entretiens de fonctionnement bien gérés permet d'intervenir à plusieurs niveaux. D'abord, ils permettent de discuter les attentes du collaborateur. En d'autres termes, quels sont les souhaits personnels (promotion, nouvelles responsabilités, salaire ...) et professionnels⁶ (créer un nouveau produit, élargir la clientèle...). Ils permettent ensuite de sonder l'expectation de soi par rapport à ces attentes et d'envisager des renforcements (formation, coaching...). On peut aussi envisager les conditions de réussite en terme d'instrumentalité. Enfin, l'entretien est l'occasion d'aider le collaborateur à se construire des indicateurs qui lui permettent de mesurer le lien entre les efforts fournis et les résultats obtenus afin de maintenir l'instrumentalité (ex : l'officier s'engage à mettre à jour de manière hebdomadaire un tableau qui reprend les effets de l'action des inspecteurs).
- Dans la foulée, on mesure l'importance des objectifs pour les collaborateurs si ceux-ci sont assortis d'instruments de mesure et s'ils sont fixés de manière réaliste par rapport aux compétences des personnes impliquées. Dans cet ordre d'idée, la démultiplication des objectifs est essentielle lorsque ces objectifs de l'organisation ou du service sont vagues (améliorer la santé communautaire, rendre la justice, faire diminuer la criminalité...), car l'acteur voit difficilement le lien entre ses actes et l'atteinte des objectifs. Lui donner des buts concrets, visibles, c'est renforcer sa capacité à établir ces liens.
- L'équité est un facteur clé de la motivation au travail dans le sens où elle imprègne de nombreux schémas de motivation au niveau de l'instrumentalité. Si l'arbitraire règne, si les passe-droits sont monnaie courante et si les décisions non fondées sont régulières (ex : « l'échevin intervient sans cesse pour favoriser l'un ou l'autre dossier »), alors le collaborateur se verra dépossédé des conséquences de ses actes. La baisse d'instrumentalité affectera la plupart des schémas d'action (« à quoi bon faire les choses correctement, le résultat sera quand même aléatoire »). À ce niveau, nous épingleons aussi l'inéquité par défaut : celle qui consiste à féliciter toujours, même sans raison ; celle qui consiste à ne jamais vouloir distinguer les prestations des

⁶ Ces souhaits sont souvent instrumentaux par rapport à des souhaits personnels.

collaborateurs ou encore celle qui vise à ne jamais prendre position par rapport à des comportements négatifs. Elle affecte aussi l'instrumentalité et finit par imprimer dans l'organisation l'idée que « peu importe ce qu'on fait, on sera traité de la même manière ». Dans ce cas, c'est la capacité même des acteurs à imaginer des schémas d'action qui est affaiblie.

- Notons enfin que le panel d'actions possibles sur la valence est souvent plus large qu'on ne le pense. L'idée selon laquelle il est impossible de motiver quelqu'un si on ne peut agir sur son salaire (idée souvent rencontrée dans le secteur public) néglige le fait que la valeur est socialement déterminée et que l'organisation peut apporter sa contribution dans ce façonnage. Pensons par exemple aux récompenses honorifiques dans les corps de police ou à l'armée et à la valeur accordée à la réussite dans un groupe cohésif.

4. D'UN SYSTÈME D'ACTION À L'AUTRE : LA « TRANSMOTIVATION »

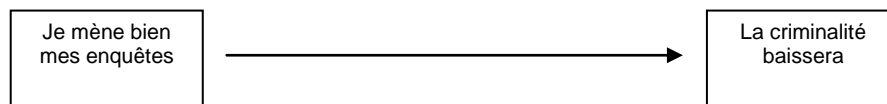
4.1. Le concept

Il est clair que notre vie est balisée par des schémas d'action bien établis, réguliers. On va travailler tous les jours, on utilise les mêmes moyens de transport, on achète les mêmes produits sans faire l'évaluation systématique de notre système de motivation. Bien souvent, nous avons une perception grossière des causes et effets ainsi qu'une impression globale de la valence, de l'instrumentalité et de l'expectation de soi qui y sont associés. Cependant, il suffit qu'un des trois éléments soit remis en cause pour que le système perde son bel équilibre intuitif :

- la valence (« Je gagne au Lotto, je n'ai plus besoin de travailler pour gagner ma vie ») ;
- l'instrumentalité (« Je m'aperçois qu'un professeur cote au hasard : il a affiché une cote pour des étudiants qui n'ont pas présenté l'examen ») ;
- l'expectation de soi (« J'apprends que depuis deux ans, mes collègues se moquent de mes exposés »).

Arrêtons-nous sur ce déséquilibre essentiel pour celui qui souhaite intervenir sur la motivation d'individus. Nous allons observer un phénomène malheureusement très fréquent dans nos organisations : la baisse d'instrumentalité.

Soit un inspecteur de police pour qui le schéma suivant a du sens :

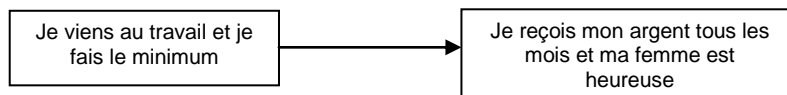


Sa valence est forte : dans une famille de policiers, le fait d'agir de cette manière sur la société est quelque chose d'important. Notre inspecteur, premier de promotion à l'école de police, a une expectation forte : il se sent capable de bien faire son travail, de mener ses enquêtes à bien. Son instrumentalité est bonne dans un premier temps : il se dit que bien mener ses enquêtes aboutira au résultat espéré.

Or, il se fait qu'il appréhende plusieurs contrevenants, accumule les preuves nécessaires pour les inculpations, mais s'aperçoit que le parquet classe les affaires sans suite. Il retrouve régulièrement les prévenus dans la rue, s'adonnant aux mêmes méfaits. Un moment donné, il subira une baisse d'instrumentalité (« Il n'y a plus de liens entre mes efforts et le résultat escompté. »), ce qui déséquilibrera le système. L'inspecteur a donc logiquement trois possibilités :

- Ne rien changer à son schéma d'action, vivre une dissonance continue, ce qui risque de finir par le remettre en question sur ses propres capacités (« Si je n'y arrive pas, c'est parce que je ne suis peut-être pas aussi compétent que je ne le pensais. ») ;
- Changer de métier (ce qui est plutôt rare) ;

- Ou, ce qui est pratique courante, continuer à venir au travail, mais inscrire cet acte dans un nouveau système de motivation⁷.



Dans ce nouveau système, l'instrumentalité est forte. La valence a changé, avec le reste du système. Nous ne pouvons pas vraiment parler de démotivation (l'inspecteur est bien motivé à venir au commissariat tous les jours dans la perspective de gagner de l'argent), mais plutôt de « transmotation » : un des anciens systèmes de motivation a disparu pour donner naissance à un nouveau⁸. Rejeter l'idée de démotivation et faire place à un néologisme n'est pas un choix gratuit ou esthétique, c'est une invitation à recadrer la compréhension du processus et à élargir le champ d'intervention.

Cette situation est bien connue par les responsables qui ont dans leur service des collaborateurs dont ils disent « qu'ils sont démotivés ». Il est cependant souvent possible d'intervenir, soit en brisant ce schéma (ex : « Tu sais, on a licencié 5 personnes qui ne travaillaient plus efficacement. »), en esquissant un nouveau schéma (ex : « Je te propose de participer à la formations des nouveaux inspecteurs... »), en clarifiant le schéma précédent (« c'est uniquement dans ces cas précis que les dossiers sont classés sans suite ») ou en combinant les trois stratégies.

On peut aussi se demander pourquoi, malgré la remise en question d'un système, certaines personnes gardent leur système d'action. Une intuition nous pousse à expliquer ces comportements par les théories de l'engagement. Changer (qui est bien une action) peut mener à des conséquences qui peuvent être valorisées positivement, mais risque

⁷ On est là face au sens premier, étymologique de la motivation (« justifier par des motifs », « servir de motifs »). Ceci met en évidence que nous donnons souvent du sens à nos actions « après coup ».

⁸ Nous disons « un des systèmes » parce que plusieurs systèmes de motivations coexistent : on veut faire diminuer la criminalité, être un bon père ...

d'affecter l'image de soi (« il n'est pas cohérent avec ses actes antérieurs »), ce qui a un coût élevé.

4.2. Transmotivation dans le secteur public

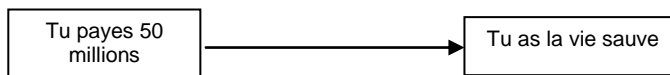
L'expérience montre que les cas de transmotivation sont fréquents dans le secteur public. Plusieurs causes, souvent coexistantes, créent un cadre propice au mécanisme :

- Comme dit supra, le peu d'indicateurs de fonctionnement, d'objectifs et de retour sur l'atteinte d'objectifs donne l'impression aux acteurs de « travailler à vide », de ne pas identifier de résultats à leurs actions.
- Lorsque l'environnement politique de l'organisation est pluriel, le niveau de confiance fait aux fonctionnaires est réduit (chaque parti voulant avoir un droit de regard sur les décisions), leur marge de manœuvre également.
- Le « court-circuitage » du travail des fonctionnaires est aussi source de baisse d'instrumentalité. Si je suis responsable du recrutement, que je passe mon temps à analyser de manière professionnelle les dossiers des candidats pour déterminer celui qui présente les compétences les plus appropriées, mais qu'un échevin vient systématiquement placer tel ou tel dossier en priorité, je risque bien de perdre toute identification de lien entre mes efforts et un résultat (des gens plus compétents dans la ville).
- D'une manière générale, le pouvoir des responsables est très limité, ce qui a pour effet de diminuer l'instrumentalité.
- Le statut, dans le secteur public, crée un contexte d'impunité qui permet aux personnes démobilisées par toutes les causes précédentes de s'inscrire sans difficulté dans un schéma de transmotivation. Le mécanisme est de plus nourri par un « effet boule de neige » : les collègues observent chaque jour qu'il est possible de ne plus s'impliquer dans le travail sans répercussions négatives.

5. Réagir à une menace

En guise de piste de réflexion et d'ouverture, il est intéressant de voir que ce modèle peut s'appliquer à d'autres besoins d'analyse et notamment nous donner des indications sur le panel de réactions possibles à une menace qui nous est exprimée.

Soit l'exemple simple :



Nous partons de l'idée que l'expression d'une menace vise à imposer un système de motivation à la cible. Toute réaction à la menace revient fondamentalement à appliquer un des trois types de stratégies⁹ :

- Démontrer que mon expectation de soi est affectée : « Je n'ai pas 50 millions ! »...
- Démontrer que mon instrumentalité de soi est affectée : « Je ne suis pas certain d'avoir la vie sauve en payant ! » ...
- Démontrer que ma valence est affectée : « Je n'ai de toute façon plus que 3 jours à vivre ! » ...

Ceci nous invite à penser que, face à une menace, il est utile de passer en revue les trois facteurs afin d'identifier celui pour lequel un recadrage réaliste est imaginable, cette dernière condition étant primordiale : le recadrage doit être intégré par la source de la menace.

⁹ Nous considérons en fait des réactions qui s'inscrivent dans un changement de type I. En passant à un changement de type II, on trouvera par exemple des solutions qui font croire à l'agresseur que je suis incapable de recevoir ses menaces, qui visent à contre-attaquer... On n'intervient plus ici dans le cadre du système, mais bien en dehors.

6. CONCLUSION

Le modèle d'analyse de la motivation que nous proposons nous permet de recadrer l'approche adoptée par rapport à ce que l'on appelle couramment des personnes démotivées. Plus précisément, il montre combien certaines organisations (particulièrement dans le secteur public) rendent non seulement improbable toute émergence d'une motivation pour le travail, mais aussi motivent l'individu à rester dans un schéma de passivité, voire de rébellion. Surtout, il invite à ne pas considérer le problème du manque de motivation comme un problème uniquement personnel ou interpersonnel. L'organisation, par sa manière de se structurer, de répartir le pouvoir, de clarifier les règles du jeu, de créer des valeurs, de démultiplier ses objectifs, de donner du retour sur la réalisation de ces objectifs... conditionne une part importante de ce que nous avons appelé l'appétit d'action.

STRATÉGIES MÉRITOCRATIQUES ET MOTIVATION AU TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE

*Michel Amiel**

Résumé

Les efforts de modernisation des administrations publiques passent par une réforme en profondeur des modes de fonctionnement. L'importance de la fonction de gestion des ressources humaines est déterminante dans le succès des opérations de changement. La mobilisation des énergies au bénéfice d'un but commun reste un souci essentiel des dirigeants. L'encouragement et la valorisation de comportements méritants est au cœur des réflexions. Des stratégies méritocratiques diverses sont envisagées. Elles ne peuvent cependant être développées en dehors des aspects liés à la motivation au travail. La théorie de Vroom peut servir de fil conducteur à cette réflexion et éviter que des stratégies bureaucratiques, impersonnelles et soutenues par un paradigme de linéarité ne prennent le pas sur celles qui mettent l'individu au centre du débat en tenant compte de ses besoins, de ses aspirations et de ses valeurs.

1. INTRODUCTION

L'évolution globale de la société modifie en permanence les attentes des populations par rapport aux activités des administrations publiques. De très nombreuses actions de réformes sont en cours dans nombre de pays répartis sur quatre continents. L'universalité de cette dimension entraîne de nombreuses réflexions et beaucoup d'échanges, telles qu'en témoignent aujourd'hui les diverses publications sur le sujet.

* Michel Amiel est Licencié en sciences administratives, en informatique et sciences humaines. Il est consultant-formateur en organisation et gestion des ressources humaines principalement dans le secteur public.

Dans ce contexte de changement en profondeur, apparaît rapidement la nécessité de mettre en perspective les objectifs souhaités et souhaitables avec les moyens dont la mise en œuvre sera requise pour permettre l'atteinte des objectifs. L'importance des ressources humaines est, à cet égard, déterminante. En effet, si nous nous plaçons du point de vue des écoles de la contingence organisationnelle, l'influence des facteurs d'environnement va être déterminante sur l'évolution des stratégies, des objectifs, des structures des organisations. Mais il ne faut pas oublier, en outre, que la capacité d'une organisation à intégrer avec efficacité les changements nécessaires, insufflés par l'environnement, dépend en très grande partie des réactions des personnes qui la composent ; qu'il s'agisse du centre opérationnel ou du pôle stratégique.

La question revient donc toujours, avec un côté lancinant : « comment les motiver ? », « quelle stratégie utiliser pour obtenir de la performance ? ».

Ces questions, et toutes celles qui peuvent en être diverses déclinaisons, nous amènent à orienter une réflexion sur deux éléments essentiels du management des organisations : le mérite et sa reconnaissance, d'une part, et la motivation au travail, d'autre part. ; le tout assorti d'une réflexion sur la relation possible entre ces deux éléments.

Cette réflexion nous allons l'opérer non en des termes d'académicien ou de chercheur, mais en partant d'une expérience professionnelle de 25 années au sein de la fonction publique, dont 15 furent consacrées à la gestion des ressources humaines, et de 10 années d'enseignement, de formation et de partage avec des étudiants issus de la fonction publique en Belgique.

2. LA NOTION DE MÉRITE

Si l'on s'interroge sur les stratégies méritocratiques qu'il conviendrait de mettre en place pour maintenir plus de motivation au travail dans le contexte actuel de réforme des administrations, il convient de mieux cerner la notion de mérite.

Le mérite renvoie principalement à deux autres notions susceptibles d'en être sa représentation.

Le mérite peut se concevoir, d'abord, par rapport à un « service rendu » ou à une prestation effectuée. Nous sommes alors dans un couple de forme « contribution-rétribution ». Nous y associons diverses expressions telles que « que mérite-t-il pour cette action ? » ou encore « quelle cote mérite-t-il ? », si nous faisons référence à un système d'évaluation. Nous sommes ici dans la reconnaissance d'une production en termes de qualité ou de quantité, dont le salaire au rendement ou au mérite fait partie intégrante. Cette première forme de mérite fait référence à des normes, à ce qui est normalement attendu. Et le mérite d'un individu pourra, dans ce cas, être perçu positivement, mais aussi négativement sur une échelle réelle ou symbolique où la médiane représentera ce qui est normalement attendu, ce qui signifiera que l'individu n'est ni méritant, ni démeritant.

Le mérite peut, par ailleurs, être considéré sur le plan de la valeur intrinsèque d'une action, d'un comportement, d'une performance. Nous y associons des expressions telle que « il (elle) a du mérite ! ». La perception de ce mérite tient alors beaucoup plus compte de paramètres individuels. Il s'agit moins d'être performant par rapport à une norme collective que de franchir un seuil de performance propre à la personne, à ses aptitudes et capacités.

3. MÉRITE ET BUREAUCRATIE

Toutes les administrations publiques fonctionnent sur un mode bureaucratique où les règles impersonnelles sont la référence, où les normes et les standards sont accompagnés de procédures plus ou moins complexes, plus ou moins formelles. L'évaluation des ressources humaines en fait partie, nous reviendrons sur ce point en particulier.

Dans de tels systèmes, l'individualisation n'est pas de mise. La fonction publique s'organise autour de règles où la fonction est plus importante que son titulaire. Le système a ses limites et c'est ainsi que nous voyons un peu partout fleurir des règles particulières destinées à régler des cas particuliers. Ou encore il s'agit de développer des stratégies d'ajustement consistant à contourner les règles par trop anonymes.

Un des moyens de pouvoir reconnaître des mérites particuliers, en dehors des statuts contraignants, passe par le détournement de certains avantages

pécuniaires. Les règlements relatifs à l'octroi de certaines allocations ou indemnités sont alors utilisés à des fins diverses, loin de leur logique initiale.

A cet égard, une étude vient d'être récemment menée sur la fonction publique de l'État en France et plus particulièrement sur les rémunérations de certains personnels dans cinq ministères : Économie et Finances, Intérieur, Justice, Équipement et Agriculture.

Il est mentionné que les règles relatives aux rémunérations accessoires sont, de longue date, largement et fréquemment transgressées.

« Ont été relevés, dans plusieurs ministères, des exemples d'indemnités instituées non par décret mais avec l'accord du ministre chargé du budget par de simples arrêtés ou décisions ministérielles et, dans le cas du ministère de l'économie et des finances par décision du seul ministre, voire, par délégation, d'un directeur. ... Irrégulières, ces pratiques confèrent au système indemnitaire une opacité qui constitue l'une de ses caractéristiques ».

Dans ce système, il faut tenir compte du fait que la modulation des indemnités en fonction de la manière de servir a été supprimée après 1989 (période de conflit social pour la fonction publique française).

Le rapport précité expose que « pour soutenir la quasi-suppression de la modulation, le ministère fait valoir le caractère trop souvent arbitraire de celle-ci et le fait que les promotions permettent de récompenser les services rendus de manière plus transparente. Cette présentation apparaît exagérément optimiste en raison du poids de l'ancienneté dans le processus de promotion. »

Il remarque que le caractère composite des systèmes de rémunérations rend difficile la formulation d'une appréciation sur leur cohérence avec l'évolution des missions et des objectifs prioritaires des administrations concernées. Il souligne qu'un inconvénient majeur « porte sur l'absence de lisibilité, y compris pour les bénéficiaires, des systèmes de rémunérations accessoires. Ceux-ci, pour être efficaces en termes de gestion des ressources humaines, doivent être compréhensibles quant à leurs modalités,

mais aussi quant à leurs objectifs. ... Le foisonnement d'indemnités et d'avantages de toute nature répondant à des logiques contradictoires, le détournement de leur objet des primes de rendement, la survivance de modalités de rémunérations archaïques dont les effets ont dû être atténués ou compensés par des régimes de garantie, engendrent une complexité, voire une opacité, qui prive ces administrations de la possibilité de mettre en œuvre une politique de rémunération volontariste, au service de leurs objectifs et de leurs priorités ».

Au-delà de l'écart à la règle et du recours à des normes plus individuelles ou individualisantes, prenant en compte des situations spécifiques, c'est le flou dans lequel s'opèrent ces ajustements qui nous paraît être le plus problématique. Il y a là, en effet, porte ouverte pour la création d'un sentiment d'arbitraire qui ne peut qu'être contre-productif.

Si, bien souvent, ces tentatives de récompense de mérites particuliers se traduisent par des incitants financiers ou similaires (logement, véhicule de fonction, voyages à l'étranger,...), elles se matérialisent parfois par le fait de confier à un agent des responsabilités en dehors des règles établies pour l'accès à la fonction. Ces pratiques peuvent avoir un caractère informel, le titulaire exerce de fait les responsabilités sans en avoir le grade, ni la rémunération ; mais elles peuvent également se formaliser, notamment sous couvert de l'exercice d'un mandat à durée déterminée ou pour un objet spécifié.

De telles actions évoquent à suffisance à quel point les principes généraux de l'exercice de la fonction publique rendent difficile l'émergence d'une forme nouvelle de gestion des ressources humaines. C'est clairement d'un choc culturel dont il est question où se retrouvent mêlés la définition du mérite et ses modalités de rétribution.

Nous voici immédiatement confrontés aux paradoxes des systèmes administratifs.

En effet, il est actuellement demandé aux agents des services publics de développer d'autres styles d'attitudes, d'autres comportements par rapport à un citoyen qui est, de plus en plus, représenté sous la forme d'un client. Ce changement est profond, il nécessite l'intégration de nouveaux mécanismes

autorisant de la créativité, nécessitant de l'autonomie, impliquant la prise d'initiative ; bref, imposant de sortir des sentiers battus de la bureaucratie.

L'émergence des nouveaux paradigmes amènent à prendre plus en compte la capacité de coopérer pour répondre avec efficacité aux diverses demandes d'un environnement en changement constant. Or, l'administration bureaucratique est faite pour coordonner plus que pour favoriser la coopération.

Nous nous trouvons donc à une croisée des chemins où il est difficile et délicat de négocier le virage. D'un côté on demande aux fonctionnaires de prendre des initiatives, de courir des risques, de développer un esprit entrepreneurial, mais d'un autre côté ils doivent commencer à développer des comportements nouveaux dans un environnement qui ne s'est pas encore débarrassé de ces principes bureaucratiques.

Les comportements méritants sous l'ancien système, ne seront sans doute plus les mêmes dans le système à venir. Mais il paraît difficile de communiquer avec clarté et précision sur ces modifications. Le personnel est, dès lors, soumis à des tensions, à un environnement qui lui envoie des messages contradictoires. Il en résulte une forme de stress qui provoquera l'inverse de l'effet recherché : plus d'inhibition et moins de créativité.

Dans un tel flou comment mettre en place des stratégies méritocratiques ?

4. L'ÉVALUATION DU MÉRITE

Rappelons tout d'abord qu'un système d'évaluation, quel qu'il soit, doit au moins répondre à deux qualités : celle de la fidélité et celle de la validité du système. La fidélité d'un système d'évaluation des ressources humaines, ou de la performance, ou du mérite, signifie qu'il importe que les résultats de l'évaluation ne varient ni en fonction de l'évaluateur, ni en fonction du moment de l'évaluation. La validité du système implique de se poser la question de savoir si le système d'évaluation (ses critères, ses indicateurs) mesure bien ce qu'il est censé mesurer.

Au cœur d'une stratégie méritocratique se retrouve donc la notion de mesure du mérite. Nous y retrouvons la notion élémentaire de sa définition

« qu'est-ce que le mérite dans notre administration ? » ; « quel type de mérite voulons-nous récompenser, stimuler, encourager ? ». Mais immédiatement après la réponse à cette question essentielle, se retrouvent toutes celles liées à l'observation du mérite, au recueil de l'information, au traitement de l'information.

En ce qui concerne les administrations publiques, nous notons à ce stade une évolution dans les notions entourant le management public. Historiquement, il s'agissait pour les administrations d'être efficaces, c'est-à-dire d'être capables d'atteindre les objectifs qui leur étaient fixés. Depuis quelques années, ce critère a progressivement fait place à celui d'une administration efficiente, c'est-à-dire capable d'atteindre ses objectifs, mais avec une économie de moyens (techniques, budgétaires, humains, etc.). Aujourd'hui émerge la notion de performance qui sous-tend qu'une administration puisse réaliser plus que ce qui en est normalement attendu.

Nous pouvons établir une comparaison explicite à cet égard avec le monde sportif. Un athlète est efficace lorsqu'il réalise le chrono normalement attendu par rapport à son niveau ; il est efficient si, en outre, les moyens mis en œuvre n'ont pas dû être importants. Il s'agit ici, aussi bien de l'utilisation de ses propres ressources (l'énergie métabolique qu'il a dû utiliser) que des ressources provenant de son environnement. Enfin, sa prestation sera qualifiée de performance s'il réalise un résultat auquel on ne s'attendait pas.

Il peut en être de même pour une administration. Ce qui revient à dire que son mérite principal serait de nous surprendre dans les attentes que nous développons par rapport à elle.

Les stratégies méritocratiques, dans ce contexte, devraient alors valoriser les bons comportements liés à la performance.

La prise de risques pourrait être considérée comme un comportement plus méritant face à des changements que la passivité ou le retrait. Le mérite doit alors être considéré comme une notion contingente, ce sont les conditions d'environnement qui mettraient en exergue tel ou tel comportement méritant. Le système de récompense du mérite doit alors être régulièrement ajusté.

Les fonctionnaires méritants seraient ceux capables de s'adapter, d'adapter leur organisation et celle de leur équipe pour répondre à l'évolution des besoins et des attentes des hommes et des femmes politiques qui les dirigent et des citoyens et citoyennes qu'ils servent.

Nous touchons ici à un autre paradoxe du service public. Il n'est pas sans rappeler les situations de double contrainte (« double bind ») révélées par l'École de Palo Alto et des chercheurs comme Bateson et Watzlawick. Les dirigeants politiques ont à prendre des décisions d'intérêt public, à caractère collectif. Pour ce faire, ils doivent arbitrer de nombreuses demandes individuelles, contradictoires par essence même. Dans le secteur marchand, le développement d'un produit s'effectue en fonction des besoins d'un marché qui ne représentera qu'un segment du marché global. L'arbitrage s'effectue par le biais de la loi de l'offre et de la demande, mais en tout cas, je sais que les mesures de production que je vais prendre ne pourront toucher la totalité d'une population. Au sein du service public, les décisions qui sont prises sont hors de cette loi économique de base. Il s'agit de prendre des mesures d'intérêt général. La construction d'une autoroute ne servira peut-être pas à l'ensemble de la population, mais son amortissement financier sera répercuté sur l'ensemble de la population, via un système de taxation général. Dans ce cadre quels vont être alors les résultats attendus par les administrations et par les fonctionnaires qui les composent ? Comment valider une stratégie méritocratique en tant qu'outil de gestion des ressources humaines ? D'une part il peut s'agir de satisfaire et de rencontrer les besoins et attentes d'une clientèle potentielle, à l'instar du système privé, d'autre part, il s'agit de faire appliquer des mesures prônant l'intérêt supérieur de la Nation et souvent impopulaire. Les comportements méritants ne sont donc pas assis sur la même base.

Le niveau d'exercice de la fonction va également jouer dans le système. Il paraît plus aisé de stimuler le mérite d'un fonctionnaire supérieur que celui d'un agent d'exécution. La plupart des systèmes de rémunération au rendement prévoient d'ailleurs des parties variables beaucoup plus importantes pour des emplois de direction que pour des emplois opérationnels.

5. LA MOTIVATION AU TRAVAIL

Second concept qui mérite quelques instants de réflexions, il a fait l'objet d'une abondante littérature et de nombreuses recherches. Les théories se sont orientées, grosso modo, dans deux directions, celles relatives au contenu, cherchant qu'elle pouvait bien être la substance de la motivation et celles dites de processus, examinant ce qui pouvait bien avoir une influence sur le processus de la motivation.

C'est au sein de ces dernières que nous consacrerons notre attention aux éléments mis en exergue par Vroom.

Cette théorie met trois facteurs en relation. C'est leur conjonction qui expliquerait la propension d'un individu à mobiliser son énergie dans une action concrète.

Reprenons les rapidement : « l'expectation » (l'attente en français, ce qui explique son intitulé, la théorie de l'attente), l'instrumentalité et la valence.

Derrière ces termes quelque peu académiques, se trouvent néanmoins des concepts très opérationnels.

Il faut d'abord définir la motivation en rappelant qu'elle interpelle l'action ; alors que la satisfaction fait plutôt référence à un état. C'est ainsi qu'on peut dire qu'un individu qui ne se sent pas nécessairement satisfait par rapport à son environnement de travail peut néanmoins être motivé par certaines activités. A l'inverse, un travailleur peut se déclarer satisfait de son emploi alors même qu'il ne montre guère de motivation à la tâche.

Si motivation égale action, alors motivation égale énergie ; cette dernière se matérialisant par un effort à réaliser. Cet effort peut être de nature fort diverse, physique, mais aussi intellectuel, psychologique, ou encore affectif.

Une manière d'aborder le problème de la motivation, très souvent à la base de la demande d'intervention en matière de conseil ou de formation en entreprise, est donc de se poser la question de savoir pourquoi quelqu'un ferait-il un effort dans un domaine ?

L'expectation fait référence à la croyance d'un individu en sa capacité de produire les efforts permettant d'atteindre ce qui est attendu de lui, par lui ou par son environnement. Derrière ce concept se trouve donc la confiance de l'individu en ses capacités. Et nous savons que beaucoup de personnes ont une tendance, parfois fort évidente, à se survaloriser ou à se sousvaloriser. Dans ce cadre, la mission des managers à l'égard des collaborateurs consiste à leur faire prendre conscience de leurs limites réelles et à fixer ensemble des objectifs pour pouvoir les dépasser.

L'instrumentalité est représentative de la capacité d'un individu à opérer le lien entre les efforts qu'il produit et le résultat obtenu ou escompté. Il s'agit ici bien plus de la confiance qu'il développera à l'égard du système plutôt qu'en ses propres capacités. C'est une autre mission essentielle des managers, que d'autoriser la mise en motivation de quelqu'un en lui permettant de mieux percevoir le lien entre ce qu'il va réaliser et ce à quoi cela pourra lui servir. Nous retrouvons ici notamment le rôle difficile d'un enseignant ou d'un formateur qui doit être capable de montrer rapidement à son public en quoi les exposés ou éléments théoriques qu'il va dispenser seront ensuite utiles ou opérationnalisables.

La valence constitue la valeur que l'individu attribuera au résultat de ses efforts. Qu'est-ce que cela va lui permettre d'obtenir et qu'est-ce que cela aura comme valeur pour lui ? Tout un panel est possible qu'il s'agisse d'aspects financiers ou de reconnaissance, d'estime, de position sociale, etc. Cette fois le rôle du manager est donc d'être capable de repérer, dans l'échelle de valeur de son collaborateur, ce qui fera sens pour lui et ce qui aura de la valeur en terme de rétribution pour sa contribution à l'équipe ou aux résultats atteints.

Cette approche est fort intéressante car elle individualise la réflexion sur le processus de motivation. Il n'est plus question ici de facteurs généraux, comme la satisfaction des besoins exprimée par Maslow, ou encore la satisfaction au travail au travers du degré d'autonomie, du degré de responsabilités, du contenu de la tâche comme l'exprime Herzberg ou encore de la motivation par l'enrichissement des tâches en travaillant sur des notions comme la variété dans le travail, la signification du travail, le feed-back sur les tâches réalisées.

6. MÉRITE ET MOTIVATION

Tout cela nous ramène à la notion de mérite. Reprenons un exemple sportif pour réfléchir par analogie. A l'arrivée du Tour de France cycliste, le vainqueur a, bien entendu du mérite et il sera récompensé pour tel, mais le dernier classé, qui a dû lutter pour éviter l'exclusion, qui a œuvré pour permettre aux « champions » de se mettre en valeur, a également du mérite. Ils ont chacun une forme de mérite, ils ont chacun réalisé » des efforts, ils ont chacun atteint un degré de performance.

Pouvons-nous imaginer que seuls les champions courent l'épreuve, sans les porte-bidons ? Non, la performance du champion ne peut s'expliquer complètement que par l'intégration des qualités individuelles de chaque membre de l'équipe. C'est ce concept qui explique d'ailleurs l'engouement actuel pour l'émergence du management d'entreprises par coaching d'équipe.

La notion de coopération est à nouveau présente, mais aussi la qualification du mérite individuel.

Or, ce qui va sous-tendre la motivation d'un membre d'un équipe, d'une unité de travail, nous venons de le voir, c'est la croyance qu'il pourra réaliser ce qu'on attend de lui, mais aussi la croyance que le système pourra le récompenser justement de ses efforts, la valeur attachée à l'objet de la récompense pouvant être fort diverse et étant susceptible d'évoluer fortement en fonction du temps ou d'autres facteurs contingents (la situation financière, la situation familiale, l'état de santé physique et psychologique de l'individu, par exemple).

Il nous apparaît donc que développer des stratégies méritocratiques travaillant de manière impersonnelle ne permet pas de pouvoir prendre en compte la complexité de la motivation d'un individu au travail.

A l'inverse de l'établissement de règles à caractère fortement bureaucratiques, il peut être question d'individualiser fortement la relation et d'opérer par des formes de relations contractuelles individuelles où le mérite de l'agent est préalablement défini en termes d'attentes de performance individuelle, concourant à garantir une meilleure performance

globale de l'équipe ou de l'unité de travail. Cette approche va néanmoins poser maints autres problèmes et difficultés liés aux pratiques des systèmes d'évaluation. Listons rapidement les plus fréquentes : les effets de halo, de dernière impression, de contraste, de débordement, de similitude ; les erreurs d'indulgence, de sévérité, de tendance centrale.

Nous le voyons, les dérives possibles sont nombreuses. Il y a donc beaucoup de raisons ou de circonstances qui peuvent amener un fonctionnaire à douter du système et donc à le voir réduire sa motivation au travail par la réduction du sentiment d'instrumentalité.

Ajoutons à cela que les bureaucraties sont, de plus, l'empire des jeux de pouvoir et d'influence, ce qui, pour des raisons identiques au point précédent, n'est pas de nature à entraîner une réelle motivation au travail.

7. LA RECONNAISSANCE DU MÉRITE ; UN CAS CONCRET

Nous avons eu accès, via Internet, au manuel de gestion du Siège social de l'Université de Québec. Il y est fait état d'un programme de reconnaissance du mérite.

Les principes directeurs en sont qu'il s'agit de mettre en exergue des réalisations exceptionnelles du personnel. Elles sont définies comme étant ce qui échappe à la règle commune ou ce qui paraît unique en son genre, ou ce qui se distingue par ses mérites et sa valeur.

Il n'est pas certain que cette définition aide à clarifier considérablement le concept.

Quatre objectifs sont avancés :

- Encourager le personnel à se dépasser ;
- Accroître la valorisation, la motivation et la satisfaction du personnel ;
- Stimuler les idées novatrices et la créativité ;
- Favoriser les réalisations de qualité supérieure.

De manière plus opérationnelle, le programme déclare pouvoir retenir une réalisation individuelle ou d'équipe qui répond à une ou plusieurs caractéristiques suivantes :

- Elle a une incidence directe sur la qualité des services à la clientèle ;
- Elle sert de modèle dans le réseau ;
- Elle contribue à l'amélioration tangible de l'efficacité et de l'efficience, par la réduction des coûts, des temps de traitements, des erreurs, etc. ;
- Elle contribue à l'amélioration de la qualité de vie au travail ;
- Elle contribue à l'élimination des risques liés à la santé et à la sécurité au travail.

Il est intéressant, dans cet exemple, de se pencher sur la rémunération de l'effort consenti, autrement dit sur les moyens mis en œuvre pour récompenser le lauréat (la valence dans la théorie de Vroom) :

- le mérite sera souligné au cours d'une Fête annuelle en présence de tous le personnel ;
- le lauréat obtiendra un certificat de mérite ;
- le président lui adressera une lettre de félicitations (déposée dans son dossier individuel) ;
- un article sur le lauréat sera publié dans le journal interne ;
- chaque lauréat aura droit à une prime en espèce d'une valeur de 500\$.

Il apparaît clairement que les récompenses ont essentiellement une valeur honorifique au travers de laquelle ce sont les besoins de considération, d'estime et de reconnaissance sociale qui peuvent être valorisés.

Ajoutons que les comportements méritants doivent être soumis au comité de sélection par 5 membres du personnel.

Ce programme semble donc partir du principe que valorisation du mérite et mobilisation des énergies sont directement liées. La notion de mérite l'étant à celle de réalisation exceptionnelle du personnel. Il se définit au travers d'un postulat de linéarité estimant que les comportements méritants ainsi récompensés seraient plus fréquents grâce au système mis en œuvre pour les reconnaître.

Il nous semble que le programme mis en place est de nature à favoriser le sentiment de satisfaction des lauréats primés, mais que le lien avec une motivation au travail et une plus forte implication dans celui-ci paraît beaucoup plus aléatoire.

8. CONCLUSION

Le mouvement actuel de modernisation des administrations passe par un phénomène de débureaucratiation. Il en résulte progressivement une autre perception de la gestion des ressources humaines.

L'émergence des nouveaux paradigmes de la gestion des ressources humaines en secteur public s'effectue de manière encore incertaine, les dirigeants tentent de mettre au point de nouveaux systèmes, mais la zone d'action est floue, l'incertitude est grande.

Quoiqu'il en soit le temps semble révolu où des stratégies de récompense du mérite pouvaient s'entendre sur le plan de normes collectives, ne tenant que faiblement compte des incitants individuels.

C'est bien un des défis majeurs de cette nouvelle gestion des ressources humaines que de se débarrasser de sa culture bureaucratique pour pouvoir prendre en compte les enjeux motivationnels des différents acteurs qui constituent la fonction publique.

Une des pistes de réflexion les plus prometteuses semble être le choix d'un style de leadership œuvrant par ajustement mutuel et permanent, prenant en compte ce qui fait valeur chez chaque individu et tenant compte de la perception de ce dernier de son propre mérite.

LA MOTIVATION, CHAÎNON PSYCHOLOGIQUE MANQUANT À L'ÉCONOMIE DU TRAVAIL

*Claude Lemoine**

Résumé

Cet article nous permet d'analyser la notion de motivation en rapport avec les modèles d'organisation. La motivation au travail provenant moins d'un état de l'individu que de la forme du travail qui lui est proposée dans l'organisation publique, une distinction sera faite entre les facteurs d'incitation financière – influence extérieure qui repose sur l'idée de sanctions associées, comme les primes – et les dimensions propres au travail lui-même, susceptibles d'apporter un développement personnel. Ensuite un éclairage particulier sera porté sur plusieurs facteurs qui rendent le travail plus attractif mais dépendent du style d'organisation : la transformation de l'activité, la participation aux changements, l'implication de la direction, la gestion par équipes, la centration sur le service aux usagers, l'analyse concertée des situations à distinguer de l'évaluation des personnes. Il en résulte que les facteurs de motivation et d'implication au travail sont plus à rechercher dans la mise en place d'un style d'organisation valorisant le travail que dans l'incitation extérieure et contraignante à faire travailler plus.

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

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

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 quelqu'un utilisant 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. En demandant pourquoi, 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 objectifs 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 aiguissant 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 attribue 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 (& al., 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 le résultat compte 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 restreint. 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.

A 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 (& al., 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 le plus difficile 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 décrétee (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.

CONCLUSIONS

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), risquent de poser des problèmes de distribution équitable, et augmentent 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.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

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

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

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

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

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

- G.N. FISCHER, *Psychologie des espaces de travail*, Paris, Colin, 1989.
- M.A. DINIZ DE SÀ, *Facteurs culturels et organisationnels de l'implication dans l'entreprise*, Université de Rouen, Thèse de doctorat, 1997.
- P. DUBOIS, « Comment développer le sentiment d'appartenance du personnel » in R. LAFLAMME (Ed.), *Mobilisation et efficacité au travail*, Cap-Rouge, Presses Inter Universitaires, pp. 29-45, 1998.
- R. FRANCÈS, « Les primes de rendement élèvent-elles le rendement du travail ? » in M. ROUSSON & L. THYGESEN-FISCHER (Eds), *Psychologie du travail et transformation de la société*, Neuchâtel, Presses Académiques, pp. 407-412, 1998.
- D. Mc GREGOR, *La dimension humaine de l'entreprise*, Paris, Gauthier-Villars, 1969, traduction française de *The human side of enterprise*, 1960.
- F. HERZBERG, *Work and nature of the work*, London, Staples Press, 1966.
- A. KASÉRIKA KYAVUYIRWE, *Les antécédents et les conséquences de la motivation intrinsèque versus extrinsèque* (thèse), Université de Rouen, 1999.
- C. LEMOINE, *Connaissance d'autrui, enjeu psycho-social*, Publications de l'Université de Rouen, 1994.
- C. LEMOINE, *Comment l'évaluation peut-elle devenir « formative » ?*, Les Sciences de l'Éducation pour l'ère nouvelle, n° 4, pp. 105-121, 1995.
- C. LEMOINE & A. FRENOIS-FLANDRE, *Evolution dans la direction et l'organisation d'équipes de travail en milieu industriel*, *Psychologie du Travail et des Organisations*, 2, n°1-2, pp. 105-113, 1996.
- C. LEMOINE, « Style d'organisation et mode d'évaluation » in M. ROUSSON & L. THYGESEN-FISCHER (Eds), *Psychologie du travail et transformation de la société*, Neuchâtel, Presses Académiques, pp. 99-107, 1998.
- C. LEVY-LEBOYER, *La motivation dans l'entreprise. Modèles et stratégies*, Paris, Editions d'Organisation, 1998.
- K. LEWIN, *Psychologie dynamique*, Paris, PUF, 1959.

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

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

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

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

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

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

I. ROMANO, *L'évaluation du personnel. Analyse psycho-sociale des dysfonctionnements des procédures d'évaluation annuelle dans les organisations*, Université de Montpellier 3, Thèse, 1998.

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

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

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

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

D. STEINER, « Qu'est-ce qui est juste ? » in J.L. BEAUVOIS, N. DUBOIS & W. DOISE (Eds), *La psychologie sociale*, vol 4, pp. 87-102, Presses Universitaires de Grenoble, 1999.

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

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

LA MOTIVATION DES FONCTIONNAIRES DU MINISTÈRE DES FINANCES

Annie Hondeghem et Myriam Parys***

Résumé

L'article a pour objet la motivation des fonctionnaires au Ministère des Finances. Le niveau et les raisons tant de la motivation ou démotivation que de la satisfaction ou insatisfaction des fonctionnaires vis-à-vis de leur travail y sont traités.

Les conclusions s'appuient sur deux recherches menées par le Instituut voor de Overheid.

L'hypothèse était la suivante : le système classique de motivation pour les fonctionnaires (reposant sur deux grands piliers : le service à la collectivité et la perspective d'une carrière) a perdu de sa prestance et n'arrive plus à motiver les fonctionnaires. Pouvoir être au service de la société a en quelque sorte perdu de son aura (surtout chez les jeunes interviewés) et le système de carrière ne peut agir sur la motivation que s'il satisfait à un certain nombre de conditions, pas toujours remplies dans la fonction publique. Les enquêtes ont démontré que plutôt que le service à la collectivité et la perspective d'une carrière, ce sont surtout les éléments liés à la nature même du travail (la variété, l'autonomie, la responsabilité) qui ont une forte influence sur la motivation.

*Annie Hondeghem est Professeur à l'Institut voor de Overheid, K.U.Leuven, spécialisée en matières GRH.

** Myriam Parys, collaborateur scientifique à l'Institut voor de Overheid, K.U.Leuven, est pour le moment engagée dans une recherche sur l'image du gouvernement fédéral en tant qu'employeur parmi les jeunes diplômés du supérieur.

1. INTRODUCTION

Bien que le fonctionnement des pouvoirs publics ait toujours fait l'objet de critiques, le mécontentement lié à la manière de travailler dans l'administration est en progression constante ces dernières années. La démotivation des fonctionnaires est souvent citée comme l'une des causes de ce mauvais fonctionnement. Plusieurs facteurs expliqueraient cette démotivation : les nominations politiques, la lourdeur bureaucratique, la politique de rémunération, les conditions de travail, etc.

Le présent article étudie cette problématique. Le niveau et les raisons de la motivation ou de la démotivation et de la satisfaction ou insatisfaction des fonctionnaires du Ministère des Finances vis-à-vis de leur travail y seront traités. Dans les organisations qui s'appuient de manière intensive sur le facteur humain (comme les administrations publiques), il est généralement admis que le bon fonctionnement de l'organisation dépend en premier lieu de la qualité et de la motivation de ses employés. Un personnel motivé est d'une importance capitale afin de garantir la qualité du service public.

Nous nous sommes basés sur deux recherches exécutées par l'*Instituut voor de Overheid*.¹ Les conclusions les plus importantes de ces deux recherches seront discutées dans des parties successives, afin de pouvoir répondre à la problématique de la motivation des fonctionnaires et les facteurs de (dé)motivation auprès des fonctionnaires du Ministère des Finances. Finalement, l'article a l'ambition d'élaborer des mesures pouvant contribuer à améliorer la motivation et la satisfaction au travail des fonctionnaires du Ministère des Finances.

¹ R. DEPRÉ, A. HONDEGHEM, A. MOREELS, *Motivatie van ambtenaren: voorwaarde voor een efficiënt en effectief bestuur*, recherche dans le cadre du Programme de Recherche en Sciences Sociales des Services fédéraux des Affaires Scientifiques, Techniques et Culturelles (SSTC), 1995.

M. PARYS, A. HONDEGHEM, T. STEEN, *De wervingskracht van de federale overheid als werkgever ten opzichte van hoog gekwalificeerd personeel: de arbeidsmarktpositionering in kaart gebracht*, recherche commandée par les Services fédéraux des Affaires Scientifiques, Techniques et Culturelles (SSTC), 2000 – 2002.

Nous commencerons par donner un bref état des lieux quant aux différentes théories traitant de la motivation.

2. THÉORIES DE LA MOTIVATION ET FACTEURS DE MOTIVATION

Le comportement humain peut être considéré comme la réaction (R) d'un organisme (O) à certains stimuli (S). Schématiquement, cela peut se représenter comme suit :

Stimuli (S) → Organisme (O) → Réactions, Résultats (R)
Processus de motivation

Les stimuli qui exercent une influence sur l'organisme sont à la fois internes et externes. Galbraith parle, à ce propos, du modèle d'influence : l'individu a le choix entre différents comportements possibles. En matière de motivation, nous pouvons parler des facteurs qui peuvent influencer la motivation.

L'individu doit lui-même opérer un choix parmi les différents comportements ou facteurs d'influence. C'est ce que Galbraith appelle le modèle motivationnel. La motivation fait alors référence à l'énergie fournie pour atteindre certains buts. A la question de savoir ce qui pousse les individus à investir cette énergie, il n'y a aucun consensus entre les différentes théories. En premier lieu, certaines théories affirment que les besoins humains sont le moteur de tout effort. Certaines, par contre, mettent l'accent sur les processus cognitifs en fonction desquels l'individu opère un choix dans la diversité des comportements possibles : la théorie de l'équité d'Adams, la théorie des attentes de Vroom, la théorie des objectifs de Locke, le modèle perspectif constructiviste de De Moor, en sont quelques exemples.

Le processus motivationnel conduit à fournir certains efforts qui, à leur tour, aboutissent à certains résultats. Ces résultats sont ou non récompensés, ce qui génère une satisfaction ou une insatisfaction.

Il existe dès lors une différence fondamentale entre, d'une part, la motivation et, de l'autre, la satisfaction : la motivation renvoie à l'énergie fournie, tandis que la satisfaction est l'un des résultats de ce comportement. La motivation est donc proactive, tandis que la satisfaction est une réaction qu'induit la rétrospective sur la situation : il s'agit d'un sentiment de bien-être dans une situation de travail².

3. L'ENQUÊTE POSTALE AUPRÈS DES FONCTIONNAIRES DU MINISTÈRE DES FINANCES (1995)

L'étude « Motivation des fonctionnaires : condition pour une administration efficace et effective »³ date de 1995. L'objectif principal était d'étudier les causes de la (dé)motivation et de l'(in)satisfaction auprès des fonctionnaires du Ministère des Finances. L'enquête étant basée sur l'hypothèse que le système classique de motivation des fonctionnaires (reposant sur deux grands piliers : le service à la collectivité et la perspective d'une carrière) aurait perdu de sa vigueur et ne suffirait plus à motiver les fonctionnaires. Pouvoir être au service de la société aurait en quelque sorte perdu de son attrait, tout comme le système de carrière qui pourrait agir sur la motivation à condition qu'il n'eût satisfait à un ensemble de conditions⁴, qui, la plupart du temps, n'était jamais complètement présent. La question était donc d'identifier quels sont en réalité les facteurs assez forts pour pouvoir motiver les fonctionnaires.

Une enquête postale a été menée auprès d'un échantillon représentatif de l'ensemble des fonctionnaires du Ministère des Finances. La population était préalablement répartie en un certain nombre de groupes en fonction de quatre critères : l'administration, le rôle linguistique, la localisation, et le niveau. Dans chaque groupe, un échantillon a été prélevé aléatoirement, qui était proportionnel à la taille du groupe concerné par rapport à l'ensemble

² J.VAN RUYSSVELD, *Arbeid in verandering, deel 3 : Kwaliteit van de arbeid*, Open Universiteit, Heerlen, 1988.

³ R. DEPRÉ, A. HONDEGHEM, A. MOREELS, *Motivatie van ambtenaren : voorwaarde voor een efficiënt en effectief bestuur*, recherche dans le cadre du Programme de Recherche en Sciences Sociales des Services fédéraux des Affaires Scientifiques, Techniques et Culturelles (SSTC), 1995.

⁴ Les fonctionnaires doivent viser des promotions ; l'organisation doit offrir suffisamment de possibilités de promotion ; il doit exister un lien entre la prestation et la carrière.

des fonctionnaires. 1565 questionnaires ont été envoyés en juin 1993. Le taux de réponse était de 74%, soit 1.159 questionnaires remplis.

3.1. Résultats : motivation et satisfaction

La première question à laquelle le questionnaire tentait d'apporter une réponse concernait le degré de motivation et de satisfaction des fonctionnaires. La motivation et la satisfaction ont été mesurées de deux manières, l'une directe et l'autre indirecte. L'évaluation directe a été faite en posant aux fonctionnaires la question de savoir dans quelle mesure ils étaient motivés (Motivation : mesure directe) et satisfaits (Satisfaction : mesure directe). Ces questions mesurent donc ce que chaque fonctionnaire considère être sa motivation et sa satisfaction. L'approche indirecte a consisté à mesurer la motivation et la satisfaction à l'aide d'une échelle élaborée par les enquêteurs au moyen de différents énoncés sur la motivation et la satisfaction. À côté d'un indice général de motivation (Motivation : mesure indirecte) et de satisfaction (Satisfaction : mesure indirecte), il a également été créé un indice de satisfaction vis-à-vis du travail (Satisfaction du travail), par rapport au service (Satisfaction du service) et par rapport à la carrière au Ministère des Finances (Satisfaction de la carrière). Le tableau suivant reproduit les moyennes et la dispersion pour ces indices. L'échelle d'interprétation de ces valeurs compte chaque fois sept gradations, allant de 1 (= pas du tout d'accord) à 7 (= tout à fait d'accord).

Tableau 1 : Moyennes et dispersion (échelle de 1 à 7)

	Motivation (mesure indirecte)	Motivation (mesure directe)	Satisfaction (mesure indirecte)	Satisfaction du travail	Satisfaction du service	Satisfaction de la carrière	Satisfaction (mesure directe)
Moyenne	5,4	5,0	5,3	5,1	5,0	5,9	4,6
Écart- type	0,9	1,4	1,0	1,2	1,3	1,2	1,3

Il ressort des résultats que les fonctionnaires du Ministère des Finances sont en général relativement motivés et satisfaits. Si l'on vérifie la répartition des fréquences, on constate que, pour la question directe sur la motivation, 43 % des fonctionnaires atteignent un score de 6 ou plus, tandis que 6,5% des fonctionnaires sont sous la barre de 3. Pour la question directe sur la satisfaction, la répartition est plus concentrée autour de la zone médiane de l'échelle. 24% des fonctionnaires ont un score de 6 ou plus ; 34% se situent entre 5 et 6 ; et 42% sont en deçà des 5 points.

Les récits largement répandus, selon lesquels les fonctionnaires sont totalement démotivés, insatisfaits et usés, ne correspondent donc pas aux résultats obtenus au Ministère des Finances.

Il n'y a toutefois pas lieu d'en conclure qu'il n'existe aucun problème de motivation. En dépit des scores relativement élevés en matière de motivation et de satisfaction, on constate que nombre de fonctionnaires prétendent que le travail n'occupe pas une place aussi centrale dans leur vie. Il serait dès lors erroné de conclure que les fonctionnaires des Finances vivent uniquement pour leur travail.

Il est également intéressant de conclure que le schéma motivationnel traditionnel du fonctionnaire, à savoir le fait que l'on s'acquitte le mieux possible de son travail parce que c'est son devoir de fonctionnaire, est encore celui d'une majorité de fonctionnaires. Le score moyen pour ce critère est de 5,6 sur une échelle qui compte 7 niveaux. L'enquête fait également apparaître que s'acquitter de son travail par conscience professionnelle ne corrèle que très peu les indices de motivation et de satisfaction. Cela indique que le sens du devoir et le souci de rendre un service au public participent au modèle de valeurs et à la perception de son rôle social par le fonctionnaire, et ne sont pas perçus comme un facteur de motivation. Ce facteur ne peut dès lors pas être négligé dans le cadre d'une politique de la motivation. Il ne suffit toutefois plus de s'adresser à un large groupe de fonctionnaires. Le schéma motivationnel traditionnel devra être complété d'aspects intrinsèques au travail, d'autant plus que l'on a constaté que la conscience professionnelle diminue avec l'âge.

3.2. Facteurs de (dé)motivation et d'(in)satisfaction

Comme pour la motivation et la satisfaction, l'enquête vérifie directement et indirectement quels sont les facteurs qui exercent une influence sur la motivation et la satisfaction des fonctionnaires. Dans l'approche directe, il fut demandé aux fonctionnaires ce qui les motivait ou les démotivait et ce qui les rendait satisfaits ou insatisfaits. Dans l'approche indirecte, des échelles de valeurs furent dressées pour les différents facteurs et ensuite on a corrélé ceux-ci avec les indices de motivation et de satisfaction. Les deux approches dégagent un certain nombre de concordances, mais également certaines différences.

3.2.1. Facteurs de (dé)motivation et d'(in)satisfaction suivant les fonctionnaires

Les fonctionnaires prétendent eux-mêmes qu'ils tirent principalement leur motivation dans la nature de leur travail (la variété, l'autonomie, l'importance du travail pour la société) et des contacts sociaux, tant avec les collègues qu'avec les citoyens. Ils sont relativement satisfaits des conditions de travail secondaires, en particulier de la souplesse de l'horaire et de la sécurité de l'emploi.

Les facteurs qui suscitent la démotivation sont, selon les fonctionnaires, surtout relatifs à l'organisation : la bureaucratie, le management, la communication interne, l'insuffisance des effectifs. Le management et la politique menée au sommet de la hiérarchie sont perçus comme trop éloignés de la réalité. La législation compliquée et en rapide mutation aurait également un impact démotivant. Les supérieurs exprimeraient trop peu leur considération et tiendraient trop peu compte de l'être humain derrière le fonctionnaire. Il y aurait également beaucoup de choses à changer sur le plan des conditions de travail (implantation, matériel, informatique).

3.2.2. Facteurs de (dé)motivation et d'(in)satisfaction selon les corrélations

Tableau 2 : Corrélations significatives avec les indices de motivation et de satisfaction

	Motivation (mesure indirecte)	Motivation (mesure directe)	Satisfaction (mesure indirecte)	Satisfaction du travail	Satisfaction du service	Satisfaction de la carrière	Satisfaction (mesure directe)
TRAVAIL							
- autonomie		0.34	0.45	0.48	0.36		0.35
- variété	0.42	0.40	0.50	0.58	0.33	0.31	0.37
- travail comme un tout				0.33			
- sens du travail	0.40	0.35	0.30	0.35			
- job-feedback	0.36	0.36	0.38	0.45			0.33
- feedback des collègues			0.32	0.33	0.31		
DIRECTION							
- approche humaine		0.33	0.44	0.37	0.46		0.35
- autoritaire			-0.38	-0.34	-0.37		
CONTACTS SOC.							
- collègues		0.34	0.53	0.41	0.55	0.34	0.43
- bienveillance envers le client	0.33		0.30				
CARRIÈRE							
- prêt à faire des sacrifices	0.33						
ORGANISATION							
- autonomie		0.34	0.45	0.48	0.36		0.35
- non-routine	0.42	0.40	0.50	0.58	0.33	0.31	0.37
- non-spécialisation				0.33			
- management Fin.		0.37	0.37	0.33		0.34	0.43
- management service		0.40	0.51	0.44	0.48	0.34	0.43
- communication interne		0.33	0.32				0.39
- image du service			0.41	0.38	0.39		0.36
- participation décisions		0.30	0.38	0.34	0.40		0.32
- orientation objectifs	0.45	0.43	0.45	0.50	0.31	0.32	0.40

--	--	--	--	--	--	--	--

Le tableau 2 reprend les facteurs qui présentent une corrélation significative ($\Rightarrow 0.30$) avec les indices de motivation et de satisfaction. De ce tableau, on peut déduire que les indices de motivation et de satisfaction sont surtout en forte corrélation avec des aspects qui ont trait au travail, à l'organisation, aux contacts sociaux et au style de direction.

Pour *le travail*, il y a un lien clair entre, d'une part, la motivation et la satisfaction et, de l'autre, des aspects comme l'autonomie, la variété, le travail comme un tout, le suivi que l'on reçoit dans le travail, tant du travail lui-même que des collègues. Ceci confirme les nombreuses théories et enquêtes qui considèrent le travail comme très important pour la motivation et la satisfaction.⁵

Le facteur *direction* corréle fortement les indices de satisfaction, mais pas avec la motivation. On a constaté que les agents, qui perçoivent le style de direction comme axé tant sur les tâches que sur l'être humain, sont, de manière significative, plus motivés que les agents dont le supérieur ne présente pas cette combinaison de style de direction. La différence est donc faite par les supérieurs qui combinent l'aspect humain et l'aspect travail dans leur style de direction. Si l'on souhaite accroître la motivation parmi les fonctionnaires, on devrait dès lors pouvoir stimuler les supérieurs à faire attention aussi bien à l'être humain qui se cache derrière le fonctionnaire qu'aux résultats du service.

Pour le facteur *contacts sociaux*, on constate qu'il y a un haut degré de corrélation entre les différents indices de satisfaction et les contacts sociaux avec les collègues. Un esprit de groupe positif, une bonne entente et une bonne collaboration avec les collègues favoriseront donc la satisfaction. Une bonne relation avec les clients exercera par ailleurs également une influence positive sur la motivation.

⁵ Cfr. J.R.HACKMAN, G.R.OLDHAM, « Motivation through the design of work : test of a theory » in *Organizational behavior and human performance*, 1976, p.250-279, J.R.HACKMAN, G.R.OLDHAM, *Work redesign*, Addison-Wesley Publishing Company Inc., California, 1980, F.HERZBERG, B.MAUSNER, B.SNYDERMAN, *The motivation to work*, Wiley, New York, 1959.

Pour le facteur *carrière*, on a uniquement trouvé un lien positif entre l'indice de motivation et la disposition à faire des sacrifices. Celui qui souhaite faire davantage de sacrifices en vue de la carrière est plus motivé.

Outre la disposition à faire des sacrifices, on a également étudié, en lien avec la carrière, s'il existait une relation entre, d'une part, la motivation et la satisfaction et, de l'autre, les chances de promotion. Ces corrélations étaient toutefois très faibles. Cela va à l'encontre de la philosophie de base de la fonction publique selon laquelle les fonctionnaires sont surtout motivés par la perspective d'une carrière. Cette philosophie de base semble, pour le Ministère des Finances, ne pas tout à fait tenir debout. Les fonctionnaires souhaitent une carrière, mais pas à n'importe quel prix.

Pour le facteur *organisation*, on trouve un lien positif des aspects comme l'autonomie et la variété et la motivation et la satisfaction. La qualité du management exerce également une grande influence. Lorsqu'il est perçu positivement, le management du Ministère des Finances et du service favorise la motivation et la satisfaction. La communication interne au sein du Ministère et au sein du service (participation aux décisions) joue également un rôle. Enfin, il importe que les fonctionnaires connaissent le but de leur travail et puissent souscrire à ces objectifs.

Parmi les absences de marque dans cette énumération de facteurs qui présentent une relation avec la motivation et la satisfaction, il y a la rémunération et les conditions de travail. Les corrélations font apparaître que ces facteurs sont négligeables.

4. LES GROUPES DE DIAGNOSTIC AUPRÈS DU MINISTÈRE DES FINANCES (2001)

Pendant l'été 2001, des groupes de diagnostic (*focus groups*⁶ en anglais) ont été organisés au Ministère des Finances par des chercheurs de l'*Instituut voor de Overheid*, et ce dans le cadre d'une recherche sur l'image du

⁶ Une définition possible est celui de Powell *et al.* : « A focus group is a group of individuals selected and assembled by researchers to discuss and comment on, from personal experience, the topic that is the subject of the research. » R.A.POWELL, H.M.SINGLE, *Focus groups*, International Journal of quality in health care, (5), 1996, p. 499.

gouvernement fédéral en tant qu'employeur parmi les jeunes diplômés du supérieur⁷. La présente pénurie de main d'œuvre force le gouvernement fédéral en effet à étudier son image en tant qu'employeur.

Dans une précédente phase de cette recherche (printemps 2001), deux groupes de jeunes diplômés du supérieur (des étudiants en dernière année et des jeunes employés ayant une expérience professionnelle de 3 ans maximum) ont été interrogés sur leurs perceptions du gouvernement fédéral en tant qu'employeur, et cela via des formulaires envoyés par la poste. Dans cette phase-ci, l'objectif était d'étudier la motivation qui pousse des jeunes diplômés à choisir un travail dans l'administration fédérale ainsi que les expériences professionnelles de ces jeunes fonctionnaires. Cinq groupes de diagnostic ont été organisés auprès d'Inspecteurs d'une administration fiscale, soit au total 30 jeunes fonctionnaires⁸ (néerlandophones et francophones), la plupart d'entre eux étant des économistes.

Des éléments repris dans les questions des groupes de diagnostic étaient entre autres : le choix pour un employeur comme le gouvernement fédéral, la perception des caractéristiques de la situation de travail (contenu, conditions, circonstances et relations de travail), facteurs de (dé)motivation, perception de l'image du gouvernement fédéral et attentes pour le futur. Dans cet article, seule la question de la motivation sera traitée de manière approfondie.

Dans la mesure du possible, les résultats seront comparés avec les résultats de la recherche mentionnée ci-dessus. Quoique les résultats soient assez similaires, il est intéressant de signaler que les jeunes fonctionnaires mettent l'accent sur des éléments différents.

4.1. Résultats : motivation et satisfaction

Comme dans l'enquête de 1995, la tendance générale montre des jeunes fonctionnaires motivés et voulant exécuter leur travail le mieux possible. Le

⁷ M. PARYS, A. HONDEGHEM, T. STEEN, *De wervingskracht van de federale overheid als werkgever ten opzichte van hoog gekwalificeerd personeel: de arbeidsmarktpositionering in kaart gebracht*, projet commandé par les Services fédéraux des Affaires Scientifiques, Techniques et Culturelles (SSTC), 2000 – 2002.

⁸ L'âge maximum était de 27 ans.

travail est ressenti comme assez stimulant. La satisfaction envers certains éléments comme le contenu et les conditions de travail est grande. Il faut tout de même noter que la majorité des fonctionnaires met en avant le fait qu'à leur avis, leur motivation au travail diminue. Cela concerne surtout les fonctionnaires avec plus d'ancienneté : ceux-ci mentionnent, en effet, que leur motivation au travail a significativement diminué depuis leurs premiers jours de travail.

Les facteurs de (dé)motivation et d'(in)satisfaction seront discutés ci-dessous. Nous suivrons le même modèle explicatif que la recherche ci-dessus.

4.2. Facteurs de (dé)motivation et d'(in)satisfaction

La satisfaction envers *le travail* en soi est grande, les conditions de travail étant de loin le sujet le plus abordé. Les jeunes fonctionnaires apprécient surtout l'autonomie dans leur travail, la correspondance entre leur diplôme et l'ensemble des tâches et le travail même. Des remarques d'insatisfaction sur le travail sont rares⁹. La recherche de 1995 démontrait qu'il n'y a pas seulement un lien clair entre le travail et la satisfaction, mais aussi entre le travail et la motivation. Nous avons déjà cité les nombreuses théories et enquêtes qui considèrent le travail comme très important pour la motivation. Cette conclusion est également confirmée à travers cette enquête. Quand les fonctionnaires sont interrogés sur les facteurs de motivation tels qu'ils les perçoivent dans leur travail, la plupart des facteurs identifiés concernent le travail. Surtout l'autonomie dans le travail, la variété des tâches et la responsabilité sont souvent citées comme des facteurs de motivation. Ces facteurs-là sont capables de rehausser la motivation tant qu'ils provoquent une responsabilisation de l'employé. Kohn a démontré que les fonctions complexes qui sont capables de garder les employés motivés, profitent d'une grande autonomie. Dans la mesure où le travail a un contenu plus complexe, l'avidité de l'employé est stimulée. Une condition importante pour apprendre est la possibilité de commettre des fautes. Cette possibilité est présente quand les employés peuvent

⁹ Les remarques négatives sont surtout faites par les stagiaires. Ils dépendent pour leurs devoirs du chef de service, qui ne prévoit pas toujours des tâches intéressantes.

organiser leur tâche d'une façon indépendante et peuvent choisir de manière autonome les méthodes et instruments de travail¹⁰.

Les jeunes fonctionnaires pensent qu'une telle autonomie et la responsabilité de son propre travail sont présentes dans une large mesure au gouvernement fédéral. Ils estiment qu'elle est plus présente dans le secteur public que dans le secteur privé, surtout quand on est du niveau 1. L'importance du travail est aussi citée comme un facteur de motivation ; pas tellement l'importance du travail pour la société, qui est rarement citée (contrairement à la recherche de 1995) mais bien des budgets élevés et l'impact de leur travail sur les citoyens. Ensuite les possibilités de formation dans le travail sont citées comme un facteur de motivation. Le Ministère des Finances s'est toujours prévalu de son climat de formation. Les fonctionnaires ont le sentiment que le ministère investit dans ses employés et que les fonctionnaires ont l'opportunité de se développer dans leur travail.

Vu la grande corrélation du facteur *direction* avec les indices de satisfaction, un supérieur doué semble être nécessaire pour le bien-être et le contentement des fonctionnaires dans leur service. Néanmoins seulement une minorité des jeunes fonctionnaires sont contents de leur supérieur. La plupart des fonctionnaires se plaignent surtout du manque d'appréciation du travail bien fait et d'un manque général de suivi du travail. La cause serait un manque de temps des chefs de service, un manque d'intérêt et le climat général où l'évaluation du travail concerne surtout le plan quantitatif plutôt que le plan qualitatif. Le fait que les prestations soient peu suivies, le fait que l'on reçoive peu de *feed-back* et le manque de valorisation du travail bien fait, peut avoir des conséquences sur la motivation. Surtout dans un système de politique du personnel où les prestations jouent un petit rôle. L'axiome de base de la gestion du personnel (les prestations comme valeur centrale) n'est pas suivi au Ministère des Finances, ce qui peut avoir des conséquences négatives en ce qui concerne la motivation au travail.¹¹ De bonnes prestations n'ont pas de conséquences en termes de promotions, d'appréciation, de récompense financière, ce qui complique probablement

¹⁰ M.L. KOHN, *Class and conformity: a study in values*, Homewood, Dorsey Press, 1977.

¹¹ H. MARTENS, *Optimalisatie van het personeelsbeleid in de Belgische belastings-administratie*, Tilburg University Press, 1997, p.326.

l'aspiration pendant des années à une qualité constante dans son travail. Motiver les employés consiste pour une grande partie à mettre en valeur les bonnes prestations.¹²

Pour le facteur *contacts sociaux*, il y a une grande satisfaction des contacts avec la population. Le fait qu'on a des contacts avec ses « clients » est cité comme motivant : on reçoit du *feed-back*, ça donne de la variété... Alors que quelques fonctionnaires font mention d'esprit d'équipe dans leur service, la satisfaction des contacts avec les collègues est en général faible. Les jeunes ont un point de vue qui diffère significativement de l'image de l'enquête citée ci-dessus. L'irritation que causent « les autres » semble être grande. Concrètement deux problèmes sont souvent cités : la distance avec les fonctionnaires de niveaux plus bas et la distance avec les fonctionnaires plus âgés. Le fait qu'on entre dans le service en tant que niveau 1 peut causer un ressentiment chez les fonctionnaires d'autres niveaux avec plus d'expériences qui se sentent dépassés, ce qui aboutit parfois à des situations désagréables. Mais en général, il s'agit d'une phase transitoire. Pire et plus nuisible pour la motivation serait la distance avec la vieille génération. On évoque l'influence démotivante d'une génération éteinte qui est peu disposée à introduire de nouvelles méthodes de travail et qui aurait, par sa rigidité une influence négative au travail. Les jeunes fonctionnaires mentionnent un sentiment de blocage dans leur dynamisme et dans le développement de nouvelles idées par une génération qui se maintient à sa routine. Aussi le manque d'un mécanisme sanctionnant les gens travaillant peu, fait l'objet de plaintes.

Les groupes de diagnostic ont fait apparaître qu'en général, la satisfaction envers le *système de carrière* est assez grande. Le système de promotions qui est essentiellement basé sur des examens est perçu comme objectif et honnête. Le fait que ce soient ses propres prestations (et pas des facteurs perçus comme plus contingents) qui soient déterminantes pour les promotions offre la perspective d'une carrière et aurait une influence positive. Il faut remarquer qu'il est dommage que ce ne sont pourtant pas les prestations au travail mais les prestations aux examens qui soient déterminantes, ce qui a comme conséquence que le lien entre prestations au travail et carrière est presque complètement coupé et que la perspective de

¹² H. MARTENS, *op.cit.*, 1997, p.246.

promotion ne puisse pas être un facteur de motivation au travail comme il l'est si fortement dans les systèmes classiques de gestion du personnel. En outre la lourdeur des examens, les très faibles pourcentages de réussite et le fait que les examens forment pour quelques fonctionnaires un obstacle insurmontable qui les bloque dans leur carrière, font l'objet de plaintes.

En ce qui concerne *l'organisation*, l'enquête de 1995 a fait apparaître que la qualité du management exerce une grande influence sur la motivation et la satisfaction des fonctionnaires. L'enquête démontrait aussi que selon les fonctionnaires, c'est ce facteur « organisation » qui est le plus démotivant. Cela concernait essentiellement la structure bureaucratique de l'organisation et plus particulièrement son caractère pesant, lent et peu flexible. Les mêmes remarques sont faites par les jeunes fonctionnaires. Surtout l'impossibilité de changement semble faire surgir des frustrations. L'attitude et la politique menée en matière de gestion sont également considérées comme démotivantes. La direction ne serait pas suffisamment au courant de ce qui est perçu par le personnel. On ne travaille dès lors pas assez sur les besoins du personnel. On évoque en même temps la mauvaise circulation de l'information : l'information serait, dans de nombreux cas, retardée ou non transmise.

Tandis que la satisfaction envers les *conditions de travail* (l'horaire, la rémunération, la sécurité de l'emploi) est significativement grande, il ne peut pas être déduit qu'ils peuvent entamer la motivation. Selon Herzberg ils peuvent être catégorisés plutôt comme des facteurs d'hygiène que comme motivateurs.¹³

Par la suite, un amalgame de facteurs est cité comme démotivant. Ceux-ci ont trait à la mauvaise image qu'a le Ministère des Finances et le fonctionnaire en général, à l'équipement (surtout le matériel informatique déficient) qui ralentit parfois un service qualitatif à la population et à la lourde charge du travail qui a comme conséquence qu'il n'y a pas toujours la possibilité de traiter les dossiers d'une manière aussi précise comme on le souhaiterait.

¹³ F. HERZBERG, *Work and the nature of man*, Cleveland, World Publishing, 1966.

5. MESURES RELATIVES À LA POLITIQUE

La dernière partie de cet article consistait à proposer des mesures relatives à la politique qui puissent accroître la motivation et la satisfaction des fonctionnaires. Ci-dessous vous trouverez quelques recommandations prioritaires.

Les enquêtes ont démontré que la perception du *management* du Ministère des Finances exerce une influence non négligeable sur la motivation et la satisfaction.

Nous constatons en même temps que cette perception n'est pas très positive. Nombre de fonctionnaires ont l'impression que le Ministère n'est pas bien dirigé et administré, qu'il est mal structuré sur le plan organisationnel, qu'il freine les prestations, qu'il est mal équipé pour répondre aux besoins des citoyens, et qu'il est peu enclin à accepter des idées nouvelles. Si l'on souhaite donc changer la perception des fonctionnaires, il va falloir s'attaquer à ces aspects.

Il importe également que l'image de l'employeur pour lequel on travaille soit positive, afin de pouvoir le nommer avec fierté. Ceci implique que l'on s'occupe de l'image des services du Ministère des Finances, surtout quand celle-ci est peu reluisante. Cette image négative provoque entre autres un problème de recrutement.

Un autre facteur important qui influence la motivation et la satisfaction des fonctionnaires est *la communication interne*. De nombreux fonctionnaires se plaignent du fait que la circulation de l'information au sein du Ministère présente des imperfections. L'information que l'on reçoit serait souvent dépassée. On ne serait averti de décisions importantes qu'un ou deux jours à l'avance, ce qui provoque du mécontentement. Quant aux mutations et aux détachements dans un service, la participation du fonctionnaire est plutôt faible. La distance entre le lieu de travail et le domicile, dont on ne tient pas compte lors des mutations, fait l'objet de beaucoup de plaintes. Il est recommandé d'améliorer les mécanismes de communication interne, de sorte que la base soit bien informée de ce qui se passe au sommet, et inversement.

En conclusion, une recommandation générale à propos de la *politique des ressources humaines* peut être formulée. Dans le cycle de la gestion des ressources humaines, les examens occupent une place centrale. La sélection a lieu par examens ; la carrière est en grande partie basée sur ces examens ; la formation est organisée en fonction d'examens etc. Ce système donne apparemment le signal que les prestations journalières ont, tant dans la carrière et l'évaluation que dans la rémunération, moins de valeur que les résultats aux examens. Ce signal peut avoir comme conséquence des effets désastreux sur la motivation au travail. Il est important qu'un tel système de gestion de ressources humaines soit équilibré par un système d'évaluation. Vu la grande importance du suivi, *feed-back* et appréciation du chef pour la motivation de l'employé et vu que cette appréciation est rare, il devrait exister un mécanisme où les supérieurs, plus de leurs propres initiatives que par obligation, suivraient les prestations de leurs collaborateurs et les pousseraient à s'améliorer. On peut exprimer l'espoir que le nouveau système d'évaluation des fonctionnaires fédéraux (qui sera implémenté dans un futur proche) puisse jouer ce rôle important qui consiste à garder un niveau élevé de motivation des fonctionnaires. Nous espérons que la modernisation actuelle du Ministère des Finances (Coperfin) tienne compte de ces recommandations.

LA MOTIVATION DES COLLABORATEURS DANS LA FONCTION PUBLIQUE FRANÇAISE

*Dominique Foucher**

Résumé

La question de la motivation est considérée comme centrale, dès que l'on parle de management. Et plus encore dans la fonction publique qu'ailleurs. Mais le management des collaborateurs se réduit-il à la question de la motivation ? faut-il motiver les collaborateurs, que recouvre cet impératif, comment l'aborder ?

C'est à ces questions que cet article essaie de répondre, proposant, à la lumière d'expériences en tant que formateur, une démarche visant à faire bouger les représentations que l'on a de la motivation et du rôle du manager. Démarche en trois temps :

- fonder le management des collaborateurs sur le seul registre de la motivation peut s'avérer être une impasse
- la motivation est le résultat d'une savante alchimie, propre à chacun, mais dont il est possible de rendre compte en s'appuyant sur quatre questions, inspirées de la théorie de VROOM sur la motivation
- motiver, c'est d'abord accepter que les collaborateurs soient comme ils sont et ce qu'ils sont, sous peine de réduire le management à un discours idéologique qui n'a pour effet que de renforcer les résistances, ce que certains appellent la « démotivation ».

* Dominique Foucher est consultant au sein de la société INNOVENCE, cabinet de conseil en management privé et public. Il travaille sur le management, la négociation sociale et l'évaluation des politiques publiques. Il est coauteur, avec Serge Alecian, du *Guide du management dans le service public*, les Éditions d'Organisation, 1994.

Lorsque nous animons des stages de management destinés aux cadres de la fonction publique française, le thème de la motivation y est toujours central et possède un fort pouvoir attractif : qu'on ait prévu ou non d'aborder cette question dans le cadre du programme de formation, elle viendra de toute façon, à un moment ou à un autre, comme LA question, le point d'achoppement de tous les conseils, principes, méthodes qui peuvent être proposés : « oui, mais comment faire quand un collaborateur n'est pas motivé ? ».

Cette remarque présuppose :

- qu'il faut motiver les collaborateurs
- et, de manière implicite, que la motivation est le « fin mot de l'histoire » : en dehors de la motivation, point de salut ... pour le management et le manager.

Notre travail avec les cadres consiste à faire bouger ces deux représentations de la motivation et du rôle du manager, non parce qu'elles seraient erronées, mais parce qu'elles peuvent dédouaner à bon compte le manager : « si les collaborateurs ne sont pas motivés, je ne peux rien faire, surtout... si je n'ai pas pris sur la rémunération... » ; logique de la « carotte » et du « bâton », autre image encore très prégnante pour représenter le rôle du manager et du management.

Nous voudrions, dans cet article, rendre compte de notre expérience et présenter la démarche que nous proposons aux cadres pour qu'ils retrouvent les marges de manœuvre et d'action qu'ils disent ne plus avoir pour exercer leur rôle de manager.

Schématiquement, la démarche est en trois temps :

1. la motivation n'est qu'un des aspects du management. Le rôle du manager est de mobiliser les énergies, ce qui implique motivation ET focalisation.
2. on peut rendre compte de la motivation et nous nous proposons de le faire à la lumière de quatre questions.
3. disposer d'une typologie des collaborateurs peut être utile pour améliorer son savoir-faire.

1. LA MOBILISATION DES ÉNERGIES = MOTIVATION + FOCALISATION

La première étape consiste à rappeler aux cadres, exemples à l'appui, que la motivation est un des leviers, mais non le seul, pour manager les collaborateurs.

Nous utilisons pour cela le terme « mobilisation des énergies ».

« Mobiliser les énergies », c'est définir les options fondamentales sur lesquelles on va tenter de faire converger les efforts de tous pour remplir les missions qui sont imparties à l'organisation. Ce sont ces options que chaque responsable devra décliner au sein de son service, bureau, et utiliser au quotidien pour animer son équipe.

Pour cela, le manager dispose de deux leviers, ressorts que nous veillons, en un premier temps du moins, à distinguer : « la focalisation » et « la motivation », comme l'indique le schéma suivant :

MOTIVATION	MOBILISATION
Registre individuel ↓ au jour le jour ↓ entretien ↓ investissement nécessaire... ↓ mais incertain (les conditions de motivation, de démotivation) ↓ le manager « n'a pas la main »	Registre collectif ↓ formalisé ↓ réunion ↓ investissement nécessaire... ↓ et efficace (dire où on va, comment et le chemin parcouru) ↓ le manager décide, oriente,...

Commentons ce schéma :

Quand le manager se préoccupe de motivation, il est sur le registre individuel ; de personne à personne ; c'est au jour le jour, lors des contacts qu'il a avec chacun de ses collaborateurs, la disponibilité dont il fait preuve, ce sont tous ces « petits détails » du quotidien qui peuvent favoriser la motivation. L'outil de base de la motivation, c'est l'entretien, moment où se gère la relation de face à face.

Le manager ne peut pas ne pas se soucier de la motivation de ses collaborateurs et pourtant il doit accepter de n'être pas « payé de retour » pour le temps qu'il y passe, les efforts qu'il déploie. Pourquoi ? parce que, selon nous, le fait qu'un collaborateur soit peu ou très motivé, ne dépend pas, in fine, du manager. Ce dernier « n'a pas la main ». En d'autres termes : on ne motive pas les personnes, on leur offre des possibilités de se motiver.

C'est le contraire pour la focalisation.

Focaliser, c'est indiquer le sens¹ dans lequel chaque membre de l'organisation et des équipes doit tirer.

Il s'agit pour le manager de :

- montrer le chemin : dire où on va : quelles sont les missions du bureau, du service, quels sont les objectifs à atteindre sur la période considérée ?². Montrer le chemin, c'est aussi définir comment on prévoit d'atteindre les objectifs fixés (moyens, délais), avec quelles « règles du jeu » (appréciation des résultats, comportements attendus de la part de chacun, droit ou non à l'erreur,...)

¹ La focalisation revient pour un cadre à « donner du sens », ce qui doit être entendu dans les deux sens du mot :

- donner de la « signification ».
- donner une « direction ».

² La définition d'objectifs est au cœur de la focalisation. La fixation d'objectifs demeure, notamment dans la fonction publique française, une difficulté réelle. Elle implique des choix ; elle demande que l'on hiérarchise les priorités, et donc que l'on lutte contre la tendance à l'empilement et à la superposition.

- faire converger les efforts : permettre à tous, « motivés » ou « non motivés », de faire avancer les choses ; traiter les conflits, non comme des dysfonctionnements à éviter, mais comme des étapes nécessaires à la mise en œuvre des orientations ; expliquer et montrer, à étapes régulières, le chemin parcouru.

La focalisation, on le voit, est collective ; elle concerne tout le monde, elle vise non pas tant l'adhésion, mais la clarification de ce que l'on veut faire, là où l'on souhaite aller. C'est quelque chose qui se prépare, se formalise, s'écrit. L'outil de base est la réunion, moment où se gère le collectif de travail.

La focalisation dépend pour beaucoup du manager et de sa capacité à clarifier, expliquer, « tenir bon », décider.

A la remarque « mes collaborateurs ne sont pas motivés », il convient d'opposer la question : « qu'avez-vous fait pour les focaliser ? ».

Notre expérience nous montre que :

- Nombre de managers invoquent, à tort souvent comme nous le montrerons plus loin, l'absence de motivation de leurs collaborateurs pour expliquer qu'ils ne peuvent rien faire. C'est peut-être se dédouaner à bon compte de ses responsabilités. Car à trop centrer le management sur la seule question de la motivation, on se prive non seulement de marge d'actions (que donne la focalisation), mais surtout on reporte sur d'autres (les collaborateurs en l'occurrence) la difficulté que l'on a soi-même à définir ce que l'on veut, à choisir, à hiérarchiser des priorités. Le manager est alors contraint de pratiquer un management de type « bonne volonté » : les choses dépendent des collaborateurs et le degré de réussite du seul niveau de motivation des collaborateurs. Ou bien, le « management à l'affectif » : le manager, proche de ses collaborateurs et de préférence des plus motivés, leur demande de « faire cela pour lui », ce qui est, tant que les relations sont bonnes, d'une efficacité redoutable, mais dès qu'il y a tension et conflit,...

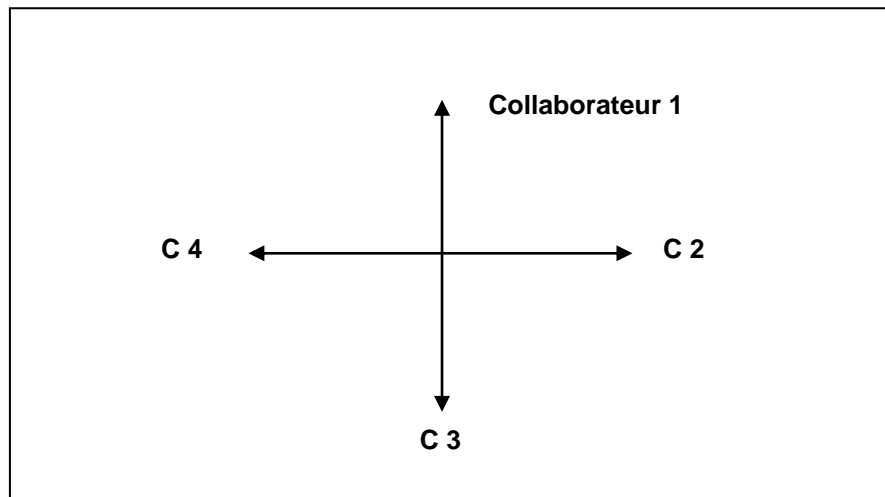
- Dans la fonction publique, la motivation fait autant problème et difficulté que la faible motivation ou son absence.

En effet, il peut s'avérer plus difficile de focaliser vers un but collectif quelqu'un de très motivé que quelqu'un de peu motivé. Précisons cela par deux schémas :

On peut tout à fait favoriser la motivation de ses collaborateurs en faisant passer celle-ci, par exemple, de l'état 1 à l'état 2 représentés par les vecteurs suivants :

État 1 : \longrightarrow État 2 : \longrightarrow

Mais malgré cela, on peut très bien ne pas mobiliser les énergies et faire du surplace, si les énergies des collaborateurs s'exercent comme l'indique le schéma suivant :



Comme chacun le sait, la force résultant d'un tel système est nulle.

Cette image, caricaturale, permet simplement de mettre en lumière que, dans bien des cas, l'énergie dégagée par chacun se traduit par l'annulation pure et simple de celle des autres, pour deux raisons principales : l'une, individuelle, provient du fait que les objectifs personnels prennent très vite le pas sur les buts collectifs ; l'autre, collective, résulte du manque de clarté sur la direction dans laquelle il convient de faire converger les efforts.

Cette situation, très courante dans la fonction publique, éclaire le paradoxe que l'on rencontre fréquemment : chacun fait bien son travail, fait au mieux et pourtant, rien ne bouge, ne change. Tant il est vrai, en management, que si chacun fait bien son travail « dans son coin », « on va droit dans le mur ».

Faut-il motiver les collaborateurs ? oui, sans doute convient-il de s'en préoccuper, mais sans illusion et sans prétention ; car, la première étape, nous semble-t-il, pour s'enquérir de la motivation d'un collaborateur, c'est d'accepter qu'il ne le soit pas, ou puisse ne pas l'être, sans pour autant que le manager y soit pour quelque chose. Leçon d'humilité, s'il en est, mais non de repli. Car s'il en est ainsi, il est souhaitable de traiter la question de la motivation en partant des collaborateurs, de ce qu'ils sont, sans ignorer l'importance de la focalisation et en veillant – savoir faire plus répandu qu'on ne le dit – à ne pas « démotiver » les collaborateurs.

C'est le 2ème temps de la démarche : peut-on rendre compte de la motivation de quelqu'un ? Parmi toutes les approches disponibles, nous privilégions, en l'adaptant, celle de Victor VROOM³ communément appelée la théorie des attentes.

2. LA QUESTION DE LA MOTIVATION : RÉSULTANTE D'UNE SAVANTE ALCHEMIE

Nous inspirant de la théorie de VROOM, nous invitons les managers en formation à réfléchir à la question de la motivation en partant des quatre questions suivantes à partir desquelles chacun construit sa motivation :

³ V. VROOM, *Work and Motivation*, New York, John Wiley and Sons, 1964.

- Suis-je capable ? C'est une affaire de compétence, d'évaluation de ses propres capacités. Si je réponds oui à cette question – réponse qui est toujours un pari – débute la motivation.
- Est-ce un bon moyen d'obtenir ce que je veux ? C'est une affaire d'intérêts bien compris. Je suis compétent certes, mais est-ce intéressant pour moi de faire ou non telle ou telle chose ? Ce 2ème niveau de motivation suppose que j'ai une idée claire sur ce que je veux d'une part, sur les possibilités offertes par la structure au sein de laquelle je travaille, d'autre part.
- « Le jeu en vaut-il la chandelle ? » C'est une question d'énergie. Je suis capable, c'est mon intérêt, mais je vais devoir dépenser une telle énergie pour y parvenir, sauter tellement d'obstacles que... je renonce. Je ne suis pas motivé pour.
- Enfin, il est utile d'ajouter une 4ème question : ce que j'envisage de faire, pour lequel je suis compétent, correspond-il à mes valeurs, à mes convictions ? Selon la réponse apportée, ma motivation est plus ou moins forte pour agir.

Cette 4ème question oblige à dépasser les seuls critères du résultat escompté. Et si elle n'est pas l'apanage des personnes travaillant dans le secteur public, il nous paraît indispensable, dès que l'on aborde la question des composantes de la motivation dans la fonction publique, de prendre en compte le sens du service public et les valeurs qu'il requiert, sous peine de ne pas comprendre que l'on puisse être motivé, alors que rien ne garantit que l'action conduite, la mission acceptée soit un moyen d'obtenir ce que l'on veut (2ème question).

Quand un manager décrète qu'un collaborateur est ou n'est pas motivé, de quoi parle-t-il ? de la compétence ou non compétence de l'agent, de son intérêt, de l'énergie qu'il est prêt ou non à dépenser, de son sens du service public ?

Cette grille d'analyse est un premier « outil » pour inviter les managers à affiner leur approche.

Pour incarner et rendre plus concret ce premier « outil », nous proposons aux cadres en formation – 3ème temps de la démarche – de travailler sur une typologie des collaborateurs et de réfléchir sur leurs pratiques et leurs savoir-faire : comment, dans le « respect » si l'on peut dire, de ce qui fait la motivation de chacun, réussir, malgré tout, à mobiliser les énergies ?

3. UNE TYPOLOGIE FONCTION PUBLIQUE

Il existe, à notre connaissance, une seule typologie des collaborateurs et de leurs sources de motivation issue du contexte des organisations publiques, celle de DOWNS dont rendent compte GORTNER, MAHLER et NICHOLSON⁴

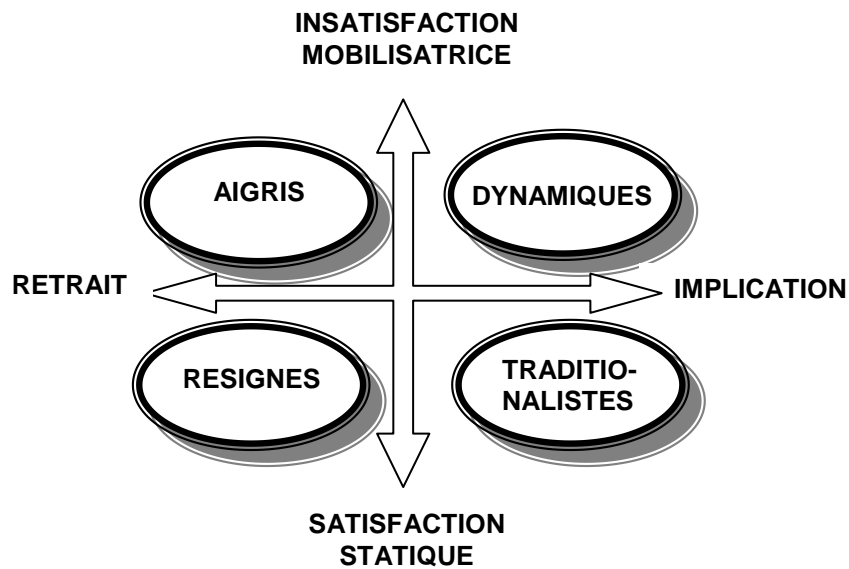
DOWNS distingue cinq « type idéal » : les « carriéristes », les « conservateurs », les « zélés », les « intercesseurs » et les « hommes d'État ».

Pour notre part, nous utilisons une autre typologie issue d'un audit conduit par un cabinet conseil⁵ en 1992 pour le compte de services déconcentrés de l'État.

⁴ H. F. GORTNER, J. MALHER et J.B. NICHOLSON, *La gestion des organisations publiques*, Presses de l'Université du Québec, 1993. pp.480-489.

⁵ Il s'agit du cabinet français HAUSER et CARON consultants.

Voici la typologie :



Les deux axes répartissent les personnes selon leur degré d'implication dans le travail et leur degré d'insatisfaction. Il convient de noter tout de suite que l'insatisfaction est, dans la fonction publique française, source de mobilisation ; elle appelle l'action, alors même que la satisfaction inciterait au statu quo.

Ce point mérite d'être mentionné, car trop souvent on confond motivation, satisfaction et implication. Et ce n'est pas le moindre mérite de Sandra MICHEL⁶ de rappeler que ces termes doivent être différenciés, sous peine de n'y rien comprendre et de tenir un discours idéologique.

⁶ in *Dynamique des comportements individuels*, chapitre 4 « motivation, satisfaction et implication », pp. 173-202.

Ainsi donc, il y aurait⁷ quatre types de collaborateurs au sein de la fonction publique :

- les dynamiques. Ils sont insatisfaits de la situation actuelle et estiment que l'État et ses services ne se modernisent pas assez vite. Ils attendent de leurs dirigeants qu'ils aient le courage de prendre des décisions, de fixer les orientations permettant de disposer d'un service public efficace. S'ils sont déçus par la lenteur des réformes, agacés par les contraintes qu'on leur impose, ils ne perdent pourtant pas espoir. Ce sont des acteurs du changement, prêts à s'investir chaque fois qu'on le leur demande, même s'ils n'ignorent pas que, parfois, les chances d'aboutir sont faibles. Ce qui les anime, les motive, c'est leur force de conviction et leur sens du service public. Là où l'enquête a été conduite, les dynamiques sont évalués à 29%, dont une majorité de cadres de catégorie A⁸. Vouloir motiver ce type de collaborateurs est, oserait-on dire, inutile et, pour certains d'entre eux, est pris comme une insulte. Ce qu'ils attendent, ce sont des orientations, de la cohérence et du courage de la part de leurs dirigeants.
- les aigris. Eux aussi sont insatisfaits, mais, à l'inverse des dynamiques, leur déception est le moteur de leur amertume. Ils n'y croient plus et ce d'autant plus qu'ils estiment qu'ils ont été fortement pénalisés par le système, en terme d'évolution de carrière par exemple. Ils ont une capacité d'analyse critique redoutable, repérant, avant d'autres, pourquoi tel projet de modernisation est voué à l'échec. Leur capacité de nuisance, à raison même de la pertinence de leur analyse, est réelle. Ils seraient, d'après l'enquête, 24% et regrouperaient des agents entrés depuis moins de cinq ans dans le service public. Le rôle d' « oxygène » ou de « sang neuf » habituellement attendu des nouveaux entrants ne

⁷ nous utilisons le conditionnel, car, comme toute typologie, c'est une aide à la formalisation de ce que chacun, en tant que manager, perçoit plus ou moins confusément. C'est pourquoi notre commentaire de la typologie est fait à la lumière de l'enquête et de notre expérience.

⁸ les pourcentages portent sur un service déconcentré de 650 agents de la fonction publique. Ils ne sont donc pas généralisables. Ils indiquent pourtant que la motivation est mieux répartie et plus présente qu'on ne le laisse entendre habituellement, ce que confirme notre expérience lors d'audits menés dans de nombreux services publics.

joue pas. Comment canaliser leur motivation « négative »⁹ ? En prenant le temps de les écouter... en tête à tête, avant de définir avec précision ce que l'on attend d'eux. C'est sans doute beaucoup demander aux managers, mais existe-t-il d'autres solutions tant que le dispositif institutionnel appelé communément la GRH ne permet pas d' « ouvrir le jeu », de valoriser les métiers et les carrières de tous ?

- les résignés. Évalués dans l'enquête à 22%, ils sont repliés sur eux-mêmes, accordant une place importante à leur environnement immédiat (relation avec leurs collègues de travail,...), ils s'en tiennent aux ordres pour ne pas avoir d'ennui. On leur prête la devise : « j'y suis, j'y reste, j'exécute ». Tous comptes faits, ils sont satisfaits...par défaut. « Satisfaction statique », selon la formule retenue dans le diagramme. Là encore, la focalisation est un levier efficace, à condition de savoir expliquer avec précision (étapes, plan d'action,...), sans chercher à tout prix à convaincre, comment les changements envisagés seront conduits.
- les traditionalistes. Évalués à 25%, ils sont impliqués dans leur travail et soucieux de la pérennité de ce qui existe. Pour eux, tout changement comporte le risque de remettre en cause une institution ou des règles auxquelles ils sont attachés. Ils ne sont donc pas « culturellement » porteurs des évolutions. Mais ils ne sont pas contre, comme les aigris ; ni pour, à priori, comme les dynamiques. Ils demandent « à voir », à comprendre pourquoi les évolutions annoncées sont utiles, en quoi elles permettent de préserver les valeurs du service public. Ce ne sont pas des idéologues du changement ; ils obligent le manager à s'expliquer, lui interdisent de se conformer aux effets de mode (la qualité, le management participatif,...). Ils incitent le manager à pratiquer ce qu'il dit.

La typologie est utilisée pour rappeler aux managers que leur savoir-faire repose sur la prise en compte des motivations de leurs collaborateurs, telles qu'elles se sont construites au fil des années.

⁹ Nous préférons ce terme à celui de « démotivation ». Les aigris ne sont pas démotivés, sauf à décréter qu'il n'y a d'autre motivation que celle qui correspond aux attentes des managers. C'est bien là le problème et la difficulté.

C'est à un travail d'ajustement, d'adaptation, sans renoncer à leurs objectifs, qu'ils doivent se livrer, sous peine de réduire le management à un discours idéologique qui a pour effet de renforcer les résistances.

LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION : UN INSTRUMENT IMPARABLE DE MOTIVATION DES FONCTIONNAIRES ?

Anne-Marie Dieu et Giseline Rondeaux***

Résumé

Par leur différentes facettes, les TIC peuvent améliorer, d'une part, le service au citoyen, but de mission poursuivi par une partie des fonctionnaires, d'autre part les procédures de travail. Les TIC en tant qu'outil ouvert et multidimensionnel peuvent donc être un facteur intéressant dans la motivation au travail de la fonction publique. Cependant, elles ne pourront jouer ce rôle que si leur introduction est accompagnée de changement adapté dans les processus organisationnels et la gestion des ressources humaines. La conduite d'un projet TIC dans l'environnement bureaucratique et politique des services publics se doit d'être prudente et attentive aux besoins et réticences des utilisateurs pour être couronnée de succès. C'est ce que nous illustrons dans cet article sur base d'études de cas.

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 de 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 Wills et alii « un déploiement volontaire

* Anne-Marie Dieu est Docteur en Sociologie et responsable du Département « Organisation et G R H » du LENTIC (ULG).

** Giseline Rondeaux est licenciée en Sociologie et en Anthropologie et chargée de recherche au LENTIC (ULG).

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 ». ¹ Dans nos études de cas nous avons mesuré la motivation des fonctionnaires rencontrés sur la base de leurs déclarations quant à l'intérêt qu'ils trouvaient dans leur travail, le plaisir qu'il avaient à l'accomplir, la volonté de se perfectionner ou d'apprendre afin de l'améliorer... 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 bien entendu 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. ² Il convient cependant de ne pas verser dans un déterminisme technologique simpliste : les

¹ T. WILS, C. LABELLE, G. GUERIN, M. TREMBLAY, « Qu'est-ce que la mobilisation des employés ? », *GRH face à la crise, GRH en crise ?*, Montréal, presses HEC, 1997, p. 573.

² S. CRAIPEAU, B. FAQUET-PICQ, « Le groupware : quelle gestion des RH ? », *GRH face à la crise, GRH en crise ?*, Montréal, Presses HEC, 1997, p. 573.

A. PINSONNEAULT, A. BOURRET, S. RIVARD « L'impact des technologies de l'information sur les tâches des cadres intermédiaires », *Technologies de l'Information et Société*, vol.5, n°3, 1993, pp. 301-328.

R. REIX « L'impact organisationnel des nouvelles technologies de l'information », *Revue Française de Gestion*, n°77, janvier-février, 1990, pp. 100-106.

S. RIVARD, A. PINSONNEAULT, C. BERNIER « Impact des technologies de l'information sur les cadres et les travailleurs », *Gestion*, vol.24, n°3, 1999, pp. 51-65.

M.S. SCOTT MORTON (ed), *L'entreprise compétitive au futur, technologies de l'information et transformation de l'organisation*, Paris, Editions d'Organisation, 1995, pp. 273-304.

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 travaux³ 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'intéressement⁴ 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 organisationnels⁵ 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.

A 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 centrerons notre article sur l'analyse de trois cas que nous avons eu l'occasion d'étudier dans la fonction publique.

³ L. AGRO *et alii*, « l'implication des utilisateurs dans les projets informatiques : un scénario en quête d'acteurs », *Annales des Mines : Gérer et Comprendre*, décembre 1995, pp. 33-44., W.E. BIJKER, *Shaping technology/building society*, MIT Press, 1992., P. FLICHY, *L'innovation technique*, Paris, Ed. La Découverte, 1995.

⁴ B. LATOUR, *Aramis ou l'amour des techniques*, Paris, Ed. La Découverte, 1992.

⁵ E. ALSENE « Les impacts de la technologie sur l'organisation », *Sociologie du travail*, 3/90, 1990, pp 321-337.

1. UN CAS DE LIENS POSITIFS ENTRE PROJET TIC ET MOTIVATION DES FONCTIONNAIRES : L'ADMINISTRATION COMMUNALE DE SENEFFE

1.1. Présentation du projet

1.1.1. Les caractéristiques générales du projet

Le projet d'e-government à Seneffe 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.

Ces deux aspects ont été développés en parallèle, dans le cadre d'une démarche intégrée. Qu'il s'adresse aux agents communaux ou aux citoyens, le projet s'est intéressé aux dimensions suivantes, retraduites en lignes de conduite :

- Assurer au projet l'infrastructure informatique nécessaire
- Intégrer le projet TIC au sein des processus de travail
- Porter une attention particulière aux utilisateurs
- Faciliter l'accès de tous aux TIC
- Abaisser les coûts liés à l'acquisition de matériel informatique et de connexion
- Favoriser l'appropriation des TIC par les utilisateurs.

Dans le cadre de cette étude de cas, portant sur la motivation des fonctionnaires communaux, nous nous centrerons sur les aspects internes du projet.

1.1.2. Historique et objectifs du projet

Le projet Seneffe l'Interactive a débuté en 1995. Au départ, l'initiative concernait les écoles de niveaux maternel et primaire. Le bourgmestre de Seneffe a stimulé les échanges d'expériences entre pouvoirs locaux et responsables d'industries sur les nouvelles formes d'éducation dans le cadre de la société de l'information.

Ces échanges ont donné naissance à un partenariat public-privé avec la société Petrofina, qui a accepté d'équiper l'ensemble des écoles de la commune (enseignement officiel et libre), niveaux primaire et maternel, d'ordinateurs en réseau, connectés à Internet.

Ces outils sont utilisés pour l'enseignement, comme support de documentation, comme mode d'ouverture par la télécommunication (e-mails), pour les enfants mais aussi pour leurs parents, qui ont également l'occasion de s'initier, soit dans les écoles, soit par des formations extérieures financées par Petrofina. Plus de mille élèves sont ainsi entrés dans « l'école de demain », et bon nombre de parents ont suivi, par un effet d'entraînement.

Dès la concrétisation de ce partenariat, les enseignants ont bénéficié de programmes de formation, et les ordinateurs ont été la base de nouveaux programmes pédagogiques.

Enthousiasmés par le succès de l'expérience menée au niveau des écoles, les pouvoirs locaux ont décidé, en 1997, d'étendre cette expérience aux agents communaux, mais aussi à l'ensemble des administrés. On assiste donc ici à la conjonction d'une initiative privée (le projet pédagogique développé avec Petrofina) et d'une volonté politique de développer les TIC.

Le projet a bénéficié du soutien de personnalités politiques de haut niveau, mais également de personnes relais au niveau local.

Les axes majeurs du projet sont :

- Garantir l'accessibilité aux citoyens :
 - Par la création d'Espaces citoyens (salles informatiques équipées de 7 à 13 ordinateurs multimédias, reliés à Internet, ouvertes au public).
 - Par la mise en place des Guichets Citoyens (bornes interactives) dans les lieux publics.
 - Par la proposition de formules d'acquisition abordables : Seneffe a proposé une formule forfaitaire « un kit interactif pour tous ».
- Garantir l'accessibilité aux fonctionnaires : En interne, Seneffe a équipé l'ensemble du personnel d'une adresse e-mail. Les bureaux ont été informatisés. Par ailleurs, les échevins communaux ont chacun reçu un ordinateur portable connecté à Internet.
- Développer un portail d'accès (site internet) afin de stimuler l'interactivité avec les citoyens.
- Mettre en place un Intranet communal : mise en réseau des différentes entités de l'administration communale de Seneffe (décentralisées sur plusieurs sites).
- Continuer le projet pédagogique NTIC dans les écoles.

1.1.3. Composantes internes du projet

L'intranet communal

L'administration communale de Seneffe 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 toutes les implantations et services, 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. En outre, 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.

Une analyse des procédures existantes de l'administration a été menée par un groupe de réflexion, composé du cadre communal et d'un groupe de consultants en informatique. Les agents ont été consultés par un intervenant externe afin de s'exprimer sur leurs tâches quotidiennes, leurs difficultés etc. Par exemple, la problématique de l'informatisation des bons de commande a été proposée par les agents eux-mêmes, car il s'agissait d'un de leurs besoins majeurs.

Le site portail www.seneffe.be 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.

Un des premiers services mis en ligne fut celui des finances sur base du travail d'un groupe de réflexion composé du receveur, d'utilisateurs des différents services, et de conseillers communaux.

Le développement des téléservices n'a pas donné lieu à des déplacements fonctionnels ni de 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 à Seneffe ont mis en évidence des gains de temps possibles et ont donc entraîné malgré tout une certaine remise en question du fonctionnement de certains services. La réorganisation des services a consisté en un 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, avec la même ergonomie. Cette standardisation complète de l'environnement 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 présidentielle des Collèges 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 TIC de Seneffe, dans la mesure où celui-ci se traduit par une responsabilisation et un surcroît d'autonomie dans leur travail.

1.2. Les facteurs de motivation

A l'origine, la majorité du personnel communal n'avait aucune compétence informatique, ou presque, ils n'avaient 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 :

1.2.1. Une implication adaptée des utilisateurs dans la conception des outils

Comme mentionnés 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.

1.2.2. 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.

1.2.3. 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.

1.2.4. Un pilotage du projet par un acteur identifié, légitime et entièrement dédié à ce projet

Le processus TIC à Seneffe a donné lieu à la mise en place de la « Régie Autonome Seneffe l'Interactive » 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 à Seneffe, voire, à plus long terme, la commercialisation de ce qui a été développé à Seneffe 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 (un administrateur délégué et quatre administrateurs directeurs) 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 favorable 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 d'avoir des personnes 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.

1.2.5. 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 efficience accrue. Parallèlement, ces projets ont suscité assez peu de crainte ou de rejet de la part des agents

communaux, dans la mesure où ils n'avaient pas un caractère menaçant sur leur fonction, et n'occasionnaient pas de bouleversement majeur dans le type et la quantité de travail à fournir.

1.2.6. 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.

2. DEUX CAS D'ÉCHEC DES TIC EN TANT QUE FACTEUR DE MOTIVATION AU TRAVAIL

2.1. 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.

- Tout message électronique porte obligatoirement une mention selon laquelle ledit message n'a aucun caractère officiel et n'émane de l'expéditeur qu'en son nom propre. En conséquence, à partir d'un souhait de protection de l'organisation, la valeur du message et son statut en sont discrédités.

Il y a donc contradiction entre les objectifs assignés à l'application, ses potentialités et les modes de fonctionnement maintenus dans l'administration. La valeur ajoutée de l'application, dans ce cas, est réduite à peu de choses, et ne peut vraisemblablement pas constituer un facteur de motivation des utilisateurs.

2.2. 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 en percevoir la valeur ajoutée pour leur propre activité. Bien que cette BDD puisse revêtir effectivement des aspects intéressants pour les différents services concernés, l'absence de sensibilisation et d'analyse des besoins préalables 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.

Compte tenu de cette absence totale de souci pour les utilisateurs-fournisseurs de données, on ne s'étonnera pas que la base de données repose sur un nombre de plus en plus restreint d'utilisateurs, fournissant de moins en moins de données.

Dans l'état actuel des choses on ne peut que prédire, à terme, la disparition pure et simple de ce projet.

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. 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.

Mener un projet TIC dans une administration publique demande donc 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), 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 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.

MOTIVATIONAL DRIVES OF PUBLIC MANAGERS

*Mirko Noordegraaf**

1. 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, behaviors and drives of individual public managers. Their motivational drives will be traced by using data from a number of sources. Firstly, 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.

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

Firstly, 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, and 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.

Secondly, public policy managers appear to be highly motivated, despite these complex conditions. Facts are presented about their working days and energetic behavior.

Thirdly, it is argued, managers appear to be motivated, not despite but because these conditions. They like complexity ; they have a personality structure that incorporates sensitivity to stimuli, an attraction to ambiguity, and a consciousness of claims.

2. 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 other 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 both right and wrong, because they are too general 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 » that be the case ?

In order to get a grip on working environments in public sectors, a few things are necessary.

First of all, 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 ?

Then, one's 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.

Finally, one theoretical aim must be specified. What one finds partly depends on what one 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).

2.1. Gaps

Policy-making subsectors in the public sector are complex. In many ways they are characterized by features that « belong » to a 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 conceptualized 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 one speaks with policy managers or observes them, one gets the impression that they are constantly reaching out for beautiful things which they never get a grip on. Great results constantly manage to escape. I will try to get a grip on these discrepancies by discussing some 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 one speaks with public managers, one mostly hears stimulating, positive stories about progress and improvement. This is misleading ! When one asks more specific questions or speaks with others or, most importantly, observes public managers in action, one observes a different reality. While spoken and written texts are part of reality, they are but only a part. There is a different reality that public managers dislike or hate to see, or that they do not see, as they are probably biased.

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 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 can not 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, one will see that they are not impressive moments of forceful control by means of strict comparisons between performances, facts and 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 often these, 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*. These 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).

2.2. 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 there is political struggle.

When knowledge is contested, 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 characterized 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

	<i>Stable issues</i>	<i>Unstable issues</i>
<i>Uncontested knowledge</i>	Clear issues <i>Simple jobs</i>	Uncertain issues <i>Tricky jobs</i>
<i>Contested knowledge</i>	Ambiguous issues <i>Difficult jobs</i>	Highly Ambiguous issues <i>Impossible jobs</i>

3. WORKING DAYS

As argued, these impossible 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 behavior 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.

4. PERSONALITY STRUCTURE

The ambiguous and impossible features of management issues do not paralyze 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 that 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, so 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.

4.1. 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 insofar as 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 appear : 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, individual politicians (political executives, cabinet members, members of Parliament), political statements and political events are constantly monitored and debated (Noordegraaf, 2000). 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.

4.2. Attraction to stimuli

Public managers appear to 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 : for instance, they must find money 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 cannot 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.

4.3. Consciousness of claims

Finally, public policy managers appear to be highly aware of the distinctive nature of the triggers and stimuli with which they are confronted. These triggers are not merely embedded within political processes ; they are political and value-loaden in themselves. Managerial work is no value-free endeavor, 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.

5. CONCLUSION

So, concluding, it is amazing how 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.

LITERATURE

B. BOZEMAN, *All Organizations are Public*, Jossey-Bass, 1987.

M.P. FOLLETT, *Creative Experience*, 1930.

P. GRAHAM, *Mary Parker Follett. Prophet of Management*, Harvard Business School Press, 1994.

E.C. HARGROVE & GLIDEWELL, *Impossible Jobs in Public Management*, Kansas University Press, Kansas, 1991.

H. KAUFMAN, *The Administrative Behavior of Federal Bureau Chiefs*, Washington, 1981.

J. MARCH & J. OLSEN, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, 1979 [1976].

J. MARCH & J. OLSEN, *Rediscovering Institutions*, Free Press, New York, 1989.

M. MOORE, *Creating Public Value*, Harvard University Press, 1995.

- H. MINTZBERG, *The Nature of Managerial Work*, Free Press., New York, 1973.
- M. NOORDEGRAAF, Bestuursraad op BiZa, V&W en O&W, W.J.M. Kickert (ed.), *Veranderingen in management en organisatie in de rijksdienst*, Samsom, 1993.
- M. NOORDEGRAAF, Het bestuursraadmodel, M. Noordegraaf et al. (eds.), *De ambtenaar als publiek ondernemer*, Coutinho, 1995.
- M. NOORDEGRAAF, *Attention ! Work and Behavior of Public Managers amidst Ambiguity*, Eburon, Delft, 2000.
- M. NOORDEGRAAF & R. STEWART, « Managerial Behavior in the Private and Public Sector. Distinctiveness, disputes and directions », *Journal of Management Studies*, May 2000, pp. 427-444.
- M. NOORDEGRAAF, *Krachtig kennismanagement. Een denkkader voor kennismanagement bij de rijksoverheid*, 's-Gravenhage, 2001a.
- M. NOORDEGRAAF, *De realiteit achter planning & control retoriek*, Bestuurskunde, nr 7, 2001b.
- H. RAINEY, *Understanding and Managing Public Organizations*, Jossey-Bass, 1991.
- A. VAN DER ZWAN & M. NOORDEGRAAF, *Back to basics*, Nyenrode, 1995.
- VAN RIJN COMMITTEE, *De arbeidsmarkt in de collectieve sector*, 's Gravenhage, 2001.
- K. WEICK, *Sensemaking in Organizations*, Sage, Thousand Oaks, 1995.

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 augmente (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 augmenter de 7.8 millions de personnes sur la première période, s'enrichira de 16,5 millions de personnes dans la deuxième période¹.

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.

* Eléonore Marbot est Attachée Temporaire d'enseignement et de Recherche au Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM). Docteur en sciences de gestion.

** Jean-Marie Peretti est Professeur à l'ESSEC de Paris (Ecole Supérieure des Sciences Economiques et Commerciales) et à l'IAE (Institut d'Administration des Entreprises de l'Université de Corte - Corse). Docteur en sciences de gestion. Président de l'Association Francophone de Gestion des Ressources Humaines (AGRH).

¹ S. JARRE, *Le monde du travail doit apprendre à vieillir*, Espace social Européen, 1998, vol. 427.

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 recherche² 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 salariées 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 demandés si des différences, dans la perception de ce sentiment et de ses déterminants, apparaissaient 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.

1. LE SENTIMENT DE FIN DE VIE PROFESSIONNELLE

Après avoir défini le SFVP, les raisons d'une approche comparative secteur public/secteur privé sont explicitées.

1.1. 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 Houde³ ou Neugarten⁴), considèrent le vieillissement

² E. MARBOT, *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.

³ R. HOUDE, *Les temps de la vie*, 2ème Ed., Québec, Gaétan Morin, 1991.

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'adaptations évolutives au cours desquelles chaque individu aurait un ensemble d'apprentissage à effectuer, qu'Havighurst⁵ 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 (Hall⁶, Schein⁷). Ces schématisations par

⁴ B.L. NEUGARTEN, *Middle Age and Aging : a reader in social psychology*, Chicago : University of Chicago Press, 1968.

⁵ D. HAVIGHURST, « Youth in exploration and man emergent » in H. BORROW, Ed., *Man in a world at work*, Boston : Houghton Mifflin, 1964.

⁶ D.T. HALL, P.H. MIRVIS, « The new Protean Career : Psychological Success and the Path with a Heart », in D.T. HALL and Associates, *The Career is dead - Long Live the Career*, San Francisco : Jossey-Bass, 1996.

étape peuvent être considérés 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.

1.2. Le SFVP et ses déterminants

Une précédente étude⁸ (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

⁷ E.H. SCHEIN, *Careers Anchors : discovering your real values*, Pfeiffer and Company, San Diego, California, 1990.

⁸ Cf. *op. Cit.*

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 :

1. Des insatisfactions liées à une perception de politiques d'entreprises discriminatoires en matière d'âge.
2. Des insatisfactions liées au travail : par exemple un désir de mobilité non satisfait.
3. Une représentation idéale de la retraite et de la vieillesse.
4. 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'étude⁹ 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

⁹ Cf. *op. Cit.*

Ressources Humaines, dont les pratiques diffèrent fortement, semble pertinente.

2. 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.

2.1. 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 possèdent 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).

2.2. 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 :

Perceptions des seniors du privé

Politiques :	SFVP	SFVPA ¹⁰	SFVPB	SFVPC	SFVPD	SFVPE
Des âges	,458**	,181*	,242*	,161	,155	,147
De départ	,344**	,174	,263*	,055	,222 *	,018
D'évaluation	-,044	,004	,063	-,163	0,168	,018
De formation	-,031	,016	-,043	-,224*	,059	,135
Des temps au départ	,223*	,018	,181*	,125	,154	,346*

¹⁰ 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.

Perceptions des seniors du public

Politiques :	SFVP	SFVPA	SFVPB	SFVPC	SFVPD	SFVPE
Des âges	,270*	,236*	,371*	-,086	,144	,115
De départ	,026	,061	-,096	,109	-,039	,032
D'évaluation	,252*	,244*	,302*	,206	,117	-,028
De formation	,069	,005	-,005	,050	,112	,036
Des temps au départ	,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 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

Celle-ci 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 soi, 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).

**3. 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.

3.1. 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 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.

3.2. 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. A 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 habituelle 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.

ADHÉSION NÉGATIVE ET PERTE DE SENS DANS UNE ENTREPRISE PUBLIQUE EN MUTATION

*Nicole Aubert**

Ce chapitre s'appuie sur une recherche menée¹ 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

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

¹ Recherche menée avec Vincent de Gaulejac.

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 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 dénoncés 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 un 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 qu'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 décrivaient 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'. A 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 »² payés pour effectuer en trois heures ce qu'un agent ordinaire accomplit en dix achevait de déstructurer 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

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.

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, 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 solidaires. 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 salubre, 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 du 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 ressentaient 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'ADHESION 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 : ils n'y croyaient plus. Ils 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 Jobert³ « 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.

³ G. JOBERT, *La Compétence à vivre, Contribution à une anthropologie de la reconnaissance au travail*. Texte d'habilitation à diriger des recherches. Université de Tours, 1997.

Il est clair qu'au centre de tri 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 refusait toute forme d'adhésion à l'idéologie commerciale de l'EADP et toute acceptation de récompenses.

A 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 préférait 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-psychique⁴. 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

⁴ N. AUBERT ET V. DE GAULEJAC, *Le Coût de l'Excellence*, Paris, Le Seuil, 1991.

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 »⁵. 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.

⁵ Y. CLOT, *Le travail sans l'homme*, Paris, La Découverte, 1995.

**ACTUALITÉ DE
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

.....
RENCONTRE AVEC ELIO DI RUPO*

Pyramides : « *Les services publics subissent la pression des citoyens-clients-usagers-contribuables qui sont de plus en plus sensibles à la qualité, au délai et au coût du service rendu. Comment s'y prendre pour améliorer leur efficacité ?* »

E. Di Rupo : « *Les attentes de nos concitoyens à l'égard des services publics sont légitimes et méritent de la part des autorités, la plus grande attention.*

Tout en tenant compte des processus de modernisation et d'informatisation en cours, l'amélioration de leur efficacité nécessite des efforts constants dans plusieurs domaines :

- *la meilleure accessibilité des services tant du point de vue de l'amélioration des horaires que de la simplification des procédures,*
- *la présence au sein de nos administrations d'un personnel de qualité en nombre suffisant, dont la formation et la motivation doivent être assurées en permanence. Les ressources humaines constituent en effet le facteur clé d'un service public capable de répondre aux défis de la modernité et d'assurer l'accomplissement de ses finalités essentielles. De la motivation des agents dépend intimement l'efficacité des administrations.*
- *l'accélération de l'informatisation des administrations par la mise à disposition de postes de travail et de programmes informatiques supplémentaires, de nature à accélérer le traitement de l'information. Un certain nombre d'efforts ont, du reste, déjà été accomplis depuis le début de cette législature.*

* Elio Di Rupo est Président du Parti Socialiste.
Les questions ont été rédigées par Alexandre Piraux.

- *la gestion plus rationnelle des bases de données afin d'éviter la multiplication des démarches, tout en respectant scrupuleusement le respect de la vie privée des citoyens,*
- *la mise en place d'un véritable contrôle de qualité au sein des administrations visant à évaluer périodiquement les éventuelles carences à combler avec célérité »*

Pyramides : *« Dans la perception qu'en a le public, l'écart entre gestion privée et publique se resserre. Au point que pour certains la solution est évidente : 'gérer l'État et son bras actif - l'administration - comme une entreprise'. C'est sans doute une des explications de succès de S. Berlusconi : élire un chef d'entreprise dynamique pour bénéficier des recettes de sa réussite. C'est dans le modèle du marché que certains membres du gouvernement recherchent aujourd'hui les principes d'une réforme de l'administration. Comment se situe votre parti ? »*

E. Di Rupo : *« Le recours au marché ou au secteur privé comme référent en matière de gestion des services publics, appelle les plus sérieuses réserves.*

Les exemples négatifs d'erreurs de gestion ou de choix stratégiques dans le monde des affaires, sont légion et nous conduisent à relativiser les velléités des partisans du 'management' privé.

La modernisation des administrations ne doit pas signifier privatisation ou gestion 'à la manière du privé'. Il importe de rappeler que la finalité des entreprises privées diffère des objectifs poursuivis par le service public.

Les méthodes d'organisation et de gestion qui prévalent dans le secteur privé ne peuvent par conséquent pas être transposées comme telles dans la fonction publique.

Ce constat n'est en rien en contradiction avec la nécessité de poursuivre un processus de modernisation de nos administrations, mais avec des méthodes adaptées au service public. »

Pyramides : « Certains prétendent que la réforme en cours au sein de l'administration fédérale aurait un double agenda caché : privatiser pour les uns, et fédéraliser pour les autres. Un échec serait même un prétexte pour accélérer lesdits agendas. Qu'en pensez-vous ? »

E. Di Rupo : « L'accord de gouvernement, prévoit 'qu'un mécanisme sera créé pour évaluer ces réformes de manière permanente' ».

Il importe de demeurer conscient du rôle joué par les services publics dans le maintien et la consolidation de la cohésion sociale et de la nécessité de s'opposer à toute velléité de démantèlement de l'administration publique fédérale.

A l'instar des revendications formulées récemment par les nombreux partisans d'une autre mondialisation, le Parti socialiste entend résister activement contre toute tentative de rétrécissement du rôle de l'État dans la société.

S'agissant des droits et des niveaux de traitement applicables aux fonctionnaires, le maintien d'une cohérence dans l'ensemble de la fonction publique doit constituer un objectif prioritaire.

La loi sur le statut syndical reste pour nous le cadre juridique de référence, singulièrement quant aux compétences du Comité A en tant qu'espace de négociation et de détermination des droits communs minimaux applicables à l'ensemble de la fonction publique, quel que soit le niveau de pouvoir.

Force est cependant de constater qu'en raison des compétences propres à chaque autorité en matière de fonction publique, apparaissent des velléités de négociation salariale autonome à certains niveaux de pouvoirs.

Rien ne permet d'ailleurs d'exclure que certaines autorités souhaitent voir le rôle du Comité A diminuer progressivement, afin d'accroître leur possibilité de négocier seules avec les organisations syndicales.

Face à cette attitude, l'approche que nous défendons vise à garantir de manière pérenne une fixation à l'ensemble de la fonction publique, notamment, des droits minimaux qui sont de la compétence exclusive de

l'État fédéral¹, des droits minimaux qui pour le secteur privé sont réglés via des conventions collectives applicables pour le pays tout entier², et des normes relatives à la sécurité sociale.

Elle évite que ne s'installe entre les différents niveaux de pouvoir une concurrence préjudiciable à l'ensemble du secteur public. »

Pyramides : *« Le précédent gouvernement italien, sous l'impulsion de son Ministre de la Fonction publique, Franco Bassanini, lui-même Professeur réputé de droit constitutionnel, a remplacé le statut de ses fonctionnaires par des contrats collectifs privés beaucoup plus souples. Des possibilités de licenciement existent mais nécessitent l'aval d'un 'Comité de garantie'. La compétence juridictionnelle du juge administratif est passée au juge ordinaire. Moyennant des garanties de représentativité et de meilleures rémunérations, les confédérations syndicales dont l'importante CGIL ont souscrit à cette réforme. Une telle évolution est-elle souhaitable et transposable en Belgique ? »*

E. Di Rupo : *« Si le maintien du statut pour l'ensemble des agents de l'État demeure essentiel, l'introduction de mandats pour les titulaires de fonctions dirigeantes à partir du rang 13, constitue un des éléments clés du processus de modernisation de la fonction publique fédérale.*

Le statut, il est vrai, permet aux fonctionnaires d'évoluer dans un cadre juridique réglant clairement, mieux que ne pourrait le faire une simple relation contractuelle, les rapports qui les lient à l'autorité, les obligations spécifiques auxquelles les soumet leur fonction, les devoirs qu'impliquent leur mission d'exécution et les garanties nécessaires qui en sont le corollaire.

Le principe d'un statut est cependant conciliable avec une plus grande responsabilisation des fonctionnaires et n'entre en rien en contradiction

¹ Droits relatifs aux accidents du travail, aux maladies professionnelles, aux pensions, au mécanisme d'indexation, à la protection sociale lors de la rupture de la relation statutaire et aux allocations familiales

² Droits relatifs au pécule de vacances minimum, à la durée maximale de travail, au nombre de jours de congés minimum, au congé de maternité, au revenu minimum garanti, etc...

avec l'introduction de réformes visant à augmenter la motivation des agents.

De ce point de vue, la désignation de titulaires de fonctions dirigeantes qui exerceront à l'avenir leur mission dans le cadre d'un mandat, constitue une avancée considérable.

C'est à lumière de cet équilibre qu'il importe également de maintenir le règlement des conflits touchant les fonctionnaires, dans le champ du contentieux administratif. »

Pyramides : *« Dans l'ouvrage collectif 'Notre État, le livre vérité de la fonction publique' paru récemment, un auteur énarque suggère d'ouvrir l'administration à des idées et des personnalités venues d'ailleurs (entrepreneurs, syndicalistes, intellectuels...). Elle évoque les vertus propres au melting-pot en ces termes : 'Pour ces personnalités, le sentiment d'être là pour un temps limité encouragerait l'action, surtout si leur embauche se fait selon des contrats d'objectifs précis'. Votre réaction ? »*

E. Di Rupo : *« Les évolutions que connaît notre société rendent indispensable la création de passerelles entre le secteur public et les autres acteurs sociaux.*

L'ouverture de l'administration à 'la société civile', au monde syndical (ce qui est déjà une réalité en Belgique) ou au monde des entreprises, constitue une idée intéressante.

La mise en place de commissions 'université-administration' pourrait notamment devenir un levier efficace pour l'émergence d'une réflexion combinant une approche empirique et un recul analytique.

La consultation du monde des entreprises (et les forums ou nombreux colloques qui s'organisent régulièrement en attestent déjà) permettrait aussi à l'administration de mieux prendre la mesure de ses attentes.

Par ailleurs, s'il importe de confier en priorité la responsabilité des fonctions dirigeantes à des ressources humaines issues du cadre, le recours

à des compétences externes pour des missions spécifiques pourrait s'inscrire dans une dynamique privilégiant la complémentarité.

Mais avant tout, c'est sur la mobilité qu'il faut miser.

Le décloisonnement des administrations et la possibilité pour les fonctionnaires des différents niveaux de pouvoir d'être en mesure de poursuivre une carrière leur permettant de passer d'une administration à une autre, d'un département à l'autre, ou d'un niveau de pouvoir à un autre, est aussi une manière de profiter au mieux du potentiel de compétences et d'expériences présent dans le secteur public. »

Pyramides : *« Les valeurs traditionnelles fondatrices du service public à savoir l'égalité, le strict respect de la légalité, le respect des principes hiérarchiques sont remplacées par de nouvelles normes de comportement l'équité, le traitement différencié, l'autonomie. Par ailleurs certaines valeurs administratives comme la sécurité et la qualité ne sont plus nécessairement en congruence avec les valeurs de la société civile préférant des normes quantitatives comme le rendement et la vitesse d'exécution. Il en résulte un débat voire un conflit de normes. Un malaise s'est installé chez de nombreux fonctionnaires. De quelle façon retrouver une cohérence dans l'action administrative ?*

E. Di Rupo : *« Il ne s'agit pas tant d'un changement de valeurs que d'un changement dans la hiérarchie des valeurs.*

Le service public, et en particulier dans le secteur administratif, se définit d'abord par ses missions et son rôle dans la société.

Le contexte économique, social et politique contemporain requiert une présence des pouvoirs publics dans de nombreux domaines.

Leur action demeure au quotidien un rempart, voire souvent le dernier rempart, contre des processus d'exclusion ou de précarisation d'une partie de la population.

C'est en ce sens que la valeur d'égalité portée par le service public est loin d'être surannée et démontre, au quotidien, à quel point les administrations

sont le prolongement indispensable des politiques menées par les pouvoirs publics.

Les politiques auxquelles le Parti socialiste est attaché (en particulier les politiques visant à mieux répartir les richesses, les politiques de santé etc....) n'ont de sens, que lorsqu'elles s'appliquent avec impartialité à toutes et à tous.

A côté de ces 'valeurs de fonctionnement', qu'il importe de sauvegarder, rien n'empêche d'avoir égard à des principes supplémentaires, en adéquation avec l'évolution de notre société.

Le renforcement de l'efficacité et la mise en œuvre des valeurs traditionnelles du service public ne sont pas antithétiques.

L'attachement à ces valeurs n'entrave en rien les processus tendant à améliorer l'efficacité du secteur public.

La combinaison de ces valeurs et de ces principes par la redéfinition, non pas des missions essentielles du service public, mais de la manière et de la forme de leur accomplissement, demeure le moyen le plus efficace de nature à garantir une action administrative cohérente. »

Pyramides : « *La loi du 16 juillet 1973 dite Pacte culturel prohibe toute discrimination entre les tendances idéologiques ou philosophiques et assure la participation de ces tendances à l'élaboration et à la mise en œuvre de leurs politiques culturelles. C'est en vertu de cette loi qu'il fut procédé à la politisation des institutions publiques culturelles (la RTBF en est l'exemple le plus frappant) mais aussi que les tendances et les usagers participent à l'élaboration des politiques culturelles. Dans un arrêt du 15 juillet 1993 c'est-à-dire pratiquement 20 ans jour pour jour après la naissance du Pacte, la Cour d'arbitrage a jugé son article 20 contraire à la Constitution du fait qu'il porterait atteinte au droit de taire ses appartenances faisant lui-même partie du principe plus général du respect de la vie privée et de la liberté d'opinion. Faut-il abroger le Pacte, en revoir certaines modalités ou laisser les choses en l'état ? »*

E. Di Rupo : « *L'arrêt de la Cour d'arbitrage du 15 juillet 1993 que vous évoquez va dans le bon sens, en ce qu'il concerne les fonctionnaires du service public.*

Outre son libellé flou, l'article 20 de la loi du Pacte culturel opposait la liberté individuelle de chacun et l'exercice de son droit au travail. Dans ce cadre, il était en effet anormal que d'autres critères que les mérites individuels puissent avoir une influence sur la carrière d'un agent.

Néanmoins, la question se pose en des termes différents en ce qui concerne la composition des organes de gestion des institutions culturelles publiques.

Les membres de ces organes – qu'il s'agisse du conseil d'administration d'entreprises publiques, de commissions consultatives... – sont, par définition, nommés par les pouvoirs publics qu'ils ont pour mission de représenter.

Ils ne sont ni statutaires ni engagés dans les termes d'un contrat de travail. Ils détiennent simplement un mandat de représentation de l'autorité publique.

En les désignant, le Gouvernement ne fait que remplir son obligation de gestion des institutions publiques.

La loi du Pacte culturel se pose en réalité comme une limite à la liberté d'appréciation de l'autorité. Elle oblige celle-ci à garantir une représentation de toutes les composantes philosophiques de la société au sein de ces institutions.

La méthode retenue consiste à tenir compte du résultat des élections démocratiques dans la composition de ces organes. A notre connaissance, il n'en existe pas d'autre.

Les élections sont en effet le seul instrument légitime permettant de mesurer les tendances idéologique et philosophique de la société.

La loi du Pacte culturel garantit donc aux tendances minoritaires – celles qui ne font pas partie de la coalition gouvernementale – un droit de représentation de l'autorité publique. En l'absence du Pacte culturel, l'autorité – donc le Gouvernement – serait totalement libre dans la désignation des membres de ces organes.

Un tel système n'implique évidemment pas que l'appartenance politique soit l'unique critère pertinent dans cette désignation.

Il ne faut cependant pas tomber dans la dérive démagogique qui consisterait à associer de manière systématique représentation politique et incompétence.

En outre, rien n'empêche de prévoir des mécanismes de contrôle garantissant un fonctionnement efficient de ces organes.

Bien entendu, le maintien du système actuel ne nous dispense pas non plus d'une réflexion quant à une meilleure prise en compte de la société civile. Qu'il s'agisse des partenaires sociaux ou du monde associatif, les procédures de concertation et de dialogue avec l'autorité publique sont à encourager.

Mais il s'agit là d'un débat différent de celui relatif au Pacte culturel dont le champ d'application se limite à prévoir le mécanisme de représentation des pouvoirs publics. »

Pyramides : *« Comme l'a illustré le premier numéro de notre Revue, il n'existe pas de véritable évaluation des politiques publiques en Belgique. Les quelques évaluations réalisées le sont dans la plupart des cas ex-post. La méthodologie fait problème tout comme la fixation de standards d'évaluation. Dans certains cas, la question de la légitimité des évaluateurs, a même été posée. Selon vous, quelle(s) instance(s) est (sont) la ou les mieux placée(s) pour pratiquer des évaluations pertinentes en amont comme en aval d'une politique. »*

E. Di Rupo : *« L'évaluation des politiques publiques constitue en effet un facteur clé et structurel de la réussite du processus de modernisation en cours.*

Il importe pour ce faire de mettre en place un véritable outil d'analyse de la qualité du fonctionnement de nos services administratifs et de mesure de l'adéquation des politiques mises en œuvre avec les objectifs poursuivis.

C'est dans ce sens que le gouvernement wallon a instauré, et il faut souligner le caractère novateur de cette démarche, un mécanisme d'évaluation du 'Contrat d'avenir pour la Wallonie', combinant à la fois évaluation interne et audit externe.

Plus concrètement, il s'agit de procéder à l'élaboration d'un rapport méthodologique périodique, visant à évaluer les aspects quantitatifs et qualitatifs de ce grand plan d'action programmatique.

Pour y parvenir, des indicateurs-clés de nature statistiques sont examinés pour le volet quantitatif (augmentation du PIB, augmentation des exportations, etc.) et la consultation d'indicateurs-témoins (en particulier chez les différents acteurs sociaux) sont sollicités pour les aspects qualitatifs, de manière à mesurer l'accomplissement des objectifs concrets fixés par le 'Contrat d'avenir pour la Wallonie'.

Il s'agit assurément là d'un exemple à suivre. »

Pyramides : *« Bien que la pensée collective européenne soit très motivée par l'idée de diminuer la charge juridique, l'Europe reste selon l'expression du Premier Président de la Cour des comptes Pierre Joxe, 'une fabrique juridique' qui 'fabrique du droit comme les athlètes se font du muscle', La réponse à la question de la détermination des décideurs reste obscure, en raison des partages de pouvoir assez byzantins. Comment peut-on contrer le risque de voir les institutions européennes obéir à une logique de pouvoir administratif et contribuer à la complexification et à la bureaucratisation tant reprochées aux administrations nationales ? »*

E. Di Rupo : *« L'inflation législative' semble, il est vrai, devenir le mal chronique des législateurs contemporains.*

Ce phénomène ne semble pas épargner les institutions de l'Union européenne et appelle par conséquent une réaction urgente.

Personne ne niera que l'importance des compétences et la complexité des matières traitées par l'Union européenne, ont justifié l'adoption de nombreux textes par le Conseil.

Il importe cependant, et cela dans l'intérêt de la construction européenne elle-même, d'éviter que ne se creuse rapidement un fossé entre les citoyens et l'Europe.

Des services de légistique et des processus de simplification administrative s'imposent dès lors avec urgence.

La sensibilisation des autorités concernées et l'encouragement d'un réinvestissement dans la politique de communication entre les institutions et les citoyens européens, doivent constituer une priorité de la présidence belge de l'Union européenne.

L'Europe doit être accessible à tous. »

Pyramides : *« De nombreux agents semblent avoir intériorisé une image négative véhiculée par un certain discours social. Ce phénomène est de nature à affecter le moral et la motivation de ces personnes. Que leur diriez-vous, le cas échéant ? »*

E. Di Rupo : *« L'image de la fonction publique et de ses agents n'est en effet pas toujours perçue positivement par les usagers.*

Force est cependant de constater que chez de très nombreux fonctionnaires, il existe une véritable conscience professionnelle et un grand dévouement dans l'accomplissement de leur travail quotidien.

A l'instar du rapport rendu par une société d'audit sur l'état de la fonction publique de la Communauté française, le Parti socialiste reste convaincu de l'existence d'un fort potentiel humain au sein des administrations.

Il appartient dès lors aux autorités respectives de trouver les moyens de valoriser au mieux ces nombreuses compétences, afin de parvenir à insuffler un plus grand dynamisme dans nos institutions.

180

Les processus de modernisation ne peuvent au demeurant se faire sans l'adhésion de l'ensemble des agents.

Toute autre démarche accentuerait leur démotivation. »

.....

LA G.R.H. : TENTATIVE D'APPLICATION À UNE COLLECTIVITÉ LOCALE, LA COMMUNE DE JETTE

*Paul-Marie Empain**

Résumé

« Au commencement était la modernisation ... », à moins que ce ne soit la motivation ... ? Suite aux assauts violents que connut l'organisation bureaucratique au cours des années 80, le paradigme à la mode les rendit indissociables. Les résultats d'une enquête internationale ont révélé les attentes principales des citoyens sont : l'efficacité et la productivité (83%), la qualité du service (77%) et la transparence (70%).

Pour les collectivités locales, dont la spécificité sera montrée dans l'article, il est temps d'entrer dans le nouveau siècle avec des armes adaptées : management moderne, gestion des ressources humaines, informatisation ... Seulement, les obstacles sont multiples, dus notamment à l'aspect statutaire de la fonction publique, à un certain type de politisation, à l'existence de coutumes séculaires, à l'exercice de la tutelle par les autorités régionales ... C'est pourquoi, l'introduction de la Charte sociale dans les communes de la Région de Bruxelles-capitale, qui concrétise les résultats d'une étude commandée par la Région en 1990-91, constitua une véritable opportunité pour les communes qui le souhaitaient.

Ce fut le cas de Jette qui profita de l'occasion pour introduire des principes de management, de G.R.H., de dépolitisation et de changement dans les modes de gestion. Outre l'application de la Charte sociale, dont les piliers seront exposés dans l'article, il fallut faire preuve d'imagination pour contourner les obstacles. La nouvelle orientation de la gestion de personnel devint de valoriser les marges de liberté de chacun et de canaliser les stratégies personnelles. Le principe qui sous-tend cette action est désormais qu'« il est moral et souhaitable d'émanciper autrui, de le rendre plus maître de lui, plus autonome ».

* Paul-Marie Empain est Secrétaire communal de Jette. Il est Licencié en sciences économiques et Maître en management public.

1. LA SITUATION PARTICULIÈRE DES POUVOIRS LOCAUX

1.1. Préalable – la spécificité de la fonction publique locale¹

En ce qui concerne la fonction publique locale, il convient sans doute de préciser quelque peu les règles juridiques sensiblement différentes de celles prévalant pour les administrations de l'Etat Fédéral ou des entités fédérées (Communautés et Régions).

Sans entrer dans trop de détails, la Constitution instaure le principe de l'autonomie communale selon lequel tout ce qui est « d'intérêt communal » est du ressort de la commune² sans préjudice des mécanismes de contrôle telle la tutelle.

En principe, la gestion du personnel de la commune relève de l'autorité de la commune (conseil communal)³ ; c'est le conseil communal qui est compétent pour fixer le « statut » des agents de la commune⁴.

Autrement dit, il n'existe pas – en principe – d'uniformité des situations statutaires des agents communaux dans l'ensemble du Royaume, les 589 communes du pays sont compétentes pour fixer les droits et devoirs de leurs agents respectifs.

C'est là un des paramètres qui permet de comprendre les difficultés pour aboutir aux principes inscrits dans la Charte Sociale et la difficulté de mise en œuvre de ces principes dans les communes.

¹ Voir notamment Paul Lewalle, Michel Herbiet, Cécile Dressen, Pascale Coumont, « Le concept de fonction publique en droit belge – essai de définition » in Administration Publique, 1998, pages 25 à 44, spécialement page 40.

² Voir article 41 de la Constitution : « les intérêts exclusivement communaux ou provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux, d'après les principes établis par la Constitution ».

³ L'article 149 de la nouvelle loi communale confère au conseil communal la compétence de nommer les agents dont la loi ne règle pas la nomination.

⁴ Voir article 145 de la nouvelle loi communale qui précise que le conseil communal fixe le cadre et les conditions de recrutement et d'avancement des agents, ainsi que le statut pécuniaire et les échelles de traitement de la plupart d'entre eux.

En effet, la Charte Sociale constitue une des premières tentatives d'instauration d'un cadre de référence minimum pour les 19 communes de la Région Bruxelloise dans lequel l'on retrouve des objectifs en termes de gestion des ressources humaines ayant des conséquences immédiates pour le personnel du point de vue :

- du statut administratif
- du statut pécuniaire.

Même si en s'engageant dans le Protocole, il est formellement prévu que chaque commune conserve une part de l'autonomie⁵ évoquée ci-dessus ; chaque commune devant (re)définir le cadre de son personnel, (re)définir ses missions et procéder à une analyse des fonctions inscrites à son cadre organique, il n'empêche qu'une des volontés politiques sous-jacentes de la Charte Sociale réside dans l'harmonisation des situations afin d'accroître l'efficacité des administrations (introduction de certains principes de Gestion des Ressources humaines) et de notamment permettre une certaine mobilité dans la fonction publique locale.

1.2. Pouvoir local - principe de subsidiarité poussée à l'extrême.

Comme on l'a déjà souligné, le pouvoir communal est celui qui est le plus proche des gens, celui dont les réalisations sont parmi les plus palpables, tangibles pour les citoyens et par conséquent celui pour lequel ces mêmes citoyens ont un grand degré d'exigence. Les effets de la modernisation de la fonction publique (ou l'absence de modernisation...) sont là plus qu'ailleurs, directement perceptibles par les usagers.

1.3. La demande du personnel d'une revalorisation barémique après une longue période d'austérité.

La Belgique, à l'unisson des pays membres de l'O.C.D.E., a connu une croissance économique quasiment continue de la fin de la deuxième guerre mondiale à 1973. Presque personne ne s'aperçut que les dernières années elle était faible en création d'emplois, et même légèrement négative à partir

⁵ De même, le Protocole précise qu'une large marge d'autonomie est laissée aux communes dans la mise en œuvre des principes et cela en fonction des moyens budgétaires disponibles.

de 1972⁶. Les salaires du secteur privé connaissaient des hausses constantes. Les barèmes du secteur public finirent par suivre. En 1972 une révision générale des barèmes d'une hauteur de 15 % eut lieu. Personne ne sut que ce serait la dernière avant bien longtemps.

Face à la montée du chômage, une réponse des pouvoirs publics fut l'engagement massif. Il ne fut plus question de revalorisation des salaires, la stabilité d'emploi étant censée compenser largement une rémunération moindre. Les impératifs budgétaires firent le reste⁷.

La reprise de 1989 permit, outre une reprise de la consommation, des progrès en matière d'emploi et de rémunération. Les revendications se firent donc plus pressantes pour une revalorisation des barèmes dans la fonction publique ; de plus, la plupart des programmes de résorption du chômage contenaient des mesures de mise au travail des chômeurs « structurels », ces actions provoquèrent l'arrivée au sein de la fonction publique d'agents dotés de statuts plus ou moins précaires⁸. Les syndicats relayèrent l'exigence de titularisation émanant de ces personnels.

2. LA THÉORIE ET SES APPLICATIONS : L'OPPORTUNITÉ DE LA CHARTE SOCIALE – INTRODUCTION DE PRINCIPES DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS L'ADMINISTRATION COMMUNALE DE JETTE

2.1. Niveaux hiérarchiques

La plupart des études concluent qu'il faut limiter le nombre de niveaux hiérarchiques à 5 pour conserver une chaîne de commandement efficace. Un plus grand nombre risque de renforcer les effets néfastes de l'organisation bureaucratique.

⁶ Les préoccupations essentielles des milieux économiques et politiques concernaient plutôt l'inflation.

⁷ Il faut dire que les pouvoirs publics durent faire face à un changement assez radical des mentalités initié par le référendum antifiscal de Californie. Suivirent les élections de Mme Thatcher en Grande Bretagne et de M. Reagan aux Etats-Unis.

⁸ Le terme néerlandais de « nep-statuten » est assez évocateur.

Un des principes de la Charte sociale est de prévoir que les fonctions d'encadrement seront assurées au sein de chaque niveau par des agents ayant réussi un examen axé sur le management et non sur les compétences techniques. Ils sont désignés par le « code 4 » associé à leur échelle barémique. Le nombre maximum d'agents revêtus de ce grade est fixé à 15% de l'effectif total⁹. A la commune de Jette, l'application de cette mesure a permis de diminuer le nombre de grades intermédiaires. L'échelle hiérarchique se présente dès lors ainsi :

- Secrétaire communal
- Directeurs
- Conseillers (chefs de service)
- Secrétaires d'administrations A1 (chefs de bureaux) ou titulaires d'un code 4 dans le niveau B
- Chefs d'équipe, c'est à dire les autres codes 4.

Divers aménagements ont dû être opérés à l'organigramme existant et à la répartition des tâches entre les niveaux hiérarchiques.¹⁰

Ainsi le grade de « Chef de division » subsiste, mais n'a plus de valeur fonctionnelle. Il sert essentiellement de « bâton de maréchal » aux agents qui ne possèdent pas les qualités requises pour devenir conseiller. Ce dernier grade étant celui qui donne le commandement d'un grand service ou la coordination de plusieurs services de plus petite taille.

Conformément à la circulaire, les grades revêtus d'un autre code que le 4, sont considérés comme des grades d'exécution. Ceci vaut théoriquement pour le A1, secrétaire d'administration¹¹ qui est traditionnellement le grade d'encadrement par excellence. La plupart des communes ont conservé à ce grade une place de pivot dans l'encadrement.

⁹ Cette mesure s'inscrit dans le cadre de l'harmonisation des statuts communaux. Le « code 4 » remplace une multitude de grades intermédiaires, spécialement dans les cadres techniques et ouvriers.

¹⁰ Ces adaptations sont reprises intégralement dans le rapport du Secrétaire communal sur la modernisation des services communaux, justifiant le nouveau cadre.

¹¹ Anciennement chef de bureau - équivalent du premier grade de niveau 1 dans les administrations fédérales et régionales

Une erreur à ne pas commettre est de considérer que le niveau B créé pour répondre à la nouvelle structure des diplômes remplace les anciens « sous-chefs de bureau » et ont donc une fonction de direction de petites équipes ou de suppléance au cadre de niveau immédiatement supérieur. Dans la plupart des cas, ces recrutés n'ont aucune formation ni expérience en la matière. Il s'agit d'agents mieux qualifiés amenés à remplacer les niveaux C, anciennement rédacteurs, gestionnaires de dossiers, appelés à gravir les échelons hiérarchiques. L'évolution des études a fait que les humanités supérieures sont un enseignement de transition. Les étudiants qui ne vont pas plus loin n'ont plus les mêmes capacités que leurs prédécesseurs d'il y a 20 ans. L'occasion de relever la qualité a été saisie massivement à la Commune de Jette en remplaçant la moitié des niveaux C par des B.

De la sorte, le nombre de niveaux hiérarchiques a été réduit à 5.

2.2. Les relations latérales

Elles jouent un rôle important dans la gestion des ressources humaines. Leur absence contribue à faire remonter les problèmes les plus anodins jusqu'aux niveaux les plus élevés de la hiérarchie et rend la circulation de l'information difficile. C'est le type d'organisation alvéolaire décrite par Alvin Toffler.¹²

Si la Charte sociale, ne va pas explicitement se préoccuper de ce problème, sa mise en œuvre sera l'occasion, à Jette, de tenter de remédier à ce problème. Il était relativement aigu dans cette commune où divers essais de création d'amicales ou de mise sur pied d'activités extra professionnelles avaient échoué. Les séances d'explication de la Charte, ainsi que les formations de base (à l'évaluation, à la motivation, au code 4, pour les agents entrant en service,...) et le nombre plus important des autres formations vont regrouper des agents appartenant à des services et parfois à des niveaux différents. Ils vont se connaître et se reconnaître de plus en plus.

Grâce à ces contacts, il devient possible de lancer, progressivement et avec des chances de succès, des initiatives visant à faire se rencontrer les agents en dehors du lieu de travail. Ces contacts renforcent à leur tour ceux qu'ils

¹² A. et H. TOFFLER, *Les nouveaux pouvoirs*.

peuvent avoir dans le contexte professionnel. Le fait de faire coïncider un visage et un caractère avec un nom facilite les rapports entre les individus. Bien des malentendus seront évités par une rencontre avec les agents des autres services concernés.

Parallèlement, **la mobilité individuelle** a commencé à être timidement mise en place depuis 1990, sans rencontrer beaucoup d'enthousiasme de la part du personnel. Le rythme va s'accélérer à l'occasion de l'effervescence occasionnée par la mise en place de la Charte. Auparavant, les changements s'opéraient à l'occasion des changements de législature impliquant des modifications d'attributions. Ces dernières dépendaient des volontés personnelles et de l'accent mis par un parti de la coalition sur l'un ou l'autre point de son programme. Au cours des 5 dernières années, 24 agents ont changé d'affectation. Après discussion, le Secrétaire communal a décidé. C'est ainsi que l'impact de la bureautique sur les éléments peu qualifiés a pu être absorbé par la dissolution du pool dactylographique, soit par attrition naturelle, soit par réaffectation accompagnée d'un recyclage.

2.3. Formation

Du texte même de la circulaire, il ressort que la formation constitue un des éléments essentiels de la Charte sociale. Dans la plupart des communes, on revenait de loin. Woluwé St. Lambert fut une des pionnières en la matière, sous l'impulsion de son Secrétaire communal M. Riche qui s'en fit le propagateur infatigable. Suivant cet exemple quelques communes entreprirent également un effort de formation plus ou moins important.

Au plan des montants, il faut savoir qu'à Jette un montant fut inscrit au budget pour la première fois en 1990. Il s'élevait à 100.000 BEF¹³. La modicité même du montant fit qu'il ne fut pas consommé, car les responsables voulaient conserver une marge de manœuvre pour la fin de l'année. De plus, une formation coûtant 9 ou 10 mille francs paraissait extrêmement chère, consommant à elle seule 10 % du budget. L'augmentation fut lente jusqu'en 1995, où les montants prévus passèrent de 750.000 BEF à 1,5 million, pour atteindre 2,6 millions en 1999.

¹³ En vérité, ce montant doit être majoré des formations informatiques, subsidiées par la Région dans le cadre des schémas directeurs informatiques et qui s'élevaient à ± 500.000 BEF.

L'effet est double :

- la qualification augmente de façon sensible, par l'enseignement et les échanges d'expériences entre agents des communes lors des formations organisées par l'E.R.A.P. et avec des représentants d'autres pouvoirs publics et du privé dans les autres formations.
- l'agent se sent reconnu comme quelqu'un qui « vaut la peine » d'être formé. Beaucoup, n'ayant plus suivi aucun cours, aucune formation, à peine un écolage depuis la sortie de l'école, souvent après un cursus fournissant une faible qualification, se montrent fort motivés et intéressés.

Afin de concerner tous les agents et de cerner au mieux les besoins en matière de formation, un questionnaire fut distribué à tous. Les réponses ont permis d'informer les dirigeants de service et les responsables de la cellule de formation quant aux souhaits du personnel. Les nouvelles technologies sont venues en premier lieu.

2.4. Communication

Il apparut d'emblée qu'aucune réforme ne passerait la rampe des agents communaux s'ils ne se sentaient pas concernés. Par ailleurs, la réalité des fonctions réellement exercées était assez mal perçue. C'est pourquoi, comme avant même la mise en œuvre de la Charte sociale, un besoin d'évaluation de la perception de leur mission et de leur fonction était apparu à l'autorité administrative, un questionnaire de 42 questions fut distribué à chaque membre du personnel. Son dépouillement a permis de se rendre compte des tâches réellement effectuées par chacun et donc d'évaluer les besoins en personnel, tant en nombre qu'en qualification.

Dans le même temps, un message stratégique était transmis à l'administration via une démarche top – down : « les habitants votent avec leurs pieds ! ». Cela signifie que la population belge étant amenée à diminuer¹⁴, il faut attirer les habitants par la qualité de l'accueil et des

¹⁴ D'après les prévisions du Bureau du plan, à l'horizon 2030 ; le début de la décroissance étant fixé à 2005 dans les scénarios optimistes.

services¹⁵. A terme, l'ampleur de l'effectif et le niveau des rémunérations peuvent varier car ils sont liés au chiffre de la population.

Une fois la Charte sociale adoptée, les explications ont été fournies à l'ensemble du personnel par le Secrétaire communal lui-même. Il a rencontré tous les agents par groupes de 15 à 40 personnes, soit une quinzaine de groupes. De la sorte, chacun, quelle que soit sa position, son grade, son rôle linguistique et son statut a reçu la même explication. C'était la meilleure solution pour éviter des distorsions de l'information qui sont inévitables quand une information doit franchir plusieurs niveaux hiérarchiques.

Un journal interne est né, à l'occasion de la Charte sociale. En effet, lors de ses rencontres avec le personnel, le Secrétaire communal a dû répondre à de nombreuses questions. Celles auxquelles il n'a pu fournir de réponse immédiate, ont fait l'objet d'un bulletin interne. Son usage s'est amplifié et il sert à véhiculer des nouvelles de l'administration, des petites annonces et des messages plus importants.

2.5. Changement du rapport à la règle

Le Secrétaire décide dans plusieurs domaines où l'interprétation stricte de la règle peut poser problèmes. Auparavant, il fallait remonter au Collège, voire au conseil pour interpréter ou modifier la réglementation.

Les reproches sont individualisés au lieu d'être adressés par voie de circulaires générales qui vexent les agents qui ne sont pas concernés et n'ont aucun effet sur les réfractaires. Il s'agit de briser les habitudes des services publics au sein desquels la prise de responsabilités est souvent diluée, spécialement quand il faut sévir pour faire respecter la règle.

2.6. Qualité totale

La démarche était séduisante, car elle pouvait induire un mouvement de modernisation et de mobilisation du personnel pour répondre aux défis auxquels la Commune de Jette est et sera confrontée. Un essai fut tenté

¹⁵ Suite aux enseignements de la Maîtrise, une vision marketing et une stratégie d'entreprise ont été mises au point pour la Commune de Jette.

avec trois services : l'état-civil, la population et le personnel. Un consultant spécialisé en la matière fut choisi, Beckaert – Stanwick.

Les succès furent divers :

- Echec total au Service de l'état-civil. Lors d'un « remue-méninges » la question de base était : que pouvez-vous faire pour améliorer le service ? La réponse fut claire : « rien » ! Aucune motivation ni du personnel, ni du dirigeant qui se sont retranchés derrière une réglementation dont ils ont gonflé la sévérité pour ne pas même tenter de réfléchir.
- Demi succès au Service de la population. De nombreuses idées et des souhaits divers furent émis pour améliorer le déroulement des opérations ou les conditions de travail. Aucune suggestion permettant d'augmenter la productivité ne fut formulée. La plupart des souhaits des agents furent rencontrés : nouveau mobilier, suppression de certains fichiers papier doublons de fichiers informatisés,... Une étude basée sur les durées d'opérations fut menée et déboucha sur des suggestions de réorganisation. Par la suite, des cours techniques furent donnés afin de permettre à tous les agents de dominer la technique de leur métier et donc d'être plus disponibles pour l'écoute des clients.
- Au Service du personnel, le succès fut presque total. Tous les agents concernés ont fourni idées et suggestions afin d'améliorer les processus et de gagner en temps de travail et en fiabilité : élimination des doubles emplois, meilleure informatisation, polyvalence des agents, ...

La mise en œuvre des améliorations prit un temps certain qui faillit décourager les plus chauds partisans de la démarche. Les contraintes inhérentes au service public local d'un côté et l'inertie de certains dirigeants en sont responsables.¹⁶

¹⁶ Ainsi, le Directeur des Services population et état-civil, ne voit aucun intérêt à ce qu'un formation à l'accueil soit dispensé aux agents qui les composent (accepté par contre par le Directeur des travaux).

2.7. Cercle de qualité

Officiellement, aucun cercle de qualité n'existe au sein de l'administration communale de Jette. Il en est un organisme qui fonctionne comme s'il en était un, c'est le Comité de gestion. Il est composé des trois grades légaux (Secrétaire, Receveur, Commissaire de Police), des trois Directeurs (services à clientèle interne, services à clientèle externe et technique), du Conseiller dirigeant le Service des affaires sociales et du Conseiller pédagogique, responsable de l'enseignement francophone. Tous les sujets concernant l'ensemble de l'administration y sont débattus, des solutions de principe y sont prises, sans que ce comité n'ait de véritable pouvoir de décision. Il faut ensuite passer par les instances « classiques » pour concrétiser la plupart des mesures préconisées au sein du Comité de gestion : Collège, conseil, tutelle, ...

3. AUTRES MODIFICATIONS

3.1. Dépolitisation

Un des messages de la marche blanche fut la demande de dépolitisation des nominations et promotions dans la fonction publique. A l'occasion de l'introduction de la Charte sociale, le statut de personnel de l'administration communale fut adapté : aucun politique ne participe plus aux jurys d'examens pour les fonctions en dessous du niveau A¹⁷. L'idée est que l'administration est responsable de ses choix en matière de personnel. Elle ne peut plus se dissimuler derrière des décisions qui lui échappent pour justifier ses manques.

De même, en application de la Charte sociale, la commission de recours en matière d'évaluation est composée paritairement entre les syndicats et la hiérarchie administrative. Elle est présidée par le Secrétaire communal qui dispose d'une voix prépondérante en cas de parité. L'autonomie de l'administration est préservée, de même que l'autorité de la hiérarchie.

¹⁷ Le niveau A correspond au niveau 1 des administrations de l'Etat.

3.2. Evaluation

Son application a, dans plusieurs cas modifié sensiblement les rapports au sein des services. Dans certains cas, elle a provoqué un dialogue qui n'existait pas ou plus. Elle fut l'occasion d'un échange tant sur les performances des uns et des autres que sur l'organisation du service. Le « non dit » pernicieux a fait la place à l'échange.

C'est parfois seulement lors des auditions de la commission de recours que les partenaires ont renoué un dialogue. A l'une ou l'autre occasion, c'est la commission elle-même qui dut procéder à un exercice de maïeutique afin de rendre visible ce qui se cachait derrière les enjeux apparents.

4. CONCLUSION

4.1. Phénomène bureaucratique - propositions de remède

Face à des modes de fonctionnement de type bureaucratique diverses mesures peuvent être prises pour « revitaliser » une organisation en agissant sur chacun des trois paramètres considérés par des mesures appropriées :

4.2. Division du travail

- une diminution du nombre de niveaux hiérarchiques (division verticale) ;
- des procédures d'enrichissement du travail (division verticale) ou d'introduction d'une certaine polyvalence (division horizontale).

4.3. Coordination du travail (et liaison entre unités)

- Une amélioration des relations interpersonnelles par la création de groupes ou de fonctions de liaison entre les services ou encore une utilisation plus importante de l'ajustement mutuel pour la coordination entre les individus (coordination informelle).
- Une tentative de plus grande intégration des individus dans l'organisation par les valeurs et la formation (standardisation des normes).

- Le recours à un système d'information plus souple comme moyen de coordination et de contrôle.

4.4. Formalisation

- une moindre formalisation du contenu des activités ;
- une plus grande formalisation des missions et des objectifs ;
- une tendance à une plus grande individualisation de la gestion de ressources humaines (individualisation plus importante des rémunérations, entretien de fonctionnement, procédures modernisées d'évaluation, etc.).

Si l'on applique ce mode d'analyse aux mesures prises dans le cadre de la Charte sociale, on peut en tirer les conclusions suivantes : les administrations communales de la Région bruxelloise, compte tenu de tous les éléments développés dans le corps du rapport, subissent des pressions de l'environnement social et politique en vue d'améliorer leur performance. Cette notion de performance n'est ni simple à définir et encore moins à obtenir.

Réorganiser une administration ce n'est pas s'inscrire dans une dynamique d'expansion commerciale ou dans un redéploiement technique ou organisationnel comme certaines entreprises privées.

Il s'agit plutôt, comme le décrit Sainsaulieu¹⁸, d'une adaptation aux contraintes de l'environnement qui se caractérise par une stratégie d'optimisation des facteurs de production et la préservation d'une forme d'organisation rationnelle issue de la tradition et de l'histoire.

S'il y a manifestation d'une certaine évolution du mode de fonctionnement traditionnel bureaucratique, celle-ci s'inscrit dans un processus profondément lié à ce type d'organisation imprégnée de l'importance du statut et de la régulation par les règles.

¹⁸ R. SAINSAULIEU, *Sociologie de l'entreprise*, Presse de Sciences Po et Dalloz, 2^e édition, 1997, p.274.

Autrement dit, si changement il y a dans la gestion des ressources humaines, celui-ci est strictement encadré par les règles statutaires qui régissent tous les aspects de la carrière des membres du personnel.

On constate en effet un attachement profond des membres du personnel à son statut. Il s'agit véritablement d'un mode d'intégration collective lié à ce type d'organisation.

L'ouverture du fonctionnement se manifeste principalement par une plus grande individualisation de la gestion des ressources humaines (individualisation de la carrière, évaluation plus dynamique) sous tendue par des règles précises de fonctionnement, ainsi que par un recours plus important à la formation.

Les tentatives de plus grande mobilité à tous les niveaux ne semblent pas rencontrer le succès escompté.

L'incertitude créée par l'introduction de nouveaux modes de régulation, a été réduite par le recours à d'autres processus de formalisation (règles d'évolution de la carrière, procédure d'évaluation, types de formation).

Par contre on assiste à une tentative d'amélioration de la communication et de la prise de décision par une limitation du nombre de degrés hiérarchiques, surtout aux niveaux inférieurs ; l'encadrement supérieur comporte tout de même encore 7 niveaux différents.

Certaines tentatives pour introduire plus de coordination informelle (notamment par l'instauration de relations latérales) sont encore bien modestes.

Que sont donc devenues les intentions (implicites ?) du Gouvernement de la Région de transformer les administrations communales d'organisations fonctionnant sur un mode bureaucratique en organisations plus ouvertes centrées sur le service à rendre au « client » motivées par des valeurs de performance et d'efficacité, dans lesquelles le personnel serait gratifié en fonction de son mérite et la mobilité entre organisations serait devenue une pratique courante.

A cet égard il faut nuancer l'impact réel du changement institué.

Tout d'abord on doit souligner l'influence des outils utilisés pour organiser ou médiatiser le changement ainsi que la conception du changement qui prévaut dans chaque organisation.

C'est ainsi que si le comité de négociation est le lieu de production de nouvelles règles du jeu de la gestion du personnel, celui-ci canalise également le type de règles qui peuvent y être introduites.

Le mode de fonctionnement de cette instance et les limites de ses compétences, conditionnent très largement le type de mesures qui peuvent y être décidées.

En outre les résolutions doivent y être formalisées et fixées.

Par ailleurs la compréhension des mesures édictées par la Charte sociale varie selon les préoccupations ou la vision des dirigeants.

Ainsi si l'aspect revalorisation barémique a pris une importance considérable aux yeux des responsables politiques, le volet gestion des RH semble considéré comme plus important par les responsables administratifs.

Dans certaines communes on a, tantôt insisté sur l'aspect mobilisation du personnel par le lancement d'un projet d'entreprise, tantôt sur l'aspect formation.

Certaines ont introduit la Charte sociale avec un minimum de textes alors que d'autres ont formalisé l'ensemble des dispositions.

D'une manière générale, on peut dire que la réponse apportée aux incertitudes liées à l'imposition de la Charte sociale a été différente selon le « système d'action concret¹⁹ » en vigueur dans chacune des entités.

Peut-on pour autant dire que ces mesures ont introduit les éléments d'une modernisation de ces administrations ?

¹⁹ Selon l'expression consacrée par l'analyse stratégique de Crozier.

Un certain nombre de conditions préalables à cette modernisation sont effectivement présentes, principalement pour ce qui concerne la gestion des RH (un système d'évaluation réformé, un système plus individualisé des gratifications, une ouverture plus importante à la formation).

Cependant il n'est nulle part question d'un véritable changement du mode d'organisation et de fonctionnement.

Cela nous entraîne à poser la question de savoir si des réformes apportées à la seule dimension de la gestion des RH sont une condition suffisante pour initier des changements significatifs dans le fonctionnement d'une organisation ; ne faut-il pas relayer celles-ci par un véritable projet de réorganisation portant sur d'autres aspects de la gestion ?

La réponse à cette question n'est pas facile à formuler de manière simple car la modification en profondeur des règles de fonctionnement d'une organisation touche à plusieurs niveaux de la réalité (la vision, la culture et la mentalité, les méthodes de travail) et non seulement les structures et les procédures.

Ce qui fait dire à certains auteurs²⁰ spécialistes du conseil en entreprise que **« pour réussir le changement doit être ressenti comme un besoin, défini comme un problème à résoudre, et mené comme un projet individuel ou collectif »**.

Les changements souhaités nécessitent l'introduction d'autres modes de travail et de relations entre les participants, modes de relations reposant davantage sur des relations individuelles, directes qui sont très largement étrangères à la culture de ces organisations reposant sur le statut, les grades, les fonctions et les positions dans la hiérarchie. Est-ce à dire que tout changement de cette nature est impossible dans une administration de type bureaucratique ?

Un élément déterminant est, nous semble-t-il, l'impact à terme de la formation.

²⁰ J. BRÉNOT ET L. TUVÉE, *Le changement dans les organisations*, PUF, 1996.

Si celle-ci est centrée sur les aspects de connaissances professionnelles, la possibilité d'un changement semble fort réduite. Par contre si cette même formation repose plutôt sur l'apprentissage de nouveaux modes de relations, de nouveaux comportements les chances d'une « revitalisation » des administrations sont plus importantes.

Mais cela ne pourra se réaliser que si les effets de la formation sont suffisamment importants pour que les comportements se modifient de manière substantielle jusqu'à une rupture par rapport au passé. Sans cette rupture, les stratégies habituelles de pouvoir conduisent à des jeux sans fin et des schémas culturels établis qui conditionnent les acteurs à reproduire les mêmes types de réponses face aux problèmes quotidiens²¹.

Il est de toute évidence beaucoup trop tôt pour porter un jugement quelque peu fondé sur les réformes introduites.

Toutefois on peut se poser la question de l'efficacité d'une réforme imposée par des mesures linéaires et générales par une instance supérieure.

La réponse ne peut être que très réservée. En effet, même si les règles formelles sont plus ou moins identiques pour toutes les communes, les formes de régulation (règles formelles et informelles) y sont très différentes selon les situations qui dépendent de multiples facteurs dont les relations entre les acteurs en présence et leur perception du changement et de sa nécessité. Tout au plus la Charte sociale introduit-elle un certain cadre, certaines contraintes, lesquels sont perçus et utilisés par les différentes entités de manières diverses.

Mais il n'est nullement assuré *a priori* que la direction qui sera prise correspondra nécessairement à celle souhaitée initialement par le Gouvernement de la Région.

²¹ C. BOTTIN, *Diagnostic et changement, L'intervention des consultants dans les organisations*, Les éditions d'organisation, 1991, p.220.

.....

LES PARTICULARITÉS DE LA RELATION DE SERVICE AU SEIN DES ADMINISTRATIONS COMMUNALES. LE CAS DES DÉPARTEMENTS « POPULATION » ET « ÉTAT CIVIL »

*Isabelle Lacourt**

Résumé

Cet article présente les résultats d'une recherche effectuée dans le cadre de la réalisation d'un mémoire de licence en gestion des ressources humaines. Titre exact du Mémoire : « Gestion du personnel de guichet et relation de service dans les administrations communales. Le cas de six communes bruxelloises. » Inspirée par les ouvrages « L'État au guichet » de J.M. Weller et « La vie au guichet » de V. Dubois, nous avons étudié les départements « population » et « état civil » de six communes bruxelloises sous l'angle de la relation de service. Afin de réaliser ce travail, nous nous sommes entretenus avec des agents et des chefs de service de ces administrations communales (Ixelles, Bruxelles, Evere, Koekelberg, Uccle, Saint Josse). Au total, 28 entretiens ont été réalisés. Notre ambition étant de mettre en lumière les particularités du travail d'agents communaux « en contact direct avec le public ».

Insistant davantage sur les aspects théoriques de notre mémoire, cet article vise à mettre en évidence les principaux aspects de la sociologie des relations de service **appliquée** aux services publics. Plus précisément, il s'agit ici de définir les particularités de ce travail d'accueil, d'insister sur la complexité de celui-ci, sur les compétences qu'il requiert et sur le déroulement des rencontres entre agents et usagers.

* Isabelle Lacourt est chercheur mini-arc au CERAP (ULB) et étudiante en DEA Sciences Sociales.

INTRODUCTION

Au sein du discours actuel sur la modernisation des services publics, nous entendons constamment parler de complexification et d'évolution de l'environnement, d'usagers plus exigeants, mieux informés et porteurs de nouvelles attentes. Ces termes utilisés démontrent que nous sommes, comme le souligne P. Strobel, dans une phase de « modernisation par l'utilisateur »¹. Les études concernant la modernisation des services publics se tournent à présent vers le service rendu. La référence devient le public, les usagers et bientôt les clients.

Ces innovations actuelles tendent à redéfinir la nature de la relation au public ; de nouvelles méthodes de gestion construisent un usager au statut différent, et de ce fait, contribuent à réévaluer le travail des agents « en contact direct avec le public ». C'est de ce travail qu'il sera question dans cet article. En **explorant** le guichet, cet « espace de médiation entre une organisation et son public »², nous espérons éclairer une facette du travail communal qui reste, à notre connaissance, souvent méconnue du public.

Si nous avons choisi les administrations communales pour étudier les interactions entre agents et usagers c'est parce que ces dernières représentent le niveau de pouvoir le plus proche des citoyens. De par **leur dimension quotidienne**, les départements « population » et « état civil »³ sont connus de tous. Chacun de nous bénéficie des services qu'ils offrent, certains d'entre eux sont en outre obligatoires et rassemblent de ce fait un public très hétérogène.

¹ P. STROBEL, « Service public et relation de service : de l'utilisateur au citoyen ». In *Relations de service, Marchés de services*, J. GADREY et J. de BANDT, (s. l. d), Paris : CNRS Editions, 1994 p. 43.

² J.M. WELLER, *op. cit.*, p. 22.

³ Les services « état civil » ont pour mission principale la *production* des actes d'état civil tels que par exemple, les actes de décès, de mariage, de divorce. Les services « population » veillent à la tenue des registres de population (enregistrement des entrées et sorties dans la commune), ils s'occupent également de la délivrance de cartes d'identité et d'autres services annexes comme par exemple la délivrance des permis de conduire. Les services « population étrangère », sont une division des services « population », ils accueillent les personnes arrivant pour la première fois en Belgique et gèrent la vie administrative de ces ressortissants étrangers. Ces services sont placés sous la tutelle de l'Office des étrangers. La distribution de ces missions peut cependant varier d'une commune à l'autre.

1. QU'EST CE QUE LA RELATION DE SERVICE ?

C'est à E. Goffman que nous devons le concept de relation de service⁴. En 1961, cet auteur publie un ouvrage intitulé *Asiles*⁵ dans lequel il décrit les interactions propres à l'hôpital et insiste sur la contrainte institutionnelle qui pèse sur ces interactions. Un chapitre de cet ouvrage est consacré à la relation de service. Celle-ci est définie par Goffman comme une relation à trois pôles ; « les relations de service sont des relations qui se nouent entre des individus, à l'occasion d'une prestation de service, délivrée par les uns (A) à l'intention des autres (B) à propos d'un problème ou d'une réalité (C) sur laquelle on demande à (A) d'intervenir »⁶.

En définissant la relation de service comme une relation à trois pôles, Goffman souligne que les interactions entre agents prestataires et agents bénéficiaires ne peuvent se résumer à de *simples* rencontres. En effet, au-delà de la relation, il y a toujours un problème à résoudre, une demande à traiter⁷. La relation est toujours double. A la fois, c'est un rapport technique (ce qu'il faut traiter et comment ?) et un rapport personnel qui met en scène l'agent prestataire et l'agent bénéficiaire.

Si la relation de service ne se résume pas à une *simple* rencontre, c'est également parce qu'elle s'inscrit toujours dans un contexte particulier. Selon Goffman, l'institution se place au cœur de la relation de service et exerce une contrainte sur les interactions. Cette place occupée par l'organisation est également relevée par d'autres auteurs comme A. Borzeix ; « la relation de service met en contact, physique ou non, des personnes, mais celles-ci sont prises dans la gangue des agencements organisationnels [...] si cette relation est première du point de vue du service produit, elle ne se limite pas à une rencontre interpersonnelle »⁸.

⁴ E. Hughes et W.F. Whyte ont cependant employé le terme « relation de service » avant lui.

⁵ E. GOFFMAN, *Asiles. Etudes sur la condition des malades mentaux*, trad.fr, coll. « Le sens commun », Paris, Minit, 1968.

⁶ J. GADREY, « Les relations de service et l'analyse du travail des agents », *Sociologie du travail*, n°3, 1994, p. 382.

⁷ J. M. WELLER, *op. cit.*, p. 106.

⁸ A. BORZEIX, « Relation de service et sociologie du travail. L'utilisateur ; une figure qui nous dérange ? » In *Relation de service : regards croisés*, D. FOUGEYROLLAS-SCHWEBEL (s. l. d.), Paris, L'harmattan, 2000, p. 45.

Par ailleurs, nous remarquons que pour Goffman, seules les prestations faisant l'objet d'une demande de la part du destinataire sont considérées comme relations de service.

Dès lors, selon lui, les prestations fournies obligatoirement telles que les prestations fournies par certaines administrations publiques sont exclues de ce champ d'étude.

De nombreux auteurs adoptent actuellement une autre position. Ainsi, pour J. Gadrey, « des organisations de services obligatoires mettent en place des fonctions d'accueil, d'information ou de conseil qui relèvent alors de l'assistance désirée par les usagers et même lorsque la relation est marquée par une position de pouvoir officialisée et accompagnée de menaces et de sanctions, elle se déroule le plus souvent selon des processus de transactions ayant de nombreux points communs avec la relation de service volontaire »⁹. Ainsi, les travaux de Goffman constituent une des sources d'inspiration des travaux récents sur les services publics et la question de l'utilisateur¹⁰.

Les trois registres de la relation de service

Goffman distingue également trois registres selon lesquels se manifeste la relation de service (en son statut d'interaction verbale). A chaque registre correspondent des compétences que les agents prestataires doivent mobiliser afin de rendre le service.

- Le registre technique fait référence aux informations techniques relatives aux problèmes qui se posent et aux solutions à envisager. Ce registre renvoie à des compétences techniques définies par I. Joseph comme la capacité à « enregistrer ou recueillir les renseignements

⁹ J. GADREY, *op. cit.*, p. 382.

¹⁰ Weller distingue trois champs de recherches ayant inspiré les travaux récents sur la relation de service dans le secteur public ; les interactions (l'interactionnisme goffmanien, l'ethnométhodologie et l'ethnographie de la communication), les conventions et l'économie des services.

fournis par l'utilisateur et de ce fait à s'assurer de la demande envisagée »¹¹.

- Le registre contractuel concerne principalement les transactions marchandes. Il fait référence aux indications des coûts et des délais¹². Pour I. Joseph, les compétences contractuelles déployées par l'agent ont une fonction que nous pourrions qualifier d'explicative. Selon lui, « il ne suffit pas de ramener des situations particulières à des cadres prévus par la machine gestionnaire (ou aux cadres juridiques), encore faut-il que cette opération soit rendue compréhensible à l'utilisateur »¹³. La satisfaction des usagers envers le service rendu est donc favorisée lorsqu'un processus d'explication et d'entente progressive s'installe. Ce processus et cette entente concernent un « contrat » qui définit clairement ce que sera la prestation et permettra d'obtenir l'assentiment du client¹⁴.
- Le registre de la sociabilité ou des civilités reprend les signes et formules de politesse qui sont échangés par les protagonistes lors des interactions. Ces signes sont puisés dans un fond culturel commun¹⁵ et sont parfois des moyens de faciliter les interactions selon les deux autres registres¹⁶.

Certains auteurs ajoutent le registre civique. Au sein de celui-ci, « les ajustements concernent les notions d'équité, de justice et de citoyenneté »¹⁷. Plus *large* que les trois registres précédents, celui-ci concerne davantage les services publics.

¹¹ I. JOSEPH, « Les protocoles de la relation de service ». In *Relation de service, marchés de services*, *op. cit.*, p. 177.

¹² J. GADREY, *op. cit.*, p. 383.

¹³ G. JEANNOT, *Les usagers des services publics*, Paris, PUF, « Que sais-je », 1998, p. 28.

¹⁴ I. JOSEPH, *op. cit.*, p. 177.

¹⁵ G. JEANNOT, *op. cit.* pp. 29-30.

¹⁶ J. GADREY, *op. cit.*, p. 383.

¹⁷ L. DEMAILLY, *op. cit.*, p. 6.

Une orientation nouvelle pour les recherches concernant l'administration publique

En 1980, M. Lipsky publie l'ouvrage « Street level bureaucracy »¹⁸. Il y met en évidence le travail des « agents de base »¹⁹ des administrations publiques et démontre l'importance de leur rôle dans la mise en œuvre des politiques publiques. Il insiste de ce fait sur le pouvoir discrétionnaire associé à ces métiers. Lipsky est pour beaucoup d'auteurs l'instigateur d'un renouveau dans l'étude de l'administration et dans la sociologie des professions. Il a, en effet, nourri une nouvelle façon de percevoir le travail de ces « agents de base ».

C'est dans cette perspective que vont naître diverses études sur le travail des agents « en contact direct avec le public ». Celles-ci rompent avec les études antérieures sur l'administration.

Pour qualifier ces travaux antérieurs²⁰, Weller parle d'un « point aveugle commun ». Selon lui, ces recherches négligent l'action des personnes à propos desquelles elles développent leurs analyses. Dans l'optique de cet auteur, il s'agirait d'étudier ce qui se passe effectivement derrière les guichets ; la manière dont les dossiers sont traités, les éventuels problèmes rencontrés par les acteurs de ces organisations bureaucratiques qui sont, avant tout, des organisations de médiation et de rencontre entre l'administration et le public.

La prise en considération du rôle de ces agents dans la réalisation des politiques de modernisation administrative contribuera à créer un nouvel objet d'investigation : la relation de service.

¹⁸ M. LIPSKY, *Street-level Bureaucracy : Dilemmas of the individual in Public Services*, New York, Russel Sage Foundation, 1980.

¹⁹ Les « agents de base » étudiés par Lipsky ont la particularité d'être en contact direct avec le public (professeurs, agents de police, agents d'accueil dans une administration). Pour Lipsky, ces différents métiers sont comparables malgré les différences de statut social ou de compétences techniques mobilisées tant le contact avec le public revêt un caractère important.

²⁰ Weller fait ici référence aux travaux s'inscrivant dans la lignée de la sociologie des organisations tels que ceux de Weber, Blau, Merton, Gray, Hockey, Selznick, Friedberg, et Sainsaulieu.

2. LA CATÉGORISATION DES USAGERS ; UNE SOURCE DE CONFLIT

Lors de leurs rencontres avec les bureaucrates, les individus sont transformés en usagers, identifiables dans un nombre restreint de catégories. Ces catégories sont définies par les textes législatifs ou par l'organisation.²¹ Par conséquent, elles constituent un cadre légal préexistant aux interactions et influençant largement le déroulement de celles-ci.

Cette catégorisation des situations individuelles est possible grâce à une collaboration de la part du destinataire. Ainsi, l'agent doit constamment interroger l'utilisateur pour rapprocher sa demande des catégories du droit afin de construire la situation juridique de ce dernier. Si cette participation du destinataire²² se rencontre dans tout métier de service, elle varie toutefois selon les types de services rendus ; elle peut être essentielle lorsque la prestation est directement associée à la personne²³.

La catégorisation des situations individuelles suppose la combinaison, la rencontre de deux entités plus ou moins divergentes ; les lectures privées et réglementaires des situations singulières. La lecture privée « fait référence aux caractéristiques singulières de chaque individu » ; la lecture réglementaire « redéfinit les individus à l'aune des catégories juridiques et leurs problèmes dans les termes de la légalité »²⁴.

Ces divergences entre « catégories d'état » et « catégories privées »²⁵ sont bien souvent les causes des tensions naissant entre agents et usagers. En effet, selon Weller la réussite de l'interaction est conditionnée par un accord entre agents et usagers à propos d'une définition communément acceptée de la réalité de ce dernier²⁶. Or, ces deux acteurs mobilisent des

²¹ W. A. SCHEEPERS, « L'informatisation et la modification des perceptions dans le contact avec l'utilisateur », *Revue internationale des Sciences administratives*, 1992, Vol. 58 n°3.

²² Le concept de « coproduction » désigne la participation du destinataire. Il est fréquemment utilisé pour caractériser les relations de service.

²³ G. JEANNOT, *op. cit.*, p. 26.

²⁴ J.M. WELLER, *op. cit.*, p. 87.

²⁵ V. DUBOIS, *op. cit.*, p. 18.

²⁶ J.M. WELLER, *op. cit.*, p. 125.

formats de description différents et souvent antagonistes ; l'agent « expert », mobilise lors de son travail les principes relatifs aux « catégories d'état », alors que l'utilisateur « profane » mobilise les principes relatifs aux « catégories privées »²⁷.

En outre, si beaucoup de conflits naissent à propos de cette catégorisation, c'est principalement parce que ces catégories sont, comme le souligne Dubois, productrices d'identité²⁸ ; elles sont la condition pour que les paroles de l'utilisateur soient entendues au sein de l'institution et pour que le service lui soit rendu. Ainsi, lorsque les agents sont interrogés sur les causes des interactions difficiles leurs réponses sont bien souvent « parce qu'ils (les usagers) n'obtiennent pas ce qu'ils veulent ».

Lors des interactions au guichet, des chocs entre « catégories d'état » et « catégories privées » se produisent fréquemment. Les usagers ne peuvent comprendre la lecture juridique de leur propre situation. L'extrait qui suit provient d'un entretien avec un agent du service « état civil ». Il relate des discussions quant à la possibilité d'introduire une demande de nationalité²⁹ et démontre comment les divergences entre lectures juridiques et privées peuvent être sources de conflit.

« L'article 12bis dans le code de la nationalité a changé. Les personnes doivent produire maintenant un certificat de résidence avec un historique des adresses pour les sept dernières années d'habitation en Belgique sans interruption, s'ils ont une base de sept ans en Belgique, c'est bon. Mais alors ils (les usagers) commencent les discussions ; il y a les étudiants étrangers qui n'ont pas encore une carte d'identité avec un séjour illimité mais ils ont plus de sept ans en Belgique et là ils ne veulent pas comprendre car ils disent 'oui mais dans la loi il est marqué qu'il faut résider sept ans en Belgique'. »

²⁷ V. DUBOIS, *op. cit.*, p. 60.

²⁸ *Ibidem* p. 62.

²⁹ La loi du 1^{er} Mars 2000 modifiant la loi du 28 juin 1984 définit les catégories de personnes étant autorisées à introduire une demande de nationalité.

L'usager se réfère aux sept années passées effectivement en Belgique alors que l'agent se réfère aux sept années **juridiques**.

3. LA PLACE DES SERVICES D'ACCUEIL AU SEIN DES ADMINISTRATIONS COMMUNALES

Perçus comme « peu organisés », « stressants », parfois injustes envers les usagers, les services « population » et « état civil » se situent souvent en marge des autres services de l'administration. Pour les agents travaillant dans les autres départements, mais aussi pour les usagers, le fonctionnement de ces services d'accueil reste presque toujours entouré « d'un voile de mystère »³⁰. Accueillir le public, traiter les demandes des usagers, catégoriser celles-ci en fonction des textes de loi, sont des actes à la base du fonctionnement de toute administration communale mais qui restent bien souvent méconnus des autres départements.

Cette méconnaissance conduit généralement à la faible valorisation d'un travail complexe et délicat.

Cette complexité découle principalement de deux caractéristiques de ce travail. Premièrement de la catégorisation des usagers qui est bien souvent problématique. Deuxièmement, de la position particulière qu'occupent les guichetiers qui traitent les demandes des usagers de manière « immédiate ». Pour qualifier cette position particulière, Dubois parle d'une « situation de porte à faux »³¹. Cette position inconfortable est largement ressentie par les agents. Ceux-ci se retrouvent souvent dans les situations les plus délicates. Ils sont amenés à recevoir les réprimandes et plaintes, à justifier les retards de dossiers. Ils représentent, comme le souligne G. Jeannot, « la partie émergée de l'organisation » ; une grande partie de la demande étant traitée au sein du *Back office*³². Ainsi, « c'est à l'occasion des relations de guichet

³⁰ V. DUBOIS, *op. cit.*, p. 56.

³¹ DUBOIS, V, *op. cit.*, p. 111.

³² Le *Front Office* représente les agents travaillant en contact avec le public, le *Back Office* représente les agents qui ne le sont pas. La présence d'un *Back office* est justifiée par le fait que l'agent ne peut traiter entièrement la demande de l'usager. Toutefois, il contribue à faire correspondre l'offre de service à la situation de l'usager.

que les incohérences institutionnelles se dévoilent et sont mises en cause »³³.

Cette position particulière occupée par le guichetier contribue, selon Dubois, à « diviser » sa personne, c'est la « dualité du guichetier »³⁴. En effet, « dans tout service public subsiste une part de puissance publique »³⁵, dès lors, les agents sont, de manière implicite, les représentants de relations plus générales entre les citoyens et l'État³⁶. Cependant, ils sont également dotés d'une personnalité propre, qui n'est pas nécessairement en accord avec les textes législatifs qu'ils appliquent quotidiennement dans leur travail.

Cette division de la personne est d'autant plus ressentie lorsque les demandes des usagers ne peuvent aboutir. Les agents prennent alors conscience de la nécessité et de l'importance des services qu'ils rendent, mais aussi du caractère contraignant du cadre légal qui initie leurs tâches et oriente les réponses à donner aux usagers.

Cette incarnation du système, coexistant avec une personnalité propre, nécessite une « partition des deux corps »³⁷ ; le corps individuel et le corps représentant l'institution. Cette « partition » forme selon Dubois, une condition indispensable à l'exercice de ce métier ; « identité individuelle et bureaucratique doivent coexister, leur distinction doit être régulièrement entretenue »³⁸. Ainsi, c'est à propos de la maîtrise de cette « duplicité » que se déroulent, au sein de certains départements, des réunions entre le personnel d'encadrement et les guichetiers. Il s'agit, lors de ces réunions, d'insister sur un nécessaire « marquage du rôle »³⁹. Ce dernier suppose deux choses. Tout d'abord, il permet aux agents de ne pas se sentir offensés

³³ V. DUBOIS, *op. cit.*, p. 147.

³⁴ *Ibidem* p. 134.

³⁵ P. STROBEL, *op. cit.*, p. 43.

³⁶ M. LIPSKY, *op. cit.*, p. 4.

³⁷ V. DUBOIS, *op. cit.*, p. 127.

³⁸ *Ibidem* p. 127.

³⁹ *Ibidem* p. 147.

par les attaques adressées au « système »⁴⁰. Ensuite, il leur rappelle qu'ils ne doivent pas se sentir responsables des problèmes de certains usagers qu'ils ne peuvent résoudre car la législation les en empêche.

Cette nécessité d'une « partition des deux corps » nous amène à insister sur le caractère symbolique du guichet. Celui-ci est en quelque sorte la matérialisation du « système », de l'Etat. Par ailleurs, il constitue une des *vitrines* de l'organisation publique. Ainsi, c'est bien souvent lors des rencontres au guichet que les discussions à propos du service public émergent, que l'on se forge ses opinions, que l'on s'échange ses expériences *malheureuses* avec les administrations⁴¹.

Aussi, à la suite de nos échanges avec les agents d'accueil, nous avons constaté que les guichets deviennent « les lieux de plus amples négociations ». L'ajustement au cas par cas devient général. Il ne s'agit plus d'appliquer les règles, ou de « jouer » avec elles, les guichetiers doivent à présent redéfinir les termes de la référence au droit⁴².

En outre, face aux complexifications des procédures, les demandes du public se font de plus en plus pressantes. Par conséquent, l'utilisateur n'est plus vu de la même manière. Que ce soit des chefs de service ou des agents, l'utilisateur est perçu comme plus exigeant, mieux informé sur ses droits et sur les démarches administratives.

4. LES COMPÉTENCES DES AGENTS

Lorsque nous interrogeons les chefs de service à propos des critères de sélection du personnel de guichet, nous nous apercevons que les compétences recherchées ne peuvent être exactement définies ; elles correspondent plutôt à un enchevêtrement de qualités multiples qui vont du *sourire* à la maîtrise de textes législatifs. D'une manière générale, ces

⁴⁰ Dubois définit le « système » comme un terme générique, fréquemment employé pour désigner la hiérarchie sociale, le gouvernement, l'administration dont les usagers s'estiment victimes.

⁴¹ Voir, à ce sujet, les pages 88 à 92 du mémoire précité, traitant de la « pression du public » et de la gestion de l'espace au sein de ces départements.

⁴² J.M. WELLER, *op. cit.*, p. 238.

qualités requises pour travailler au guichet témoignent de l'attention donnée à la présence du public et aux rencontres avec celui-ci.

Le registre civil est largement mis en valeur par les agents lorsqu'ils parlent de leur travail. Selon eux, les civilités assurent la bonne conduite de l'interaction ; elles permettent d'adoucir l'univers de règlements assez contraignants qui entoure les interactions au guichet.

Les guichetiers doivent également mobiliser des capacités d'écoute afin d'identifier la situation *correcte* de l'utilisateur. En effet, ces situations sont rarement présentées « en termes institutionnellement adéquats et renvoient très souvent à des catégories de l'expérience immédiate, bien loin de celles mises en œuvre pour un dossier »⁴³. Dès lors, il faut constamment négocier, interpréter et ajuster ces situations singulières afin qu'elles soient parfaitement alignées aux catégories juridiques.

Lors de leurs rencontres avec les usagers, les agents doivent en outre veiller à la définition technique du service (Quel service ? A quelles conditions ?)⁴⁴ ce qui est rendu possible grâce aux textes de loi définissant les conditions d'octroi des différents services. Ces textes, assimilés lors de leur formation, constituent les compétences techniques des guichetiers.

Par ailleurs, ces compétences techniques permettent la mobilisation « d'explications ». Celles-ci peuvent jouer un rôle important lorsque guichetier et usager sont en désaccord. Comme nous l'avons déjà souligné, ces différends entre les deux protagonistes de la relation concernent le plus souvent le traitement des situations individuelles et la manière dont celles-ci sont typifiées et catégorisées. En effet, dans certains cas, l'utilisateur n'a pas les informations nécessaires pour comprendre la source du refus à sa demande. L'explication des *mécanismes internes* du monde bureaucratique apparaît alors nécessaire.

Dans certains cas, l'explication participe d'un processus de justification. Expliquer le fonctionnement du service ou le cheminement du traitement de la demande, c'est aussi prouver, justifier les actes posés en revenant à la

⁴³ V. DUBOIS, *op. cit.*, p. 60.

⁴⁴ J.M. WELLER., *op. cit.*, p. 106.

source du refus. Ainsi, lorsque l'agent est amené à refuser une demande, il s'applique à justifier les principes juridiques qui fondent ce refus. Dans bien des cas, le rappel de la législation permet un apaisement des conflits.

Il est à noter que le caractère public des services rendus influence les explications et justifications mobilisées par les agents lors de leurs rencontres avec les usagers. Comme le souligne P. Strobel, ce qui caractérise le service public, c'est l'importance prise par la sphère civique dans les principes de justification utilisés par les agents au cours de leurs activités quotidiennes⁴⁵. Ainsi, pour justifier les actes qu'il pose, le guichetier reviendra toujours sur les principes juridiques qui sont applicables à l'ensemble des citoyens.

5. LA FORMATION DES AGENTS ET LA « HIÉRARCHISATION DES GUICHETS »

Lors de leur recrutement, les agents ne possèdent généralement aucune connaissance relative au fonctionnement interne des services « population » et « état civil ». Les textes de lois utilisés au sein de ces départements leur sont inconnus ; ils sont à cet égard « profanes » en la matière. Ainsi, c'est lors de sa formation que l'agent se familiarisera avec les textes de loi qui constitueront ses compétences techniques.

Cette formation est en général une formation *de terrain*. Il n'existe en effet pas de plan de formation standardisant les notions et pratiques à maîtriser par les guichetiers. Cette formation varie en fonction des agents mais aussi en fonction de l'organisation du service dans lequel ils seront amenés à travailler.

Souvent, en marge de la formation donnée par les chefs de service, les guichetiers s'initient eux-mêmes au travail d'accueil. Par l'observation des interactions au guichet ou à l'aide de lectures complémentaires, ils se forment leurs propres connaissances personnelles.

Bien que la formation des agents d'accueil soit généralement non standardisée, nous distinguons au sein des différentes administrations, des

⁴⁵ P. STROBEL, *op. cit.*, p. 53.

séquences plus ou moins distinctes dans l'apprentissage du travail de guichet⁴⁶. Au travers de ces séquences, nous constatons la présence d'une « hiérarchisation des guichets »⁴⁷. Cette classification des postes de travail se base sur cinq critères principaux ; la complexité des législations sur lesquelles se base le traitement de la demande, les probabilités de refus des demandes, la variété des formats administratifs rencontrés lors des interactions avec les usagers, la nature de ces formats administratifs et enfin le nombre d'opérations à effectuer par les agents afin de pouvoir rendre le service.

Ainsi, à titre d'exemple, le guichet « permis de conduire » est qualifié de complexe. En effet, ce guichet traite les demandes de permis mais aussi les échanges de permis étrangers. Les agents sont de ce fait amenés à évaluer des pièces administratives étrangères avec lesquelles ils ne sont pas familiarisés. En étant confronté à des documents qui ne sont pas formatés dans les catégories juridiques habituelles, l'agent devient lui aussi un « profane ». Aussi, la législation associée à ce guichet étant complexe, de nombreuses catégories juridiques sont à manipuler lors du traitement des demandes. Les refus sont également plus probables ; tout permis ne peut être échangé, de ce fait, les décisions des agents sont plus qu'ailleurs matière à négociation.

6. DES INTERACTIONS DIFFÉRENTES SELON LES DÉPARTEMENTS

Les propos recueillis lors de nos entretiens témoignent de particularités propres à chaque service étudié. Les échanges entre agents et usagers semblent différer en fonction des services dans lesquels ils naissent. Ainsi, dans chacun des départements, les législations qui initient le travail varient.

⁴⁶ D'une manière générale, les agents commencent leur formation en se familiarisant avec les différents formats administratifs utilisés lors du traitement des demandes. Ensuite, afin de s'adapter aux relations avec le public, ils traitent des demandes dites « simples », c'est-à-dire les demandes qui se basent sur des textes de loi succincts ou nécessitant un nombre limité d'opérations.

⁴⁷ Cette « hiérarchisation des guichets » se rencontre dans les grandes communes où la division des tâches est très poussée. Dans les petites administrations, les agents sont plus polyvalents, les guichets sont également moins spécialisés, toutefois, il existe au sein de ces communes une hiérarchisation des demandes à traiter.

« L'objet à réparer »⁴⁸ est porteur de significations différentes et joue un rôle plus ou moins important dans la vie de l'utilisateur.

Au sein des services « population », le travail est souvent qualifié de plus « routinier », de moins complexe et ces services semblent s'adresser à des usagers plus standardisés. Tout au long de notre recherche nous avons pu constater qu'au sein de ces départements, les situations individuelles se prêtent davantage au travail de catégorisation. Ainsi, si ces dernières sont plus standardisées, c'est uniquement au regard des catégories juridiques.

A l'opposé, au sein des services « population étrangère » et « état civil », les caractéristiques des situations singulières qui sont à prendre en considération pour la catégorisation sont d'une autre nature et sont également plus nombreuses. La catégorisation de ces situations singulières est souvent plus complexe, plus délicate et de ce fait, les situations individuelles sont jugées plus « atypiques ».

Par ailleurs, au sein des services « population étrangère », les situations des usagers requièrent bien souvent une plus grande attention. Davantage que dans les autres départements, les agents sont amenés à poser des « actes de contribution sociale »⁴⁹ et à se détacher des pratiques normalisées afin d'aider ces personnes dans leur vie administrative. Pour Dubois, ces traitements « hors normes », ces actes de contribution sociale définissent les nouveaux usages de l'institution ;⁵⁰ l'administration communale devient également un lieu d'assistance, de réconfort, de conseils.

Notons également qu'au sein des services « population étrangère » des obstacles linguistiques mais aussi culturels entravent souvent la

⁴⁸ Le terme « réparation » est emprunté à Goffman. Pour cet auteur, la production d'un service s'apparente à un acte de réparation et « l'objet à réparer » est d'ordre matériel. D'autres auteurs donnent une définition plus large à ce concept. Ainsi, pour Gadrey l'acte de réparation s'apparente à un acte d'adaptation dans le sens où le « prestataire adapte localement la machine de production de services à la spécificité de l'utilisateur, accompagnant, par là, la prestation jusqu'au destinataire ».

⁴⁹ J. GADREY, E. GHILLEBAERT et F. GALLOUJ, « Analyser les prestations de cohésion sociale hors cadre des services publics et leur coût : le cas des relations de guichet à la poste », *Politique et management public*, vol. 15, n°4, 1997.

⁵⁰ V. DUBOIS, *op. cit.*, p. 148.

participation de l'utilisateur à la définition de sa propre situation et rendent de ce fait, le travail de l'agent beaucoup plus complexe.

En résumé, l'adaptation des normes générales à la situation locale de l'utilisateur est d'autant plus difficile lorsque plusieurs facteurs sont à prendre en considération dans la construction sociale de l'utilisateur mais aussi lorsque la situation dans laquelle se trouve l'utilisateur est précaire.

CONCLUSION

Les départements que nous avons étudiés ont la particularité d'être des prestataires de services publics « obligatoires »⁵¹. Cette spécificité des services rendus, cette présence de l'institution au cœur de la relation de service se ressent dans deux aspects principaux des relations entre agents et usagers. Tout d'abord dans l'asymétrie de ces relations. Le simple fait qu'une demande puisse être refusée nous démontre la « capacité inégale des acteurs à imposer leurs propres formats de description »⁵². Ensuite, au travers de la *nature* des usagers. Si ces derniers ne peuvent choisir leur prestataire, l'administration communale s'adresse à des usagers « sans qualité »⁵³ auxquels elle doit fournir des services équivalents. A ce titre, l'administration communale ne peut choisir ses « clients », les services qu'elle offre sont définis par des principes d'égalité de traitement qui fondent le service public. La relation de service s'inscrit dès lors dans une sphère civique.

La présence de cette sphère civique au sein des relations entre agents et usagers nous conduit à nous interroger sur l'introduction du management dans les organisations de services publics et plus spécifiquement sur l'essor du concept de citoyen-client.

Perçus par ses partisans comme une réponse à la complexification de l'environnement, le management requalifie le monde administratif et les relations entre celui-ci et ses usagers.

⁵¹ J. GADREY, *op. cit.*, p. 383.

⁵² J.M. WELLER, *op. cit.*, p. 73.

⁵³ P. STROBEL, *op. cit.*, p. 56.

« De nouveaux dispositifs de représentation et de traduction de l'utilisateur sont imaginés pour améliorer l'intervention administrative, au nom d'une plus grande proximité de l'institution avec son public ». Par conséquent, les usagers sont reconstruits dans un registre différent de ceux du droit ou de production généralement utilisés⁵⁴.

Les innovations actuelles visant à adapter les *prestations publiques* aux nouvelles attentes des usagers soumettent les organisations de services publics à des exigences contradictoires⁵⁵. En tant que pouvoir public, ces organisations doivent se conformer aux principes de légalité, de collectivité et d'universalité. Par ailleurs, dans le cadre des politiques de modernisation administrative elles doivent intégrer le concept de citoyen-client supposant l'individualisation et la personnalisation des services.

Face aux spécificités des services publics et plus particulièrement face à celles des services publics « obligatoires »,⁵⁶ il convient aujourd'hui de s'interroger sur la *pertinence* de la réponse managériale ou plus simplement sur les réelles possibilités d'un tel changement.

BIBLIOGRAPHIE

A. BORZEIX, « Relation de service et sociologie du travail. L'utilisateur ; une figure qui nous dérange ? » In *Relation de service : regards croisés*, D. FOUGEYROLLAS-SCHWEBEL (s.l.d.), Paris, L'harmattan, 2000

V. DUBOIS, *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 1999.

J. GADREY et J. de BANDT. (s. l. d), *Relations de service, marchés de service*, Paris : CNRS Editions, 1994.

⁵⁴ JM. WELLER, *op. cit.*, p. 223.

⁵⁵ C. WIENER, *L'évolution des rapports entre l'administration et ses usagers. Etude comparative*, Paris, Economica, 1991, p. 11.

⁵⁶ Entendu au sens de Gadrey, c'est-à-dire lorsque les services rendus sont « marqués par une position de pouvoir officialisée et accompagnée de menaces et de sanctions ».

J. GADREY, « Les relations de service et l'analyse du travail des agents », *Sociologie du travail*, n°3, 1994 p. 380-389.

J. GADREY, E. GHILLEBAERT, F. GALLOUJ « Analyser les prestations de cohésion sociale hors cadre des services publics et leur coût : le cas des relations de guichet à la poste », *Politique et management public*, vol. 15, n°4, 1997.

E. GOFFMAN, Asiles. *Etudes sur la condition des malades mentaux*, trad.fr, coll. « Le sens commun », Paris, Minit, 1968.

G. JEANNOT, *Les usagers des services publics*, Paris, PUF, « Que sais-je », 1998.

M. LIPSKY, *Street-level Bureaucracy : Dilemmas of the individual in Public Services*, New York, Russel Sage Foundation, 1980.

J.M. WELLER, « La modernisation des services publics par l'utilisateur : une revue de la littérature (1986-1996) », *Sociologie du travail* n°3, 1998, p. 365-392.

J.M. WELLER, *L'Etat au guichet, sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999.

C. WIENER, *L'évolution des rapports entre l'administration et ses usagers. Etude comparative*, Paris, Economica, 1991.

VARIA

.....
**LE GROUPE DE TRAVAIL SUR LE
FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS
BRUXELLOISES**

DEUXIÈME PHASE ET ACCORD DIT « DU LOMBARD »

Jean-Paul Nassaux (diplômé du CERAP 1998) est responsable de la communication interne et externe au sein du ministère de la Région de Bruxelles-capitale.

Il vient de publier un second Courrier hebdomadaire du CRISP consacré au groupe de travail sur le fonctionnement des institutions bruxelloises. Ce Courrier est relatif à l'accord dit du Lombard¹. Le premier Courrier portait sur la première phase octobre 1999-mai 2000². La nouvelle étude s'ouvre sur l'été 2000, avec les premières polémiques visant le financement régional des matières communautaires pour se clôturer en mai 2001 après ledit accord.

Comme on s'en souviendra l'accord du Lombard a été signé le 29 avril 2001 par le PRL, le PS et Ecolo (parti d'opposition à la Région) pour les francophones et par les groupes VLD, VU O, et SP AGA pour les néerlandophones.

L'accord confère aux néerlandophones un renforcement substantiel de leurs effectifs (six élus supplémentaires) au Conseil de la Région de Bruxelles-capitale. Grâce à cette garantie qui déroge d'ailleurs au principe « un homme une voix », le spectre du blocage des institutions par le Vlaams Blok est écarté.

¹ Courrier hebdomadaire CRISP n°1716-1717, 2001.

² Courrier hebdomadaire CRISP N°1682, 2000.

Du côté francophone, l'accord du Lombard accroît les moyens attribués aux matières communautaires (on pense ici à la mise en œuvre de politiques sociales à Bruxelles).

En ce qui concerne le volet local, les communes qui compteront un échevin ou Président de CPAS néerlandophone se voient répartir un milliard de francs émanant du budget fédéral de l'année budgétaire 2002. Mais les francophones reçoivent en compensation également de l'argent fédéral qui sera réparti selon des critères objectifs entre les communes bruxelloises.

L'auteur s'attache à nous retracer les différentes péripéties et rebondissements de ces négociations notamment à travers de nombreux extraits de presse et références aux documents parlementaires.

Une telle publication est précieuse pour ceux qui s'intéressent de près ou de loin au fonctionnement des institutions bruxelloises. Elle comblera d'aise aussi bien les politologues que les juristes.

CRISP
Rue du Congrès, 35
1000 Bruxelles
Tél : 02 218 32 26

COMMUNIQUÉ

.....
**LE NUMÉRO 5 DE *PYRAMIDES* : LA MAÎTRISE DE
LA QUALITÉ DANS LE SECTEUR PUBLIC**

(Sortie : printemps 2002)

On parle de plus en plus de la « qualité » de et dans nos administrations.
Le terme est souvent associé au mot « assurance » : « l'assurance qualité ».

Ce qui engendre des confusions : le mot « assurance » étant compris dans le sens d'une « couverture de risques » alors qu'il faut le comprendre dans le sens d'une promesse de garantie et d'un processus d'amélioration continue impliquant une auto-évaluation.

La recherche de la « qualité » doit-elle être envisagée par le secteur public de la même manière que dans le secteur privé ?

Cette démarche se fonde essentiellement sur la certification « ISO ». D'origine industrielle, elle a d'abord touché le secteur de la production avant le secteur des services. Le langage peu familier de la norme ISO 9001 reflète fortement ses origines industrielles. En outre, la notion de qualité sur laquelle se fondent les normes ISO n'est-elle pas erronée ? En assimilant la qualité au contrôle, les normes ISO incitent les entreprises à concentrer toute leur attention sur les procédures internes et peut-être à négliger la notion active des relations avec leurs clients.

Convient-il d'intégrer cette démarche au sein des administrations ou plutôt de favoriser celle-ci chez ses partenaires ?

C'est autour de ces questions que s'articulera le numéro 5 de *Pyramides*.

Le numéro comprendra également des informations pratiques sur le mode d'emploi de la certification « qualité » (où s'informer, comment démarrer la démarche de qualité, définitions, coût...) et évoquera l'évolution des normes ISO.

La revue *Pyramides* espère que diverses administrations et entreprises publiques feront part de leurs expériences respectives.

La qualité pourrait aussi être évoquée concrètement dans des secteurs « test » tels les marchés publics, la sécurité, l'environnement.

Il s'agira en fin de compte de dresser un bilan des avantages (remise à plat des méthodes de travail, gains en matière de productivité, de flexibilité, de traçabilité... ?) et des inconvénients (lourdeur des procédures ?, assimilation de la qualité au contrôle ?, coût excessif ?...) de la démarche.

Adressez vos articles, propositions d'articles ou commentaires à :
Muriel Vandembrouck, Secrétaire de Rédaction « Pyramides »,
CERAP-ULB, Avenue F.D. Roosevelt 50 CP 135 à 1050 Bruxelles.
cerap@ulb.ac.be

.....
**LE NUMÉRO 6 DE *PYRAMIDES* : ACTEURS
ASSOCIATIFS ET POLITIQUES PUBLIQUES**

(Sortie : automne 2002)

Aujourd'hui, les acteurs associatifs ont tendance à prendre part à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques. Le numéro 6 de *Pyramides* entend explorer les nouvelles interactions entre les acteurs associatifs et le champ politico-administratif.

En effet, en partenariat avec l'Etat, l'émergence d'une société civile institutionnalisée participe des nouvelles formes d'action publique, traditionnellement dévolues aux partis politiques et aux syndicats. Complexe et plurielle, la réalité des acteurs associatifs réfère à une nébuleuse composée d'organisations professionnelles, de réseaux, forums et lobbies divers. Dès lors que l'on évoque communément un « monde », un « secteur » ou encore un « tissu » associatif, il s'agira de ne pas occulter la pluralité des profils présents au sein des acteurs associatifs.

En fonction des champs de politiques publiques et du degré d'institutionnalisation des acteurs associatifs, il s'agira également de réfléchir à la marge de manœuvre de ces derniers dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques. Par ailleurs, quel sens donner à la présence d'acteurs associatifs au sein de la conduite des affaires publiques ? Révèle-t-elle une crise de légitimité de la sphère publique ?

La littérature consacrée à la thématique renseigne une absence de consensus quant au rôle politique des acteurs associatifs. Pour certains auteurs, les analyses qui accordent une place signifiante aux acteurs associatifs dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques travestissent une réalité politique caractérisée par une minorité d'élites politiques et administratives qui détient le monopole du pouvoir. Pour d'autres, davantage qu'une participation accrue des citoyens aux politiques

publiques, l'intégration des acteurs associatifs dans le pilotage de l'action publique vise à conférer à l'Etat une nouvelle efficacité.

Ce numéro de *Pyramides* reflétera les multiples cadres d'interprétation du rôle contemporain joué par les acteurs associatifs dans les politiques publiques. Subdivisé en deux parties complémentaires, il renverra à un registre plus conceptuel dans un premier temps, plus pratique dans un deuxième temps.

Le premier espace sera alloué à des réflexions théoriques visant à analyser l'émergence des acteurs associatifs ainsi que les relations de ces acteurs avec un Etat qui externalise de plus en plus la gestion des politiques publiques (stratégies de conventionnalisation, de contractualisation, de privatisation, etc...). Il veillera en outre à ne pas « lisser » les relations entre acteurs associatifs et à ne pas gommer les luttes visant à capitaliser la reconnaissance symbolique et économique de l'Etat (subsidés, financements divers, etc.).

Si ce premier espace de réflexion se caractérisera par une approche globale et pluridisciplinaire de la problématique – seront mobilisées tant les sciences politiques que la sociologie ou la philosophie – la deuxième partie du numéro se centrera sur des expériences de politiques publiques menées en Belgique et à l'étranger dans plusieurs terrains (immigration, santé mentale, sida, éducation, urbanisme, etc.). A ce niveau, il s'agira de développer une lecture susceptible d'exemplifier les relations, faites de coopération, parfois d'intégration, mais aussi de conflits et de contestations, entre acteurs associatifs et politiques publiques.

Adressez vos articles, propositions d'articles ou commentaires à :
Muriel Vandembrouck, Secrétaire de Rédaction « Pyramides »,
CERAP-ULB, Avenue F.D. Roosevelt 50 CP 135 à 1050 Bruxelles.
cerap@ulb.ac.be

COMMUNIQUÉ

.....
**CONGRÈS TRIENNAL DE L'ASSOCIATION
BELGE DE SCIENCE POLITIQUE –
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE DE BELGIQUE
(ABSP)**

15 MARS 2002

ATELIER N° 5 : MANAGEMENT PUBLIC

Thème: « La Sémantique managériale dans l'administration publique : du discours aux pratiques »

*Atelier animé par Christian DE VISSCHER (Professeur à l'UCL) et
Thibaut DUVILLIER (Collaborateur scientifique à l'ULB et Conseiller
Adjoint à la cellule modernisation de l'INAMI)*

Programme de l'atelier :

Matinée du 15 mars 2002:

- 9h30-10h45: « Introduction générale sur l'implémentation de méthodes managériales dans les services publics »
Intervenant : **Luc WILKIN** (Professeur en gestion à l'ULB)
Discutant : **Michel AMIEL** (Consultant en GRH et changement organisationnel dans le secteur public, professeur invité à la Haute Ecole Francisco Ferrer et chargé de cours à l'Institut Jean-Pierre Lallemand)
- 10h45-12h: « Les discours et les pratiques managériales dans l'administration fédérale »
Intervenants : **Steve JACOB** et **Gauthier LE BUSSY** (chercheurs à l'Association universitaire de recherche sur l'action publique, UCL)
Discutant : **Vincent TRIEST** (Ministère de la Fonction publique)

- 12h-13h15: « Les discours et les pratiques managériales : Comparaison Flandre-Wallonie »
Intervenant : **Diederik VANCOPPENOLLE** (chercheur à l'Institut voor de Overheid, KULeuven)
Discutant : **Arsène DECLERC** (Commissaire wallon à la simplification administrative)

Après-midi du 15 mars 2002:

- 14h30-15h30: « Le discours managérial dans la fonction publique et la pénétration de ce discours dans les analyses des scientifiques sur le managérialisme »
Intervenant : **David GIAUQUE** (Collaborateur scientifique à l'Institut des Hautes Etudes en Administration Publique de Lausanne)
- 15h30-16h: « Synthèse des débats »
Intervenant : **Frédérique PALLEZ** (Professeure à l'Ecole des Mines de Paris, coordinatrice du séminaire des fonctionnaires de l'Ecole de Paris de Management et enseignante dans le DEA de "Management des organisations et politiques publiques" de l'Université de Paris X)

Date et lieu: vendredi 15 mars 2002, Bruxelles – ULB.

Contact:

Christian de Visscher (devisscher@spri.ucl.ac.be, tél 010/47.42.21)

Thibaut Duvillier (tduvilli@ulb.ac.be, tél 02/739.70.86)

Inscriptions via le site web de l'ABSP :

<http://absp.spri.ucl.ac.be/congres/index.html>

Recommandations aux auteurs

Les textes destinés à être publiés dans la revue *Pyramides* doivent impérativement être accompagnés d'une version informatique adressée, de préférence par courrier électronique, au CERAP (cerap@ulb.ac.be) ou sur disquette. La disquette et le tirage papier seront adressés au CERAP - Muriel Vandembrouck - Secrétaire de rédaction - Avenue F.D. Roosevelt 50 CP 135, 1050 Bruxelles. Les textes seront soumis à un Comité de lecture. Ni les manuscrits ni les disquettes ne seront renvoyés aux auteurs.

Les textes seront saisis avec un interligne simple, en continu, alignés à gauche, sans retrait de paragraphe et avec un formatage minimum. Les intertitres peuvent être numérotés avec une succession de chiffres arabes (1.1. 1.1.1. 1.1.2.) toujours suivis d'un point.

La numérotation des pages ne doit pas être prévue. Elle se fera automatiquement lors de la composition finale (ne rien prévoir dans les zones en-tête et pied de page).

Les notes sont à insérer au bas des pages correspondantes, en utilisant obligatoirement la numérotation automatique en continu, avec départ au chiffre 1.

Les références bibliographiques seront présentées comme ceci :
NOM DE L'AUTEUR, précédé des initiales du prénom, « titre de l'article entre guillemets », *titre de l'ouvrage ou de la revue en italique*, lieu d'édition, nom de l'éditeur, date de parution, renvois aux pages : p. ou pp.

Exemples :

M. ROCARD, *Le cœur à l'ouvrage*, Paris, Seuil, 1987, pp. 247-252.

B. IFRAH, « Genèse de l'évaluation des politiques publiques en France », *Revue de science administrative de la Méditerranée occidentale*, Bastia, 1994, p. 20.

Une éventuelle bibliographie complémentaire aux notes de bas de pages peut être ajoutée en fin d'article. Dans ce cas, les références bibliographiques seront classées par ordre alphabétique des noms d'auteurs et présentées comme les notes de bas de page.

Les articles destinés à *Pyramides* doivent être accompagnés d'un résumé d'une quinzaine de lignes au maximum.

L'auteur précisera sa fonction et/ou formation en note au bas de la première page de l'article