

La motivation à l'égard du service public

Focus sur un concept émergent et son application en contexte scolaire



Auteurs David Giaouque, Professeur de sociologie des organisations et des administrations publiques à l'Université de Lausanne
Carine Mallet, Professeure adjointe
Marine Portex, Docteure en psychologie cognitive
Amel Tir, Déléguée du préfet

Introduction

Le concept de motivation à l'égard du service public (MSP, *public service motivation*) a été initié aux États-Unis en 1990 avec l'article principes de Perry et Wise¹.

Malgré l'engouement de la recherche internationale pour la MSP (325 publications recensées en 2014), elle reste encore aujourd'hui largement méconnue et peu étudiée en France (2,7% des publications en 2014)².

L'intérêt de ce concept est de (ré)introduire une dimension éthique dans l'explication des comportements humains : les personnes ne sont pas uniquement motivées par la maximisation des intérêts personnels³. En pratique, la MSP permet d'envisager la gestion des personnels autrement que par les récompenses externes (par exemple l'augmentation salariale) et en activant des leviers managériaux à disposition des cadres éducatifs.

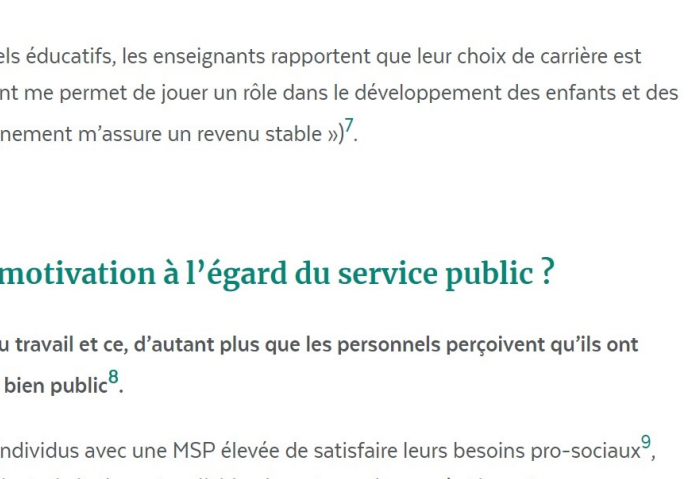
Les objectifs de cette fiche scientifique sont de :

- Présenter de manière synthétique l'état actuel des recherches sur le concept de MSP – définition, spécificité, implications.
- Proposer d'autres pratiques de gestion des personnels, spécifiquement dans le champ de l'éducation, qui permettent de favoriser la MSP.

Qu'est-ce que la motivation à l'égard du service public?

La MSP peut être définie comme « une conviction, des valeurs et des attitudes qui dépassent l'intérêt personnel ou celui d'une organisation pour prendre en compte l'intérêt d'une entité politique plus vaste et qui induisent, dans une interaction publique, une motivation pour tenir une conduite définie »⁴.

La MSP est le plus souvent mesurée selon quatre dimensions : l'attraction pour les politiques publiques, l'engagement pour l'intérêt public, la compassion et l'abnégation (figure ci-contre)⁵.



Quelle est la spécificité de la MSP en contexte français?

Desmarais et Gamassou³ ont mené une enquête auprès d'agents publics français et ont comparé le positionnement spécifique de la France par rapport à douze autres pays, sur quatre continents. Les agents publics français ont des scores parmi les plus élevés sur les dimensions compassion et engagement pour l'intérêt public. À l'inverse, leurs scores se situent dans la moyenne basse pour les dimensions abnégation et attraction pour les politiques publiques.

Comment expliquer ces résultats? Dans les pays comme la France, où le régime de protection sociale est développé, les citoyens ont tendance à substituer leurs obligations morales individuelles envers ceux dans le besoin, à l'effort collectif qui est de payer des impôts⁶. Ainsi, « l'engagement des agents publics paraît moins se définir comme étant d'individu à individu que comme médiatisé par l'État »³.

En ce qui concerne plus spécifiquement les personnels éducatifs, les enseignants rapportent que leur choix de carrière est davantage lié à des motifs altruistes (« l'enseignement me permet de jouer un rôle dans le développement des enfants et des jeunes gens ») qu'à des motifs personnels (« l'enseignement m'assure un revenu stable »)⁷.

Quelles sont les implications de la motivation à l'égard du service public ?

La MSP est associée positivement à la satisfaction au travail et ce, d'autant plus que les personnels perçoivent qu'ils ont l'opportunité, dans leur travail quotidien, de servir le bien public⁸.

En effet, travailler dans le secteur public permet à un individu via une MSP élevée de satisfaire leurs besoins pro-sociaux⁹, c'est à dire de contribuer positivement au bien-être d'autrui via des actes d'aide, de partage, de coopération, etc.

En outre, les études montrent fréquemment qu'une MSP élevée est associée, de bonnes performances individuelles, un fort engagement organisationnel et de faibles intentions de turnover².

Les études sur le sujet ont d'abord investigué la relation entre la MSP et d'autres attributs désirables, alimentant ainsi une image vertueuse². Pour pallier à ce biais conceptuel, des recherches récentes ont été menées afin d'investiguer le « côté sombre » (*dark side*) de la MSP, c'est à dire sa relation avec des attributs non-désirables, tels que le *burn-out*.

En effet, il existe des conditions dans lesquelles le risque de *burn-out* est particulièrement fort pour les personnels avec une MSP élevée.

- Lorsqu'ils ne perçoivent pas que leur travail contribue significativement à la société, les personnels avec une MSP élevée sont davantage sujets à la frustration et à l'insatisfaction¹⁰.
- Aussi, dans les organisations telles que l'école où les personnels ont des contacts intensifs avec les usagers, ceux avec une MSP élevée – notamment sur les dimensions affectives – ont davantage tendance à s'impliquer émotionnellement, ce qui les amène bien souvent à dépasser leurs ressources mentales et physiques.

Quelles recommandations issues de la recherche en termes de bonnes pratiques de gestion des ressources humaines pour favoriser la MSP ?

Les études montrent que la MSP est relativement stable¹¹ dans le temps mais également motible, sensible à des facteurs organisationnels immédiats¹⁰. Ainsi, le niveau de MSP de chaque individu est doublement déterminé. Les valeurs personnelles, issues d'expériences précoces, fixent un niveau de base de MSP. Ce dernier peut varier sensiblement en fonction de facteurs contextuels¹².

Par conséquent, nous pouvons distinguer parmi les pistes concrètes d'application :

- celles qui visent les caractéristiques statiques de la MSP et qui portent sur le recrutement de personnels avec une MSP élevée et;
- celles qui visent ses caractéristiques dynamiques et qui invitent à créer des conditions de travail y étant favorables.

Intégrer la MSP au management des ressources humaines

Une stratégie managériale fréquemment recommandée dans les recherches (40% des recommandations en 2015) est d'intégrer la MSP au management des ressources humaines¹³. Cette stratégie permet de viser la dimension statique de la MSP.

Les cadres scolaires français, contrairement à ceux d'autres pays, ne disposent pas des leviers managériaux nécessaires, lesquels sont principalement détenus par l'autorité de tutelle, pour implémenter cette stratégie au niveau du corps enseignant dans leur établissement. Toutefois, ces derniers peuvent parfois agir sur cette dimension dans le cadre du recrutement d'assistants d'éducation ou de personnels contractuels.

PISTE 1: Détecter et recruter les candidats avec un niveau de MSP élevé

Il s'agit ici de se doter d'outils tels que des questionnaires existants⁵ et de critères à l'embauche permettant d'identifier des comportements passés et les expériences spécifiques en lien avec un niveau de MSP élevé (par exemple la participation à des activités de volontariat).

PISTE 2: Attirer les personnels avec une MSP élevée

Afin que les individus s'identifient à une organisation, il est nécessaire qu'ils aient une image claire de l) ce qui est central et distinctif dans l'organisation (son identité) et 2) ce que les autres pensent de l'organisation (sa valeur sociale)¹⁴. Ainsi, l'un des enjeux pour l'institution scolaire est de se doter d'une stratégie de communication qui renvoie une image attractive pour les personnes avec une MSP élevée.

D'autres stratégies, développées ci-dessous, concernent plus spécifiquement des variables organisationnelles qui affectent sur les caractéristiques dynamiques de la MSP et sur lesquelles les cadres scolaires peuvent significativement influencer.

Si la MSP a un intérêt conceptuel indéniable – en permettant de comprendre plus spécifiquement ce qui motive les personnels du service public – elle n'est pas à elle seule suffisante pour orienter les pratiques organisationnelles. C'est pourquoi, nous ferons également référence ici à la théorie de l'auto-détermination¹⁵, une théorie largement admise et utilisée, qui permet d'expliquer comment le contexte influence la motivation humaine.

Théorie de l'auto-détermination

La motivation des individus est déterminée par la satisfaction de trois besoins fondamentaux: autonomie, compétence et affiliation sociale. La théorie de l'auto-détermination envisage la motivation selon une approche qualitative. Il existe plusieurs formes de motivation qui se caractérisent par :

- un lien de causalité : dans quelle mesure je me sens à l'origine du comportement que je réalise (interne) ou est-il uniquement lié à des demandes extérieures (externe) ?
- un mode de régulation de l'action plus ou moins autonome : dans quelle mesure les demandes extérieures sont-elles assimilées et donc réalisées de manière spontanée ?

Ainsi, la motivation peut être modélisée sur un continuum allant de l'amotivation à la motivation intrinsèque (figure ci-dessous). La motivation intrinsèque nous pousse à nous engager dans une activité pour soi, pour le simple plaisir que cette dernière procure, sans que des récompenses externes soient nécessaires pour passer à l'action.

Plus le lieu de causalité perçu est externe – c'est à dire plus les individus estiment ne pas être à l'origine de leur propre comportement –, plus la motivation intrinsèque diminue. En effet, une activité imposée produit moins de plaisir et demande moins de régulation autonome – les individus se sentent manipulés et réfléchissent moins à propos de leur action.



Le concept de MSP a des qualités extrinsèques et intrinsèques. En effet, les individus peuvent réaliser des tâches qui ne les intéressent pas si elles sont nécessaires pour la prestation d'un service (régulation identifiée, cf. schéma) ou parce que ce n'est pas réaliser la tâche serait impensable (régulation intégrée, cf. schéma).

Créer un environnement soutenant qui renforce la MSP

Une stratégie managériale fréquemment recommandée dans les recherches – 30% des recommandations en 2015 – est d'impulser une gouvernance visant à accroître la MSP¹⁵.

Piste 1 : Favoriser la cohérence entre les valeurs des personnels et celles de l'organisation

L'internalisation de valeurs, normes et attitudes du service public est facilitée lorsque l'organisation satisfait les besoins psychologiques fondamentaux de ses employés (autonomie, compétence, affiliation sociale).

Il s'agit notamment de favoriser la participation des employés à la prise de décision (autonomie), de leur fournir des opportunités de développement professionnels et des feedbacks positifs (compétence)¹⁶.

En pratique: La prise en charge par des enseignants d'un dossier particulier. Cela peut concerner, au niveau de l'établissement, une mission en lien avec le décrochage scolaire ou le développement à l'international – échanges scolaires, eTwinning – ou les liaisons inter-départements. Au niveau académique, des enseignants peuvent également mettre en place dans leur classe des actions de feedback avec les jeunes en début et fin de séances sur l'état émotionnel ou créer des espaces/temps de paroles libres type « mur du bonheur » où chacun inscrit son ressenti, son émotion, etc.

Piste 2 : Les organisations doivent bannir les pratiques qui affaiblissent la MSP

La rémunération à la performance est négativement associée à la MSP¹⁷.

De manière plus générale, les stratégies de motivation contrôlées qui imposent des objectifs de performance et qui sont typiquement associées avec le new public management (encadré ci-contre) affectent l'autonomie des employés et par conséquent leur motivation. Cet effet a déjà été mis en évidence en contexte scolaire¹⁸.

De plus, une centration trop importante sur des performances objectives peut distraire les personnels d'autres aspects non tangibles de la performance, lesquels sont pourtant au coeur du service public (par exemple le respect ou la coopération)¹².

New Public Management

Le new public management est un modèle organisationnel qui applique les principes, méthodes et outils du monde de l'entreprise au secteur public. L'état fixe, évalue et contrôle les performances du système éducatif et ce sont les acteurs locaux qui ont la charge de mettre en oeuvre des moyens afin d'atteindre ces objectifs.

Être capables de communiquer et de façonner les valeurs du service public

Piste 1 : Communiquer la valence de la mission

L'intégration des valeurs de l'organisation est facilitée lorsque les leaders communiquent sur l'attractivité et la saillance du but de l'organisation et sa contribution sociale¹⁹.

En pratique: Les projets de développement de l'établissement que portent ou mettent en avant les cadres donne le plus à voir de la philosophie, des valeurs et des buts de l'établissement (ex. l'ouverture de l'établissement à l'international à travers les échanges scolaires, les pratiques ou projets innovants portés par les équipes, etc.)

Piste 2 : Partager une vision

Les employés ont non seulement besoin de comprendre la vision de l'organisation mais également d'expérimenter que cette dernière est partagée et maintenue. Même si la vision et les missions peuvent préexister aux leaders, ils sont néanmoins responsables de les articuler, diriger et activer²⁰.

En pratique: La vision de l'organisation est portée par son projet d'établissement auquel chacun doit avoir pu contribuer, que chacun doit connaître et partager. Pour cela, il apparaît nécessaire de faire vivre les instances de décisions, bien connaître les personnels, faire du lien et favoriser les débats. Au quotidien, les cadres ont pour mission de rappeler le sens, la direction que le collectif s'est donné mais ils doivent aussi faire œuvre de pédagogie en expliquant que si la direction est commune, les chemins pour y parvenir peuvent (et doivent pour une plus grande richesse) être différents.

À retenir...

- Le concept de motivation à l'égard du service public s'est développé pour rendre compte des motifs particuliers qui animent les agents de l'État : des intentions altruistes à servir l'intérêt public.
- La MSP est généralement associée à de bons résultats ou attributs désirables tels que les performances ou la satisfaction au travail. Cependant, il existe des conditions dans lesquelles le risque de burnout est particulièrement fort pour les personnels avec une MSP élevée.
- Par conséquent, il existe un véritable enjeu pour les cadres éducatifs à prendre en compte et favoriser la MSP des personnels en actionnant des leviers managériaux dont ils disposent.

1. Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373. <https://doi.org/10.2307/976618>.

2. Ritz, A., Brewer, G. A., & Neumann, O. (2016). Public Service Motivation: A Systematic Literature Review and Outlook. *Public Administration Review*, 78(3), 414-426. <https://doi.org/10.1111/puar.12505>.

3. Desmarais, C., & Gamassou, C. E. (2012). La motivation de service public à l'aune du service public « à la française ». *Politiques et management public*, 29(3), 393-411. Retrieved from <http://journals.openedition.org/pmp/5375>.

4. Hondeghem, A. & Vandenameele, W. (2005). Valeurs et motivations dans le service public: Perspective comparative. *Revue française d'administration publique*, 115(3), 463-479. doi:10.3917/rfa.115.0463.

5. Perry, J. L. (1996). Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 5-22. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024303>.

6. Houston, D. J. (2011). Implications of Occupational Locus and Focus for Public Service Motivation: Attitudes Toward Work Motives across Nations. *Public Administration Review*, 71(5), 761-771. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02415.x>.

7. OCDE. (2019). *Résultats de TALIS 2018 (Volume 1) : Des enseignants et chefs d'établissement en formation à vie*. Paris : Éditions OCDE. <https://doi.org/10.1787/703437X08325768>.

8. Homburg, F., McCarthy, D., & Tabvuma, V. (2015). A Meta-Analysis of the Relationship between Public Service Motivation and Job Satisfaction. *Public Administration Review*, 75(5), 711-722. <https://doi.org/10.1111/puar.12423>.

9. Vandenameele, W. (2009). L'effet médiateur de la satisfaction professionnelle et de l'engagement organisationnel sur la performance déclarée : forte mise en évidence de la relation entre la MSP et la performance. *Revue internationale des Sciences Administratives*, 25(1), 11-37. doi:10.3917/risa.751.0011.

10. Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2007). The Role of Organizations in Fostering Public Service Motivation. *Public Administration Review*, 67(1), 40-53. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00695.x>.

11. Vogel, D., & Kroll, A. (2016). The Stability and Change of PSM-Related Values Across Time: Testing Theoretical Expectations Against Panel Data. *International Public Management Journal*, 19(1), 53-77. <https://doi.org/10.1080/10967494.2015.1047544>.

12. Andrews, C. (2016). Integrating public service motivation and self-determination theory: A framework. *International Journal of Public Sector Management*, 29(3), 239-263. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-10-2015-0176>.

13. Christensen, R. K., Paarlberg, L., & Perry, J. L. (2017). Public Service Motivation Research: Lessons for Practice. *Public Administration Review*, 77(4), 529-542. <https://doi.org/10.1111/puar.12796>.

14. Sutton, J. E., Dukerich, J. M., & Harquail, C. V. (1994). Organizational Images and Member Identification. *Administrative Science Quarterly*, 39(2), 239-263. <https://doi.org/10.2307/2393235>.

15. Ryan, R., & Deci, E. (2000). Self-Determination Theory and the Facilitation of Intrinsic Motivation, Social Development, and Well-Being. *American Psychologist*, 55(1), 68-78.

16. Christensen, R. K., Paarlberg, L., & Perry, J. L. (2017). Public Service Motivation Research: Lessons for Practice. *Public Administration Review*, 77(4), 529-542. <https://doi.org/10.1111/puar.12796>.

17. Giaouque, D., Anderfuhren-Biget, S., & Varone, F. (2013). HRM Practices, Intrinsic Motivators, and Organizational Performance in the Public Sector. *Public Personnel Management*, 42(2), 123-150. <https://doi.org/10.1177/0091026103348712>.

18. Leithwood, K., Steinbach, R., & Jantzi, D. (2002). School Leadership and Teachers' Formal and Informal Accountability Practices. *Educational Administration Quarterly*, 38(1), 94-119. <https://doi.org/10.1177/0013161X022381005>.

19. Bakker, A. B. (2015). A Job Demands-Resources Approach to Public Service Motivation. *Public Administration Review*, 75(5), 723-732. <https://doi.org/10.1111/puar.12388>.

20. Bellé, N. (2013). Experimental Evidence on the Relationship between Public Service Motivation and Job Performance. *Public Administration Review*, 73(1), 143-153. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02621.x>.

21. Vandenameele, W. (2011). Who Wants to Deliver Public Service? Do Institutional Antecedents of Public Service Motivation Provide an Answer? *Review of Public Personnel Administration*, 31(1), 87-107. <https://doi.org/10.1177/0734371X10394403>.

22. Bozeman, B., & Feeney, M. K. (2009). Public Management Mentoring: A Three-Tier Model. *Review of Public Personnel Administration*, 29(2), 134-157. <https://doi.org/10.1177/0734371X08325768>.

23. Pandey, S. K., Wright, B. E., & Moynihan, D. P. (2012). Pulling the Levers: Transformational Leadership, Public Service Motivation, and Mission Valence. *Public Administration Review*, 72(2), 206-215.