

MacGREGOR D., (June 2001) «Jobs in the Public and Private Sectors», *Economic Trends*, London, CSO, pp. 35-50.

OSWALD A. and GARDNER J., (March 2001) «What has Been Happening to Job Satisfaction in Britain ?».

POLLITT C., (1990) *Managerialism and the Public Services*, Oxford, Blackwell.

PRIESTLEY REPORT, (1956) *Royal Commission on the Civil Service*, London, HMSO.

SAMUELS M., (1998) *Towards Best Practice : an Evaluation of the First two Years of the Public Sector Benchmarking Project 1996-98*, London, Cabinet Office

SMITHERS R., (4 July 2001) «Headteachers Call for Easier Workload», *The Guardian*.

YOUNG K. and COOPER C., (1997) «Occupational Stress in the Ambulance Service : a Diagnostic Study», *Health Manpower Management*, 23(4).

Chapitre tiré de: Emery, Y., & Giauque, D. (2003). Le dilemme motivationnel des agents publics. Régulations émergentes au sein d'organisations publiques engagées dans des réformes de type "nouvelle gestion publique", et leurs impacts sur la motivation au travail. In: T. Duvillier, J.-L. Genard, & A. Piraux (Eds.), *La motivation au travail dans les services publics* (pp. 77-92). Paris: L'Harmattan.

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

Yves Emery & David Giauque

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **La dimension institutionnelle**

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

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

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

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

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

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

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

### **La dimension du pouvoir**

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

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

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

### ***La dimension symbolique***

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

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

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

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

### ***La dimension légitimationnelle***

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

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

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

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

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

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

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

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

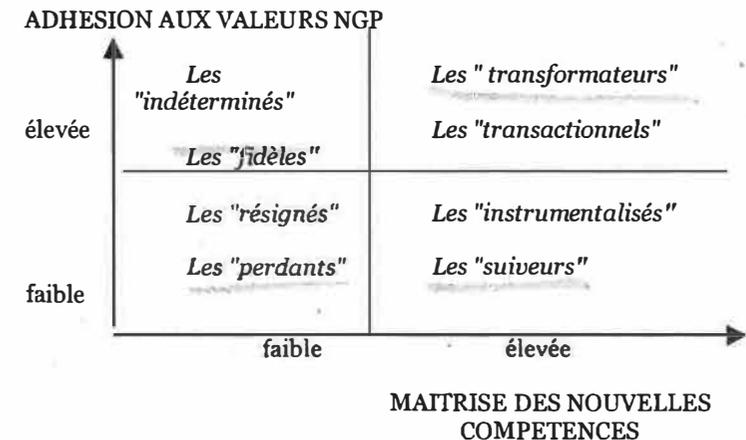
à la NGP, en étant conscients que la motivation au travail revêt en réalité une complexité bien plus importante, fruit d'interactions multiples professionnelles et extraprofessionnelles, de facteurs endogènes et exogènes, de déterminants passés et d'anticipations, qui prennent sens dans la dynamique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

La typologie est basée sur les deux dimensions analytiques suivantes :

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Bibliographie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LINHART D., (1991) *Le torticolis de l'autruche*, Paris, Le Seuil.

LINHART D., (1993) "A propos du post-taylorisme", *Sociologie du travail*, 35(1), pp. 63-74.

LOEHNERT W. (1990) *Innere Kündigung*, Berne, Lang.

MINOGUE, M. POLIDANO C. & HULME D. (dir.), (1998) *Beyond The New Public Management. Changing Ideas and Practices in Governance*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar.

MORIN E., (1977) *La méthode*, Paris, Le Seuil.

PETERS G.B. & SAVOIE D.J. (dir.), (2001) *La gouvernance au XXIème siècle: revitaliser la fonction publique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

PFEFFER J. & SALANCIK G.R., (1978) *The External Control of Organizations : A Resource Dependence Perspective*, London, Harper & Row.

PIERRE J., (2001) "Coûts sociaux et relations Etat/société : repenser les frontières de la fonction publique", In : PETERS G.B. & SAVOIE D.J. (dir.), *La gouvernance au XXIème siècle : revitaliser la fonction publique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, pp. 249-268

POLLITT C., (1995) "Justification by Works or by Faith ? Evaluating the New Public Management", *Evaluation*, 1(2), pp. 133-154.

POLLITT C., (2000) "Is the Emperor in His Underwear ? An Analysis of the Impacts of Public Management Reform", *Public Management*, 2(2), pp. 181-199.

SAINSAULIEU R., (1987) "La régulation culturelle des ensembles organisés", In : CHANLAT J-F. & SEGUIN F. (dir.), *L'analyse des organisations : une anthologie sociologique*. Tome II *Les composantes de l'organisation*, Montréal, Gaëtan Morin, pp. 435-453

SAINSAULIEU R., (1990) "Culture, entreprise et société. Réflexions à partir de l'expérience française", In : CHANLAT J-F. (dir.), *L'individu dans l'organisation. Les dimensions oubliées*, Ste-Foye/Paris, PUL/ESKA, pp. 611-627.

SCHEIN E.H., (1984) "Coming to a New Awareness of Organizational Culture", *Sloan Management Review*, pp. 3-16.

SCOTT R.W., (1987) "The Adolescence of Institutional Theory", *Administrative Science Quarterly* (32), pp. 493-511.

SMIRCICH L., (1983) "Concepts of Culture and Organizational Analysis", *Administrative Science Quarterly*, 28(3), pp. 339-358.

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

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

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

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

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

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

Nicole Aubert

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

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

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

<sup>1</sup> Recherche menée avec Vincent de Gaulejac.