



L'ENGAGEMENT AU TRAVAIL DES EMPLOYÉS PUBLICS EN CONTEXTE POST-BUREAUCRATIQUE

Existe-t-il un engagement au travail spécifiquement public, permettant de distinguer les employés publics de leurs homologues du secteur privé ? Tel est l'objectif de cet ouvrage consacré à l'engagement au travail dans les administrations publiques post-bureaucratiques.

Prenant le contrepied des stéréotypes communément véhiculés à l'endroit des fonctionnaires, l'auteur explore la publicitude (*publicness*) de l'engagement au travail chez les employés publics suisses. Après avoir identifié les ancres dominantes d'engagement au travail (celles que l'on retrouve invariablement chez les employé.e.s de l'État), il a ensuite évalué leur publicitude.

En définitive, cet ouvrage permet de distinguer la publicitude saillante de l'engagement au travail chez les employé.e.s publics.ques : en fait un engagement se portant sur les valeurs publiques, la poursuite d'un intérêt général ou encore rattaché aux buts et missions du service public.

Armand Brice Kouadio est docteur en administration publique de l'Institut de hautes études en administration publique de Lausanne (IDHEAP). Il est actuellement professeur de management des ressources humaines à la Haute École spécialisée de Suisse occidentale à Neuchâtel (HES-SO). Ses recherches portent entre autres sur la GRH stratégique, l'engagement au travail des employés, la conception et le management des politiques du personnel et la valorisation du capital humain en entreprise.

Cet ouvrage est issu d'une thèse de Doctorat ayant obtenu le prix de thèse AIRMAP 2019.

Illustration : JalkaStudio - 123rf.com.

ISBN : 978-2-14-033064-3

28 €



Armand Brice Kouadio

L'ENGAGEMENT AU TRAVAIL DES EMPLOYÉS PUBLICS EN CONTEXTE POST-BUREAUCRATIQUE

Quelle publicitude ?



Préface de David Giauque

Collection Management Public
Dirigée par David HURON, Gérald ORANGE et Jacques SPINDLER

L'Harmattan

PREFACE

David Giauque, professeur, Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP), Université de Lausanne

L'ouvrage que vous tenez entre vos mains est le résultat d'un travail rigoureux et acharné, durant plusieurs années, réalisé par son auteur. Il reprend les grandes lignes d'une thèse de doctorat dans le cadre de laquelle j'ai eu le bonheur et le privilège de participer en tant que membre du jury. Autant vous dire d'emblée que la version livre qui vous est ici soumise est le produit d'une révision importante et d'un gros travail de synthèse. Mais il contribue à la vulgarisation et à la mise en exergue de nombreuses pistes en rapport avec l'engagement au travail des employés publics. Les messages contenus dans l'ouvrage sont importants, originaux, tout autant que nombreux.

Importants, d'une part, car Armand Brice Kouadio démontre que l'utilisation de la notion d'engagement organisationnel dans la littérature scientifique (Breaugh, 2020; Kwon & Kim, 2020; Peeters *et al.*, 2022) – j'en parle en connaissance de cause pour avoir utilisé moi-même cette notion à de nombreuses reprises dans mes propres publications (Giauque *et al.*, 2022; Giauque & Varone, 2019) – est bien souvent peu appropriée, voire franchement abusive. En effet, cette notion part du principe que l'engagement des salariés publics est avant tout ancré dans la dimension organisationnelle de leur expérience de travail, soit dans leur institution de rattachement. Il ne fait guère de doute que la littérature scientifique portant sur cette notion clé est très prolifique. De très nombreuses enquêtes empiriques ont aussi démontré l'utilité d'une telle notion théorique, soulignant que cette forme spécifique d'engagement au travail est très souvent associée à des effets positifs tant pour les organisations (une plus grande productivité; une meilleure qualité des prestations; des coordinations et collaborations facilitées) (Borst *et al.*, 2020; Kwon & Kim, 2020) que pour les salariés eux-mêmes (une plus importante satisfaction au travail; un plus grand intérêt pour le travail; une envie de rester en poste et au sein de l'organisation; etc.) (Cohen, 2019; Rattrie *et al.*, 2020; Saks & Gruman, 2014; Woznyj *et al.*, 2022). Or, précisément, la recherche d'Armand Brice Kouadio remet clairement en question le ciblage traditionnellement très organisationnel des études sur l'engagement des salariés publics. Il s'attaque à cet « a priori » conceptuel en le prenant au sérieux, d'une part, mais surtout en contribuant à proposer une lecture plus complète et détaillée des différents ancrages de l'engagement des agents publics. Cet effort est, de mon point de vue, le bienvenu et peut potentiellement contribuer grandement à jeter un regard neuf sur les processus d'engagement au sein des organisations du secteur public.

Une réflexion également originale dans la mesure où Armand Brice Kouadio complète son interrogation initiale – quelles formes d'engagement des agents publics ? – par un questionnement connexe mais ô combien important : les formes d'engagement des agents publics contiennent-elles un caractère spécifiquement public ? Quel est le degré de publicité des formes d'engagement des salariés publics (B. Bozeman, 2007; Kouadio & Emery, 2020) ? Cette deuxième question est évidemment cruciale et également stratégique sous l'angle du management public et de la gestion des ressources humaines publique. En effet, le contexte des administrations publiques suisses, mais des autres pays de l'OCDE tout autant, s'est profondément transformé depuis au moins le début des années 2000 (Yves Emery & David Giaque, 2016). Du reste Armand Brice Kouadio en fait état dans son texte, attirant notre attention sur le fait que l'administration publique du 21^e siècle ne ressemble plus tant à l'administration publique de la fin du 20^e siècle. D'une part, parce que les réformes managériales se sont développées à un rythme soutenu et ont contribué à accélérer les mouvements de modernisation au sein des administrations publiques. La Suisse, à cet égard, peut être considérée comme un pays « bon élève » en matière de nouvelle gestion publique (NGP) (Giaque, 2013). De sorte que de nombreux outils et pratiques de gestion très largement utilisés et populaires dans la gestion d'entreprises privées ont progressivement été introduits dans le management des organisations publiques.

De même, le pilotage des administrations publiques et des prestations qu'elles fournissent s'est resserré autour d'objectifs quantitatifs précis, en fonction d'indicateurs permettant une gouvernance plus précise, voire sourcilieuse. Cette gouvernance par la mesure ou par les indicateurs constitue un changement de contexte majeur pour les administrations publiques (Boyle, 2020; Dujarier, 2015; Giaque, 2022; Hibou, 2012). Elle prend corps dans la définition et la mise en œuvre de contrats de prestations ou d'objectifs opérationnels dans le cadre desquels les administrations publiques sont principalement pilotées en fonction de leur production concrète et non plus sur la base de lignes budgétaires (le passage d'un pilotage par les inputs à un pilotage par les outputs). Le statut des personnels publics suisses a également connu des évolutions parallèles remarquables du fait de leur ampleur (François Bellanger & Céline Roy, 2013). Ainsi, les salariés publics ne sont plus « nommés » mais recrutés sur la base d'un contrat. Leur rémunération se fait de plus en plus en prenant en considération les prestations individuelles et on assiste à un mouvement visant à flexibiliser les procédures de licenciement. Finalement, mentionnons aussi que toutes ces transformations s'effectuent sur fond de crises économiques et financières plus ou moins courtes, mais renouvelées à intervalles de plus en plus fréquents. De sorte qu'un grand nombre de secteurs des organisations publiques travaillent aujourd'hui en

« mode dégradé » ou sur la base de ressources financières et humaines limitées (Rouban, 2004).

Toutes les évolutions contextuelles évoquées précédemment constituent le nouveau paysage managérial mais aussi économique au sein duquel évoluent les administrations publiques. Nous assistons donc à un phénomène de progressif isomorphisme entre les conditions de travail qui prévalent traditionnellement dans les organisations du secteur privé et celles des organisations du secteur public. L'hybridité et l'hybridation sectorielles deviennent la norme et non plus l'exception (Denis *et al.*, 2015; Kouadio & Emery 2018). Armand Brice Kouadio évoque cette tendance au rapprochement des conditions de travail entre secteurs en parlant d'un contexte « post-bureaucratique » (Yves Emery & David Giaque, 2016; Kouadio, 2019). Pas complètement entrepreneurial, mais en passe de le devenir, plus complètement bureaucratique, mais une mue probablement pas terminée. Une situation d'entre-deux, parfois peu confortable, qui impose de nouveaux défis aux organisations publiques tout en les confrontant à des injonctions managériales contradictoires (Gaulejac de & Hanique, 2015) – faire plus avec moins ; développer la qualité et la quantité ; être économe mais en devant respecter les contraintes du service public universel ; etc. Dans un tel contexte, post-bureaucratique pour reprendre la notion proposée par Armand Brice Kouadio dans son ouvrage, il est donc à craindre que les nouvelles formes d'engagement des collaboratrices et collaborateurs publics ne perdent leur publicité. C'est aussi à cette crainte que s'adresse le texte que vous avez en main, puisque la question de savoir si les formes d'engagement propres aux salariés publics évoluant dans un contexte post-bureaucratique sont encore porteuses de valeurs publiques est largement traitée.

De nombreux et importants messages peuvent donc être identifiés dans ce texte, y compris et surtout au niveau des résultats empiriques. Tout d'abord un résultat novateur et qui ne manquera pas de nourrir la polémique au sein du monde académique : l'organisation ne fait pas partie d'une ancre centrale en matière d'engagement chez les employés publics suisses faisant partie de l'échantillon d'enquête. Autrement dit, l'organisation n'est pas prioritairement un point d'arrimage ou de fixation de l'engagement au travail des salariés publics. De quoi remettre en question le concept d'engagement organisationnel et les échelles de mesure qui y sont traditionnellement associées, notamment dans le cadre des enquêtes par questionnaire. Autre résultat d'importance pouvant mettre à mal certains discours « politiques et populistes » à l'égard des salariés du secteur public : la sécurité et la stabilité de l'emploi ne sont pas identifiées comme des ancres principales et centrales de l'engagement des salariés publics ayant participé à l'enquête. Un résultat bienvenu qui confirme que les employés publics ne sont pas prioritairement

intéressés à leur sécurité et stabilité d'emploi, même si ces facteurs restent, bien entendu, importants pour nourrir leur engagement au travail (Hur & Perry, 2019) – au même titre que pour les employés œuvrant dans les organisations du secteur privé très certainement. En revanche, le travail d'enquête d'Armand Brice Kouadio met en exergue des points d'arrimage et de fixation assez diversifiés de l'engagement des employés publics. Tout d'abord, l'importance du métier ou de la profession, de ses codes, de ses normes, de ses exigences. L'engagement se construit tout d'abord en fonction de ces éléments de base. Et c'est probablement pour le meilleur dans la mesure où l'intérêt pour son métier, pour sa profession, peut conduire à une puissante forme d'engagement. La centralité du job, de l'activité de travail est depuis longtemps mise en exergue par les sociologues du travail, les ergonomes et autres spécialistes de la santé au travail, qui ont démontré que le sentiment du travail bien fait est essentiel au développement du bien-être professionnel, à la motivation au travail et à l'engagement (Alter, 2005; Bouzou & de Funès, 2020; Dejours, 2003; Dejours, 2008). Les résultats exposés dans cet ouvrage confirment des résultats d'enquêtes précédentes (Clot, 2010). D'autres ancres de l'engagement des employés publics sont identifiées par Armand Brice Kouadio et elles sont de nature à nous rassurer. Aussi le service public constitue un point de fixation important dans le développement de l'engagement au travail, tout comme la figure de l'utilisateur-client dont il s'agit de prendre soin. De plus, le sentiment de pouvoir « faire une différence », d'avoir la chance d'impacter la société à travers les prestations qui sont délivrées dans son service, unité ou organisation constitue aussi un point d'arrimage important de l'engagement des employés publics de l'échantillon propre à cette étude. Ce résultat confirme les nombreux travaux, d'ores et déjà publiés, relatifs à la motivation de service public (public service motivation en anglais), soulignant l'importance de ces valeurs de service public dans le choix des salariés d'œuvrer pour le compte d'organisations du secteur public (Perry & Hondeghem, 2008; Perry *et al.*, 2010). Finalement, relevons une autre « trouvaille » de cet ouvrage, à savoir l'importance de la dimension « habilitation psychologique » dans le développement et le soutien de l'engagement au travail. Cette notion fait référence au sens du travail, au sentiment de compétence pour réaliser les tâches professionnelles, l'importance de délivrer des prestations de qualité, avec la possibilité de contrôler son travail dans le cadre d'une certaine autonomie professionnelle. Typiquement des ressources à disposition des acteurs pour faire face aux contraintes professionnelles quotidiennes et qui conduisent à nourrir leur engagement au travail (Giauque & Weissbrodt, 2022; Steijn & Giauque, 2021). En conséquence, les résultats empiriques produits par les enquêtes d'Armand Brice Kouadio sont de nature à nous rassurer. Les principales ancres de l'engagement au travail des employés publics sont toujours fortement teintées de valeurs publiques. Leur publicité est encore vivace.

L'ouvrage d'Armand Brice Kouadio contribue ainsi à renouveler et à alimenter la réflexion théorique, notamment par son approche critique de la notion d'engagement organisationnel, mais propose aussi d'intéressants résultats empiriques. Si l'on suit la métaphore « marine » qui jalonne le texte, l'ouvrage que vous tenez entre vos mains vous propose de nouveaux horizons intellectuels en vous plongeant dans les eaux troubles de l'engagement au travail des salariés publics, en révélant des ancres insoupçonnées qui pourront contribuer à arrimer votre réflexion à des résultats empiriques originaux, contribuant ainsi à maintenir le cap d'une recherche indispensable sur les déterminants et les effets de l'engagement au travail. En tous les cas, pour ma part, j'ai eu grand plaisir à m'immerger dans cet ouvrage. J'en ressors grandi de connaissances supplémentaires et animé d'un désir nouveau de me replonger dans cette problématique intemporelle et ô combien d'actualité.