

Motivation et statutarisation :
deux ennemis inconciliables ?

Rapport de stage présenté par :
Othman NAJMI
Service de gestion des ressources humaines
Mai 2011

INTRODUCTION

La fonction publique exprime, depuis quelques années, une profonde volonté de changement. Des réformes de grande envergure ou de portées plus ciblées réapparaissent par vagues successives et sous des appellations diverses (Copernic, Plan Marshal,...), avec comme objectif la refondation des structures administratives et l'introduction de modes de gestion réputés plus modernes.

Une telle tendance semble persister et pourrait s'expliquer par l'évolution globale de la société qui modifie en permanence les attentes des populations par rapport aux activités des administrations publiques. Des éléments comme la pression budgétaire croissante que connaît la sphère publique, dans un contexte économique marqué par la crise, posent également la question de l'efficacité des modes de gestion et des moyens déployés pour réaliser les missions dévolues aux administrations. Cette réflexion trouve, en outre, sa source dans une certaine volonté d'encourager les institutions publiques de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats, transition indispensable pour relever les défis du XXI^e siècle (Hindriks, 2009).

Bien que les réformes soient mises en œuvre à des rythmes différents dans les entités publiques, elles sont relativement similaires et visent indubitablement les mêmes objectifs : les administrations publiques cherchent à améliorer l'image du secteur public, à renforcer la confiance dans l'administration et à devenir plus efficaces, et ce, en privilégiant la performance et en étant résolument au service des citoyens (OCDE, 2005). Dès lors la refonte des méthodes de gestion des ressources humaines et plus particulièrement la question de la motivation des agents publics représentent un enjeu primordial du management public auquel l'administration accorde désormais une importance capitale.

Si l'administration est un organe institutionnel du pouvoir exécutif qui oriente ses actions, définit ses objectifs et lui dicte sa démarche, elle est aussi une organisation professionnelle dont le fonctionnement demeure tributaire de la participation de l'élément humain : l'administration est avant tout des hommes et des femmes. Elle ne peut, en effet, jouer pleinement son rôle, atteindre ses objectifs et réaliser ses missions, sans une participation active de ses membres. Elle doit pouvoir compter sur la contribution des agents, des potentialités humaines qui constituent le rouage essentiel dans son fonctionnement, qui s'identifient dans l'action administrative et qui sont imprégnés des valeurs et des objectifs du service public.

Pour ce faire, il était plus que nécessaire de passer définitivement d'une gestion administrative du personnel à une véritable gestion des ressources humaines, dotée d'une stratégie claire, permettant d'appliquer des mesures et des instruments pratiques qui ont fait leurs preuves, et dont les objectifs sont ceux de toute organisation ambitieuse : recruter des personnes compétentes, diversifier leurs parcours professionnels grâce à une mobilité accrue, développer leurs compétences et les motiver tout au long de leur carrière.

Avec un système de gestion des ressources humaines en voie de renouvellement dans plusieurs domaines et une prise de conscience de l'importance de la contribution des agents au succès de l'action publique, l'administration essaye aujourd'hui de solidifier les liens qui existent entre les performances individuelles, les performances organisationnelles et la motivation des agents dans leur milieu de travail. Au cœur même de cette idée, se trouvent affirmées la place essentielle que l'agent occupe dans l'administration, l'importance de son rôle, la manière dont il est perçu par les dirigeants ; de subordonné qu'il était dans le modèle bureaucratique traditionnel, l'agent devient coresponsable des résultats de son administration (Beer, 1984).

Le discours ambiant plaide, en effet, pour un traitement attentionné de cette composante du développement dans le sens de sa motivation et de sa satisfaction. A ce propos, il faut tenir compte du fait que les fonctionnaires tiennent, en général, aux valeurs du service public; elles font sens pour eux, ce qui signifie qu'à ce niveau, le secteur public a un avantage considérable par rapport aux entreprises privées. L'adhésion interne est une condition essentielle du bon fonctionnement d'une administration. Le degré de motivation des agents sera fonction de l'intensité de l'action motivationnelle conduite par l'administration. La question revient donc toujours, avec un côté lancinant : comment les motiver ? Quels sont les mécanismes à déployer pour augmenter l'implication et le rendement des agents ?

L'objet de ce travail s'interroge sur l'éventuelle corrélation entre la motivation et le statut de l'agent public. Poser cette question, laisse entendre que la motivation serait, positivement ou négativement, influencée par l'accès au statut de la fonction publique. La formulation pourrait suggérer, en outre, qu'une fois la nomination acquise, l'agent de l'Etat perdrait *ipso facto* sa motivation au travail. Cette assertion contient, à notre sens, une image largement véhiculée que nous ne partageons, a priori, pas car elle renvoie vers des stéréotypes essentiellement nourris par quelques situations, certes, existantes mais qui demeurent certainement des cas isolés, loin d'être représentatifs de la majorité des agents statutaires dévoués qui font « tourner » le secteur public.

Ce questionnement donne, néanmoins, une dimension nouvelle à la problématique de la motivation des agents publics qui, à notre connaissance, ne semble pas avoir jusqu'à présent éveillé la curiosité des chercheurs dans le domaine, pourtant de plus en plus nombreux depuis l'avènement du New Public Management, qui s'ingénient à étudier sous toutes les coutures l'organisation et le fonctionnement des administrations publiques pour avancer des théories explicatives et pour proposer des solutions aux problèmes du secteur. Leurs publications ne font référence à aucune frontière entre statutaires ou contractuels. Supposent-ils donc que la motivation touche indistinctement tous les agents, contractuels comme statutaires ?, ou pensent-ils que la causalité prétendue n'influence pas d'une manière significative le sujet que pour y consacrer une partie de leurs études ? En tout cas, le fonctionnaire ou l'agent public est, la plus part du temps, abordé en fonction de ses attentes et aspirations, devoirs, contraintes et obligations, relatifs à son appartenance à une administration publique qui paraissent identiques pour tous les agents quelle que soit la nature du lien qui les lie à l'Etat.

Comme nous le verrons, le sujet est vaste et difficile à circonscrire dans le cadre d'un rapport de stage qui, de surcroît, appréhende la problématique dans le contexte de la fonction publique belge en général. Il n'y a d'ailleurs pas de réponses simples, car la motivation résulte de processus complexes, individuels et organisationnels, et prend en compte des facteurs multiples. Il serait, nous semble-t-il, erroné de tenter de reproduire des « solutions miracles » au sein de n'importe quelle administration

publique. Ceci reviendrait à faire fi du contexte socio-organisationnel particulier au sein duquel tout agent évolue.

Dans ce contexte, il paraît plus judicieux de relier la motivation aux modes d'organisation ce qui permet de passer d'une image statique, attribuée à un individu (on est ou on n'est pas motivé), à une image dynamique associée au fonctionnement interne (Morin, 1996) et aux mécanismes motivationnels mis en œuvre par l'administration. Ce changement de perspective permet d'analyser différemment les situations rencontrées. A partir de ce schéma général, nous retiendrons que les agents sont attachés aux valeurs de la fonction publique et on recherche dans l'organisation quels facteurs significatifs favorisent ou développent la contribution des agents et leur motivation et les portent à s'intéresser davantage à leur travail.

1. LES APPORTS DES THÉORIES FONDAMENTALES DE LA MOTIVATION AU TRAVAIL :

De tout temps, on s'est posé la question qui fera émerger ce concept : qu'est ce qui pousse ou qu'est-ce qui suscite la décision de l'individu de se comporter de telle ou telle façon selon le contexte, d'agir dans telle ou telle direction. À chaque époque, ses conceptions de l'homme et ses théories de la motivation.

Les responsables des ressources humaines font souvent appel aux modèles théoriques pour mieux comprendre les enjeux liés à la motivation au travail. L'usage du terme est devenu si courant qu'aujourd'hui, il sert même parfois de fourre-tout. Aussi, est-il important de définir le concept et de présenter un panorama des théories les plus représentatives élaborées par de célèbres auteurs.

1.1. CIRCONSCRIPTION DU CONCEPT :

La motivation est souvent associée à d'autres termes et le sens qui lui est conféré est loin d'être unique. La définir au travail relève du défi tant les avis, les opinions, les analyses, et les styles de management divergent sur ce sujet.

1.1.1. L'ÉVOLUTION DU CONCEPT DE LA MOTIVATION AU TRAVAIL :

Le concept de la motivation au travail n'apparaissait pas dans le langage commun, ni dans celui des organisations pendant le premier tiers du XX^e siècle. Jadis défini en terme juridique par les dictionnaires de la langue française de l'époque, le concept serait apparu pour la première fois comme objet de recherche, dans les travaux des psychologues Tolman (1932) et Lewin (1936)¹. Cependant, la préoccupation de motiver les hommes au travail a toujours été présente à travers les âges. Ainsi, de la cravache (période de l'esclavagisme) à la considération des facteurs humains, l'évolution de la motivation au travail s'est faite parallèlement à la conception que l'on s'est faite de l'Homme et de son rôle dans la société. La famille, l'école, l'église, le parti politique sont autant de groupes sociaux qui intéressent les psychologues. Très rapidement, l'entreprise deviendra un sujet d'étude. L'essor économique de la première moitié du XX^e siècle et déjà les premières récessions, l'enjeu de la croissance et des gains de productivité, va conduire les dirigeants d'entreprises à solliciter des psychosociologues.

Les approches dites « classiques » des organisations, notamment par Frederick W. Taylor (1911) avec « l'Organisation scientifique du travail (OST) » ; Henri Fayol avec « les principes administratifs » et Max Weber avec « l'organisation bureaucratifiée » avaient réduit l'Homme à une simple main d'œuvre, une force de travail que l'employeur peut acquérir sur le marché, compte tenu des besoins de maximisation de la production industrielle et du profit. Et pour vivre, c'est-à-dire se nourrir, se soigner, se vêtir et se loger, l'ouvrier est par conséquent obligé de vendre sa force de travail tout en s'adaptant à la machine de production. Il n'est pas tenu compte des motivations intrinsèques des individus, la motivation n'est que la conséquence du salaire ce qui déshumanise le travail. Durant cette période, la perception de l'Homme s'est donc référée à ses seuls besoins vitaux ou primaires, postulant

¹ Cité par Roussel, 2000.

par conséquent que l'individu est fondamentalement motivé par des préoccupations d'ordre économique. L'ouvrier était ainsi payé en fonction seulement de son rendement par unité de temps. Il est important de noter que cette conception de l'individu a suffisamment fait ses preuves d'efficacité productive, en témoigne l'essor économique de la première moitié du XX^e siècle. Cependant, les premières récessions économiques et les nouveaux enjeux de la croissance qui en ont résulté vont montrer les limites des approches classiques du travail. En effet, le salaire et les autres avantages matériels accordés aux travailleurs ne suffisent plus pour "booster" les rendements. Aujourd'hui, il est communément admis que le salaire n'est pas un facteur de motivation du salarié, mais un facteur de satisfaction. Il faut donc que les dirigeants trouvent d'autres systèmes pour redynamiser la production, ce qui a amené ces derniers à se tourner vers les psychologues, sociologues qui, eux, vont se pencher plutôt sur les dimensions sociales des individus.

C'est ainsi que la prise en compte des facteurs humains dans les organisations est née avec l'apparition de l'école dite des « relations humaines » avec notamment Elton Mayo suivi plus tard par d'autres chercheurs comme Maslow, McGregor, Herzberg, etc. Les travaux de ces auteurs ont abouti à des conclusions pouvant être résumées comme suit : les individus ont des besoins sociaux qu'ils souhaitent satisfaire pour s'épanouir. En somme, pour ces auteurs et pour les managers en quête d'une nouvelle technique capable de rendre encore les entreprises performantes, il s'avère impératif de connaître les besoins sociaux et les facteurs d'épanouissement des travailleurs, afin de pouvoir construire de nouvelles politiques de gestion qui offrent aux individus les opportunités de satisfaire lesdits besoins, étant entendu que ceux-ci restent en harmonie avec les objectifs de l'organisation.

A cet effet, les célèbres études de Mayo, à la Western Electric (entre 1924 et 1927), ont permis d'attribuer le phénomène d'accroissement du rendement de l'entreprise au meilleur climat social de travail qui régnait chez les ouvrières tout au long de l'expérience. Dès lors, nombre de chercheurs, dans cet élan de la prise en compte du caractère « humain » de l'individu au travail, ont développé d'importantes théories explicatives du phénomène de motivation.

Ingénieurs, consultants, responsables du personnel, dirigeants, chercheurs vont se pencher sur la façon d'améliorer la motivation au travail des salariés. Travaux scientifiques, méthodes rationnelles, recettes magiques vont régulièrement relancer le débat sur la bonne façon de motiver les employés. Les approches vont rapidement diverger, des courants théoriques, des écoles de pensée vont se constituer. Dès lors, le concept de motivation au travail va devenir protéiforme et se complexifier.

1.1.2. DEFINITION DE LA MOTIVATION AU TRAVAIL :

Définir la motivation au travail relève du défi tant les avis, les analyses, les pratiques des managers divergent sur ce sujet combien important pour l'entreprise. En effet, selon Roussel, déjà en 1976, Toulouse et Poupard parlaient de « la jungle des théories de la motivation au travail », alors que Kleinginna et Kleinginna recensaient cent quarante définitions du concept. Selon P. Roussel, il apparaît qu'un consensus se forme depuis quelques années sur les dimensions qui caractérisent le concept. Les divergences perdurent cependant dans la rédaction même de la définition.

De façon classique, le Petit Larousse français définit la motivation comme étant un processus physiologique et psychologique responsable du déclenchement, de la poursuite et de la cessation d'un comportement. Pour les spécialistes de la question, on retient que la motivation peut être définie simplement comme « ce qui fait agir un individu pour un mobile ». Quant à Hellriegel, Slocum et

Woodman (2006), ils proposent une définition plus explicite du concept en ce sens que pour eux, « le terme motivation sert à désigner les forces qui agissent sur une personne ou en elle-même, pour la pousser à se conduire d'une manière spécifique, orientée vers un objectif ». Par ailleurs, selon Vallerand et Thill (1993) : « le concept de motivation représente le construit hypothétique utilisé afin de décrire les forces internes et/ou externes produisant le déclenchement, la direction, l'intensité et la persistance du comportement ». Roussel souligne que cette définition met clairement en avant la difficulté d'observer directement la motivation d'une personne. Elle est un construit hypothétique, un type de comportement que tout individu est supposé pouvoir développer. Il s'agit d'un processus qui est déclenché à l'origine par l'action d'une force motivationnelle intérieure qui dépend de caractéristiques personnelles comme les besoins, les pulsions, l'instinct, les traits de personnalité (hédonisme, crainte, convoitise, avidité, jalousie, etc.). Il peut être déclenché aussi par une force motivationnelle externe qui dépend de la situation, de l'environnement de travail, de la nature de l'emploi, du mode de management des supérieurs, etc.

Ces facteurs de motivation internes et externes sont changeants et propres à chaque individu. Le niveau de motivation peut être soit faible soit fort, variant à la fois entre les individus à des moments déterminés, et chez une même personne à différents moments, et selon les circonstances.

Il existe ainsi une pléthore de définitions de la motivation au travail mais, dans l'ensemble, leur analyse permet de dégager les éléments suivants :

- l'existence des « besoins » : l'individu est spontanément motivé, c'est-à-dire qu'il ressent fondamentalement des besoins qu'il cherche à satisfaire. Ces besoins physiologiques et psychologiques sont donc les raisons qui induisent l'action de l'individu ;
- le déclenchement du comportement : c'est le passage de l'absence d'activité à l'exécution de tâches nécessitant une dépense d'énergie physique, intellectuelle ou mentale. La motivation fournit l'énergie nécessaire pour effectuer le comportement.
- l'existence des « objectifs » : il n'y a pas d'individu motivé en soi, il n'y a que celui motivé pour quelque chose ou pour un « mobile ». La motivation dirige le comportement dans le sens qu'il convient, c'est-à-dire vers les objectifs à atteindre. Elle est la force incitatrice qui oriente l'énergie nécessaire à la réalisation des buts à atteindre et les efforts pour réaliser de son mieux, selon ses capacités, le travail qui est attendu. Cela signifie que l'action engagée par le besoin de l'individu est toujours dirigée vers l'atteinte d'un objectif ;
- la motivation est un phénomène personnel : dans les différentes définitions ci-dessus citées, on remarque l'emploi au singulier des termes « individu », « personne ». Etant donné que tous les hommes n'ont pas forcément les mêmes problèmes et ne ressentent pas le même problème de la même manière, ils ne peuvent ni avoir des besoins identiques, ni ressentir le même besoin avec la même intensité. Les besoins étant alors individuels, il va de soi que la motivation soit aussi individuelle ;
- enfin, la motivation est un « processus » que l'individu vit ; elle ne peut guère donc être décrétée.

En résumé, il ressort de cette description du concept que la motivation est un processus qui active, oriente et dynamise l'ensemble des efforts déployés dans le travail dirigés avec intensité et de manière persistante vers des objectifs attendus. Ces efforts sont définis comme la somme d'énergie physique, intellectuelle et/ou mentale engagée dans une activité.

1.1.3. TYPOLOGIE DE LA MOTIVATION AU TRAVAIL :

La taxinomie de la motivation distingue en général quatre types de motivation de l'individu dans son travail. Il s'agit de :

- la motivation finale : Elle se définit comme l'énergie qu'un acteur tire du résultat qu'il vise, à raison des avantages que cette finalité revêt à ses yeux. C'est l'objectif même qui intéresse l'individu et qui l'incite à agir. Pour ce dernier, seul compte le résultat ;
- la motivation instrumentale : c'est l'art et la manière qui comptent, et le résultat est avant tout l'expression de cette perfection technique. Pour un individu dont la motivation peut être classée dans cette catégorie, c'est son intérêt pour le savoir-faire ou la technique de production qui peut le pousser à l'action ;
- la motivation de survie : c'est celle qui préside aux actes sans lesquels aucun autre acte ne serait envisageable ; il s'agit de survivre avant tout. A ce propos, le cas d'un individu en période d'essai, est peut-être un exemple qui sied. Tout ce qui préoccupe cet agent, pour le moment, c'est de réussir sa période d'essai et de conserver son emploi ;
- enfin, la motivation obsessionnelle : c'est la motivation finale endogène et radicale. C'est celle qui idéalise, conduit à tous les sacrifices et « déplace les montagnes ». Le but est l'essentiel, mais devient une obsession. C'est la situation où l'individu est tellement passionné pour le résultat à tel point que la fin justifierait les moyens.

Il est important de souligner que cette taxinomie ne prétend pas que ces types de motivation existent à l'état pur chez un individu ; en d'autres termes, chaque personne n'est pas caractéristique d'une catégorie de motivation. Bien au contraire, toutes les espèces de motivation existent chez l'individu, créant ainsi des conflits au sein même de ce dernier et aussi dans les organisations. Toutefois, selon les auteurs de cette classification de la motivation, même si toutes les formes de motivation sont bonnes, dès lors que leur usage est équilibré, il n'en demeure pas moins que les deux formes principales restent les motivations finale et instrumentale. Mais quel est le fonctionnement de l'ensemble de ces motivations chez l'individu ?

Le concept de la motivation au travail étant sommairement décortiqué, nous pouvons à présent faire la revue de la façon dont la motivation est analysée par les théoriciens.

1.2. LES APPORTS DES THEORIES FONDAMENTALES :

L'accumulation des théories² et travaux empiriques au sujet de la motivation au travail va conduire à l'élaboration des premières taxinomies. Il existe en effet plusieurs classifications possibles de ce concept. La taxinomie la plus classique fait une distinction entre les théories du contenu et celles du processus de motivation. Devenue trop exigüe pour contenir toutes les théories et trop rigide pour classer certaines d'entre elles, cette taxinomie a connu de nombreuses adaptations.

De son côté, Sékiou (1993) propose une typologie des théories de la motivation basée sur les approches et qui prend en charge la classification courante. Ainsi, il a distingué les théories fondées sur les approches internes de celles basées sur les approches externes. D'autres travaux proposent d'intégrer les théories de la motivation en raison de leur complémentarité et de leur impact réel sur les organisations.

Enfin, une typologie plus simple permet de classer les théories de la motivation en deux catégories : celle basée sur le contenu ou les besoins et celle axée sur le processus. C'est cette dernière classification qui a été privilégiée, dans le cadre de ce travail, pour faire la revue des théories de la motivation.

1.2.1. LES THÉORIES DU CONTENU OU DES BESOINS :

Ces théories définissent la motivation comme un ensemble de forces qui agissent sur une personne ou à l'intérieur d'elle pour la pousser à se conduire d'une manière spécifique, orientée vers un objectif. Cette conception s'appliquerait aussi bien aux comportements les plus élémentaires qu'aux conduites de l'homme au travail. La motivation serait alors un ensemble d'activités déployées pour obtenir cette satisfaction (Levy-Leboyer). Les pulsions, enjeux ou mobiles auxquels obéissent les salariés dans leur travail affectent leur productivité. A bien des égards, la fonction de manager vise à stimuler les motivations individuelles en faveur des objectifs de l'organisation (Louart, 2002). Toute motivation est orientée vers un but, c'est-à-dire un résultat auquel l'individu veut parvenir. Néanmoins, les motifs sont difficilement observables (on ne peut que les supposer). Ils sont nombreux et plus ou moins conflictuels chez une même personne. La manière dont les salariés choisissent d'obéir à certains enjeux plutôt qu'à d'autres et l'intensité avec laquelle ils y répondent varient considérablement.

Maslow développe le premier modèle théorique qui sera appliqué plus tard et abondamment. Il propose une théorie de hiérarchie des besoins à partir d'observations cliniques. Cette théorie apporte une réponse à la question : qu'est ce qui motive ? Quels sont les facteurs de la motivation ? La motivation de tout individu serait suscitée par la volonté de satisfaire des besoins (force interne). Dès lors que l'individu a la volonté, par conséquent il est motivé. Maslow observe que l'individu hiérarchise ses besoins et cherche à satisfaire ses besoins élémentaires avant de tendre vers le sommet de la pyramide. Il précise, en outre, que tous les individus commencent par chercher à satisfaire les besoins les plus élémentaires, que les besoins fondamentaux ont une priorité absolue sur tous les autres et que quand un besoin de rang inférieur est satisfait il ne constitue plus un besoin. Maslow distingue cinq groupes de besoins :

² On parle de « théories de la motivation » pour désigner les préconceptions qui ont présidé généralement à l'élaboration d'un modèle de motivation.

- a) Les besoins physiologiques : se nourrir, dormir, se loger, respirer. Ce sont des besoins de survie liés à la nature humaine. A priori ces besoins sont satisfaits pour la majorité d'entre nous, toutefois nous ne portons pas sur ces besoins la même appréciation. Cette différence d'appréciation peut engendrer une situation qui sera jugée non satisfaisante pour la personne et à son tour le besoin à satisfaire fera naître une motivation pour la personne.
- b) Les besoins de sécurité : Ces besoins proviennent de l'aspiration de chacun d'entre nous à être protégé physiquement et moralement. Ce sont des besoins complexes dans la mesure où ils recouvrent une part objective - notre sécurité et celle de nos proches - et une part subjective liée à nos craintes, nos peurs et nos anticipations qu'elles soient rationnelles ou non. Les besoins de sécurité évoluent avec les époques et l'environnement systémique de la société. Aujourd'hui les besoins de sécurité sont principalement liés aux thèmes suivants : la sécurité de l'emploi, des revenus et des ressources, la sécurité physique par rapport à la violence, la délinquance, les agressions, la sécurité morale et psychologique, la santé,...etc.
- c) Les besoins d'appartenance ou besoins sociaux : avoir des amis, appartenir à un groupe. Les besoins d'appartenance sont les besoins d'amour et de relation des personnes. Le premier groupe d'appartenance d'une personne est la famille. Les besoins sociaux sont les besoins d'intégration à un groupe. Chaque personne peut appartenir à plusieurs groupes identifiés.
- d) Les besoins d'estime : être apprécié et respecté par les autres. Ce sont des besoins de considération, de réputation et de reconnaissance, de gloire... de ce qu'on est par les autres ou par un groupe d'appartenance. La mesure de l'estime peut aussi être liée aux gratifications accordées à la personne. C'est aussi le besoin de respect de soi-même et de confiance en soi.
- e) Les besoins de réalisation ou d'accomplissement : c'est le besoin de se réaliser, d'exploiter et de mettre en valeur son potentiel personnel dans tous les domaines de la vie. Ce besoin peut prendre des formes différentes selon les individus. Pour certains, ce sera le besoin d'étudier, d'en apprendre toujours plus, de développer ses compétences et ses connaissances personnelles ; pour d'autres, ce sera le besoin de créer, d'inventer, de faire...etc. C'est aussi le sentiment qu'à une personne de faire quelque chose de sa vie et de donner un sens à son passage sur terre.

Du point de vue des entreprises et de leur gestion, Maslow complète le courant des relations humaines. Il montre l'insuffisance des seules incitations instrumentales (les rétributions financières ou matérielles), témoignant par ses travaux que d'autres aspirations existent « relevant de phénomènes de cohésion des collectivités de travail ou encore d'accomplissement de soi ». Son regard est à la fois scientifique (passant par des enquêtes ou des expériences cliniques) et déontologique (affirmant les aspects spirituels et auto-organisateur de l'être humain). Maslow a inscrit sa recherche dans une psychologie globale de l'être. Son modèle n'était à l'origine pas conçu pour être appliqué aux situations professionnelles. Il fait l'objet de critiques car la recherche expérimentale n'a pas permis de prouver que les cinq besoins énumérés par Maslow suffisent à faire le tour des sources de la motivation au travail.

Herzberg a développé une autre théorie des besoins basée sur une analyse thématique à partir d'entretien. Il a recueilli bons et mauvais souvenirs concernant la vie au travail d'individus. Herzberg distingue deux types de besoins, ceux propres à tous les êtres vivants et ceux spécifiques à l'espèce

humaine. Il postule que seuls ces derniers sont "motivateurs" alors que les autres sont qualifiés de besoins d'hygiène susceptible de réduire l'insatisfaction, d'où le non de modèle bi-factoriel.

a) les "besoins d'hygiène", extrinsèques: concernent la qualité de l'environnement. Ils renvoient donc au contexte du travail. Ils n'auraient pas la capacité d'apporter de la satisfaction à l'individu, au mieux ils susciteraient de l'indifférence, voire de l'insatisfaction. Ces facteurs poussent l'individu à agir sans véritable motivation. Il s'agit de la politique de l'entreprise et sa gestion, l'encadrement, les conditions de travail et les salaires, les relations hiérarchiques, les relations avec les collègues et avec les subordonnés, le statut, la sécurité.

b) les "besoins de satisfaction" ou "les motivateurs", facteurs intrinsèques : ils sont liés au contenu des tâches. Ils permettent de susciter des sentiments de développement personnel. On y trouve la réussite, l'estime, le travail, la responsabilité, la promotion, le développement personnel.

On retient alors que certains besoins (les hygiéniques) ne font que calmer la frustration. Ils tendent à rétablir un équilibre passif. Les autres (les motivateurs) alimentent la stimulation à produire et donnent du cœur à l'ouvrage. En pratique, les responsables des ressources humaines devraient donc pouvoir stimuler la motivation en accroissant le contenu significatif de la tâche et en modifiant la nature même du travail. L'échange travail/récompenses externes permettrait de réduire l'insatisfaction, mais n'aurait pas de fonction motivante. Sous cet angle, l'effort impliqué par le travail peut soit venir de sources de motivation externe (échanges travail/récompenses), soit venir de sources de motivation interne (nature et signification du travail).

De par sa simplicité et l'originalité de sa formulation, le modèle bi-factoriel a connu un fort succès auprès des dirigeants. Cependant, de nombreuses recherches universitaires infirmèrent ce modèle. Les critiques portent notamment sur deux points : d'une part, les travaux d'Herzberg sont marqués par une confusion entre satisfaction et motivation ; d'autre part, son approche - basée sur l'analyse de souvenirs que les personnes retravaillent nécessairement -, est largement subjective.

Le modèle d'Alderfer est dès l'origine appliqué aux situations de travail. Il diffère de celui de Maslow car il limite les besoins au nombre de trois (E, R et G) : E (Existence), l'ensemble des besoins matériels y compris la sécurité. R (Relatedness), l'ensemble des besoins sociaux. G (Growth), le besoin de se développer et d'utiliser ses compétences. Les trois besoins sont organisés en hiérarchie mais sont alignés du plus concret (E) au plus abstrait (G). Ces besoins peuvent être actifs simultanément chez un même individu, il n'est pas nécessaire qu'un besoin soit satisfait pour qu'un autre soit motivant. Contrairement à la théorie de Maslow, il n'existerait pas de hiérarchie entre les catégories de besoin. Chaque besoin peut agir de manière simultanée. La motivation dépendrait de l'intensité d'un besoin. Tout individu au travail, est supposé "se déplacer" sur cet axe dans les deux sens.

Les recherches autour de ce modèle ont été moins nombreuses que pour le modèle de Maslow, probablement parce que, les deux schémas partagent le même défaut dû à l'imprécision de la notion de besoin. En outre, ni l'un ni l'autre ne précisent s'il est possible de créer des besoins et ne permet d'affirmer que certains besoins sont plus motivants que d'autres. De plus, rien n'indique sur le terrain comment mesurer la force des besoins et leur degré de satisfaction, de manière à ajuster une politique de GRH. Ces deux théories sont donc des étapes intéressantes, mais devraient être complétées par d'autres études sur la motivation au travail.

1.2.2. LES THÉORIES DU PROCESSUS :

Vroom (1964) reprend les concepts fondamentaux développés par des psychologues (Tolman, Lewin, Rotter,...), pour élaborer sa « théorie des attentes » qui postule que la motivation de l'individu est basée sur trois composantes essentielles : la confiance en soi, le but de l'entreprise et la valeur accordée par l'individu à ce but. Le modèle théorique du processus motivationnel viserait à expliquer des situations irrégulières dans le travail de l'individu (des performances épisodiques). Il conçoit le processus motivationnel comme une force déterminée par trois facteurs qui se combineraient de façon multiplicative : l'attente (expectation), l'instrumentalité et la valence. Il définit la force motivationnelle comme l'intensité d'agir pour accomplir une action. L'individu serait motivé pour agir ou pour adopter tel ou tel comportement dans son travail, selon un processus psychologique qui l'amènerait à faire des choix raisonnés. Ces choix dépendent d'une part de ses perceptions, d'autre part des conséquences possibles des différentes alternatives qu'il évalue. Sa motivation au travail serait déterminée par les attentes de pouvoir réaliser des objectifs de performance grâce aux efforts qu'il se sent capable de déployer. Ces attentes l'inciteront à agir s'il perçoit une relation d'instrumentalité. Il doit percevoir qu'il a des chances de recevoir telle ou telle récompense en fonction de la performance qu'il pourrait réaliser. Ces relations d'attentes et d'instrumentalité produiront de la motivation si l'individu ressent de l'attrait à l'égard des objectifs de performance et des récompenses espérées.

De son côté, Adams (1963, 1965) développe la « théorie de l'équité ». Il suppose que les individus comparent leur situation avec celles des autres pour vérifier s'ils sont traités de façon équitable. Selon donc la théorie de l'équité, la perception de l'inéquité de la situation pousse à l'action. Ce qui signifie que chaque fois qu'une personne développe des sentiments d'iniquité, elle est motivée à poser une action afin de rendre sa situation plus équitable.

La théorie de l'évaluation cognitive est due aux travaux de Deci et Ryan (1971, 1975, 1985). Leur hypothèse fondamentale est que la motivation intrinsèque serait suscitée par des besoins que chaque individu développe plus ou moins, ceux de se sentir compétent et autodéterminé. Le processus motivationnel dépendrait de tous les facteurs contextuels qui pourraient influencer ces deux besoins. Chaque individu, à des degrés divers, cherche à satisfaire des besoins de compétence, c'est-à-dire, à développer ses capacités à interagir efficacement avec son environnement (de travail, relationnel, etc.). Cette capacité se développe par l'accumulation de connaissances et d'expérimentations lors ses interactions avec son environnement mais aussi par la force de ce besoin qui l'incite à chercher à le maîtriser. Ce besoin agit de façon conjointe avec celui d'autodétermination. Ainsi, les facteurs situationnels joueraient un grand rôle comme déterminant de la motivation intrinsèque.

Si le contexte de travail amène l'individu à se sentir responsable de son comportement, à assumer les choix qu'il effectue, à développer son autonomie dans ses actes, il percevra un locus de causalité interne et un sentiment d'autodétermination. Enfin, lorsque ce contexte de travail renvoie vers l'individu un feed-back positif sur ses réalisations, ses performances, il renforce son sentiment de compétence et par conséquent sa motivation intrinsèque.

2. LA MOTIVATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE :

La thématique de la motivation au travail fait l'objet de nombreux travaux de recherche depuis plusieurs décennies, mobilisant des disciplines aussi diverses que la psychologie, les sciences de gestion, les sciences économiques ou encore la sociologie. Toutefois, cette question est demeurée pendant longtemps ignorée dans le secteur public, la plupart des travaux ayant, en effet, été développés pour et dans le cadre des entreprises commerciales.

Ce n'est en effet qu'au début des années nonante que le concept a vu le jour grâce aux travaux de deux chercheurs américains, Perry et Wise (1990). Ces derniers ont introduit la notion de motivation de service public comme un des éléments explicatifs du comportement au travail des agents de l'État.

2.1. LES PARTICULARITÉS DE LA FONCTION PUBLIQUE :

L'objet de ce chapitre est de mettre en exergue certaines caractéristiques de la fonction publique et les moyens mis en œuvre pour améliorer le quotidien des agents dans leur travail.

2.1.1. UN RÉFÉRENTIEL DE VALEURS COMMUNES :

L'un des dénominateurs communs à la fonction publique est le partage des mêmes valeurs. Celles-ci reflètent le sens que les administrations souhaitent donner à leur action et traduisent les choix relatifs à la manière dont le service public et ses employés doivent fonctionner. Elles aident, en outre, à définir des objectifs collectifs et individuels et à préserver une culture collective et une cohérence de l'administration publique (OCDE, 2007). Elles permettent, en effet, de définir clairement où l'administration publique veut aller et la manière dont elle compte procéder pour y parvenir. Les principes juridiques traditionnels dégagés par le droit public constituent naturellement des valeurs, mais inversement toutes les valeurs fondamentales prônées par l'administration publique ne sont pas des principes juridiques. Elles constituent, à ce niveau, un référentiel moral que l'agent doit suivre et appliquer.

Ces dernières années, un important travail a été entamé sur la formalisation des valeurs fondamentales. Plusieurs entités administratives ont défini un cadre de valeurs que tout agent est tenu de respecter dans l'exercice de sa mission. Les agents doivent dès lors servir en toutes circonstances l'intérêt général et non leurs intérêts particuliers en respectant de manière visible les valeurs et les normes de la fonction publique.

Traditionnellement, le référentiel des valeurs fondamentales promues par les administrations belges³ qu'on retrouve également dans les statuts administratifs tourne autour des thèmes suivants :

- **Le respect :** les agents doivent soigner leurs relations internes et externes. Ainsi, le service à l'utilisateur constitue une mission essentielle de l'autorité publique. Un service respectueux de l'utilisateur est, dès lors, une valeur centrale pour les agents. En interne, les agents se doivent de se comporter d'une manière correcte et respectueuse de leur collègue. Les comportements

³ Circulaire du 17 août 2007 relative au cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale.

déplacés sont prohibés (harcèlement, moqueries, paroles injurieuses,...) et leurs auteurs peuvent faire l'objet de sanctions.

- **L'impartialité** : dans le but de fournir un bon service, les agents assurent un traitement égal des usagers. Pour cela, l'agent doit éviter toute forme de discrimination, ne pas exercer sa fonction de façon arbitraire, faire preuve de neutralité, éviter les situations génératrices de conflits d'intérêts et ne pas laisser les activités personnelles interférer avec ses obligations.
- **La solidarité** : L'agent de l'Etat doit être solidaire des personnes confrontées à la souffrance, à la détresse ou à la grande pauvreté, afin de contribuer à les soulager, dans la mesure et les limites des missions qui lui sont confiées. Il importe que les agents publics en contact avec les populations en difficulté soient encouragés à développer leur capacité d'empathie. Cette approche peut aller à l'encontre d'une certaine tradition imposant aux fonctionnaires d'ignorer la dimension affective des situations qu'ils doivent gérer, au nom de la légalité et de l'impartialité. Mais ce principe ne fait pas obstacle, dans bien des cas, à un traitement des personnes les plus faibles empreint de compréhension. Telle est d'ailleurs déjà la pratique de bien des agents publics dans les hôpitaux, à l'école ou dans les services sociaux. La solidarité s'applique aussi à l'organisation du travail au sein des services publics. Elle doit induire le développement d'un esprit d'équipe entre les agents, qui permette d'associer l'efficacité collective à la performance individuelle. Bon nombre de missions de service public ne peuvent aboutir à un résultat satisfaisant si l'ensemble des agents qui contribuent à leur exécution ne s'y associent pas pleinement. Enfin, l'employeur public doit manifester sa solidarité vis-à-vis de ses agents lorsque ceux-ci se trouvent placés dans des situations difficiles résultant de l'exercice de leurs fonctions.
- **La loyauté et l'intégrité** : la poursuite de l'intérêt général exige une fidélité des agents aux institutions démocratiques, aux réglementations en vigueur et à la mise en œuvre de la politique. Les agents agissent donc « conformément aux réglementations, missions et objectifs de la fonction publique ». Ils respectent ses institutions et ses symboles. Ils doivent faire preuve d'intégrité dans la gestion de leur dossier et de loyauté envers le supérieur hiérarchique. Les agents sont, en outre, tenus d'utiliser les informations d'une manière responsable et de respecter la confidentialité chaque fois que c'est nécessaire. La loyauté des agents doit aussi se manifester à l'égard des responsables démocratiquement élus qui dirigent la structure à laquelle ils appartiennent. L'agent est, en effet, libre de ses opinions mais doit, dans l'exercice de ses missions, ne pas faire obstacle à des instructions au motif qu'elles ne correspondraient pas à ses convictions personnelles.
- **La légalité** : Le fonctionnaire doit donc en permanence être le garant de la légalité, tant vis-à-vis des ordres de sa hiérarchie qui la méconnaîtraient que des comportements individuels qui ne la respecteraient pas. Fréquemment amené, dans le cadre de ses fonctions, à contrôler, interdire ou sanctionner, il ne peut bénéficier de la confiance des citoyens que s'il exerce ces prérogatives inhérentes à la puissance publique dans le strict respect de la loi. Il est donc nécessaire pour les agents publics, de garantir que les décisions qu'ils prennent sont légales (qu'elles soient favorables ou défavorables à la personne concernée) et qu'elles ont été élaborées dans le cadre d'une procédure régulière.

- **La probité** : c'est la contrepartie des prérogatives du droit commun dont disposent les services publics pour accomplir leurs missions. Ces dernières sont tolérables par les citoyens que dans la mesure où elles répondent à des finalités d'intérêt général et non à la poursuite d'objectifs de nature privée. Appliquée à des agents publics, la valeur de probité va cependant au-delà du strict et nécessaire respect de l'intégrité. Elle impose aussi au fonctionnaire d'aborder les questions qu'il doit traiter avec honnêteté intellectuelle et sans se laisser guider par sa propre subjectivité. Il peut être tenté d'exploiter une situation donnée pour obtenir une certaine reconnaissance professionnelle, et de renoncer, pour ce motif, à lui donner la réponse la plus conforme à l'intérêt général. Tel n'est pourtant pas le comportement que les usagers sont en droit d'attendre de leur fonction publique : la probité doit aussi être morale et impose donc à l'agent un certain détachement vis-à-vis de son intérêt personnel.
- **L'exemplarité** : Elle doit être la conséquence de la mise en oeuvre des valeurs qui précèdent dans la marche quotidienne de la fonction publique. Parce qu'elle dispose de prérogatives particulières lui permettant d'intervenir dans l'ensemble de la vie économique et sociale du pays, l'administration doit agir de façon irréprochable, afin de mériter la confiance des citoyens. Sur le plan des relations professionnelles au sein de l'administration, l'exemplarité s'impose en tout premier lieu à celles et ceux qui dirigent l'administration, qu'il s'agisse des ministres pour la fonction publique de l'État ou des élus locaux pour la fonction publique locale, et à l'encadrement supérieur qui constitue leur entourage direct. On ne saurait demander aux personnels chargés de mission d'exécution de faire preuve du professionnalisme le plus exigeant si l'exemple ne vient pas du sommet de la hiérarchie. S'agissant du rapport que le service public entretient avec les usagers, l'exemplarité consiste à appliquer soi-même les règles que l'on impose aux autres de respecter.

Ces valeurs traditionnelles sont inscrites dans le socle des statuts et textes relatifs à la gestion des agents publics. Le système de carrière caractérisé par la garantie de l'emploi dans la fonction publique, les examens et concours d'entrée, l'ensemble des outils utilisés pour faire de la fonction publique une carrière attractive, les règles relatives aux conflits d'intérêt, les codes d'éthique, etc. – fournit un cadre réglementaire cohérent garantissant le recrutement au mérite, la loyauté, la continuité du service public...etc. Cependant, le fonctionnement du service public a continué à faire l'objet de critiques de la part des citoyens qui pointaient la qualité des prestations, l'inefficacité du service public, le favoritisme et l'incompétence (OCDE, 2007). Le manque de confiance du public envers l'administration était probablement le catalyseur des réformes que nos administrations ont connu ces dernières années.

En effet, cherchant à garantir la crédibilité et l'efficacité du dispositif administratif et par conséquent renforcer la confiance du public et gagner sa considération, les autorités n'avaient d'autres choix que de reconsidérer la question des valeurs fondamentales traditionnelles de la fonction publique et de les enrichir par des valeurs émergentes issues de la mouvance du New Public Management. Dans certaines administrations, les référentiels traditionnels ont été progressivement étoffés par des valeurs mettant l'accent sur la performance et l'orientation vers l'utilisateur (ou le client) telles que la responsabilité, l'excellence, l'innovation, le mérite, la qualité ou encore l'efficacité ou la rentabilité. Force est de constater que ces nouveaux référentiels de la fonction publique n'ont pas encore été officiellement reconnus⁴ comme valeurs fondamentales. Ils n'ont donc pas de force contraignante et

⁴ Le débat est, en effet, encore ouvert sur la place de certaines valeurs, comme la performance, le mérite ou la rentabilité, dans le référentiel de valeurs de la fonction publique.

prennent souvent la forme de simples guides de bonnes pratiques. Néanmoins, cette évolution mérite d'être signalée d'autant plus qu'elle se produit dans un environnement jugé très réglementé.

Ces valeurs émergentes, que l'on associe traditionnellement au secteur privé, trouvent leur fondement dans l'état actuel de la société où les barrières entre secteur public et secteur privé ont tendance à s'estomper et où les activités de services, quel que soit leur opérateur, doivent de plus en plus intégrer les exigences de chaque individu. Les usagers (ou clients), qui font appel au service public attendent aujourd'hui des prestations plus personnalisées, une écoute plus attentive de leur situation propre et une adaptation des réponses de l'administration au cas par cas.

Le défi pour la fonction publique est aujourd'hui d'intégrer ces attentes nouvelles des usagers en faisant preuve davantage de professionnalisme dans l'exécution des missions qui lui incombent. Mais suffira-t-il d'imaginer, d'identifier et de décrire des valeurs fondamentales pour espérer qu'elles bénéficient d'un ancrage aussi profond que les valeurs traditionnellement développées par les administrations publiques ? Les consignes imposées, outre qu'elles soient contraires aux principes mêmes des valeurs qu'elles souhaitent faire adopter, produisent en général des résultats mitigés. Pour obtenir l'adhésion totale de tous et atteindre les objectifs escomptés, il est nécessaire d'adapter les outils, systèmes et processus de gestion des ressources humaines (outils organisationnelles, systèmes de gestion de la performance, procédures d'évaluation, mode de recrutement, de communication, ... etc.) afin de fournir un environnement propice à l'épanouissement de ces nouvelles valeurs fondamentales.

Afin d'amorcer cette évolution dans la majorité des entités publiques, l'OCDE insiste sur l'accompagnement des agents durant la phase de mise en œuvre des valeurs afin d'éviter qu'elles restent abstraites. C'est ainsi que certaines administrations font figurer l'enseignement des valeurs dans la formation initiale et continue de leurs agents. La formation est naturellement la méthode la plus appropriée à la diffusion des valeurs et plutôt que faire l'objet d'exposés théoriques, l'enseignement des valeurs devra s'appuyer sur des cas pratiques faisant apparaître à la fois l'intérêt concret des valeurs dans la marche quotidienne du service public et les moyens de résoudre d'éventuels conflits de valeurs.

D'autre part, il est souhaitable de faire de la prise en compte des valeurs l'un des critères de l'évaluation de chaque agent. Il semble opportun de prendre en compte le respect des valeurs dans l'évaluation de l'agent. Cette démarche permettra à l'évaluateur de déterminer si, au-delà de l'accomplissement de ses tâches quotidiennes, l'agent exerce ses missions conformément à l'éthique du service public et de la fonction publique. L'agent pourra, de son côté, demander à son supérieur hiérarchique que les valeurs soient prises en considération dans la définition des objectifs qui lui sont fixés. Les valeurs contribueront ainsi à enrichir le dialogue entre évaluateur et évalué et, par là même, à donner toute son efficacité managériale au processus d'évaluation.

Dans tous les cas, ces démarches permettent non seulement de sensibiliser les agents aux valeurs fondamentales de leur administration mais aussi de leur apporter des réponses aux dilemmes concrets par rapport aux valeurs qu'ils rencontrent parfois dans le cadre de l'exercice de leur mission.

2.1.2. LE PERSONNEL DE LA FONCTION PUBLIQUE : DUALITÉ DES STATUTS

Selon une étude publiée par le bureau fédéral du plan⁵, la main-d'œuvre employée dans les administrations publiques belges, tous niveaux confondus, s'élève à 828 000 agents en 2009, soit 18,7% de l'emploi de la population active totale⁶. Force est de constater que les principaux employeurs du secteur public sont les communautés et régions et les pouvoirs locaux, respectivement à concurrence de 44% et 35% du total du secteur des administrations publiques, tandis que le pouvoir fédéral et la sécurité sociale ne comptent ensemble que pour environ un cinquième de l'emploi dans ce secteur.

La répartition de l'emploi public entre agents statutaires et agents contractuels se caractérise, selon la même étude, par une certaine érosion de l'emploi statutaire au profit d'un recours à la contractualisation. Les mécanismes mis en place, notamment par les Régions, pour inciter les administrations à inverser cette tendance et favoriser l'engagement statutaire commencent à produire leur effet étant donné que la part de l'emploi contractuel est passée de 63% entre 1997 et 2008, à environ 57% aujourd'hui. A noter que la proportion d'agents contractuels est beaucoup plus forte dans les niveaux et les grades les plus bas, et ce, dans l'ensemble des entités de gouvernement (par exemple, 75% du personnel contractuel est employé aux niveaux C ou D au sein de l'Administration publique fédérale).

Par ailleurs, cette étude montre également que l'emploi public a augmenté ou est resté stable dans toutes les administrations publiques belges, à l'exception des administrations fédérales et ce, malgré les changements organisationnels intervenus suite aux dernières réformes (reengineering des processus organisationnels, transferts de compétences et de personnels entre les niveaux d'administrations publiques).

Enfin, on apprend que les caractéristiques de l'emploi public évoluent en ce sens que le niveau des qualifications augmente (la part des salariés diplômés de l'enseignement supérieur est passée de 26% à 34% en 10 ans) et le pourcentage des quinquagénaires et plus ne cesse d'évoluer (environ 30% des salariés du secteur des administrations publiques ont 50 ans et plus). À ce propos, et à l'instar des autres pays européens, la Belgique devra faire face au vieillissement de sa population et en particulier aux départs massifs à la pension des « babyboomers »⁷. Devant ce constat, et afin de garantir le fonctionnement de ses services, l'administration déploie des efforts considérables pour attirer les profils qui lui font, ou feront prochainement, défaut.

2.1.2.1. LE RECOURS AU PERSONNEL CONTRACTUEL :

L'ensemble des réglementations et des statuts relatifs au personnel des administrations publiques belges mentionnent que l'emploi statutaire est la règle et l'emploi contractuel l'exception. Le recours à l'engagement des contractuels n'est donc possible, à titre dérogatoire, que dans des cas limitativement énumérés et prévus par la loi⁸. Globalement, il s'agit de répondre aux besoins occasionnels des administrations, de satisfaire à des besoins ponctuels, éventuellement à temps partiel, liés à une

⁵ Bureau fédéral du plan, « Structure et évolution de l'emploi public belge », Octobre 2010.

⁶ Ce chiffre est légèrement supérieur à la moyenne par rapport aux autres pays membres de l'OCDE ; mais il reste considérablement plus bas que dans d'autres pays tels la Norvège (environ 29 %), la Suède (environ 28 %) ou la Finlande (environ 21 %).

⁷ La génération des babyboomers commencerait vers 1945 et finirait en 1960.

⁸ Arrêté royal fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat.

surcharge d'activité (besoins saisonniers ou missions brèves), ou d'assurer des remplacements rapides (le temps d'un arrêt maladie ou d'une indisponibilité).

Toutefois, l'interprétation extensive faite de ces textes par les administrations publiques, sous la pression des besoins des services, conduit à un très large usage de ces possibilités (y compris pour des fonctions relevant des prérogatives de la puissance publique). Par conséquent, la proportion d'employés contractuels dans les administrations s'est accrue ces dernières années dépassant parfois, dans certaines entités, très largement le nombre des statutaires. Pourquoi dès lors l'engouement pour cette catégorie d'agent ? Sachant que le nombre des agents contractuel, dans certaines administrations, dépasse très largement celui des statutaires, comment expliquer donc cette augmentation ?

Plusieurs éléments de réponse pourront expliquer la tendance d'employer des agents selon des règles différentes de ce que devrait être généralement le cadre d'emploi du personnel des administrations publiques :

- Les couts : l'emploi contractuel (salaire mais aussi la pension) sont nettement inférieurs que ceux prévus pour les statutaires ;
- L'engagement des agents statutaires est soumis à des procédures infiniment plus lourdes et nécessitant des délais importants (ouverture du poste, examen ou concours, SELOR, approbation du Collège/Conseil, stage,...) ;
- De même que plusieurs emplois contractuels bénéficient de différentes mesures d'aide à l'emploi subventionnées par le gouvernement ou les Régions (Win-Win, APE, ACTIVA, PTP, Formation d'admission, ACS,...etc.) ;
- Au lieu de recourir à l'externalisation, les administrations font appel à des agents contractuels pour remplir des postes moins qualifiés (chauffeurs, personnels d'entretien, de restauration, concierges,...) ;
- Le recrutement direct par contrat permet à l'administration de cibler davantage les profils souhaités et d'engager des agents répondant plus aux besoins, ce que les concours (ouverts à tous) ne garantiraient pas toujours ;
- Et à moindre mesure, la flexibilité du statut contractuel (CDD ou CDI) offre aux administrations, en cas de besoin, la possibilité de mettre un terme au contrat de l'agent même si les licenciements sont très rares.

L'OCDE signale que certaines entités de gouvernement belges ont fait des efforts particuliers en ce qui concerne leur recours aux contractuels. Ainsi, la Région wallonne a réussi à réduire légèrement la proportion d'agents contractuels dans son administration centrale depuis les années 2000, bien que la proportion globale de personnel contractuel reste élevée. À ce propos, les recommandations du « Pacte pour une Fonction publique locale et provinciale solide et solidaire » vont probablement encourager les administrations de continuer à soutenir cette tendance dans les prochaines années.

Il apparaît clairement à travers l'analyse de l'étude du Bureau du plan, appuyée par l'analyse de l'OCDE, que l'administration belge favorise largement la contractualisation comme alternative aux

rigidités de l'emploi statutaire. L'emploi contractuel semble être utilisé pour créer une certaine flexibilité de facto dans les décisions de recrutement, même pour les tâches pouvant être considérées comme relevant de fonctions administratives fondamentales. Pourtant, ce motif d'utilisation du contrat pourrait se réduire si les autorités politiques autorisent les administrations à recourir davantage à l'externalisation de certaines de ses activités ou à faire appel à l'intérim⁹.

Cette situation n'est pas sans poser parfois certains problèmes. Ne pouvant pas toujours bénéficier des mêmes avantages¹⁰ que son collègue statutaire (évolution salariale¹¹, pension, régime maladie et interruption de carrière,...), l'agent contractuel pourrait avoir l'impression d'être un fonctionnaire de second ordre. Il n'est effectivement ni un véritable fonctionnaire de l'Etat, ni un véritable salarié de droit privé. Cette distinction est relevée avec acuité dans le rapport de l'OCDE sur la gestion des ressources humaines dans les administrations belges : « il n'existe pas de parcours de carrière spécifique au personnel contractuel, et ce dans aucune des entités de gouvernement. Dans de nombreux cas, il n'y a pas de postes contractuels ouverts au-dessus de leur grade actuel (...). Bien que dans la plupart des cas, les opportunités de formation et de développement soient ouvertes à l'ensemble des agents, il leur est très difficile d'accéder à des grades supérieurs ».

Aussi, l'emploi contractuel paraît parfois incompatible avec certaines valeurs fondamentales de la fonction publique. A cause de la précarité de son statut (l'agent statutaire étant mieux protégé contre le risque de licenciement), l'agent contractuel serait, dans certaines situations, tenté de faire preuve de complaisance dans son travail au détriment de l'impartialité et l'objectivité attendue de tout agent. Sa contribution à la réalisation des objectifs de l'administration et de l'autorité dirigeante pourrait également être affectée. La proposition de limiter l'emploi contractuel à certaines fonctions bien définies trouve ici tout son sens.

Même si des progrès importants ont déjà été réalisés (exemple : accès aux formations certifiées au niveau fédéral et aux primes y afférentes), les dispositifs actuels régissant le recrutement et la gestion des agents contractuels continuent de supposer qu'ils ont été engagés pour accomplir un travail particulier, sans engagement de la part de l'administration publique en tant que leur employeur de leur offrir développement professionnel et perspectives de carrière. Mais, compte tenu du nombre d'employés contractuels affectés à des postes de long terme, cette situation devrait être améliorée.

Afin de rester cohérent avec les valeurs fondamentales de l'administration et dans un souci d'équité, il convient d'offrir aux agents contractuels des perspectives de carrières plus intéressantes et un parcours professionnel se rapprochant le plus de celui dont jouissent actuellement les statutaires. Ceci est d'autant plus important que même si en principe, les agents contractuels n'ont pas vocation à travailler pour le service public durant l'ensemble de leur vie professionnelle, il n'en demeure pas moins que les administrations enregistrent de plus en plus des départs à la pension de cette catégorie d'agent.

Pareil changement dans le régime des contractuels n'est pas chose aisée. Sa mise en place implique fatalement d'engager un dialogue social avec les syndicats représentatifs du personnel et d'opérer une

⁹ Cette solution serait en étude en France.

¹⁰ Ici, nous visons la majorité des contractuels et pas les cas exceptionnels que forment les conseillers, experts et autres chargés de missions, engagés par certaines administrations publiques et qui bénéficient de contrats dorés.

¹¹ La règle générale en matière de rémunération est donc qu'un contractuel (hors experts) reçoit l'échelle de traitement initiale liée au grade de recrutement.

déréglementation des systèmes de gestion des ressources humaines dans la fonction publique de sorte à accorder plus de liberté et de souplesse aux dirigeants des administrations.

2.1.2.2. L'EMPLOI STATUTAIRE :

Parce qu'elle est l'instrument de l'intervention de la puissance publique dans la vie du pays et, à ce titre, elle a pour mission d'exercer des tâches jugées d'intérêt général pour la collectivité, l'administration obéit à des exigences particulières et, comme on l'a vu, à des valeurs propres dont la mise en œuvre peut justifier la participation d'agents eux-mêmes soumis à un régime spécifique. De ce fait, l'emploi statutaire constitue, en principe, la règle.

Du point de vue juridique, les agents statutaires se distinguent des autres agents de l'Etat par le fait que les différentes étapes de leur carrière professionnelle relèvent de règles spéciales, dérogeant au droit du travail, et fixées par le statut de la fonction publique (Arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux). Aussi, contrairement aux personnes engagées dans les conditions d'un contrat de travail, résultat d'un accord réciproque, l'agent statutaire se trouve dans une situation où ses droits comme ses obligations sont fixés unilatéralement par l'autorité publique, sans qu'il puisse y être apporté des dérogations individuelles. Ce cadre permet de maintenir une vision commune de la fonction publique. Cependant, les entités fédérées ont une marge d'autonomie pour mettre en œuvre les principes généraux et adopter leur propre statut.

Ainsi, la Région wallonne, par exemple, a défini les caractéristiques essentielles et les conséquences pratiques du recrutement statutaire¹² :

- a. L'objectivité de la sélection : La sélection des candidats à un emploi statutaire est effectuée par voie de concours. Les lauréats constituent une réserve de recrutement dont la validité est limitée dans le temps.
- b. Des décisions unilatérales : Le recrutement, comme tout événement important relatif à la carrière de l'agent statutaire, est une décision prise unilatéralement par l'autorité compétente et actée par un arrêté qui mentionne en vertu de quelles réglementations cette décision a été prise. Le fonctionnaire ne signe donc pas ces documents pour accord.
- c. L'application uniforme des règles : Les règles sont applicables à tous les fonctionnaires de la même manière, sans que puissent y être apportées des dérogations individuelles.
- d. La mutabilité des règles : Les dispositions réglementaires qui sont applicables aux fonctionnaires peuvent être modifiées par l'autorité compétente sans qu'ils puissent faire valoir un droit acquis à leur maintien.
- e. La stabilité de l'emploi : La relation de travail ne peut prendre fin que dans des cas limités et énumérés par l'Arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux.
- f. La garantie du respect des droits : L'agent statutaire est protégé contre d'éventuels abus de

¹² Le statut des agents de la Région wallonne.

l'autorité par un droit de recours contre toute décision qui ne serait pas conforme aux réglementations qui lui sont applicables.

Le mode de recrutement des agents statutaires diffère donc de celui prévu pour les contractuels. L'accès au statut de l'Etat est tributaire de la réussite d'un concours qui est le plus souvent confié au soin d'un organisme indépendant. Le concours a pour rôle de garantir une certaine objectivité dans le traitement des candidatures mais présente, à notre sens, un inconvénient majeur relatif au système de classement selon les résultats des épreuves. Selon ce principe, en l'occurrence objectif et équitable, les candidats sont affectés par ordre de classement. Sauf défection, les premiers arrivés, sont les premiers servis. Néanmoins, les candidats ayant réussi brillamment les épreuves de sélection ne disposent pas toujours des qualifications et expériences souhaitées par les administrations et ne répondent parfois pas aux exigences de leurs services. Les derniers entretiens de sélection avant l'affectation du lauréat ne semblent pas toujours garantir le principe du *right man at the right place*.

En effet, ces concours sont généralement ouverts à tout type de diplômés. Par exemple, pour un poste de niveau (A) dans un Service Public Fédéral (SPF), la principale condition pour participer au concours est de disposer d'un titre universitaire, master ou doctorat quelle que soit la discipline. C'est ainsi, qu'on a engagé des informaticiens dans des bureaux de contrôle fiscal pour prélever l'impôt et des logopèdes dans des services du budget pour calculer des salaires ou faire de la comptabilité. Sans vouloir généraliser, ces situations, anecdotiques, sont malheureusement loin d'être rares et des cas similaires touchent probablement l'ensemble des administrations belges.

Les formations obligatoires suivies pendant la période du stage portent sur des matières générales relevant des missions du SPF et ne permettent pas de doter l'agent de tous les outils nécessaires pour réaliser sa mission dans les meilleures conditions. Il s'en suit, qu'après l'euphorie de l'engagement et, pour les jeunes diplômés, le plaisir de disposer du premier salaire, les difficultés d'adaptation apparaissent et devant ses déboires, l'agent commence à se demander s'il a bien fait d'accepter une mission pour laquelle il n'était nullement préparé et ne répondant spécialement pas à ses attentes. Quid alors de la motivation de ces agents dans leur travail quotidien ?

2.1.2.3. LE STATUT OU LE CONTRAT :

L'administration se trouve parfois devant un sérieux dilemme : d'un côté, pour assurer la continuité de ses services et respecter ses propres valeurs, elle est tenue de favoriser l'engagement statutaire. De l'autre côté, pour répondre rapidement aux besoins urgents et afin d'éviter de longues procédures de recrutement, l'appel au personnel contractuel se révèle plus judicieux.

Dans ses recommandations à la Belgique, l'OCDE préconise que les administrations recourent à la contractualisation uniquement pour l'engagement d'agents à durées déterminées afin de faire face à une surcharge de travail. Une autre alternative consisterait à réduire l'emploi statutaire à une fonction publique clé relativement limitée, principalement dans les services centraux des différentes entités de gouvernement, et à utiliser l'emploi contractuel pour toutes les autres fonctions. Certains pays européens ont d'ores et déjà opté pour cette solution. Mais ne risque-t-on pas d'inverser la logique et de faire du contrat la règle et le statut l'exception ? C'est ce qui semble animer certains courants défavorables à l'action publique.

En écartant tout a priori idéologique, il nous semble que l'idée d'imposer cette dernière option ôterait aux administrations la marge de manœuvre indispensable pour pouvoir gérer leur personnel de la manière qui répond le plus à leurs spécificités propres. Elles perdraient dès lors toute la souplesse permettant de disposer d'agent de qualité en fonction des besoins en constante évolution.

Compte tenu de ses considérations, il apparaît difficile de construire un système idéal pour une fonction publique duale, c'est-à-dire dans lequel certains emplois seraient exclusivement occupés par des agents sous statut et d'autres exclusivement sous le régime du contrat. Il ne nous semble pas opportun d'opposer statut et contrat. Il convient d'accepter, de façon pragmatique, non seulement leur actuelle cohabitation, mais même leur complémentarité. Encore faut-il que celle-ci soit intelligible et opérationnelle. Une coexistence semble possible et souhaitable entre le statut, autrement dit la fonction publique de carrière, auquel l'ensemble des organisations syndicales et une grande majorité des agents publics sont extrêmement attachés, qui demeurerait la modalité principale de l'emploi public, et le contrat qui la compléterait, dès lors que l'un et l'autre seraient profondément modernisés par rapport à la situation actuelle et que les règles de leur usage respectif seraient clairement identifiées et respectées.

2.1.3. QUELLE CAUSALITÉ ENTRE MOTIVATION ET STATUT ?

Tout d'abord, il est à signaler qu'il serait hasardeux de vouloir apporter une théorie sur ce sujet sans pouvoir fonder son analyse sur des travaux, études ou des comparaisons statistiques. L'abondante littérature sur le thème de la motivation au travail ne semble, en effet, pas s'intéresser à cet aspect de la question. Dans ce cas, nous nous limiterons, dès lors, à partager nos convictions et notre point de vue, basés sur des expériences propres et sur l'observation du comportement des agents au sein des différentes administrations que nous avons connues.

Cette précision étant faite, nous chercherons à comprendre, dans ce paragraphe, quel type de lien pourrait exister entre la motivation et le statut de l'Etat et pourquoi alors il y aurait un tel lien. Plus précisément, nous essayerons de savoir si « la statutarisation crée la motivation ou la détruit-elle ? », autrement dit, existe-t-il une corrélation négative ou positive entre l'accès au statut et la motivation des fonctionnaires ?

Tout agent employé par la fonction publique est, comme on l'a vu dans les précédents points, soumis à des devoirs et à des obligations. Son action doit, en outre, s'inscrire dans le respect total et inconditionnel des valeurs portées par le secteur public. Ces notions sont incontestablement applicables aussi bien aux agents contractuels qu'à leurs collègues qui ont eu l'honneur de prêter serment et de jurer « fidélité au Roi, obéissance à la Constitution et aux lois Peuple belge ». Ces deux catégories d'agents partagent, en principe, le même intérêt pour la fonction publique et le service de la collectivité et inscrivent leur action dans le cadre des valeurs du secteur public.

Affirmer que l'accès au statut influencerait la motivation du fonctionnaire nommé, c'est d'abord suggérer qu'il existe deux types de motivations : une motivation propre aux statutaires et une autre réservée aux contractuels. Dès lors, il y aurait une taxinomie des facteurs motivationnels uniquement en fonction du statut de l'agent ce qui revient à dire que tous les agents statutaires réagiraient indifféremment aux mêmes mécanismes motivationnels qui seraient mis en place par les administrations tout comme le feraient les contractuels face à des stratégies motivationnelles,

développées à leur intention, pour augmenter ou maintenir leur motivation. Ce raisonnement fait abstraction des situations individuelles ainsi que du contexte socio-organisationnel particulier à chaque administration.

D'autre part, la causalité prétendue entre la statutarisation et la motivation, si elle existe, pourrait en toute logique être soit négative, réduisant le degré de motivation et d'implication de l'agent, soit positive, dans le sens d'une motivation accrue.

Dans le premier cas, l'hypothèse selon laquelle l'accès au statut favoriserait l'apparition d'une baisse de régime, laisserait, par déduction, entendre que le relâchement ou la disparition de la motivation constatés seraient, prémédités, voire quasi programmés. Ceci équivaut à penser que le fonctionnaire s'efforcerait de contenir ces manifestations pendant la période contractuelle pour les exprimer ouvertement une fois sa "nomination consommée". C'est aussi insinuer que pour les agents qui ont choisi de travailler pour l'Etat, le statut représenterait une finalité, l'effort ultime à fournir, avant de pouvoir jouir d'un certain confort, d'une impunité ou d'une protection "statutaire et réglementaire"¹³ contre des éventuelles sanctions. Ce schéma simpliste est, peut-être, reproduit par une partie non significative des membres de l'administration qu'il faut raisonner et surtout essayer de comprendre les motivations qui les poussent à agir de la sorte. Bénéficiaire du statut de l'Etat offre, certes, un certain nombre d'avantages aux agents nommés mais ne les exempt en rien de leur responsabilité ou ne fut-ce que d'une infime partie de leur engagement comme commis de l'Etat et envers les usagers des institutions publiques.

Toutefois, la généralisation serait hasardeuse et jetterait le discrédit sur des milliers de fonctionnaires, si pas la majorité écrasante, qui sont chargés de nous soigner dans les hôpitaux, de veiller sur notre sécurité, de nous transporter, de nous juger et de défendre nos droits, de nous secourir en cas de besoin, d'éduquer nos enfants et de leur apprendre les valeurs de notre société. Idem des nombreux autres agents publics qui nous rendent chaque jour d'innombrables services partout en Belgique et ailleurs¹⁴. Il est indéniable que l'accomplissement correct et consciencieux de ces actes exige des fonctionnaires une implication particulièrement forte à la hauteur des espérances des usagers qui s'adressent à eux, qui ne doit en aucun cas souffrir de relâchement ou de désengagement.

Dans le deuxième cas, la statutarisation serait donc un levier qui maintient, voire augmente la motivation des agents. Ici, il est également difficile d'être catégorique mais l'hypothèse paraît, à nos yeux, plus plausible que la précédente, si on retient le rôle que peuvent partiellement jouer des facteurs motivationnels tels que la rémunération¹⁵ ou les possibilités d'évolution et d'avancement de carrière dont peut bénéficier, dans certains cas, un agent nommé. Mais, ces éléments ont une portée limitée dans le temps et ne seraient pas suffisamment puissants que pour impacter positivement, et surtout, durablement la motivation. Un agent, convaincu du bienfondé de sa mission et soucieux de l'intérêt général pourrait montrer plus d'engagement dans son travail, du moins, pour continuer à mériter la confiance dont l'Etat l'a gratifié. Il devrait, à notre sens, adopter un comportement exemplaire en manifestant davantage de motivation et d'implication vis-à-vis de ses collègues contractuels et non pas le contraire.

¹³ A noter ici que le principe de la sécurité de l'emploi propre à la fonction publique tend aujourd'hui à disparaître à la faveur des nouvelles mesures comme l'inaptitude professionnelle ou les évaluations périodiques.

¹⁴ Les représentations belges à l'étranger, par exemple.

¹⁵ À situations égales, le fonctionnaire (nommé) perçoit une rémunération légèrement supérieure à celle de son collègue contractuel (différence entre 13,07 et 11,07% des charges de l'ONSS), en plus de la pension de l'Etat.

Ce concept est tellement complexe qu'il faut l'aborder avec la prudence de mise sans se laisser tenter par des généralisations sans fondement. Durant notre modeste expérience professionnelle au sein dans la fonction publique, il nous a été incontestablement donné de rencontrer des agents de l'Etat, aussi bien contractuels que statutaires, des hommes et des femmes, de grades et de formations variés, des jeunes recrues débutant leur carrière et des futurs jeunes retraités.

Il y a ceux qui sont motivés par leurs tâches, soucieux de la qualité de leurs prestations et qui travaillent d'arrache-pied, parfois même dans des conditions à la limite de la décence, pour réaliser le plus convenablement possible les missions qui leur avaient été assignées. Ces agents sont animés par la même flamme, partagent un idéal commun, celui de l'intérêt général et de la primauté de la mission publique. Dans l'autre camp, on retrouve les agents résignés, répugnant à l'effort, rechignant à réaliser leurs tâches, ne se sentant plus concernés par ce qui se passe autour d'eux, ni par l'activité qu'ils réalisent au sein de l'administration. Ils exécutent leur travail machinalement de façon minimale, en évitant le plus possible de s'y investir personnellement, sans se soucier de sa qualité, de son sens, ni des résultats qu'il peut engendrer. Ils viennent puis repartent sans laisser de traces de leur passage quotidien.

Le statut ne prescrit pas les trésors de bon vouloir, de dévouement, d'ingéniosité, de créativité manifestés par tous les agents qui tiennent à bout de bras leurs administrations. Réciproquement, aucune disposition statutaire n'institue l'espèce d'impunité dans laquelle certains agents se sont installés. Aucune ne prescrit la sous-performance, l'irresponsabilité, le laxisme qu'on observe parfois çà et là et qui jettent une lumière injuste sur les nombreux fonctionnaires dévoués et sur l'administration tout entière. Il nous semble que l'administration est moins malade du statut que de l'usage stratégique qu'en font certains agents, heureusement minoritaires, pour défendre des privilèges indus.

Dans ce contexte, la motivation serait moins influencée par le statut que par les modes de gestion et le fonctionnement interne de chaque administration. C'est ce que nous tenterons d'expliquer dans le chapitre suivant.

2.2. LES LEVIERS MOTIVATIONNELS DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES :

Le vent des réformes touche, depuis quelques années, toutes les administrations fédérales (Copernic), régionales (Plan Marshal) et locales (Pacte pour une administration solide et solidaire, charte sociale,...etc.). Les autorités publiques souhaitent, à travers ces nouvelles politiques, moderniser le service public en le dotant d'outils et de moyens pour mieux réaliser ses missions et pour faire face aux exigences de plus en plus pointues du citoyen.

Le fer de lance de ces réformes est incontestablement la gestion des ressources humaines qui est devenue la principale préoccupation des administrations et des responsables politiques de tous bords. La fonction GRH dans le secteur public a vu ses attributions classiques renforcées par de nouvelles missions et des objectifs précis à atteindre. Elle a, en ce sens, suivi la même tendance d'évolution que celle enregistrée dans le secteur privé. Les systèmes internes sont passés progressivement d'une gestion du personnel principalement administrative (salaire, congés, maladies,...) vers une gestion des ressources humaines, orientée vers les compétences et la performance.

Cette nouvelle approche vise une meilleure professionnalisation des agents à travers l'optimisation des méthodes de travail et la mise en place de processus permettant une évolution vers un management plus éclairé, davantage soucieux des aspirations et des attentes de chaque individu (gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, ingénierie de la formation, système d'évaluation, sélection ciblée, reconnaissance du mérite,... etc.).

Ces enjeux ne pourront atteindre les objectifs escomptés que grâce à une implication active et sans condition de tous les acteurs. Dans cette perspective, la GRH est devenue une fonction clé au sein de l'administration. Elle a désormais pour mission d'imaginer et de mettre en place des processus novateurs pour mobiliser les agents, les soutenir dans leur prestation et les aider à adopter les comportements recherchés.

Comment donc les administrations pourront mobiliser et motiver leurs agents ?

Étant donné que le salaire, considéré parfois comme un levier motivant, versé dans le secteur public ne peut généralement pas rivaliser avec ceux du secteur marchand, les administrations publiques n'ont d'autres alternatives que de compter sur des mécanismes incitatifs non financiers pour accroître ou maintenir la motivation de leurs collaborateurs.

Parmi les leviers qui ont retenu notre attention et qui semblent revêtir un intérêt certain aux yeux des agents, on peut citer la mobilité, les différentes possibilités d'aménagement du temps de travail, les prestations réduites, le télétravail ou encore les nombreuses possibilités de formation et de développement ou la participation à des projets, exprimer ses idées ou prendre des initiatives à travers l'implémentation de nouvelles méthodes de travail telle que le management de projet ou les entretiens périodiques.

Il convient de noter que toutes ces méthodes ne sont pas nouvelles. Certaines d'entre elles émanent du secteur privé dont l'administration a de plus en plus tendance à s'inspirer en vue d'améliorer ses prestations. D'autres outils résultent des réflexions menées au sein des différentes administrations.

2.2.1. LA FORMATION ET LE PERFECTIONNEMENT :

Dans un environnement en évolution constante, l'apprentissage permanent est indispensable pour maintenir un certain niveau de professionnalisme et pour renforcer la qualité des services rendus aux citoyens. Offrir des possibilités de formation, rend également plus attrayantes la carrière des fonctionnaires et permet à ces derniers de mieux s'adapter aux changements intervenant dans l'administration publique et dans la société.

Dans cette perspective, les organismes publics se sont fixés depuis quelques années comme priorité le perfectionnement des compétences des agents par l'intermédiaire de parcours de formation de qualité, combinant les besoins spécifiques des services et les attentes particulières des agents. Elles ont donc mis en place un ensemble d'actions, de moyens, de méthodes et de supports planifiés à l'aide desquels les agents sont incités à améliorer leurs compétences, leurs attitudes, leurs connaissances, pour atteindre les objectifs de l'administration et leurs objectifs personnels, pour s'adapter à leur environnement, et enfin, pour accomplir leurs tâches actuelles et futures.

A cet effet, des moyens colossaux ont été mobilisés (au niveau humain, en personnel administratif et en formateurs, et au niveau financier et matériel sous forme de budgets, infrastructure, ...). Les budgets accordés aux administrations pour réaliser leurs programmes de formations connaissent, en effet, ces dernières années une progression constante¹⁶. Ainsi, à titre d'exemple, l'effort de formation de l'Administration fédérale belge est passé de 2,13% en 2004 à 2,94% en 2009. De même, les possibilités de formations s'étoffent et plusieurs trajets de formation sont développés exclusivement à l'attention des agents de l'Etat, voire parfois, réalisés sur mesure pour une catégorie de personnel, un groupe ou un service en particulier¹⁷.

En outre, on retrouve pratiquement à tous les niveaux de pouvoirs une ou plusieurs structures spécialisées dans la formation continue des agents dont à titre d'exemple¹⁸ : l'IFA (Institut de formation de l'administration) pour le personnel des services publics fédéraux¹⁹, l'ERAP (Ecole Régionale d'Administration Publique) pour le personnel des communes et CPAS bruxellois, ou récemment, une académie du management public à l'attention des agents de la région wallonne, la communauté française et des pouvoirs locaux en Wallonie. Ce réseau d'écoles publiques jouera à l'avenir un rôle primordial dans la capitalisation des connaissances à travers les échanges du savoir et des expériences des apprenants et favorisera la création progressive d'une culture commune du management public.

Les politiques de formation sont généralement très appréciées par les agents publics qui, selon certaines enquêtes²⁰, placent le développement des connaissances et l'apprentissage permanent au dessus de la rémunération perçue. Ainsi, d'initiative ou sur recommandation de son supérieur hiérarchique, l'agent a la possibilité de suivre toute formation jugée utile dans le cadre de son travail. Parallèlement, plusieurs administrations ont mis en place des formations appropriées pour mieux préparer l'agent aux moments clés de sa carrière : à l'occasion du recrutement, de l'affectation ou de la promotion. C'est ainsi qu'au lendemain de son engagement, et dans le cadre de son parcours initiatique, il est proposé à l'agent de suivre les formations nécessaires susceptibles de compléter et adapter ses connaissances aux réalités de sa mission. Ensuite, à chaque affectation, une évaluation des besoins de formation est établie, surtout lorsqu'il s'agit d'une reconversion, afin de permettre à l'agent d'être rapidement opérationnel dans sa nouvelle fonction. Enfin, les agents assurant des missions de management sont souvent invités à suivre des trajets de formations spécifiques et bénéficient, parfois, d'un accompagnement personnalisé pour mieux assurer leurs responsabilités.

Par ailleurs, afin de garantir ce "droit"²¹ et s'assurer que l'ensemble de son personnel puisse bénéficier des formations, l'administration s'est dotée d'outils GRH pertinents tels que les plans de formations (définition des objectifs stratégiques, estimation des ressources, ...) et les entretiens périodiques d'évaluation et de fonctionnement (identification des besoins). Certaines entités publiques ont également intégré dans leur politique de formation l'apprentissage à distance²² (e-Learning ou blended-learning). Ils donnent ainsi à leur personnel la possibilité d'accéder à de véritables campus

¹⁶ Rapports annuels « StatForm », SPF P&O.

¹⁷ Flairant le filon, plusieurs organismes privés et bureaux de consultants, opérant traditionnellement auprès des sociétés privées, ont créé des filières "publiques".

¹⁸ Il existe également des organismes de formation par corps de métiers (Police, infirmières, hommes du feu, par exemple).

¹⁹ Certains SPF disposent en plus de leurs propres écoles. Exemple : l'école nationale des finances du SPF Finances.

²⁰ Enquêtes OCDE et l'enquête de la KUL sur le sujet de la motivation dans les administrations fédérales.

²¹ La Charte sociale adoptée par les administrations bruxelloise définit la formation comme « un droit et un devoir pour tous: devoir pour les fonctionnaires de se former, devoir pour l'administration de former ses fonctionnaires ».

²² On est encore loin de nouvelles techniques de formations prisées dans les entreprises privées comme les jeux vidéo personnalisés mais l'administration ne peut malheureusement pas toujours disposer de tous les moyens pour réaliser ses ambitions.

virtuels ce qui permet aux agents, entre autres, d'éviter les contraintes liées aux déplacements dans le cadre des cursus classiques.

In fine, la formation devient, comme le souligne Riche (1992), « un des axes fondamentaux de toute évolution revitalisante de l'administration publique. Elle constitue une dimension essentielle de la motivation et de l'implication des fonctionnaires et conditionne directement la qualité et l'efficacité du travail ». Le développement des compétences est, dans ce contexte, indubitablement, un véritable levier pour stimuler les agents et augmenter leurs motivations, voire récompenser leurs efforts et leur dévouement au travail²³. Mieux formés et mieux outillés pour faire face à toutes les situations professionnelles, les agents appréhendent leurs missions avec sérénité et confiance. Ils sont plus dynamiques, proactifs, s'engagent davantage et n'hésitent plus à apporter une véritable contribution au développement de leur administration. Ils réalisent dès lors des prestations de qualité et rendent aux citoyens un service irréprochable gage d'une administration performante.

2.2.2. LE MANAGEMENT PARTICIPATIF :

Il ne fait pas de doute que la participation des agents dans leur travail est un sujet qui suscite un vif intérêt auprès des dirigeants des administrations publiques. L'organisation scientifique du travail est révolue et les administrations se sont engagées sur la voie du management moderne tracé par la théorie de la New Public Management qui attache une importance capitale aux besoins des agents.

Un travail fondé sur la participation traduit une certaine conception de l'administration qui se veut valorisante de son personnel à travers la reconnaissance des compétences de chacun. Ce mode de fonctionnement permet d'insérer l'agent socialement et professionnellement dans le processus décisionnel de sa structure, ce qui lui fait prendre conscience de son importance en tant que membre à part entière de l'institution.

Mais l'avantage le plus important que confère le recours au management participatif, c'est qu'il permet à l'administration de tirer parti du génie créateur de tous ses agents. Dans ce schéma, l'agent est, en effet, considéré comme un collaborateur appelé à partager son avis, ses suggestions, prendre part à la réflexion sur les matières le concernant ou dans lesquelles il détient une expertise ou des connaissances incontestées ou encore faire bénéficier son administration de son expertise ou de ses talents. La participation permet, en outre, de créer un effet dynamique dans le travail, du fait qu'elle développe un esprit d'équipe qui renforce les rapports professionnels fondés sur une complémentarité d'idées et avis.

Ce type de rapport entre l'administration et ses agents favorise le sentiment d'appartenance et l'épanouissement de chaque individu. Il constitue dès lors un facteur de motivation non négligeable en permettant aux agents de se réaliser dans l'exécution de leurs tâches, puisque la participation engendre un esprit de réflexion et de créativité.

Mais, pour produire ses effets, la participation doit être un acte volontaire, voire spontané. L'individu coopère parce qu'il tire une satisfaction personnelle de sa participation à un travail en équipe. Elle ne

²³ En effet, dans certaines sociétés privées, les salariés négocient leur budget formation en fonction de leurs résultats annuels.

doit en aucun cas être exigée ou imposée. Il est, en effet, difficile de forcer un agent à s'impliquer dans son travail s'il ne le décide pas par son propre gré. L'implication, tout comme la motivation, est une affaire personnelle mais qui, toutefois, peut être suscitée et entretenue.

Les administrations ont visiblement retenu les leçons du passé notamment l'expérience au niveau fédéral avec la réforme Copernic qui devait initialement permettre des avancées fondamentales en matière de gestion des ressources humaines mais les progrès espérés semblent ne pas avoir été atteints du fait « de la stratégie adoptée par les décideurs de l'époque et qui consistait à privilégier l'approche du haut vers le bas et l'imposition sur la participation » (Lemire, Proulx et Cooremans, 2006). Aujourd'hui tous les moyens sont mis en œuvre pour créer les conditions favorisant l'implication et la participation durables et efficaces des agents. Celles-ci ne sont plus l'apanage d'un groupe de décideurs ou d'une catégorie d'agent en particulier. Des mécanismes sont désormais mis en place pour offrir à tous les agents l'opportunité de mettre leur pierre à l'édifice et contribuer au développement de leur administration. Les agents sont en effet de plus en plus sollicités pour participer à la réflexion ou dans des travaux traitant du fonctionnement interne de l'administration ou parfois même au sujet de son avenir.

La littérature regorge de solutions miracles et d'idées novatrices pour amener les individus à contribuer davantage à la performance de l'organisation à laquelle ils appartiennent. Toutes ne sont pas adaptées aux spécificités organisationnelles et culturelles de la fonction publique. Mais certaines, empruntées au secteur marchand ont, à notre sens, contribué grandement à favoriser la participation directe et l'implication des agents dans leur travail.

2.2.2.1. LES GROUPES DE TRAVAIL :

Héritiers des cercles de qualité que les administrations publiques ont adoptés à partir des années 80, les groupes de travail ou de réflexion répondent aux mêmes besoins d'optimisation des processus et d'augmentation de la performance globale. Ils se différencient néanmoins des cercles de qualité par rapport aux modalités pratiques de leur mise en œuvre (constitution des groupes, périodicités, fonctionnement,...) et surtout par rapport au but poursuivi par ces derniers qui visaient essentiellement l'amélioration de la qualité, la chasse aux gaspillages et, par conséquent, la réduction des coûts.

Les groupes de travail et de réflexion, qui foisonnent aujourd'hui dans toutes les administrations, représentent le moyen le plus simple pour amener les agents à participer directement. Ces avantages sont multiples : ils permettent d'améliorer les compétences et le savoir-faire, d'améliorer la communication, d'augmenter la productivité, et d'augmenter la cohésion des équipes.

Outre ces bénéfices, le fait de donner la possibilité aux agents de faire progresser leur travail en exprimant des suggestions et solutions, de faire la preuve de leur talent, ou de donner leur avis sur des matières concernant leur administration contribue considérablement à augmenter leur adhésion et leur motivation au travail.

2.2.2.2. LE MANAGEMENT DE PROJETS :

Il s'agit d'une autre pratique, empruntée au secteur privé, qui se développe de plus en plus dans la fonction publique. Plusieurs chantiers d'envergure, dans des secteurs aussi complexes que variés, ont ainsi pu voir le jour grâce à la mise en place de ce genre de méthodologie.

Ce moyen de participation directe permet aux agents de prendre part à une "aventure" dont l'échelle varie en fonction de la taille du projet. Généralement, pour intégrer une équipe projet, l'agent est choisi en fonction de l'expertise qu'il apporte. Se sentant plus valorisé et content que ses talents soient reconnus et appréciés, l'agent n'hésitera pas à mobiliser toute son énergie et ses compétences pour faire réussir le projet.

Contrairement à la direction par objectif qui, en principe, revêt un caractère permanent et durable, la participation à un projet est par définition limitée dans le temps. En effet, dès la réalisation des objectifs, l'équipe projet est, normalement, dissoute et les agents regagnent leurs activités principales. Il n'en demeure pas moins que, quand le projet est réussi, les agents retournent davantage "booster", plus épanouis et avec un moral plus élevé. Ils ont généralement pendant cette période pu acquérir de nouvelles compétences et vécu des expériences qu'ils ne rechigneront pas à partager avec leur collègues.

2.2.2.3. D'AUTRES MESURES PARTICIPATIVES:

Les administrations publiques rivalisent aujourd'hui d'ingéniosité pour trouver les meilleures formules susceptibles d'amener les agents à s'intéresser davantage à leur travail et de contribuer activement à la gestion de leur administration. Cet intérêt se manifeste également sous des formes de participations plus simples telles que :

- La mise en place de boîtes à idées occasionnelles (pour demander l'avis des agents sur certains sujets ponctuels) ou permanentes (pour recueillir continuellement les propositions sur tout sujet d'intérêt général) ;
- Les enquêtes internes sur des problématiques particulières ;
- Les demandes de participation à un événement (représentation de l'administration ou d'un service) ou l'appel aux talents (création d'une nouvelle identité visuelle (logo) ou d'un slogan,...),...etc. ;
- Ou encore les questionnaires de satisfaction, outil de référence pour évaluer les politiques internes de tout genre.

Ces mesures sont généralement très appréciées par les agents qui n'hésitent pas à les exploiter pour faire connaître leurs avis ou pour faire part aux responsables de leurs propositions pour améliorer le fonctionnement de l'administration.

2.2.3. LA MOBILITÉ :

Il est, en principe, attendu des agents de l'Etat qu'ils acquièrent des connaissances dans plusieurs domaines tout le long de leur carrière et d'éviter les cloisonnements au sein des services. Si un agent ne devait pas nécessairement être capable de gérer tout type de question même celles ne relevant pas de sa propre fonction, il devrait, en revanche, avoir une idée globale sur l'ensemble des missions dévolues à son administration. La mobilité est, en ce sens, un moyen d'assurer le perfectionnement du personnel et d'accroître les compétences dont dispose une organisation. Elle peut aussi contribuer fortement à motiver les agents en leur offrant des possibilités de carrière intéressantes au sein d'une même entité publique.

On considère donc souvent que la mobilité représente un facteur attractif que l'on peut utiliser dans la « commercialisation » du profil de l'employeur public. C'est, en effet, un argument qui revient systématiquement dans les offres d'emplois publiées par le SELOR qui a, en outre, développé une véritable bourse de l'emploi permettant aux agents de l'Etat de réaliser un parcours professionnel « sur mesure » en fonction des opportunités disponibles.

La mobilité est devenue un enjeu important pour la plupart des administrations publiques : d'une part, elle est considérée de plus en plus comme un levier motivationnel de taille permettant d'offrir aux agents des perspectives de carrières, presque infinies, à même de répondre à leurs attentes. D'autre part, les administrations y voient la possibilité de disposer en permanence d'un gigantesque vivier d'agents, répertoriés dans une banque de données communes, susceptible de répondre à l'essentiel de leurs besoins internes.

Cependant, à l'heure actuelle, les politiques relatives à la mobilité se concentrent exclusivement sur la mobilité interne des agents (entre les différents départements fédéraux, ou entre les départements d'une Région ou d'une Communauté) ; en revanche, il n'existe, à notre connaissance, aucune politique de promotion de la mobilité entre les différents niveaux de pouvoir (fédéral-régional-local)²⁴. Développer un marché interne au niveau de toute la fonction publique belge demeure, en effet, une entreprise colossale nécessitant, outre un accord entre les niveaux de pouvoir, l'harmonisation des différents statuts, des politiques salariales, des règles de promotions, l'identification des métiers,...etc., qui rendent actuellement impossibles les carrières intergouvernementales.

Les entités gouvernementales semblent visiblement vouloir s'engager sur cette voie et promouvoir les carrières intergouvernementales en supprimant les éléments dissuasifs portant sur les parcours de carrière dans les statuts.

2.2.4. LES AVANCEMENTS ET LES PROMOTIONS :

S'inscrivant dans une politique des ressources humaines tendant à reconnaître et gratifier les mérites des agents, les administrations publiques ont mis en place des systèmes permettant aux agents d'évoluer dans leur carrière via l'avancement vers une échelle de traitement supérieure ou via la promotion vers une fonction donnant droit à un grade supérieur.

²⁴ Les quelques rares expériences de mobilité ou plutôt transfert de fonctionnaires fédéraux vers d'autres entités publiques sont dues à la régionalisation de certaines matières telles que la taxe de circulation et le précompte immobilier ainsi que, récemment, la taxe sur les jeux et paris qui ont été repris respectivement par la Communauté flamande et la Région wallonne. Le passage de militaires vers la police est aussi un exemple intéressant de changement de corps de métier mais cette mobilité ne dépasse pas le niveau fédéral.

La carrière du fonctionnaire est fixée selon des principes généraux qui s'imposent indifféremment à tous les membres du personnel de l'Etat et dont le respect demeure une préoccupation majeure du système administratif. C'est ainsi que la fonction publique garantit une évolution de carrière exemple de D1 à D2) à tous les agents et ce en conformité aux statuts et règlement en vigueur et sous la condition du respect de certains critères généralement basés sur l'ancienneté ou la réussite d'un examen.

La promotion (exemple : de A3 à A5), par contre, répond à une autre logique fondée davantage sur le mérite, sur les compétences et les réalisations de l'agent. La possibilité de se voir confier des responsabilités et d'être promu sur la base de ses propres résultats constitue un facteur de motivation et un moyen pour retenir les agents qui se distinguent par la qualité de leur travail.

A travers ces deux systèmes, nous retrouvons encore la réponse au besoin d'estime, d'appartenance, l'importance de pouvoir avoir une fonction enrichissante et valorisante et de voir ses compétences et ses connaissances appréciées et reconnues à leur juste valeur.

2.2.5. D'AUTRES MESURES EN FAVEUR DES AGENTS :

Outre les mesures évoquées plus haut, les administrations entreprennent d'autres démarches en vue d'augmenter ou de maintenir la motivation de leurs agents. Ces actions agissent indirectement sur la motivation des agents dans la mesure où elles favorisent plutôt la satisfaction au travail.

Parmi ces mesures on peut citer :

- L'amélioration constante des conditions de travail : en fonction de leurs moyens, les administrations veillent à mettre à la disposition des agents du matériel sécurisé, des programmes informatiques ad hoc, des outils de tout genre, des bureaux confortables, ...etc.
- Les actions sociales : la majorité des administrations disposent d'un service chargé de mettre en place des actions en faveur des agents et de leurs familles telles que l'organisation de certains événements ponctuels (à l'occasion de certaines fêtes, par exemple), la distribution de chèques-cadeaux, l'organisation de voyages, ...etc.,
- La mise en place d'une crèche d'entreprise : se développe de plus en plus dans les administrations, c'est une action très appréciée par les agents, du moins ceux ayant des enfants en bas âge à cause des avantages pratiques qu'elle procure.
- La flexibilité des horaires de travail : garantie par les statuts, la flexibilité horaire permet aux agents de disposer d'une plage horaire large pour réaliser leurs prestations quotidiennes. Certaines administrations n'hésitent pas à adapter temporairement leurs plages horaires en fonction des conditions de circulation afin de permettre à leurs agents de se rendre à leur travail dans les meilleures conditions.
- Les aménagements du temps de travail : ½ temps, ¾ temps, sont des mécanismes largement utilisés et qui permettent aux agents de concilier les exigences de la vie privée (famille, activités,...) avec les impératifs de la vie professionnelle.

- Les espaces d'écoute : il est fait référence ici au principe de personnes de confiance qui offre la possibilité aux agents de disposer d'une aide et d'un soutien de la part de personnes neutres pour traverser sans dommages les moments difficiles que tout agent pourra rencontrer dans sa carrière.
- Le télétravail : pratiqué dans certaines administrations, cet outil reste encore très confidentiel dans le secteur public alors que son usage est très répandu dans le secteur marchand. Il répond également aux attentes de nombreux agents de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale.

3. LA REVALORISATION DU TRAVAIL POUR ACCROITRE LA MOTIVATION – QUELQUES PISTES :

Fondamentalement, les responsables des administrations publiques semblent avoir bien compris qu'un système de motivation basé uniquement sur les deux piliers traditionnels que forment le service de l'intérêt général ou le sentiment de faire œuvre utile et la perspective de bénéficier d'une carrière garantie a « perdu de sa vigueur et ne suffit plus pour motiver les fonctionnaires » (Depré, 1995). Aujourd'hui, les aspirations des uns et des autres, les ambitions individuelles, la représentation des situations de travail, le développement personnel, ...etc, représentent autant d'éléments qui sont désormais pris en compte dans le développement des stratégies motivationnelles au sein des administrations.

Toutefois, les efforts de l'administration à ce niveau ne semblent pas répondre aux attentes de tous les agents. Certains sont probablement attirés par d'autres facteurs de motivations qu'ils ne retrouvent pas dans les schémas actuels. En effet, selon les rapports de l'OCDE, les facteurs de motivation qui compte le plus aux yeux d'un certain nombre de salariés sont : le contenu de la tâche, la responsabilité, le degré d'autonomie et la rémunération individualisée en rapport avec les qualifications et les compétences. Ces facteurs permettent de valoriser l'individu dans le système organisationnel.

On soulignera ici qu'il existe une indéniable relation de proportionnalité entre ce qu'une organisation – et ses responsables – apporte à un agent et ce que celui-ci, apporte, en retour, à cette organisation. Cette reconnaissance et ce respect mutuels sont l'une des clefs de la motivation et de l'efficacité des personnels et donc de la collectivité humaine qu'ils constituent.

3.1. LES ACTIONS PRÉALABLES :

Les meilleures stratégies motivationnelles ne peuvent aboutir si les conditions préalables ne sont pas réunies. Les efforts de l'administration seraient vains si les agents ne partagent pas les mêmes objectifs et ne perçoivent pas avec précision les missions dévolues à leur administration.

L'administration publique devra, dès lors, créer les conditions garantissant le succès de son action. Pour ce faire, il faudra renforcer le rôle de la communication, veiller au développement d'une culture interne forte s'inspirant des valeurs du secteur public, rappeler ou clarifier les missions et objectifs poursuivis par l'administration et enfin, veiller à maintenir un climat de travail sain favorisant la collaboration et le respect mutuel.

3.1.1. RENFORCER LA CULTURE INTERNE :

Il est généralement admis que la culture interne ou culture d'entreprise est un outil de management au service de la performance de l'organisation. Ce concept a été vulgarisé par Peters et Watermann (1983) dans leur non moins célèbre ouvrage « Le Prix de l'excellence ». La culture interne y a été présentée comme le facteur principal pour motiver les individus et les amener à s'impliquer dans leur travail pour réaliser les performances attendues par l'organisation.

En compulsant différentes définitions, il apparaît que la culture interne peut être définie comme « un modèle complexe de croyances et d'espérances partagées par les membres d'une organisation » (Hellriegel, Slocum et Woodman, 2006). Elle englobe « les philosophies, les idéologies, les valeurs, les croyances, les postulats, les attentes, les attitudes et les normes communes à ceux qui travaillent dans une organisation » (Blake et Mouton, 1964). Elle permet de développer un esprit maison qui fait que les individus partagent un but commun. C'est également un vecteur important qui traduit l'intérêt du facteur humain dans toute action collective (Crozier et Friedberg, 1981). Hellriegel (2006) précise, en outre, que « toute organisation porte en soi une qualité invisible - un certain style, un caractère, une manière de faire les choses - qui peut être plus puissante que la volonté de telle personne ou de tel système officiel. ».

La culture interne contribue alors à créer auprès des individus un socle de référence (Thevernet, 2006) sur lequel ils s'appuient pour réaliser leurs tâches quotidiennes. Elle représente dès lors le dénominateur commun dans la mesure où elle permet de fédérer sur des valeurs communes qui transcendent les divergences d'intérêt et d'opinion entre les différentes parties prenantes internes. En d'autres mots, les membres du personnel partagent certaines convictions et valeurs qui se muent en normes et en règles (souvent tacites) qui engendrent, à leur tour, un comportement type à respecter au sein de l'organisation.

À l'opposé des sociétés marchandes qui poursuivent un but commercial et qui, par conséquent, sont généralement mues par des valeurs mercantiles prônant le rendement et le profit financier, les administrations publiques veillent à développer une culture interne correspondant à leurs missions propres et aux objectifs particuliers qui leur sont assignés, et ce, en concordance avec les valeurs du secteur public (justice, solidarité, intégrité, exemplarité, équité,...etc).

À l'image de toute organisation professionnelle, l'administration est une entité sociale hétérogène qui a besoin de cohérence pour fonctionner de façon optimale. C'est aussi une zone de conflits et de tensions entre plusieurs cultures professionnelles. La culture interne contribue à créer une vision commune de tous les agents qui composent cette communauté et les rassembler dans une même logique et autour d'une même dynamique par l'intermédiaire d'un ensemble de valeurs partagées. Celles-ci forment la philosophie de l'organisation et déterminent sa charte de conduite exprimée par le règlement intérieur, les descriptifs des postes, la stratégie de communication, le système de récompense et de sanctions adopté,...etc.

La vocation de la fonction publique est de servir l'intérêt général. La culture dans les administrations publiques ne peut qu'être imprégnée des valeurs du service public. Elle doit développer chez l'agent un esprit d'appartenance au service public, destiné à rendre service aux citoyens conformément aux normes déontologiques de sa profession. L'adhésion à ces valeurs aide l'agent à s'identifier à son administration ce qui contribue à augmenter sa motivation et renforce son implication dans le travail (Akerlof et Kranton, 2005). Par ailleurs, mieux soudés et plus solidaires, les agents réagissent plus efficacement aux évolutions inévitables de la société et des exigences de plus en plus importantes des citoyens.

Les composantes prônées par la culture interne et les valeurs de la fonction publique paraissent parfois tellement évidentes et acquises que l'on ne songe plus à les réaffirmer auprès des agents. Ces derniers finissent par les ignorer, les oublier, voire les diluer dans des sous-cultures créées au sein de certains services ou entités administratives. Dès lors, le management devra veiller à maintenir une culture

interne forte, explicite et mobilisatrice. La culture interne se nourrit des transformations de la société, ces composantes ont vocation à évoluer. Les dirigeants doivent savoir l'adapter aux nouvelles réalités et à l'évolution constatée de la société et de l'environnement de travail comme ils doivent oser l'actualiser en y intégrant les valeurs émergentes telles que la performance, la reconnaissance du mérite, l'excellence ou l'autonomie.

Pour ce faire, son action pourra être appuyée par une communication interne active, descendante, ascendante et interactive sondant en permanence le pouls des agents. Elle aura pour mission de rappeler régulièrement les valeurs communes (et les faire découvrir aux nouveaux) en diffusant une connaissance commune de l'administration, une vue d'ensemble des méthodes de travail, des projets et des réalisations, dans un langage commun via des canaux variés (intranet, journal interne, brochure d'accueil, charte des valeurs, code de déontologie,...). A ce propos, il n'est pas inutile de faire circuler dans l'administration les documents qui la représentent à l'extérieur (brochure, affiches publicitaires, par exemple) ou d'informer les agents d'un événement en glissant un flyer dans l'enveloppe de traitement. Ces méthodes et d'autres influent favorablement sur l'image de l'administration et sur le climat interne et favorise l'apparition du sentiment d'appartenance.

Le renforcement de la culture interne n'est, par ailleurs, pas dévolue aux seuls responsables en charge de la communication. La GRH, dans son ensemble, devra œuvrer dans le même sens par l'intermédiaire des outils mis à sa disposition dont essentiellement la formation, le recrutement, l'évaluation et l'accueil des nouveaux agents et chaque fois que l'occasion se présente, d'une manière formelle ou informelle.

Une combinaison adéquate de l'ensemble de ces moyens permettra de transmettre les valeurs de l'administration, de les expliquer et de les ancrer durablement dans les esprits des agents.

3.1.2. CLARIFIER LES MISSIONS ET LES OBJECTIFS :

Selon Krebs (2005), « La réalité de l'organisation ne se trouve pas dans ses ressources matérielles, dans son identité visuelle, dans un certificat qualité, dans ses lignes budgétaires. La valeur d'une organisation prend vie à partir du moment où l'ensemble des collaborateurs a pris conscience du but à atteindre et de la manière dont ils peuvent l'atteindre ensemble ».

L'étendu, la complexité et l'évolution constante des missions allouées aux administrations publiques d'une part, et d'autre part, les orientations stratégiques définies à l'entame de chaque législature par les différentes autorités politiques qui ont en la charge, font que les agents n'arrivent pas toujours à cerner clairement leur périmètre d'action et les défis auxquels ils sont confrontés. La perception qu'ils ont sur la finalité de leurs actions, individuelles et collectives, se trouve parfois brouillée par de nouvelles orientations qui peuvent impacter l'organisation du travail ou donner lieu à des réaffectations de missions, ce qui peut avoir une influence sur leur motivation.

D'une part, le manque de vision globale ou une perception plus floue des enjeux stratégiques²⁵ peuvent engendrer un désintéressement vis-à-vis de la vie de l'administration. Il est, en effet, parfois difficile

²⁵ Selon l'OCDE, les enquêtes menées auprès du personnel des administrations publiques belges révèlent qu'une présentation claire des objectifs organisationnels globaux n'a pas toujours été adressée aux agents. Or, ce manque de clarté nuit au processus d'acceptation des objectifs par les acteurs.

d'être motivé par les missions et par les réalisations d'une administration que l'on a du mal à appréhender. Or, une des conditions de la motivation est d'avoir une vision claire des défis à relever et des enjeux auxquels l'organisation est confrontée. La clarification des missions de l'administration et de ces objectifs stratégiques, en particulier ceux relevant des choix politiques, est une condition nécessaire et, certainement pas suffisante, pour renforcer la motivation des agents et leur efficacité au travail. Toutefois, en précisant le sens et le contenu de ses actions, l'administration apportera aux agents (comme, d'ailleurs, aux usagers) une plus grande visibilité, dissipera leurs réticences et leurs inquiétudes, répondra à leurs interrogations et ainsi facilitera l'adhésion de tous aux projets et orientations annoncés.

D'autre part, un agent, quel qu'il soit, ne peut accomplir efficacement les tâches qui lui sont confiées que si ses missions sont claires, si des objectifs précis lui sont fixés et, subsidiairement, si des orientations suffisantes lui sont données pour l'avenir. Cet enchaînement missions-objectifs-résultats commence à être pris en compte dans les administrations publiques avec la mise en place de nouvelles procédures en matière de gestion des ressources humaines dont principalement les analyses de postes et l'évaluation des agents.

Une vision plus claire aussi bien sur les orientations souhaitées par les autorités qui incarnent l'administration que sur les missions et les objectifs alloués aux agents, contribuera certainement à mobiliser les ressources humaines, à provoquer l'émulation attendue, à donner aux agents un sens à leurs efforts et à leurs contributions au travail et à créer une dynamique vertueuse. La confiance mutuelle ne sera, dans ses conditions, que renforcée ce qui impactera positivement la motivation des agents et leur implication dans la réalisation des objectifs de leur administration.

3.1.3. FAVORISER LA COMMUNICATION :

En général, quelle que soit l'organisation, le système de communication mis en place devrait principalement viser deux objectifs (Donjean, 2006) : fournir aux agents une information opérationnelle, utile pour la réalisation des tâches quotidiennes, sous forme d'instructions, de directives, de nouvelles procédures, de mises à jour,...etc. et produire une « information intégratrice et d'ambiance, c'est-à-dire une information non nécessaire au travail (au sens taylorien) mais que les responsables jugent utile de diffuser pour élargir la compréhension du travail et enrichir les représentations mentales dans le sens d'une meilleure adhésion» (Guérin, Wils et Lemire, 1996).

Il est un fait certain et incontesté que l'administration publique est de plus en plus soucieuse de la qualité de sa communication. Elle a, en effet, réalisé depuis quelques années des avancées louables en la matière que ce soit vis-à-vis de son personnel (création de cellules communication interne, utilisations des supports variés tels les affiches, l'intranet, le journal interne, les mailings,...etc.) qu'à l'attention du grand public (agents dédiés à la mission, organisation d'événements récurrents, recours aux agences spécialisées, création de sites internet, spots vidéo ou audio, ...).

Toutefois, force est de constater que malgré les efforts déployés, le système de communication des administrations publiques présente, à notre avis, quelques insuffisances, certes mineures mais qui pourraient, à la longue, se révéler préjudiciables :

- Primo, l'administration publique se focalise trop souvent sur la diffusion des informations obligatoires et néglige, quelque peu, la "communication mobilisatrice des énergies". Cette dernière est indéniablement celle qu'il faudra développer pour impliquer et fédérer les troupes. Ce type de communication peut porter sur plusieurs sujets ayant un intérêt certain auprès des agents comme le développement des compétences, l'évolution de carrières, les réalisations et les projets en cours ou à venir, l'organisation de certains événements,...etc.
- Secundo, l'administration transmet aux agents une myriade d'informations qui portent sur des sujets aussi complexes que variés, dont les sources peuvent être un autre service, les autorités dirigeantes ou encore une autre administration (tutelle, fédéral, par exemple). Les responsables des services se préoccupent la plupart du temps de la transmission de l'information sans toutefois prendre le temps de les expliquer à leurs subordonnées (utilité, objectifs visés, contexte, modalités pratiques pour les utiliser,...), de les discuter avec eux ou de leur faire part de leurs propres conclusions à l'occasion d'une réunion de service. Ce travail nous semble primordial pour s'assurer que tous les agents ont compris le même message, pour éviter des lectures différentes et pour couper court aux interprétations les plus invraisemblables. En l'absence d'explications, l'agent se tourne vers les circuits informels (ou parallèles) et s'abonne à la rumeur et autres bruits de couloirs, sources de désorganisations et, pis, de chaos.
- Tertio, l'administration construit sa communication principalement sur les flux descendants (Top-Down) ; la preuve en est la panoplie de supports utilisés dans ce sens (notes de services, affichage, intranet, discours, ...). Elle devra davantage encourager les agents à faire connaître leurs avis sur les sujets en rapport avec leur travail en utilisant des moyens tels que, à titre d'exemple, les boîtes-à-idées, les tribunes libres dans les journaux internes, les réunions, les séances d'information, les enquêtes d'opinion,...etc. De même qu'il faudra dynamiser la communication horizontale afin de décroiser les services et de faire circuler l'information ce qui est de nature à augmenter la solidarité et de contribuer à la création d'une culture commune.

Ces situations peuvent parfois provoquer de la frustration chez les agents qui influeraient à son tour sur leur degré de motivation. Dès lors, l'administration devra pouvoir compter sur une structure capable de développer une stratégie de communication dynamique et structurée qui va, à l'opposé, permettre d'élargir l'information du niveau purement professionnel au niveau social et interpersonnel. Ces agents spécialisés auront la charge de développer "la communication mobilisatrice" susceptible de renforcer l'identité, de construire la cohésion souhaitée et de faire grandir le sentiment d'appartenance, préalable à l'émergence de la motivation et de son maintien sur la durée. Ils devront, à cet effet, faire preuve d'imagination, d'audace et exploiter les moyens de communication les plus dynamiques pour "toucher" tous les agents et susciter leurs feedbacks (rubrique dédiée sur l'intranet, boîtes à idées, enquêtes d'opinion, séances d'information,...).

3.1.4. ASSAINIR LE CLIMAT DE TRAVAIL :

Le climat de travail occupe une place importante dans le système organisationnel, puisqu'il fait apparaître la nature des relations humaines, tant au niveau des rapports entre supérieurs et subordonnés, qu'au niveau des relations interpersonnelles. Le moral et le rendement des agents en dépendent étroitement.

Le climat au sein de l'administration publique joue également un rôle déterminant dans le déroulement du travail car il est révélateur de la qualité de l'environnement professionnel et l'ambiance qui y règne. Il peut soit favoriser la motivation des agents en développant un bon moral, soit engendrer la frustration en laissant apparaître une certaine insatisfaction.

Au niveau des rapports hiérarchiques, les relations qui peuvent être établies entre les individus et groupes conditionnent la bonne marche du service. L'encadrement doit veiller à éviter ou réduire les tensions source de motivation négative. Cette dernière peut apparaître lorsqu'il y a insatisfaction d'un besoin d'accomplissement, c'est le cas, par exemple, d'un travail à exécuter qui ne présente aucun intérêt ou qui comporte des tâches répétitives et monotones. En effet, l'homme ne réagit positivement à la direction que dans la mesure où ses rapports avec son supérieur hiérarchique lui permettent de satisfaire son besoin de considération, son besoin d'affirmer sa personnalité. Les psycho-sociologues considèrent que « l'individu n'est pas un objet, un instrument accomplissant sans réaction les tâches qui lui sont confiées. C'est une personne dont le comportement à l'intérieur de l'organisation traduit la personnalité profonde et les motivations secrètes ».

Au niveau des rapports interpersonnels, on constate que dans l'administration, chaque spécialiste a tendance à se comporter et à concevoir les données de son travail, en fonction des exigences de son emploi et de l'acquis de sa formation antérieure. C'est le cas du cadre administratif, de l'ingénieur, de l'enseignant. Cet état crée une différenciation qui aboutit parfois à engendrer un esprit de caste privilégiant la spécialisation au détriment des intérêts de l'administration. Pour remédier à ce genre de situation, il est nécessaire de développer des systèmes de communication favorisant les échanges entre les services et les entités administratives permettant d'instaurer une collaboration fructueuse entre les membres de l'administration qu'elle que soit leur appartenance statutaire ou la nature de leur formation.

3.2. LES MESURES PRIVILÉGIÉES POUR AGIR SUR LA MOTIVATION DES AGENTS :

L'administration a depuis longtemps mis en place des mécanismes censés influencer positivement l'implication des agents. Toutefois, afin de répondre aux nouveaux besoins aussi bien ceux des responsables que ceux des individus qui travaillent pour eux, l'administration ne cesse d'imaginer et de tester des outils susceptibles de déclencher les changements attendus et d'augmenter le degré de motivation des agents.

Quels sont alors les moyens que l'administration peut exploiter et mettre en œuvre pour mobiliser et motiver ses agents ? En fonction des nouvelles contraintes, des nouveaux enjeux et des nouvelles attentes des agents, comment l'administration pourrait-elle rendre le travail plus motivant ?

Il est à souligner qu'il n'existe pas un modèle motivationnel unique, providentiel et transposable "clef en main" dans toutes administrations. Comme le dit le sociologue Périlleux (2005), le travail est « un moment qui a des résonances subjectives et biographiques en contribuant (positivement ou négativement) à la constitution de soi ». Dans un même contexte de travail, deux personnes peuvent, dès lors, selon leur tempérament, leur expérience, leur valeur ressentir le pire comme le meilleur. C'est sans doute une des difficultés à trouver des remèdes généraux face au phénomène de motivation au travail (Duvillier, 2001).

Les recommandations présentées dans ce paragraphe sont donc des axes et des pistes susceptibles d'alimenter une réflexion plus globale sur le sujet. Elles revêtent dès lors un caractère standard, prenant en compte les particularités propres à la fonction publique de manière générale. Toutefois, pour pouvoir répondre aux besoins spécifiques d'une administration, les enquêtes de satisfaction auprès du personnel apporteront incontestablement un éclairage plus en adéquation avec ses réalités²⁶. Cette pratique permettra, en effet, de dégager avec exactitude les thèmes prioritaires sur lesquels il est important de travailler pour améliorer la motivation de ses agents.

3.2.1. L'INITIATIVE ET L'AUTONOMIE :

L'initiative est une forme de manifestation de l'intérêt que l'on porte à son métier. L'esprit d'initiative ne peut s'acquérir que par une connaissance approfondie de l'activité professionnelle, par une aptitude à cerner les données du problème posé, mais aussi, par un désir de s'intéresser à sa tâche, et de considérer sa réalisation comme un accomplissement de soi. Il implique, d'autre part, le goût de l'activité et l'ardeur dans le travail, qualités qui doivent requérir une attention particulière de la part du supérieur hiérarchique. En effet, l'initiative nécessite un degré de liberté et d'autonomie dans le travail que peut favoriser un système organisationnel qui encourage la participation. Les fonctionnaires subalternes pouvant bénéficier de ce « privilège » sont souvent motivés pour traiter, de leur propre initiative, les problèmes correspondant à leur travail.

L'autonomie implique une certaine indépendance dont peut jouir l'agent et la possibilité de décider du choix des procédures à utiliser et de leur organisation dans le temps. Pour ce faire, il a besoin d'avoir accès à des informations précises, suffisamment fréquentes sur la qualité et la quantité du travail effectué. Ces dimensions contribuent à donner un sens au travail. L'autonomie permet à l'agent de s'identifier à ses tâches et de renforcer son sentiment de responsabilité, éléments qui contribuent à l'amélioration de la motivation.

L'initiative et l'autonomie se manifestent lorsque l'agent a la possibilité, non seulement d'exprimer son point de vue mais aussi de pouvoir appliquer sa façon de penser sur tel aspect du problème et concevoir la solution qui lui paraît être la meilleure et la plus adéquate, dans le cadre des instructions et directives fixées par le supérieur hiérarchique. Il est, en effet, admis que les bons résultats au travail et la réalisation des objectifs de l'administration passent souvent par des initiatives et par les "bricolages" autonomes des agents. Il faut dès lors encourager pareil comportement pour laisser émerger les bonnes idées.

²⁶ Le Conseil des ministres du 23 juin 2006 a décidé que chaque organisation publique aurait l'obligation de réaliser tous les deux ans une mesure de satisfaction. Cette mesure de satisfaction peut être réalisée auprès des clients (citoyens et entreprises) ou des parties prenantes du service public, mais aussi auprès de ses propres collaborateurs.

L'initiative et l'autonomie sont des amplificateurs de la motivation. Elles permettent à l'agent de faire preuve d'imagination et du sens de la réflexion et constituent à plusieurs égards un moyen qui ouvre, par ailleurs, la voie vers la responsabilité.

3.2.2. LA RESPONSABILITÉ :

Tout agent ne peut donner le meilleur de lui-même et engager toute son énergie au service de l'administration que s'il éprouve un sentiment d'épanouissement dans l'exécution de sa tâche. Ceci est d'autant plus vrai pour un cadre de la fonction publique que sa formation, combinée à l'expérience professionnelle acquise, le destine à une carrière valorisante.

L'exercice d'une activité administrative est un apprentissage continu qui peut se révéler passionnant, si toutes les possibilités sont données à l'agent pour développer ses aptitudes et mettre à profit ses potentialités. C'est par son épanouissement personnel dans l'exécution de ses tâches que l'agent s'identifie aux objectifs de l'organisation et contribue, de ce fait, à leur réalisation d'une manière efficace. Cet épanouissement suppose que l'agent puisse assumer un minimum de responsabilités.

Par définition, le fonctionnaire est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il s'agit là d'une responsabilité attachée à l'activité du fonctionnaire durant toute sa carrière, en tant que commis de l'Etat, soumis à des obligations professionnelles. Mais, il y a une autre responsabilité, liée à l'exercice personnel de la fonction, et qui découle des règles générales de compétence qui commandent le fonctionnement de l'administration. Cette responsabilité peut-être formelle ou informelle.

3.2.2.1. LA RESPONSABILITÉ FORMELLE :

Classiquement, en vertu de son rôle, le fonctionnaire chargé d'assurer la marche d'un service est responsable, à l'égard de ses supérieurs, de l'autorité qui lui a été conférée pour cet objet. La responsabilité propre de ses subordonnés ne le dégage en rien des responsabilités qui lui incombent. C'est une responsabilité qui donne, à l'agent chargé de diriger un service, une aptitude légale à accomplir certains actes.

Le fonctionnaire responsable est chargé de superviser et d'animer toutes les activités des agents relevant de son autorité. Il doit, pour cela, justifier en plus de la compétence professionnelle qui lui a été reconnue par l'autorité supérieure pour l'investir de cette charge, de certaines qualités, dont nous retiendrons celles qui nous paraissent les plus importantes.

En premier lieu, il doit créer un climat de relations humaines valorisant, fondé sur la compréhension et le dialogue. En second lieu, il doit faire confiance à ses collaborateurs pour leur donner l'initiative dans certaines tâches afin qu'il puisse se consacrer personnellement à celles qui exigent réellement des compétences marquées et des qualifications professionnelles supérieures. D'autre part, l'esprit de méthode dans l'organisation du travail est une qualité précieuse d'un chef. Enfin, le chef responsable doit faire preuve d'autorité pour que les consignes de travail soient respectées.

À cet égard, il faut souligner que l'administration veille à insuffler un nouveau type de leadership basé sur les qualités précitées à travers des programmes de formation dédiés à cette catégorie d'agents.

3.2.2.2. LA RESPONSABILITÉ INFORMELLE :

C'est une responsabilité qui n'apparaît pas dans l'organigramme officiel mais qui peut être attribuée à tout agent chargé de diriger une cellule administrative. En effet, l'organigramme, tel qu'il résulte des textes officiels fixant les attributions et l'organisation d'une administration publique, se limite à une structure administrative située au niveau d'une direction, d'une division ou d'un service. Il ne tient pas compte de la responsabilité qui peut être assumée par un agent chargé de superviser plusieurs collègues et qui joue, de ce fait, un rôle important dans le système organisationnel.

Le chef de service, malgré sa compétence et son dynamisme, ne peut assurer efficacement la marche du travail s'il n'est pas secondé par des collaborateurs disposant d'un certain pouvoir. C'est là qu'apparaît la nécessité de leur confier une certaine responsabilité, pour renforcer leur rôle, développer l'esprit d'initiative dont ils peuvent faire preuve dans l'exécution de leurs tâches et encourager, de la sorte, les meilleurs éléments dans le service ce qui est de nature à engendrer l'effet stimulant dans le travail.

3.2.3. LA CULTURE DE RÉSULTATS ET LA DIRECTION PAR OBJECTIF :

L'idée fait grincer des dents au sein de l'administration publique belge et se heurte encore à de fortes résistances de la part des agents qui n'ont en pas encore perçu les avantages. Néanmoins, le débat est lancé avec l'introduction des cercles de développement, fondée sur la logique de l'amélioration continue et l'évaluation de la performance individuelle à travers le niveau d'atteinte des objectifs.

La culture du résultat, en somme, ce serait simplement du pragmatisme. Toutefois, il faudra mesurer la portée de cette idée. Le résultat implique que des objectifs préalables soient fixés ce qui donne lieu à une évaluation qui pourra aboutir soit à des félicitations, voire une récompense, soit à une sanction. Le principe n'est pas neuf et est largement exploité dans les sociétés marchandes où l'enjeu aussi bien pour le salarié que pour l'entreprise est nettement plus important.

L'agent de l'Etat, quant à lui, même si en général n'a pas vocation de réaliser un chiffre d'affaire ou d'augmenter les bénéfices financiers des actionnaires qui l'emploient, devra également avoir une obligation de résultats. Une telle approche permettrait à la fois d'encourager les agents à se sentir responsables des problèmes et de les rendre comptables de leurs réalisations. C'est également un moyen qui permet au dirigeant de vérifier s'ils gardent bien le cap et de rectifier le tir, si besoin se fait sentir.

Il ne s'agit pas simplement de recourir à une nouvelle panoplie d'outils et de techniques mais de recentrer, de manière progressive, les mentalités. L'issue recherchée étant l'obtention de résultats communs et convenus par les parties prenantes (autorités politiques, responsables et agents). Ces résultats seront le fruit d'un processus qui regroupe tous les partenaires, l'essentiel étant de passer les progrès en revue, de tirer les leçons de ce qui est probant et de ce qui ne l'est pas et de modifier le plan d'ensemble, au besoin.

Au final, la culture de résultats et son corollaire, la direction par objectif, permettront de créer les conditions favorisant la participation et l'implication de l'agent²⁷. Ce dernier devra mettre tout en œuvre pour réaliser les objectifs fixés en concertation avec son supérieur hiérarchique. Il est, de ce fait, invité à contribuer activement à l'optimisation du fonctionnement du service et, ainsi, aux résultats de l'administration. Ce mode de management permet, en outre, « d'accroître l'efficacité et l'efficience, ainsi que la motivation et le développement des membres du personnel »²⁸.

Appliqués à l'ensemble d'un service, les bénéfices sont encore plus importants dans la mesure où la recherche de l'atteinte des objectifs renforce la mobilisation des agents, crée une émulation entre eux tout en favorisant la solidarité et la coopération. La recherche de la performance collective favorise, en outre, l'esprit d'équipe et la cohésion du groupe ce qui augmente le sentiment d'appartenance et améliore la motivation.

La direction par objectifs donne, par ailleurs, la possibilité à l'agent non seulement d'avoir un feedback sur ses prestations et d'avoir un meilleur aperçu de ce que l'on attend de lui, dans quels délais et de quelle manière mais constitue aussi une opportunité pour améliorer ou assainir la communication avec le supérieur hiérarchique qui en profitera pour remotiver son agent.

3.2.4. L'ENRICHISSEMENT DES TÂCHES :

Quand on sait que les fonctionnaires ont passé des examens ou 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 (Lemoine, 2001). Parfois, celles-ci se résument à un travail répétitif, de peu d'intérêt visible, ce qui s'oppose à une activité variée et intéressante. Comment en effet augmenter la performance et la motivation à partir de fiches administratives à encoder en série ?

L'exercice d'un métier ou d'une profession n'apporte une satisfaction que lorsqu'il permet à l'individu de se réaliser et de s'épanouir dans l'accomplissement de son travail. C'est un apprentissage quotidien qui ne peut développer les aptitudes et parfaire les connaissances acquises, que s'il se rattache à un travail qui enrichit, au fur et à mesure, l'expérience professionnelle. C'est ce qui explique la répugnance de l'individu à exécuter un travail monotone, parcellaire et répétitif, n'exigeant aucun effort de volonté et par conséquent ne contribuant guère à valoriser sa personnalité.

Les effets démotivants de ce qu'on a nommé le travail en miette (organisation scientifique du travail) ont renouvelé la recherche de l'efficacité et de la qualité. Depuis plusieurs décennies, les organisations les plus performantes font appel à l'enrichissement et l'élargissement des tâches. L'organisation du travail a, en effet, changé dans le sens d'une modification du contenu du travail de façon à ce que les salariés aient des tâches plus diverses et ainsi un travail stimulant.

Dans la fonction publique, où c'est la notion de spécialisation qui prévaut, il convient de procéder à une division du travail fondée sur la polyvalence pour faire varier les tâches et éviter qu'elles soient

²⁷ Une enquête sur la motivation réalisée par ITINERA INSTITUTE auprès de 1.565 fonctionnaires avec un taux de réponse de 74% a montré qu'environ la moitié des différences en matière de motivation et de satisfaction peuvent s'expliquer en premier lieu par l'orientation du travail vers les objectifs.

²⁸ SPF Personnel & organisation.

répétitives. L'enrichissement et l'élargissement des tâches contredisent, en effet, les principes de spécialisation et division de travail (Taylor) par lequel une activité est divisée en petites tâches effectuées répétitivement par une même personne. Certains observateurs suggèrent que la trop forte spécialisation et la division accentuée du travail opérées dans certaines administrations créent l'ennui et l'aliénation qui sont à l'origine de la baisse du rendement et du manque d'efficacité des agents.

Une forte implication de l'agent au travail suppose que l'administration offre à l'agent la possibilité d'exercer des activités différentes faisant appel à des aptitudes et des compétences variées. L'élargissement des tâches intervient alors pour motiver les agents en renversant le processus de la spécialisation. Mais, si l'élargissement des tâches apparaît comme une source de motivation aux yeux de certains agents, qui la verront comme une chance pour améliorer les conditions de travail et mettre en avant l'ensemble de leurs compétences, d'autres considéreront des tâches supplémentaires comme une contrainte supplémentaire, une charge de travail qui mérite compensation.

Aussi, une tâche enrichie ou élargie est, généralement, plus complexe qu'une tâche de routine. Néanmoins, elle conduit à donner sur le travail des informations qui confèrent à l'agent plus de signification, suscite son implication et augmentera sa motivation. Ce n'est pas la complexité dans l'absolu, mais le fait de l'accroître qui rend la tâche plus motivante. Toutefois, ajouter des tâches pauvres à d'autres tâches pauvres ne permet pas d'obtenir un travail plus motivant.

L'enrichissement des tâches se révèle un moyen efficace pour aider les agents à améliorer leurs compétences essentielles. Il donne de bons résultats sans exiger d'énormes ressources. L'élargissement et l'enrichissement des tâches peuvent, en outre, contribuer à atteindre d'autres objectifs comme la préparation des agents aux promotions et aux changements organisationnels, améliorer le rendement, augmenter le niveau de satisfaction au travail, accroître la confiance en soi ou appuyer une saine culture de l'apprentissage dans le milieu de travail.

Changer le travail peut permettre, dans l'absolu, de stimuler la motivation, mais cela ne constitue pas, comme on l'a vu, une stratégie également efficace pour tous. D'où la nécessité d'identifier les individus susceptibles d'être motivés par des postes enrichis et stimulants.

3.2.5. LA RÉMUNÉRATION AU MÉRITE :

Confrontée d'une part, à l'évolution de la société moderne et d'autre part, à de nouvelles attentes de ses agents, la fonction publique s'est engagée, à des degrés divers, dans une démarche de modernisation de ses pratiques en matière de gestion des ressources humaines. Cette évolution s'est notamment traduite par l'introduction de nouveaux mécanismes pour le recrutement, la formation ou l'évaluation des fonctionnaires. Toutefois, hormis les traditionnelles indexations, aujourd'hui remises en cause, et les quelques timides adaptations réglementaires ou concessions obtenues à la force des revendications (la réforme Copernic, par exemple), le système de rémunération dans les administrations publiques n'a connu aucune évolution majeure et reste fondé sur les mêmes principes de base depuis de nombreuses années.

En effet, dans le système administratif l'individualisation n'est pas de mise. L'administration 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, pour pouvoir reconnaître des mérites particuliers, en dehors des statuts

contraignants, on voit apparaître parfois des règles particulières destinées à régler des cas particuliers ou encore des stratégies d'ajustement consistant à contourner les règles jugées trop anonymes (systèmes de primes, allocations particulières, récompenses et avantages divers,...).

Considérée jusqu'il y a peu comme un sujet tabou, des voix s'élèvent aujourd'hui pour que l'administration publique révise ses mécanismes incitatifs notamment en matière salariale, tant au niveau des dirigeants que des autres agents. Certaines administrations²⁹ ont fini par franchir le pas en introduisant le principe de rémunération au mérite ou liée à la performance. Plusieurs pays ont défini de nouvelles politiques salariales ou de nouveaux systèmes de rémunération davantage fondés sur les résultats, c'est le cas, par exemple, du Danemark, de la Finlande, du Pays-Bas, du Royaume-Uni et de la Suisse. Les responsables politiques de notre pays seront probablement très attentifs aux conclusions de leurs expériences.

Le transfert dans l'administration de ce genre de politique salariale, là où les modes de rémunération répondent à des impératifs réglementaires, présenterait de nombreux avantages. Ainsi, selon l'OCDE³⁰, la mise en œuvre de cette forme de rémunération permettrait d'attirer dans l'administration des cadres issus du secteur privé jugés plus dynamiques et entreprenants. Le salaire au mérite permettrait, par ailleurs, de renvoyer l'image d'une administration efficace et soucieuse de la performance de ses agents. L'argument le plus fréquemment avancé concerne donc les bénéficiaires attendus en termes de motivation au travail. Ainsi, contrairement à un salaire à l'ancienneté, le salaire au mérite représenterait un outil à même de stimuler le personnel, d'encourager les plus méritants à maintenir leurs efforts au travail, de créer un environnement de travail positif, de créer une culture de reconnaissance, de pousser agents à améliorer leur rendement et de promouvoir l'adoption de certains comportements tels que l'effort, la proactivité, l'initiative,etc.

La rémunération au mérite, selon des règles précises³¹ (montants, fréquence,...), constituera probablement un défi important pour les administrations publiques dans les prochaines années. Son implémentation n'est pas chose aisée eu égard notamment aux contraintes réglementaires et aux particularités inhérentes à la fonction publique. Toutefois, ce système pourrait constituer un levier à la réalisation de transformations organisationnelles plus vastes, en particulier l'introduction de la direction par objectifs au sein des administrations. Sa mise en œuvre nécessite, en outre, une adaptation des procédures de gestion des ressources humaines dont, en particulier, le système d'évaluations du personnel qui devra s'appuyer sur des mécanismes objectifs pour la mesure de la performance permettant d'obtenir des appréciations individuelles suffisamment distinctes pour différencier les agents les plus performants des moins productifs et par conséquent pouvoir les rémunérer à leur juste valeur. L'évaluation des performances devra également être clairement liée à d'autres outils traditionnels tels l'évolution de carrière et la promotion.

Sans ces mesures accompagnatrices, le système de rémunération au mérite restera un vœu pieux et risquera simplement de créer un sentiment d'iniquité et perdre l'efficacité attendue pour motiver davantage les agents.

²⁹ Selon l'OCDE, la Communauté flamande a lancé ce système de manière limitée et la Région wallonne aurait l'intention de mettre en œuvre un certain degré de rémunération liée à la performance visant uniquement son encadrement supérieur mandaté.

³⁰ OCDE, « secteur public – un employeur de choix ? rapport sur le projet relatif à la compétitivité de l'employeur public », 2001.

³¹ Il y a lieu de souligner que le montant des rémunérations liées à la performance reste limité, inférieur dans la plupart des cas à 10% du salaire de base au niveau des employés et généralement pas supérieur à 20% du salaire de base au niveau managérial.

CONCLUSION

Motivation et statutarisation seraient-ils des ennemis inconciliables ? Telle était la thèse que le présent rapport avait pour but de vérifier. Il est, tout d'abord, à constater que pareille corrélation ne semble encore pas avoir fait l'objet de quelconques études de la part des spécialistes dans le domaine. La littérature parcourue pour les besoins de ce travail ne fait manifestement référence à aucune analyse dans ce sens sur laquelle nous aurions pu baser notre réflexion. Pourtant, le sujet de la motivation des agents publics suscite, ces dernières années, un intérêt croissant chez les responsables de la fonction publique et particulièrement chez les adeptes du *New Public Management*.

L'étude empirique aurait pu, à notre avis, constituer une solution alternative susceptible d'apporter des éléments de réponse et des données exploitables mais cette piste n'est privilégiée que si elle appréhende le sujet dans le cadre particulier d'une entité bien déterminée. Nous nous sommes donc basés sur des conclusions générales agrémentées par nos propres expériences dans le secteur public.

Il nous semble que, même si à première vue des exemples semblent aller dans le sens d'une corrélation positive (motivation accrue) ou d'une corrélation négative (relâchement), en analysant de manière plus approfondie les tenants et aboutissants de la problématique, il apparaît que cette corrélation n'est pas avérée. Le facteur prépondérant de la motivation d'un agent du secteur public est non pas la statutarisation mais bien la politique GRH engagée par son administration et les moyens mis en œuvre par celle-ci pour maintenir et augmenter son engagement au travail.

Force est de constater que l'administration publique, qui comptait jadis sur l'idée de servir l'intérêt général et la collectivité comme principale source de motivation des fonctionnaires, essaie, en effet aujourd'hui, de mettre tout en œuvre pour accroître l'implication de ses agents par tous les moyens qui sont à sa portée. Elle fait de plus en plus preuve d'imagination et de créativité afin de mettre en place des mesures incitatives prenant en considération tous les facteurs qui tendent à susciter la satisfaction et à stimuler son personnel en vue d'accroître son efficacité et sa motivation au travail.

Cette volonté s'inscrit dans une politique des ressources humaines performante qui s'appuie sur des processus tels qu'à titre d'exemple, la formation et le développement des compétences, l'évaluation, le management participatif ou encore la mobilité interne. Ces outils, nouveaux ou remodelés, devront, en principe, amener les agents, dont les plus réticents, à changer certaines de leurs habitudes et de leurs attitudes au travail, notamment par rapport à la conception de la carrière au sein de la fonction publique, que se faisaient certains parmi eux. Le parcours professionnel du fonctionnaire ne devra pas être envisagé comme un trajet statique, soutenu par un statut "protecteur" tendant à assurer à son bénéficiaire une tranquillité sécurisante qui, à occurrence de la nomination, au lieu de l'encourager à redoubler ses efforts, le pousserait, au contraire, à la mollesse, à la passivité, voire au désengagement total et à l'inertie. Opter pour ce schéma c'est faire fi des devoirs et à des obligations que les agents sont inconditionnellement tenus de respecter et des valeurs propres au secteur public auxquelles ils ont, en prêtant serment, promis de respecter.

L'agent devra, grâce à la panoplie de mesures ambitieuses mises en place par la fonction publique, prendre conscience de l'importance qu'il revêt aux yeux de son administration et de l'utilité de son

rôle, pour engager efficacement et durablement toutes ses potentialités, tout son savoir-faire et toute son énergie au service de l'action de l'Etat. Le cas échéant, les dispositions relatives à l'inaptitude professionnelle, que les administrations appliqueront prochainement, devront permettre aux autorités compétentes de prendre les décisions qui s'imposent face à la persistance de mauvais comportements, l'attitude d'indifférence, les insuffisances professionnelles notoires, les négligences caractérisées, l'absentéisme abusif, le relâchement,..., que certains agents pourront, malgré tout, continuer à manifester.

En outre, afin de mieux comprendre le phénomène humain dans l'administration publique, nous nous sommes ainsi référés aux concepts théoriques des sciences du comportement en tant qu'indicateur précieux pour une meilleure compréhension des attitudes et des motivations de l'individu dans son environnement professionnel. Les publications consultées convergent presque toutes vers les mêmes conclusions : l'accroissement et le maintien de la motivation des agents pourraient être obtenus en agissant sur la revalorisation du travail.

Accorder à l'agent un certain degré d'autonomie dans l'exercice de sa mission, lui désigner des objectifs stimulants à réaliser, lui faire confiance en lui accordant un minimum de responsabilités et enrichir régulièrement son travail par des missions et des tâches valorisantes sont là quelques une des pistes pour stimuler l'implication des agents et créer une motivation durable. Combinées aux mesures déjà existantes, les idées défendues dans ce travail pourront, espérons-le, aider l'administration à renforcer la dynamique de la contribution en cours et à soutenir un climat professionnel reposant davantage sur la confiance et la participation de tous les agents et qui mobilise toutes les énergies.

BIBLIOGRAPHIE

- 1) Morin (E.-M.), Psychologies au travail. Éd. Gaëtan 1996.
- 2) Roussel (P), La motivation au travail - concept et théories. Les notes du Lirhe, 2000.
- 3) Hellriegel (D), Richard (J.R) Woodman (W), Management des organisations. Ed. De Boeke, 2006.
- 4) Vallerand (R.J) et Thill (E.E), Introduction à la psychologie de la motivation . Vigot, 1993.
- 5) Sékiou (L.), Blondin (L), Fabi (B), Chevalier (F), Gestion des ressources humaines, De Boeck, 1993.
- 6) Louart (P), Maslow, Herzberg et les théories du contenu motivationnel », Claree, IAE-USTL, 2002.
- 7) Riche (F), « Ne dites pas à ma mère que je suis fonctionnaire, elle croit que je travaille », Horizon société, Labor, 1992.
- 8) Lemire (L), Proulx (D) et Cooremans (L), Modernisation de l'État et gestion des ressources humaines : bilan et perspectives, Athéna, 2006.
- 9) Depré (R), Motivation des fonctionnaires, Instituut voor de overheid (KUL), 1995.
- 10) Peters (T), Waterman (R), Le prix de l'excellence, Inter Editions France, 1983.
- 11) Thevernet (M), La culture d'entreprise, Que sais-je, Presses Universitaires de France, 2006.
- 12) Krebs (G), Faire partager sa stratégie : piloter le changement, Afnor, 2005.
- 13) Donjean (Ch), « La communication interne », Edition pro, 2006.
- 14) Guérin (G), Wils (T) et Lemire(L), Le malaise professionnel : nature et mesure du concept, 1996.
- 15) Muller (J.-L), Carré (O), Esnault (N), Motiver aujourd'hui, c'est possible, Ed. ESF, 2003.
- 16) Blake (R) et Mouton (J.S), La grille managériale, Clef à l'excellence du leadership, 1964.
- 17) Crozier (M) et Friedberg (E), L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective, 1981.
- 18) Bernoux (Ph), Sociologie du changement dans les entreprises et les organisations, Ed. seuil, 2004.
- 19) Levy-Leboyer (C), La motivation au travail, Ed. d'Organisation, 2006.
- 20) Patrice Roussel, Rémunération, Motivation et Satisfaction au travail, Economica, 1996.
- 21) Pepin (R), Motivation au travail : des approches globales, gestion 1993.
- 22) Saleh (S.D), Approche structurelle de l'implication dans le travail par comparaison avec la satisfaction et la motivation, Textes de base en sciences sociales, individu et organisation, Université Waterloo Canada, 1994
- 23) Crozier (M), Le phénomène bureaucratique, Ed. Seuil, 1970.
- 24) Peretti (J.-M), Gestion des Ressources Humaines, Vuibert entreprise, 2001.
- 25) Pell (A), Encadrer et motiver, Les Echos, 2001.
- 26) Herzberg (F), le travail et la nature humaine, Cleveland World Press, 1971.
- 27) Le Guff (R), encyclopédie de la gestion en management, paris, 1999.
- 28) Beer (M), Managing Human Assets, the Free Press, 1984.
- 29) Mintzberg (H), Le pouvoir dans les organisations, Les éditions d'Organisation, 1986.
- 30) Savall (H), Enrichir le travail humain : l'évaluation économique, Economica, 1989.
- 31) Schein (E), Psychologie des organisations, Hommes et techniques, Paris, 1971.
- 32) Mastronardi (P), Aspects juridiques du nouveau management public, Travaux Cetel, 1997.
- 33) Périlleux (T), Le déni de l'évaluation, Revue internationale de psychopathologie et de psychodynamique du travail, 2005.
- 34) Lemoine (C), la motivation : chaînon psychologique manquant à l'économie du travail, Revue pyramide, 2001.
- 35) Perry (J. L) & Wise (L), The Motivational Bases of Public Service, Public Administration Review, 1990.
- 36) Duvillier (T) et Piraux (A), La motivation au travail dans les services publics, Revue Pyramide, 2001.
- 37) Roussel (P) : « La motivation au travail - concept et théories », Les notes du Lirhe, 1999.
- 38) Bélanger (L), Jacques (J), La dimension humaine des organisations. Gaëtan Morin, 2001.
- 39) Amiel (M), Bonnet (F), Jacobs (J), Management de l'Administration, éd. De Boeck, 1993.
- 40) Chevallier (J), Le service public, PUF, 1991.

- 41) Bartoli (A), *Le management dans les organisations publiques*. Dunod, 1997.
- 42) Beer (M), *The Transformation of the Human Resource Function : Resolving the Tension between a Traditional Administrative and a New Strategic Role*, *Human Resource Management*, vol 36, 1997.
- 43) L'Arrêté Royal du 22 décembre 2000 (modifiant l'Arrêté Royal du 26 septembre 1994) fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent.
- 44) Hindriks (J), *Dix actions pour moderniser la fonction publique*, ITINERA INSTITUTE, 2009.
- 45) Eraly (A), *Le management menace-t-il l'administration publique et l'État de droit?*, Pyramides, 2000.
- 46) OCDE, *Moderniser l'État : La route à suivre*, Ed. OCDE, 2005.
- 47) OCDE, *Construire aujourd'hui l'administration de demain*, OCDE, 2001.
- 48) OCDE, *Examens de l'OCDE sur la gestion des ressources humaines dans l'administration publique. Belgique*. OCDE (2007).
- 49) OCDE, *Récents développements et défis à venir de la gestion des ressources humaines dans les pays membres de l'OCDE* », OCDE, 2000.
- 50) OCDE , *La rémunération liée aux performance dans l'administration*, 2002.
- 51) Vancoppenolle (D) et Legrain (A), *Le new public management en Belgique : Comparaison des réformes en Flandres et en Wallonie*, *Administration publique*, 2003.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	2
1. Les apports des théories fondamentales de la motivation au travail :.....	5
1.1. Circonscription du concept :.....	5
1.1.1. L'évolution du concept de la motivation au travail :.....	5
1.1.2. Définition de la motivation au travail :	6
1.1.3. Typologie de la motivation au travail :.....	8
1.2. Les apports des théories fondamentales :.....	9
1.2.1. Les théories du contenu ou des besoins :.....	9
1.2.2. Les théories du processus :.....	12
2. La motivation dans la fonction publique :.....	13
2.1. Les particularités de la fonction publique :.....	13
2.1.1. Un référentiel de valeurs communes :.....	13
2.1.2. Le personnel de la fonction publique : dualité des statuts	17
2.1.2.1. Le recours au personnel contractuel :	17
2.1.2.2. L'emploi statutaire :.....	20
2.1.2.3. Le statut ou le contrat :.....	21
2.1.3. Quelle causalité entre motivation et statut ?.....	22
2.2. Les leviers motivationnels dans les administrations publiques :.....	24
2.2.1. La formation et le perfectionnement :.....	25
2.2.2. Le management participatif :.....	27
2.2.2.1. Les groupes de travail :.....	28
2.2.2.2. Le management de projets :	29
2.2.2.3. D'autres mesures participatives:	29
2.2.3. La mobilité :	30
2.2.4. Les avancements et les promotions :	30
2.2.5. D'autres mesures en faveur des agents :.....	31
3. La revalorisation du travail pour accroître la motivation – quelques pistes :	33
3.1. Les actions préalables :	33
3.1.1. Renforcer la culture interne :	33
3.1.2. Clarifier les missions et les objectifs :.....	35
3.1.3. Favoriser la communication :.....	36
3.1.4. Assainir le climat de travail :	38

3.2. Les mesures privilégiées pour agir sur la motivation des agents :	38
3.2.1. L’initiative et l’autonomie :	39
3.2.2. La responsabilité :	40
3.2.2.1. La responsabilité formelle :	40
3.2.2.2. La responsabilité informelle :.....	41
3.2.3. La culture de résultats et la direction par objectif :	41
3.2.4. L’enrichissement des tâches :	42
3.2.5. La rémunération au mérite :	43
Conclusion	45
Bibliographie	47
Table des matières	49