UCLouvain

Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication

L’influence de la rémunération sur la motivation du personnel de la fonction publique.

Autrice: Sarah Benzarour
NOMA : 76832200
Promoteur: M. Bauduin Auquier

Année académique 2023-2024
Master 60 en sciences du travail

Sommaire

Sommaire 2
Remerciements 3
1. Introduction générale 4
2. Cadre théorique 5
Introduction 5
A. Secteur public et fonction publique 5
1. Définition 5
2. Secteur public et bureaucratie 6
3. Les évolutions du secteur public : le « New Public Management » 8
4. « Les personnels » de la fonction publique 11
B. La motivation et la satisfaction au travail 12
1. Le concept et les théories de la motivation 12
2. La motivation des fonctionnaires 16
C. Rémunération et conditions de travail 18
1. La notion de rémunération 18
2. La rémunération dans le secteur public 19
3. Méthodologie 21
4. Analyse et résultats 22
A. La rémunération, une source de motivation ? 22
B. Le rôle de la rémunération dans la motivation du personnel de la fonction publique 26
1. La rémunération, une considération secondaire ? 27
2. Le système « classique » de rémunération des fonctionnaires : la rémunération « à l'ancienneté » 28
3. La rémunération des fonctionnaires à l'ère du NPM 31
C. Limites et pistes d'action 33
5. Conclusion générale 34
Bibliographie 36
Annexes 43

Remerciements

Je tiens tout d’abord à exprimer ma profonde gratitude envers Madame Laura Forrest, Directrice générale adjointe-Experte à la Direction des Ressources Humaines à Wallonie Bruxelles Enseignement, de m’avoir accordé du temps et pris en charge ma formation master 60 à l’Université Catholique de Louvain-la-Neuve via l’organisme.

Je souhaite également remercier chaleureusement mon promoteur, Monsieur Auquier pour avoir accepté d’évaluer ce travail et pour ses précieux commentaires qui ont contribué à son amélioration.

Ce mémoire n’aurait pas été possible sans l’aide précieuse de Monsieur Brieux Dumazy, Directeur adjoint des Ressources Humaines à Wallonie Bruxelles Enseignement.

Je souhaite également exprimer ma reconnaissance envers mes collègues de classe (Ornella, Sophie et Arnaud) pour nos échanges stimulants et nos collaborations fructueuses. Votre camaraderie et votre esprit d'équipe ont enrichi mon expérience universitaire et ont contribué à rendre cette aventure encore plus mémorable.

Je tiens à remercier ma famille, mes ami(e)s et particulièrement Madame Ornella Compagno pour leur soutien, encouragements constants et leur compréhension face aux exigences de mes études ont été une source inestimable de réconfort et de motivation. Ce mémoire représente bien plus qu'une simple recherche académique. Il incarne les efforts collectifs, les leçons apprises et les souvenirs précieux qui resteront avec moi pour toujours. Je suis honorée d'avoir eu l'opportunité de mener à bien ce projet, et je suis reconnaissante envers chacun d'entre vous pour avoir rendu cela possible.

1. Introduction générale

La fonction publique se caractérise bien souvent par un système de rémunération « à l'ancienneté », uniforme, peu flexible et peu individualisé. Or, à l'heure où l'humain se réintroduit dans la gestion des ressources humaines, où la prise de conscience s'accentue autour d'une réhumanisation du travail, des systèmes et des organisations, où émergent sans arrêt de nouvelles méthodes de management faisant la part belle à la bienveillance, au bien-être et à l'auto-gouvernance, un système standardisé parait peu adapté pour maintenir la motivation et l'implication du personnel. Les idées reçues, que l'on pourrait résumer par la métaphore du « bâton et de la carotte », présupposent qu'il suffirait de donner des récompenses financières pour pousser les individus à adopter, au travail, les comportements souhaités et par-là atteindre les performances voulues. Par ailleurs, l'évidence nous amène à penser qu'un système uniforme et peu individualisé, dans la mesure où il ne peut pas prendre en considération les efforts de tout un chacun, ne peut être que foncièrement démotivant sur le long terme.

Ceci nous a amené à formuler notre question de recherche, à savoir : *comment la rémunération influence-t-elle la motivation des membres du personnel de la fonction publique ?* Cette question en amène et en contient évidemment plusieurs autres, notamment celle de l'influence de la rémunération sur la motivation des travailleurs tous secteurs confondus, mais aussi celle de l'influence des primes de performance et de la rémunération au mérite, celle du schéma motivationnel et du rapport à la rémunération des fonctionnaires, celle de l'influence des caractéristiques même du système de rémunération à l'ancienneté sur la motivation des agents de la fonction publique et enfin celle des nouvelles stratégies de rémunération qui ont été lancées dans les administrations et de leurs résultats.

Dans la première partie (2), nous commencerons par définir les concepts principalement mobilisés dans le cadre de ce mémoire. Nous nous intéresserons ainsi au secteur public en tant qu'environnement de travail particulier et aux agents de la fonction publique comme une catégorie de travailleurs singulière, et ferons un bref état des lieux de l'historique depuis la bureaucratie jusqu'à la Nouvelle Gestion Publique. Nous aborderons ensuite les principales théories de la motivation, des plus appréhendables au plus élaborées, et, s'agissant de nous intéresser à la motivation des fonctionnaires, nous mobiliserons le concept de *motivation de service public* en tant motivation distinctive des agents de la fonction publique. Enfin, nous aborderons le concept de rémunération, dans une perspective large, globale, incluant les conditions de travail et les autres formes de rétribution, ainsi que les caractéristiques particulières de la rémunération de la fonction publique.

Dans la seconde partie (4), nous tenterons de répondre à notre question de recherche, ainsi qu'aux sous-questions qui la précèdent et en découlent, en mobilisant la littérature existant dans la matière. Nous nous intéresserons ainsi dans un premier temps au lien entre motivation et rémunération, mais aussi entre motivation et rémunération au mérite/à la performance. Nous aborderons ensuite le rapport que nourrissent les fonctionnaires à l'égard de leur rémunération avant de nous intéresser plus spécifiquement aux systèmes de rémunération dans la fonction

publique et à leurs liens avec la motivation du personnel. Ce faisant, nous confronterons les caractéristiques du système classique « à l'ancienneté » ainsi que les nouveaux modes de rémunération issus de la Nouvelle Gestion Publique avec les théories de la motivation et les apports de la littérature. Pour terminer, nous formulerons les limites du présent travail ainsi que des pistes d'action en lien avec les conclusions que nous aurons pu faire émerger.

2. Cadre théorique

Introduction

Dans ce chapitre, nous explorerons les trois grandes thématiques dont le croisement forme le sujet de ce mémoire, à savoir : le secteur public et le personnel de la fonction publique en tant que contexte de travail et domaine d'activité spécifiques, la motivation au travail et les grandes théories et grands courants ayant traversé ce champ d'étude, ainsi que la rémunération et les conditions de travail notamment des agents du service public.

A. Secteur public et fonction publique

Dans cette section, nous allons nous attacher à apporter une définition du secteur public en tant que contexte de travail dont les organisations et les travailleurs portent des caractéristiques spécifiques, comparativement aux entreprises et collectivités de travail appartenant à d'autres secteurs. Pour ce faire, nous explorerons la notion de secteur public et de service public, en lien, notamment, avec le concept de bureaucratie. Nous passerons ensuite en revue les évolutions du secteur public amorcées au cours des dernières décennies et terminerons par nous intéresser aux travailleurs composant les organisations de ce secteur et leurs particularités.

1. Définition

Pour commencer, notons que la notion de secteur public est étroitement liée à la notion de *Fonction publique* ainsi qu'à celle d'*Administration*.

Si le secteur public est « une notion aux contours flous », il désigne généralement « l'ensemble des organismes chargés d'activités économiques et soumis à l'influence dominante de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs groupements » (Brameret, 2014, p.453). L'on parle généralement de secteur public pour désigner les organisations, mais aussi les personnels qui composent les administrations publiques dans un sens relativement large.

Ainsi, l'*administration* est définie comme étant « l'ensemble des services et des agents chargés de cette fonction » (le Petit Robert en ligne, n.d.).

Administration et service public sont généralement, dans le langage courant, employés comme synonymes, bien que la notion de service public soit plus large que les seules administrations dû à la multiplicité des formes d'organisation (entreprises de droit public, organismes d'intérêt public …). Cela étant, entrer dans l'administration revient à endosser un rôle au sein de la *fonction publique*.

Au sein de l'administration, et donc des organisations relevant du secteur public, les membres du personnel sont alors regroupés au sein d'une catégorie, la *fonction publique*, laquelle désigne « l'ensemble des agents, sous statut de droit public, travaillant pour une entité chargée d'une mission d'intérêt général » (Viboud, 2014, p. 232). Nous reviendrons sur ces aspects dans le titre 4 de la présente section.

Relevons que le principe d'*intérêt général* est à la fois central et fondamental lorsque l'on évoque le secteur public. En effet, si secteur public, administration et fonction publique sont étroitement liés, c'est précisément en ce qu'ils se rencontrent au sein de cette notion d'intérêt général. Il s'agit d'assurer la « gestion et le fonctionnement de l'État et de la société » et de produire « des services non marchands dans l'intérêt de la collectivité et des citoyens » (LeForem, 2024).

Le service public, en ce qu'il est un service à la fois un service « de nature publique », mais également un service « apporté au public », est parfois défini comme « une mission d'intérêt général exercée par une personne publique dotée, le cas échéant, de prérogatives de puissance publique » (Pilczer, 2010, p.6). Cependant, la notion de secteur public, de nos jours, va bien au-delà de l'unique exercice de la puissance publique et des fonctions purement régaliennes de l'État (justice, armée et police). Cette notion a en effet, au fil du temps, été élargie pour admettre en son sein bien d'autres missions relevant de l'intérêt général (Pilczer, 2010). Il n'est dès lors pas rare de retrouver, dans l'éventail des organisations publiques, des administrations chargées, notamment, de missions liées à l'enseignement ou encore au domaine culturel.

En Belgique par exemple, le secteur public, regroupe de nombreuses institutions de niveaux variés, dû à la fédéralisation de l'État national. On y retrouve notamment les ministères fédéraux (aussi dit « Service public fédéral ») et l'ensemble des institutions parastatales (AFSCA, …), les services publics dépendants ou créés par les entités fédérées (régions et communautés), ainsi que des entités plus historiques et locales, dont la nécessité ou la légitimité est quelquefois discutée, telles que les administrations provinciales et communales.

2. Secteur public et bureaucratie

Nonobstant les évolutions du secteur amorcées au cours de dernières décennies et depuis le début des années 80, les organisations du secteur public et le personnel de la fonction publique sont, encore aujourd'hui, régulièrement – quoique souvent péjorativement – ramenés au concept de *bureaucratie*, tel que théorisé par l'économiste et sociologue allemand Max Weber.

Dans la conception webérienne, la bureaucratie peut être définie de manière résumée comme « une forme d'organisation générale régie par des règles et des procédures appliquées de façon impersonnelle par des agents spécialisés dans un certain domaine d'action » (Ferlazzo, 2022, p.16). Pour Max Weber, la bureaucratie est un idéal-type, un modèle théorique, qui n'est d'ailleurs pas réservé aux seules administrations publiques (Ferlazzo, 2022). Cependant, même si l'on peut supposer que c'est en raison de l'efficacité de ce mode d'organisation (et de sa capacité à rendre le service demandé) que ce dernier fût généralement adopté, « les États démocratiques ont progressivement construit leur organisation administrative dans des formes s'apparentant à l'idéal-type de la bureaucratie » (Dreyfus, 2000, p.12).

Cette construction des administrations publiques sous ce format serait dès lors à l'origine de l'association bien ancrée dans les représentations collectives des termes *service public* et *bureaucratie*.

Notons toutefois que les organisations du secteur public, dû à l'héritage des principes dominants au moment de leur création et avec lesquels elles ont évolué, revêtent encore aujourd'hui des caractéristiques typiques des organisations bureaucratiques. Relevons notamment que :

- « L'organisation des activités se fait selon des règles précises – pour l'application desquelles la formation professionnelle est nécessaire » (Weber, 1995, p. 322) – « et ce au sein d'une « compétence (ressort), [c'est-à-dire] un domaine de devoirs d'exécution délimité objectivement » (Weber, 1995, p. 321);
- La division du travail et l'organisation du travail sont opérées selon le « principe de hiérarchie administrative, c'est-à-dire l'organisation d'autorités précises de contrôle et de surveillance » (Weber, 1995, p.321);
- L'écrit est fondamental. Ainsi, les « décisions, les dispositions et les règlements de toute sorte sont fixés par écrit » (Weber, 1995, p. 322).

Si, nous le verrons plus loin dans ce mémoire, les administrations publiques évoluent en termes d'organisation interne, le modèle bureaucratique wébérien, en tant que grille de lecture, apparait encore à l'heure actuelle pertinent pour décrire certaines caractéristiques des administrations publiques et pour en comprendre les fondements.

Il en va de même pour le personnel travaillant au sein du secteur public. Selon Weber (1995), les fonctionnaires (qui, dans sa conception, ne sont pas nécessairement des agents publics) sont :

1) personnellement libres, n'obéissent qu'aux devoirs objectifs de leur fonction,

2) dans une hiérarchie de la fonction solidement établie,

3) avec des compétences de la fonction solidement établies,

4) en vertu d'un contrat, donc (en principe) sur le fondement d'une sélection ouverte selon

5) la qualification professionnelle : dans le cas le plus rationnel, ils sont nommés (non élus) selon une qualification professionnelle révélée par l'examen, attestée par le diplôme ;

6) sont payés par des appointements fixes en espèces, la plupart donnant droit à retraite […] gradués suivant le rang hiérarchique en même temps que suivant les responsabilités assumées […] ;

7) traitent leur fonction comme unique ou principale profession ;

8) voient s'ouvrir à eux une carrière, un « avancement » selon l'ancienneté, ou selon les prestations de service, ou encore selon les deux, avancement dépendant du jugement de leurs supérieurs ;

9) travaillent totalement « séparés des moyens d'administration » et sans appropriation de leurs emplois ;

10) soumis à une discipline stricte et homogène de leur fonction et à un contrôle. (p.324)

Ainsi, et même s'il s'agit d'un modèle théorique, certaines des caractéristiques décrites ci-dessus apparaissent comme étant toujours applicables lorsqu'il s'agit de définir les spécificités du personnel de la fonction publique, et permettent à tout le moins de comprendre ce qui a amené ces spécificités à être ce qu'elles sont encore aujourd'hui. Nous reviendrons sur ceci dans le titre 4 de la présente section.

Malgré tout, assimiler totalement le secteur public et la fonction publique au concept wébérien de la bureaucratie ne peut être que profondément réducteur en ce que cela nie des dimensions fondamentales, liées par exemple à la psychosociologie ou aux besoins des acteurs, mais également les évolutions et la modernisation du secteur au fil du temps. Toutefois, et même si l'association de la fonction publique à la bureaucratie wébérienne a certainement eu un rôle important dans la volonté de transformation du secteur dans la mesure où « dans l'esprit de tous, la bureaucratie est opposée à l'innovation [et] est ainsi parfois synonyme d'immobilité et d'inefficacité » (Portes, 2022, p.7), appréhender la fonction publique au travers de ce concept est une étape nécessaire pour mieux cerner les ancrages historiques des administrations publiques.

3. Les évolutions du secteur public : le « New Public Management »

Si comprendre le phénomène bureaucratique permet de mieux appréhender le fonctionnement des organisations du secteur public du point de vue de leurs ancrages historiques, il convient également de s'intéresser aux évolutions plus récentes du secteur, et ainsi, tout naturellement, au « New Public Management » et à ses principes ainsi qu'à leur application au sein des administrations belges et à l'étranger.

Apparu au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande au début des années 1980 (Van Haeperen, 2012), le *New Public Management (NPM)*, ou la *Nouvelle Gestion Publique (NGP)* en français, s'est ensuite développé assez largement dans une grande partie des pays occidentaux. Ainsi, l'on peut retrouver des réformes s'inspirant de ses principes dans de nombreux pays, tels que l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, la France ou la Belgique (Mercier, 2000).

Sans entrer dans une définition et une analyse complète des causes et des conséquences du NPM, retenons en tout cas que cette nouvelle gestion est née de la volonté, si pas d'en finir avec la bureaucratie wébérienne, au moins d'améliorer l'efficacité et l'efficience des administrations publiques (Giauque, 2010). Le NPM répond, en bref, à l'envie de rationaliser l'action publique en introduisant « au sein des structures et procédures bureaucratiques du secteur public des principes inspirés du secteur privé » (Van Haeperen, 2012, p.84) considérés comme des moyens de régulation plus appropriés que le fonctionnement bureaucratique (Giauque, 2010).

Afin de mieux cerner le contenu de la philosophie NPM, relevons-en les principaux objectifs, à savoir, selon Giauque (2010) :

- Créer des organisations spécialisées autour de produits, notamment en externalisant les prestations.

- Introduire la concurrence entre les organisations publiques et entre les employés en pratiquant l'évaluation et l'audit de manière intensive.
- Orienter la gestion des entités publiques sur la base des principes et outils managériaux en vigueur dans les entreprises privées.
- Séparer les activités stratégiques des activités opérationnelles pour clarifier les responsabilités.
- Formaliser des indicateurs standards et mesurables de performance, qui s'appliqueront à l'évaluation des organisations, mais également des collaborateurs.
- Rendre les organisations publiques plus flexibles et aptes à faire face aux changements socio-économiques de leur environnement. (p.58)

En se basant sur ces principes, de nombreuses administrations publiques à travers les pays de l'OCDE se sont vues réformées et transformées autour des trois idées maitresses de la NGP, à savoir « la désagrégation, la concurrence et l'incitation » (Van Haeperen, 2012, p.85), lesquelles ont notamment entrainé libéralisation, privatisation, *agencification*, sous-traitance et partenariat public/privé (Mercier, 2000). Notons que, si les termes listés ci-avant sont souvent connotés négativement dans le langage courant, ils ne sont employés ici que dans un souci descriptif.

Soulignons, outre la mise en concurrence, le principe de la désagrégation, lequel a poussé à éclater le système hiérarchisé « caractérisant les grosses administrations publiques en structures autonomes, moins hiérarchisées » (Van Haeperen, 2012, p.85) devant apporter une meilleure circulation de l'information et une flexibilité accrue pour être plus en mesure d'intégrer les changements de son environnement et y faire face rapidement (Giauque, 2010).

Par ailleurs, au-delà des principes généraux d'organisation ayant amené à revoir la structure des organisations publiques, ce sont également des méthodes managériales du secteur privé qui ont été poussées au sein des administrations. Le NPM va alors mettre l'accent « sur la programmation, la coordination, la contractualisation, l'évaluation des décisions » (Pesqueux, 2024, p.15). Il s'agit de viser la performance, de définir des indicateurs et d'évaluer ; le management par les objectifs fait son entrée dans le service public.

En outre, la NPG incite également à remplacer « le système de motivation et de récompense basé sur l'éthos du secteur public par un système d'incitants financiers liés à des performances spécifiques » (Van Haeperen, 2012, p.85). Le but est de motiver le personnel, avec pour conséquence (ou objectif) d'individualiser au passage, et de manière croissante, les règles de gestion des ressources humaines. Le cas, par exemple, de l'administration française n'est pas une exception : on y raisonne désormais en termes de *compétences*, on y introduit de nouveaux systèmes d'évaluation du personnel, la performance et les résultats du collaborateur influent sur sa carrière et sa rémunération (Mercier, 2000).

Les administrations belges non plus n'échapperont pas à l'influence de la NGP. Cependant, les réformes inspirées de ces principes ne feront leur apparition que plus tardivement dans le vaste (et souvent qualifié de « complexe ») secteur public belge, avec le Plan « Copernic », réforme qui marque, en l'an 2000, l'entrée de la Belgique dans la philosophie NPM (Van Haeperen,

2012), pour ce qui concerne l'administration fédérale du moins. Notons qu'il ne s'agit pas là d'une « application modèle ou parfaite, mais bien [d'] une acclimatation locale […] [car] si ce plan embrasse certains principes clés de la NGP, il en délaisse d'autres » (Daugnaix, 2013, p.13). Il n'en reste pas moins que les objectifs du Plan Copernic, outre la possibilité de déléguer certaines activités vers le secteur privé, sont d'améliorer « l'efficience et la simplification administrative » (De Broux, 2005, p.172).

Notamment au menu de cette réforme visant à la modernisation de l'administration : « une réorganisation profonde de la structure de l'Administration fédérale » (Drumaux, 2010, p. 397) avec la transformation des *Ministères* en *Services publics fédéraux* (SPF) ainsi que l'instauration d'un régime de mandats pour les hauts fonctionnaires introduisant un caractère temporaire dans la nomination statutaire et une responsabilisation accrue des « 'top managers' par le biais de la définition d'objectifs stratégiques […] devant servir de guide pour l'évaluation » (Drumaux, 2010, p. 397). Dans le contexte de ce plan se retrouve également l'institution des cercles de développement, c'est-à-dire d'un « système d'évaluation de la performance individuelle » (Daugnaix, 2013, p.23) basé sur la définition d'objectifs convenue entre l'agent et son responsable hiérarchique. Ces éléments reflètent l'influence anglo-saxonne de la vision managériale aujourd'hui parfois remise en question dans le secteur privé (De Broux, 2005).

Si la réforme Copernic se focalisait sur l'administration fédérale, notons que la Région Wallonne se lancera elle aussi quelques années plus tard dans des réformes placées sous le sceau de la NGP. Retenons à ce titre l'instauration d'un régime de mandat pour les hauts responsables, lesquels doivent désormais être titulaire d'un brevet de management (Claisse & Guyot, 2016), mais également « la place croissante des agences dans la fonction publique wallonne » (Van Haeperen, 2012, p.89) – phénomène d'*agencification* – c'est-à-dire l'augmentation du nombre d'unités de secteur public (organismes d'intérêt public entre autres), lequel a été multiplié par deux entre 1995 et 2011 (Van Haeperen, 2012).

Pour terminer, relevons que, quoique largement déployés au travers des institutions de nombreux états, les principes du NPM ne sont pas nécessairement plébiscités et ont par ailleurs montré leurs limites. Ne citons que pour exemple les problématiques liées à la résistance au changement des agents, à la multiplication du nombre de petites agences autonomes (en lieu et place d'une administration, plus importante, mais unique) entrainant par-là des difficultés de pilotage et une complexité plus élevée dans les relations entre elles (Van Haeperen, 2012) ou encore les effets de renforcement de la bureaucratie au sein des plus petites entités dû la nécessaire gestion centralisée des activités administratives liées à l'externalisation, la sous-traitance ou à l'évaluation (Giauque, 2010). Ainsi, même si les principes du NPM ont « le mérite de l'évidence théorique […] les théories managériales, une fois confrontées aux réalités de terrain, semblent perdre de leur pouvoir de séduction » (Giauque, 2010, p.64). Toujours est-il que la philosophie NGP, basée sur le présupposé idéologique que la bureaucratie est par nature inefficace, a amené de nombreux changements au sein des administrations publiques, secteur qui est par ailleurs marqué par un contexte de crise économique et d'austérité exigeant des entités publiques de faire toujours « plus avec moins » (Claisse & Guyot, 2016).

4. « Les personnels » de la fonction publique

Si les organisations du secteur public revêtent par nature des traits caractéristiques et distinctifs du secteur privé, il en va de même pour le(s) personnel(s) qui sont occupés au sein des administrations, le(s)quel(s) est(sont) engagé(s) et répond(ent) à des règles particulières.

L'une des principales et plus notables caractéristiques est l'emploi statutaire. Selon Viboud (2014), contrairement « aux salariés de droit privé dont la situation juridique est régie par un contrat établi dans le respect de la loi, la situation des fonctionnaires est régie par un acte réglementaire, unilatéral. Ainsi, les fonctionnaires ne peuvent négocier ni leurs droits, ni leurs obligations, ni leur traitement qui est fonction de leur grade et de leur ancienneté » (p.232).

Même si, nous le verrons, le recours au personnel engagé sous contrat de travail tend à augmenter au sein du service public, le recrutement statutaire reste en principe « la règle ». Ce principe de l'emploi statutaire relève, à n'en point douter, d'un choix politique historique, réaffirmé, notamment en Belgique, à plusieurs reprises lors de réformes successives (De Broux, 2005). Ce choix, et les spécificités qu'il emporte, tirent selon toute vraisemblance ses origines d'une vision wébérienne de la bureaucratie. En effet, en Belgique par exemple, l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux (Moniteur belge du 09/01/2001), le statut des agents de l'État, mais également les statuts adoptés par les Communautés et Régions, prescrivent :

- Les modalités de recrutement de l'agent, recrutement qui repose sur le diplôme et sur une sélection ouverte et un examen (concours) ;
- L'interdiction de cumul d'activités et la nécessité de prêter le serment constitutionnel, témoignant d'une vision dans laquelle l'agent est totalement dévoué à ses missions, comme un « organe de l'État » (De Broux, 2005) ;
- Les modalités de rémunération des agents, que nous aborderons dans la section C ;
- Le régime disciplinaire en cas de manquement aux missions, comme un moyen de garantir l'attitude et le contrôle ;
- L'avancement de la carrière, lequel est décrit selon des règles précises.

Certaines de ces dispositions peuvent évidemment apparaitre aujourd'hui comme des reliquats d'un positionnement philosophique antérieur, un héritage du passé, donnant une transposition réglementaire à l'idéal-type de Weber. Rappelons cependant que le fait de doter le personnel des administrations d'un statut était également une façon de garantir leur indépendance, mais aussi une manière de donner une sécurité juridique et une certaine stabilité aux agents ; la relation de travail ne pouvant « prendre fin que dans des cas limités et énumérés » (Najmi, 2011, p. 20). Ainsi, cette stabilité intervient comme une contrepartie des obligations de l'agent.

Nous le soulignions, le recours au personnel contractuel est toutefois de plus en plus en vogue au sein du secteur public, tant en Belgique qu'en France notamment (Dudit & Ferlazzo, 2022).

En Belgique par exemple, d'abord circonscrit à certains cas de figure listés de manière limitative, les situations pouvant donner lieu au recrutement contractuel se sont élargies au fil du temps afin de donner aux administrations une plus grande marge de manœuvre et afin de

permettre à ces dernières de mieux remplir leurs missions, notamment du point de vue de la continuité du service public. Ainsi, si le recours aux contractuels s'est dans un premier temps entendu lorsqu'il s'agissait de répondre à des besoins exceptionnels, temporaires ou au remplacement d'agents, celui-ci a ensuite été étendu à des missions présentant un caractère plus permanent, notamment pour l'exécution de « *tâches exigeant des connaissances particulières ou une expérience large de haut niveau* » (arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux, article 2). Mais la tendance s'accentue encore par ailleurs en Wallonie où, conséquence indirecte de « l'agencification [1]», le taux d'occupation de contractuels est passé de 56 à 60% entre 2009 et 2015 (IWEPS, 2017), mais aussi en Flandre où le Gouvernement a pris, à l'instar des Pays-Bas, la décision radicale de supprimer les nominations statutaires pour les nouveaux recrutés à partir de 2024 (l'Echo, 2023).

Témoin d'une volonté de flexibiliser la fonction publique (le membre du personnel contractuel ne bénéficiant pas de la même sécurité d'emploi, il est plus « facile » de licencier), ou d'une nécessité de maitrise ou de rationalisation des coûts (coût des pensions de statutaire par ex.), le recours au personnel contractuel tend à augmenter, mais il reste cependant controversé.

Effectivement, toucher au principe de nomination statutaire d'un personnel recruté par concours, c'est, d'une part, prendre le risque d'une « politisation des engagements » (l'Echo, 2017) – critique par ailleurs déjà formulé à l'encontre de l'instauration d'un régime de mandats pour les fonctionnaires dirigeants (De Broux, 2005) – mais c'est aussi, d'autre part, s'attaquer à des avantages indéniables du service public en tant qu'employeur, à savoir les pensions (plus élevées) et la stabilité de l'emploi, et par-là prendre le risque de réduire son attractivité auprès des candidats potentiels. En effet, comme le disait Giuseppe Pagano dans une interview pour le journal l'écho : « Si on postule dans la fonction publique, ce n'est généralement pas pour les salaires qui y sont appliqués. L'élément de motivation, c'est la stabilité qu'offre ce type d'emploi. C'est un critère important dans le choix de carrière » (l'Echo, 2017).

B. La motivation et la satisfaction au travail

Dans cette section, nous aborderons le concept de motivation au travail et de satisfaction au travail. Nous explorerons certaines des nombreuses théories de la motivation pertinente pour l'analyse du thème qui est le nôtre dans ce mémoire et nous terminerons en explorant les motivations appliquées au cadre spécifique de la fonction publique.

1. Le concept et les théories de la motivation

La motivation, et a fortiori la motivation au travail, est un thème largement étudié, ayant fait l'objet de nombreuses recherches et ayant poussé à l'établissement de nombreux modèles. Ceci rend par là même difficile d'approcher le concept par une définition unique, la pluralité des théories sur la motivation ayant donné lieu à la description d'autant de définitions.

[1] Le coût du personnel statutaire est plus élevé au sein des organismes publics autonomes qu'au sein des Ministères en raison des cotisations de pension particulières (loi du 28/04/1958 relative à la pension des membres du personnel de certains organismes d'intérêt public et de leurs ayants droit, publiée au Moniteur belge le 28/02/2011)

Alors, qu'est-ce que la motivation ? Le concept de motivation et les recherches qui s'y attachent tentent d'apporter une explication au comportement de l'être humain. Il s'agit de comprendre ce qui pousse (les causes) l'individu à adopter une attitude, mais également le schéma par lequel ce comportement surgit ou non.

Basé sur ce large champ de recherche, de nombreuses théories de la motivation ont émergé. Ces dernières sont régulièrement classées en deux grandes perspectives : **la perspective du contenu** et **la perspective du processus** (Taskin & Dietrich, 2020). Par souci de concision, nous ne rentrerons pas dans le détail de chacune des théories répertoriées au sein de ces deux perspectives, mais tenterons néanmoins d'en souligner les grandes caractéristiques et retiendrons l'un ou l'autre modèle qui s'avère particulièrement pertinent dans l'exploration du thème de ce mémoire.

Au sein de la perspective du contenu, les théories de la motivation se focalisent sur les causes, tentant d'énumérer de manière exhaustive ce qui amène une personne à adopter un comportement donné. Il s'agit d'expliquer le comportement par les motifs qui font agir, et de classifier ces motifs en groupes cohérents.

C'est au sein de cette perspective que se situent les **approches de la motivation axée sur les besoins**, dont certaines sont toujours largement utilisées aujourd'hui. Ces théories « postulent que les différents besoins seraient in fine la cause de tous nos comportements » (Fenouillet, 2017, p.4). Elles ont alors en commun que l'individu est motivé à adopter tel ou tel comportement par le fait que ce comportement lui permet de remplir un besoin, et que ce besoin rempli apporte de la satisfaction. La motivation s'y définit « comme une force poussant à la satisfaction d'un besoin, laquelle satisfaction apporte plaisir, soulagement ou confort de vie » (Taskin & Dietrich, 2020, p.101). On retrouve notamment parmi ces théories la célèbre pyramide d'Abraham Maslow (1943) sur laquelle nous ne nous attarderons pas ici.

Dans les approches en termes de besoins, nous retiendrons tout particulièrement **la théorie bi-factorielle d'Herzberg**. Celle-ci distingue deux catégories de facteurs en milieu de travail (cf. annexe 1) : les facteurs d'hygiène (*disatisfiers*) et les facteurs de motivation (*satisfiers* ou *motivators*), ces deux catégories intervenant de manière très différente dans le mécanisme de la motivation (Roussel, 2000, p.6). Les premiers, les facteurs d'hygiène, ne sont pas « vecteurs de motivation ni de satisfaction » (Taskin & Dietrich, 2020, p.104), ceux-ci suscitant, tout au plus, de l'indifférence ou, s'ils ne sont pas remplis, de l'insatisfaction. Ces facteurs rassemblent notamment « les conditions de travail, les relations avec les collègues, les subordonnés et les supérieurs, le prestige, la sécurité de l'emploi, la rémunération » (Roussel, 2000, p.6). La seconde catégorie regroupe des facteurs qui apportent de la satisfaction et sont à l'origine d'une attitude positive vis-à-vis de l'emploi. Ceux-là amèneraient en effet « l'individu à faire les efforts pour satisfaire les besoins auxquels ils correspondent » (Roussel, 2000, p.6) et c'est en ce sens qu'ils sont motivateurs du comportement. Ces facteurs sont listés par Herzberg : « les accomplissements (réalisation d'un travail bien fait), la reconnaissance des accomplissements, le travail proprement dit (objet du travail), la responsabilité, la promotion ou avancement, la possibilité de développement » (Roussel, 2000, p.6).

Notons que cette théorie, et la distinction qu'elle opère entre deux grandes catégories de facteurs, amène également, dans le regroupement des facteurs au sein de ces catégories, une distinction fondamentale : les facteurs d'hygiène sont fondamentalement **extrinsèques**, étant principalement liés à la qualité de l'environnement ou aux conditions dans lesquelles le travail s'opère, tandis que les seconds sont souvent **intrinsèques**, étant associés au rapport entre l'individu et son travail, l'intérêt qu'il a pour celui-ci, les responsabilités ou la reconnaissance qu'il en retire (Louart, 2002).

En résumé, pour Herzberg, selon Toulouse et Poupart (1976), « ce qui motive l'individu à travailler c'est le désir de combler tous les facteurs de motivation en s'assurant que les facteurs d'hygiène sont à un niveau jugé acceptable par l'individu: une expérience de travail motivante produira chez l'individu une satisfaction […]. Par exemple, l'individu sera motivé d'abord et avant tout par la nature du travail qu'il fait, mais cette motivation pourrait être entravée s'il ne retire pas un salaire qu'il juge acceptable ». Herzberg incite alors à l'enrichissement des tâches et du travail, préconisant d'intégrer les facteurs de motivation dans l'emploi.

Les théories « du contenu » ont permis de mettre en évidence le fait que la motivation n'est pas une caractéristique de l'individu (qui serait motivé « par nature »), mais bien que celle-ci s'établit en référence à des éléments internes ou externes : une personne n'est jamais motivée en soi, elle est motivée « par » ou « pour » quelque chose. Toutefois, les limites de ces théories sont qu'elles considèrent bien souvent la motivation comme un « état stable » (Taskin & Dietrich, 2020) et qu'elles ne s'intéressent pas à la manière dont les comportements se construisent et se nourrissent.

Les théories s'intégrant dans la perspective du processus rompent avec cela en ce sens qu'elles s'appliquent à comprendre le processus de construction de la motivation, l'individu y étant un acteur capable de poser des choix, de raisonner et portant ses propres spécificités et aspirations (Taskin & Dietrich, 2020). Ces théories révèlent également le caractère dynamique de la motivation, celle-ci pouvant varier selon les situations, le contexte, mais également selon la perception que l'acteur a de ceux-ci.

La théorie des attentes de Vroom (1964) expose ainsi que la motivation est suscitée et nourrie par la perception qu'a l'individu du résultat qu'il pourra obtenir de son action. L'acteur évalue la probabilité qu'il a d'atteindre une performance et d'en tirer une récompense (Taskin & Dietrich, 2020). Relever ce modèle basé sur les attentes, en ce qu'il a été repris et perfectionné ensuite, permet notamment de comprendre l'établissement de modes de rémunération basés sur la performance (Roussel, 2000).

Soulignons par ailleurs, parmi le large éventail des théories du processus, **la théorie de l'équité d'Adams (1963),** laquelle s'avère particulièrement intéressante lorsqu'il s'agit d'évaluer la qualité de systèmes de rémunération. En effet, selon cette théorie, l'individu effectue une comparaison entre ses contributions – c'est-à-dire ses efforts, ses résultats, ses performances, ainsi que son niveau de compétence ou d'ancienneté – et les avantages qu'il obtienne en retour et du fait de son emploi, tel que le salaire, le statut, les conditions de travail, la reconnaissance ou encore une promotion. Il compare ensuite le ratio obtenu suite à cette première comparaison

avec le ratio contributions-rétributions qu'il perçoit chez d'autres membres de l'organisation (équité interne) et en dehors de l'organisation (équité externe). S'il considère que le ratio obtenu de cette seconde comparaison est juste, il éprouve un sentiment d'équité : « les avantages qu'il retire de son emploi (salaire…), relativement à ses contributions (efforts) sont justes au regard des avantages et contributions des personnes avec lesquelles il se compare » (Roussel, 2000, p.9). Au contraire, si ce second ratio n'est pas juste à ses yeux, il aura alors un sentiment d'iniquité et d'insatisfaction. Ce sentiment d'iniquité agit comme une dissonance cognitive (Festinger, 1957), un écart entre ce qui est perçu et ce qui est désiré, et donc comme une source de tension, laquelle pousse à l'action. L'individu est motivé par le fait de réduire cette tension et adopte, dans ce but, des comportements, des stratégies, qui peuvent prendre plusieurs formes (Roussel, 2000) :

- Modifier ou diminuer ses contributions (réduire ses performances, ses résultats p. ex.) ;
- Augmenter ses rétributions (en demandant une promotion ou une augmentation p. ex.) ;
- Demander une mutation ou, plus extrême, quitter l'organisation ;
- Modifier sa perception de la situation (réévaluer psychologiquement et relativiser ses contributions et ses rétributions) ;
- Prendre de nouvelles personnes comme points de comparaison.

Notons que le processus de comparaison décrit ci-dessus est extrêmement subjectif, mais qu'il est cependant essentiel pour comprendre et expliquer certaines attitudes adoptées dans les organisations. Il apparait alors comme étant fondamental, notamment lorsqu'il s'agit de concevoir l'organisation et la distribution du travail, mais aussi dans l'élaboration ou la révision de système de rémunération et de rétribution.

Plus récemment, ont émergé parmi les théories « du processus » des approches s'intéressant aux buts poursuivis et à l'effet de ces buts sur le comportement de l'individu, davantage qu'au processus déterminant les choix des acteurs (Taskin & Dietrich, 2020). Dans ces approches, les buts doivent être clairs, bien documentés, en d'autres termes, ils doivent « faire sens » au risque de ne pas être motivants. Soulignons que ces approches sont fortement liées à la pratique managériale et associées au management par objectifs (Taskin & Dietrich, 2020).

Ces nouvelles approches, dites *autorégulationnistes*, ont par ailleurs en commun qu'elles intègrent une forme de *feedback* du comportement et du contexte sur les attitudes des personnes, et mettent un accent plus prononcé sur les motivations les plus intrinsèques là où les théories plus anciennes tendaient à inclure, comme véritables facteurs de motivation, des aspects fortement extrinsèques.

Citons dans ce cadre **la théorie de l'autodétermination (Deci & Ryan, 1991)** laquelle établit le postulat que les individus cherchent avant tout à être à l'origine de leurs comportements. Cette dernière s'appuie, entre autres, sur la théorie de l'évaluation cognitive (Deci et Ryan, 1985), laquelle a ceci en commun avec le modèle bi-factoriel d'Herzberg qu'elle considère que les individus sont motivés par la satisfaction de besoins psychologiques supérieurs, intrinsèques, à savoir les besoins de compétences et de maitrise de son environnement (Roussel, 2000). Cette approche met toutefois en évidence une forme de perméabilité entre les

motivations intrinsèques et extrinsèques, évoquant un « processus « d'internalisation » lorsque les renforcements reçus importent pour l'image de soi et un processus « d'intégration » lorsque l'individu perçoit les comportements à émettre comme importants en soi du point de vue de ses propres objectifs et valeurs » (Gilibert et al., p.4). Ainsi, si un facteur de motivation est d'abord d'origine extrinsèque (un horaire imposé par exemple), un individu peut l'intérioriser au point que cette régulation revêt une importance pour lui au-delà de la contrainte (mauvaise image de soi en cas de retard). L'ensemble des motivations émanant de l'individu, soit parce qu'elles lui sont fondamentalement intrinsèques, soit parce qu'il les a intériorisées, constitue ce que l'on appelle la « motivation autonome ».

La théorie de l'autodétermination distingue trois états (cf. annexe 2) qui peuvent être classés selon un continuum d'autodétermination (Roussel, 2000) : la *motivation intrinsèque* lorsque l'individu est motivé par des besoins de compétences et d'autodétermination, la *motivation extrinsèque* lorsque l'individu agit pour des raisons instrumentales (telles que le salaire, le bien-être matériel…) et *l'amotivation* « lorsque le travail n'est plus fait que par résignation, de manière mécanique, sans percevoir le lien entre ses efforts et ses résultats » (Taskin & Dietrich, 2020, p.108).

Pour conclure, notons que si la pléthore de théories sur la motivation et la satisfaction au travail rendent compte de la complexité de la thématique, celles-ci sont néanmoins complémentaires, trouvant leur intérêt dans des situations diverses. Relevons par ailleurs que, pour tenter d'appréhender les origines du comportement humain, ces théories se sont complexifiées au fil du temps intégrant chaque fois davantage de facteurs et de paramètres, les rendant difficilement maniables. Cela étant, soulignons que ces théories ont progressivement mis en évidence des facteurs de motivation de plus en plus intrinsèques favorisant l'émergence de la question du « sens » dans l'organisation et l'accomplissement du travail, et substituant à la notion de motivation celle d'**implication** s'agissant alors de capter l'énergie des individus et de la gouverner pour la mettre au service des buts de l'organisation (Taskin & Dietrich, 2020).

2. La motivation des fonctionnaires

Dans le champ d'étude de la motivation au travail ont émergé des recherches sur les motivations spécifiques des agents publics, tentant d'expliquer les leviers motivationnels des individus qui composent les organisations de ce secteur et de démontrer que ceux-ci disposeraient de caractéristiques motivationnelles particulières qui justifieraient leur engagement au sein des organisations publiques, mais également que ces derniers acceptent des rémunérations en deçà du niveau auquel ils auraient pu prétendre dans le secteur privé (Lemoyne, 2019).

Ainsi a vu le jour le concept de « Public service motivation » (MSP). Perry et Wise (1990) décrivent la motivation à l'égard du secteur public comme « la prédisposition d'un individu à réagir à des mobiles liés principalement ou uniquement aux institutions et aux organisations publiques » (Perry & Wise, 1990, p.368).

Cette motivation pour le service public est donc une forme de motivation intrinsèque, dont les leviers ne sont pas matériels ou liés au statut, mais qui résulte de la participation du travailleur a une activité à laquelle il accorde une valeur en soi (Lemoyne, 2019).

Il s'agira, pour reprendre la catégorisation des modèles de motivation exposée ci-devant, d'une approche de la motivation par *les besoins* (Desmarais & Edey Gamassou, 2012). Rompant avec les théories du choix rationnel selon lesquelles l'individu cherche son intérêt, la motivation à l'égard du service public se distingue par son caractère altruiste et pro-social (Emery, 2012), il s'agit en ce sens d'une forme d'engagement envers les missions de l'organisation.

Utilisée dans une approche de la performance des organisations, la conceptualisation de la MSP renvoie à l'adéquation individu-organisation. Elle est prise en considération dans les processus de recrutement et de sélection, et sert d'élément de mobilisation pour l'atteinte d'objectifs communs (Desmarais & Edey Gamassou, 2012). Certaines recherches tendent par ailleurs à démontrer qu'une motivation de service public forte parmi les agents d'une institution est liée à une efficience interne plus élevée (Ritz, 2009).

Les études sur le concept de la motivation de service public tendent aussi à montrer que celui-ci serait universel, adoptant une vision large de la notion de *service public*, l'étendant à toutes activités considérées comme d'intérêt commun, de manière à ce que les différences dans la définition du secteur (d'un pays à l'autre par ex.) ne puissent pas s'opposer à la généralisation du concept (Desmarais & Edey Gamassou, 2012).

Dans l'échelle de mesure développée par Perry, la motivation de service public s'articule autour de quatre dimensions, à savoir : « l'attirance pour l'élaboration des politiques publiques, la défense de l'intérêt public et le sens civique, la compassion, et l'esprit de sacrifice » (Houdeghem & Vandenabeele, 2005, pp.468-469).

Si la notion de MSP se veut universelle, notons que ce qu'elle recouvre varie toutefois « selon les pays ou les régions » (Houdeghem & Vandenabeele, 2005, p.479). Ainsi, la prégnance de l'une ou l'autre des dimensions ci-dessus, ainsi que les sous-dimensions qu'elles englobent, diffèrent selon le pays où l'on se situe[2]. Ceci appuie la position selon laquelle la motivation ne serait pas nécessairement inhérente aux individus, mais plutôt qu'elle se forgerait au sein même des institutions. Ainsi, si la tradition bureaucratique de l'administration, l'image ou la représentation du service public, diffèrent d'un endroit à l'autre du globe, la motivation de service public diffère elle aussi.

Relevons pour terminer que, même si le concept de motivation à l'égard du service public a été démontré, les agents du secteur public n'en sont pas moins motivés par divers critères qui ne sont pas inhérents ou propres au seul service public, tels que les conditions de travail, la sécurité d'emploi, la possibilité d'innover ou encore l'indépendance et le développement personnel (Emery, 2012).

[2] Par exemple, « l'intérêt public » recouvre des sous-dimensions différentes selon que l'on soit aux USA ou aux Pays-Bas. Aux États-Unis, cet intérêt sera orienté vers la communauté, là où aux Pays-Bas, celui-ci se tournera davantage vers l'intérêt national.

C. Rémunération et conditions de travail

Dans cette section, nous aborderons la notion de rémunération ainsi que ses éléments constitutifs dans une perspective large intégrant la notion de conditions de travail, puis, nous passerons en revue les spécificités de la rémunération au sein du secteur public.

1. La notion de rémunération

Dans son sens premier, la rémunération équivaut à « l'argent reçu pour prix d'un service, d'un travail » (Le Petit Robert en ligne, n.d.). Or, cette définition ne recouvre que la dimension monétaire, là où la notion de rémunération s'étend bien au-delà.

De manière plus générale, la rémunération peut être définie comme « la contrepartie de l'exécution de la prestation de travail » (SPF Emploi, Travail et Concertation sociale). Si cette définition se révèle bien plus large, elle traduit en revanche plus finement les contours parfois flous de cette notion. En effet, la rémunération est un concept « valise » englobant une multitude de facettes.

En tête de liste de ces facettes, on retrouve d'abord la *rémunération directe*. Celle-ci regroupe les éléments les plus évidents et communs lorsque l'on évoque la notion de rémunération, tels que le salaire de base, le salaire de performance ou les primes fixes et variables.

La rémunération s'étend par ailleurs aux avantages dits « extra-légaux ». On parle également aujourd'hui, dans l'architecture de la rémunération, de « *périphériques* » (Taskin & Dietrich, 2020, p.168). Ces périphériques peuvent être :

- Immédiats ou différés (intéressement, participation, actionnariat) ;
- Rapprochés, souvent en nature (frais ou avantages tels que voiture, téléphone, tickets restaurant …) ;
- Éloignés (complément retraite, mutuelle, assurances …) (Taskin & Dietrich, 2020).

La principale caractéristique de ces périphériques est que ces derniers sont évaluables en argent, on les assimile ainsi souvent à des avantages « financiers » (Auquier & Denayer, 2023, p.93).

Néanmoins, l'architecture classique des systèmes de rémunération, telle que décrite ci-dessus, en ce qu'elle n'aborde que les aspects monétaires ou, de près ou de loin, financiers, semble insuffisante pour appréhender de manière complète la complexité de la notion et les interconnections entre la rétribution, les avantages et les conditions ou l'environnement dans lequel s'effectue le travail.

C'est en réaction à ce constat qu'a émergé **le modèle du package salarial** (Nils et al., 2015, dans Taskin & Dietrich, 2020). Celui-ci prend davantage en considération la dimension humaine dans la conception d'un package salarial complet, et assimile ainsi certains éléments liés au contexte, aux conditions de travail ou la perception de son emploi par le travailleur, à des formes de rémunération, donnant alors au concept une définition plus large encore (cf. annexe 3).

Le modèle distingue les composants de la rémunération selon leur caractère plus ou moins tangible. Ces composants y sont classés dans deux catégories :

- la rémunération extrinsèque comprenant assez classiquement les formes de rétributions directes et indirectes, les plus tangibles (salaire fixe, variable et avantages) ;
- et la rémunération intrinsèque, moins tangible, laquelle « *désigne la rétribution non-pécuniaire* » (Taskin & Dietrich, 2020, p.169).

Cette deuxième catégorie se subdivise en cinq composantes : l'équilibre vie privée-vie professionnelle (télétravail, lieux de détente, horaire …), la reconnaissance (verbale ou symbolique), les opportunités de carrière (formation, tutorat …), le sens au travail et les conditions environnementales de travail (signes statutaires, bureau …) (Taskin & Dietrich, 2020).

La force de ce modèle est qu'il intègre, comme des parties intégrantes de la rémunération, dans un ensemble cohérent, des aspects ayant trait à la perception du travailleur, à la reconnaissance ou au sens, mettant en lumière le fait que les rétributions du travail ne sont pas toujours financières et n'ont pas nécessairement besoin de l'être.

Cette approche intégrée reconnaît par ailleurs que la rémunération et les conditions de travail ne sont pas des entités distinctes, mais plutôt des éléments interconnectés qui façonnent l'expérience globale des employés au sein de l'organisation.

2. La rémunération dans le secteur public

Si la rémunération est considérée comme un élément fondamental, central, de la relation de travail, celle-ci, quoiqu'elle n'en soit pas moins importante, ramenée au contexte de la fonction publique, présente néanmoins quelques spécificités.

Pour commencer, soulignons **la différence de terminologie** lorsqu'il s'agit de qualifier la rémunération dans le secteur public. En effet, comme le précisent Audier et al. (2015), « signe de leur spécificité eu égard aux salariés du privé, les agents titulaires de la fonction publique perçoivent non pas un salaire (rémunération contractuelle contrepartie du travail dans le cadre d'un échange marchand) mais un *traitement*, associé à leur statut, qui leur permet d'assurer les missions dont ils ont la charge » (p.124).

Dès lors, dans les statuts, et y compris en droit belge, la contrepartie du travail des agents est qualifiée de « traitement ». Ce traitement est entièrement conditionné par divers critères relatifs à l'emploi occupé par l'individu, la « fonction », ainsi que, de manière automatique, par son ancienneté.

Une autre particularité de la rémunération des fonctionnaires, et non des moindres, est **l'absence de négociation** et **son caractère impersonnel**.

En effet, là où, dans le secteur privé, c'est le contrat de travail qui est la source d'obligations pour les deux parties – le travailleur et l'employeur – et donc à ces dernières de négocier et de déterminer entre elles les termes de leur accord, dans le secteur public, les rémunérations sont déterminées (presque) de manière totalement unilatérale par l'autorité. Dans le public, les

membres du personnel n'ont aucune marge pour négocier leur salaire, celui-ci s'inscrira d'office dans une échelle de traitement, laquelle sera fonction de son grade et de son diplôme. « Ce système de rémunération est dicté par les fondements de la fonction publique : l'égalité à situation identique et la prévention de tout favoritisme répondent au souci constant d'impersonnalité qui caractérise les carrières sous statut » (Holcman, 2007, p.411). Dans le public, la rémunération est impersonnelle, elle ne dépend pas de l'individu, msais de règles générales applicables à tous ; dans le secteur marchand en revanche, « c'est la liberté [des deux parties contractantes] qui prévaut » (Holcman, 2007, p.411) et chacun, individuellement, est incité à tirer la meilleure rémunération selon la rareté de ses compétences sur le marché du travail, son expérience ou sa productivité potentielle.

Ce constat est toutefois à nuancer pour plusieurs raisons. D'abord, parce que dans le secteur privé, bien que la négociation soit possible, les contrats de travail contiennent généralement un ensemble de conditions que les travailleurs ne peuvent qu'accepter (ou refuser) en bloc, ces contrats ressemblent dès lors plus à des contrats d'adhésion qu'à des accords conclus de manière véritablement négociée. Ensuite, parce que les États fixent souvent des planchers, des salaires minimaux (Holcman, 2007), et que les rémunérations sont en outre négociées par secteur en commission paritaire. Enfin, parce que, bien que le rôle des syndicats soit légèrement différent entre secteur privé et public, la négociation et la pression syndicales existent malgré tout bel et bien dans la fonction publique.

Pour poursuivre, relevons que les règles encadrant la rémunération au sein du secteur public et l'emploi statutaire plus précisément présentent cette particularité, nous l'avons vu précédemment, de s'inscrire dans **une logique de « carrière »** (Audier, et al., 2015).

En effet, le membre du personnel y est sélectionné sur base d'un concours, il prend ensuite rang au sein d'un cadre déterminé et y évolue (ou est censé y évoluer du moins) pécuniairement et fonctionnellement d'une manière relativement rectiligne. À son entrée en service, l'agent est nommé à un grade (lequel est souvent fonction de son diplôme), et c'est à ce grade qu'est attachée une échelle de traitement, laquelle est subdivisée en échelons que l'on gravit avec l'ancienneté.

Cette logique de carrière, relativement rectiligne suivant l'ancienneté, ainsi que l'importance qui est donnée au diplôme, constituent sans doute des héritages wébériens. En effet, rappelons que, dans la conception de Max Weber, la qualification professionnelle du fonctionnaire est attestée par le diplôme, et que l'agent y est ensuite payé de manière fixe suivant son rang hiérarchique, son avancement de carrière étant déterminé par son ancienneté (Weber, 1995).

Ces logiques ont conditionné et sous-tendent encore aujourd'hui la fixation du traitement des agents de la fonction publique belge. Les emplois sont répartis par niveau de diplôme (master, bachelier, secondaire supérieur ou aucune exigence de diplôme) (Bosa Belgium - SPF Stratégie et Appui, 2024). Au sein de ces niveaux, les emplois sont encore répartis par grade, et ces grades donnent droit à l'une ou l'autre échelle de rémunération. Dès lors, autrement que par l'ancienneté, l'agent ne dispose que de peu de possibilités d'évolution pécuniaire. S'il veut se voir attribuer le bénéfice d'une échelle plus élevée, celui-ci doit entreprendre des démarches lui

permettant d'atteindre un grade ou un niveau supérieur : promotion, accession au niveau supérieur, etc. (statuts des agents fédéraux et des entités fédérées belges)[3]. Ces démarches sont largement encadrées réglementairement, s'inscrivant elles aussi dans une logique de concours auquel l'agent doit être lauréat (Audier et al., 2015).

Pour conclure, les caractéristiques de la rémunération des membres du personnel de la fonction publique telles qu'exposées ci-dessus mettent en évidence des principes fondamentaux d'égalité de traitement devant offrir une protection contre l'arbitraire. La logique de carrière ainsi que la stabilité de l'emploi garantie par le statut participent par ailleurs grandement au package global de la rémunération des fonctionnaires. Cependant, ces mêmes caractéristiques induisent en elles-mêmes les conditions d'un environnement dans lequel l'individu, ses spécificités et sa productivité ne sont – et ne peuvent être – que très peu prises en considération dans le traitement qui lui est réservé.

3. Méthodologie

Notre analyse se fonde sur une compilation et un croisement des données pertinentes issues de la littérature et des recherches scientifiques dans les domaines de la rémunération, de la motivation, des sciences administratives et du management des ressources humaines, notamment dans le contexte spécifique des organisations publiques.

Bien qu'un accent y sera mis afin d'investiguer pleinement notre question de recherche, notre travail ne se restreindra pas à la littérature existant sur le secteur public car il mobilisera également les connaissances acquises sur base d'études réalisées sur d'autres secteurs (associatif, privé p.ex). Aussi, ce mémoire ne se cantonnera pas à la littérature belge, bien que certains articles mobilisés en soient issus et que les données apportées par ces derniers puissent être éclairantes quant à notre domaine d'étude, mais se référera à une littérature internationale, anglo-saxonne (USA, Grande Bretagne, …), mais également européenne (France, Suisse, Danemark, Pays-Bas, …). Ainsi, certaines recherches croisant des données internationales quantitatives avec des observations qualitatives plus localisées, et des études statistiques collectant et analysant des données internationales seront également utilisées, tant les éléments qu'elles apportent peuvent être pertinents pour l'analyse du thème qui est le nôtre.

Ce faisant, nous tenterons de répondre, en plusieurs temps, à notre question de recherche.

D'abord, nous analyserons le rôle de la rémunération et l'influence des rétributions monétaires, sur la motivation au travail d'une manière générale, sans encore prendre en considération le cas particulier de la fonction publique, les découvertes dans cette matière pouvant fortement éclairer les questions que nous posons dans le contexte spécifique que nous étudions.

[3] Arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat (MB du 08/10/1937), arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1996 portant statut des agents des Services du Gouvernement de la Communauté française (MB du 29/08/1996), …

Ensuite, nous amènerons des éléments sur la place qu'occupe la rémunération dans la motivation des fonctionnaires de manière à situer les dynamiques sous-tendant la motivation des agents publics en matière de salaire et de gratifications pécuniaires. Nous mobiliserons pour ce faire les recherches sur les motivations et les valeurs des agents du secteur public.

Enfin, nous évaluerons comment les caractéristiques spécifiques des systèmes de rémunération des fonctionnaires, du format « à l'ancienneté » le plus classique jusqu'aux plus « modernes » inspirés des pratiques du New Public Management, peuvent influencer la motivation au travail.

4. Analyse et résultats

A. La rémunération, une source de motivation ?

Avant de s'intéresser au lien qui peut exister entre la rémunération et la motivation dans le cas spécifique des agents de la fonction publique, il convient de s'interroger sur le lien entre ces deux notions dans une perspective plus générale, c'est-à-dire pour les travailleurs de tous les secteurs, au-delà du service public en particulier.

S'interroger sur le lien entre la rémunération et la motivation au travail revient, d'une certaine manière, à soulever la question bien plus profonde de la relation entre l'Homme et le travail, et celles des raisons qui poussent les individus à exercer une activité professionnelle. Bien sûr, l'emploi, par sa valeur instrumentale, permet aux individus de subvenir à leurs besoins, mais, fort heureusement, l'on sait aujourd'hui que le salaire n'est pas le seul et unique incitant à l'action de travail et qu'au contraire, bien d'autres paramètres entrent en ligne de compte (réalisation de soi, statut, autonomie, passion …). Alors quel impact peut avoir la rémunération sur la motivation des travailleurs ?

Dans le taylorisme, l'incitation économique est la seule source d'implication des travailleurs et, la rémunération au rendement constitue dès lors la voie royale pour s'assurer de leurs efforts (Maugeri, 2013). Dans ce courant de pensée, la motivation au travail n'est qu'extrinsèque. Cependant, nous l'avons vu, les théories de la motivation se sont progressivement développées, diversifiées et complexifiées pour tenter d'appréhender mieux le concept de motivation, mais également ses liens avec les systèmes de rémunération.

Déjà en 1959, Frederick Herzberg, avec sa théorie bi-factorielle (que nous avons abordée dans le chapitre 2, section B.1), ne classait pas le salaire comme une source de motivation, mais plutôt comme un facteur d'hygiène qui produit au mieux de l'indifférence s'il est rempli et, au pire s'il est absent, de l'insatisfaction et de la démotivation. En effet, « ce n'est pas parce que trop peu d'argent peut irriter et démotiver que de plus en plus d'argent apportera une satisfaction accrue, et encore moins une motivation accrue » (Kohn, 1993).

Cela étant, rappelons que l'étude du champ de la motivation n'est pas indépendante des préoccupations managériales, s'agissant souvent de répondre à la question de « Comment motiver ses employés ? » et par-là même, d'une part, de canaliser l'énergie des travailleurs en vue de l'orienter vers un but déterminé (et donc susciter de la « performance ») et d'autre part

d'améliorer le bien-être (au travers de la notion de « satisfaction »). Dès lors, analyser l'impact des rémunérations sur la motivation, c'est aussi voir en quoi la rémunération peut servir à motiver les individus et ainsi, à améliorer leurs performances et leur satisfaction. Soulignons néanmoins à cette occasion que le lien entre motivation ou satisfaction, d'une part, et performance, d'autre part, est loin d'être établi (Forest, 2008).

Si la rémunération est une source de motivation, il devrait être possible d'observer une augmentation de la motivation dès lors que la rémunération augmente, autrement dit une forme de corrélation entre la hausse de la rémunération et la hausse de la motivation.

C'est basé sur cette hypothèse que, dans l'esprit des théories du choix rationnel, des systèmes de rémunération récompensant la performance ont vu le jour. Ceux-ci sont basés sur le principe d'« un enchainement causal entre le processus motivationnel, le niveau des efforts déployés dans le travail, le niveau des performances réalisées, les récompenses attribuées et la satisfaction au travail » (Roussel, 2000, p. 11). Dans ces systèmes, il s'agit alors d'utiliser la rémunération additionnelle comme un incitant ; la possibilité d'une prime agira comme une source de motivation, poussera l'individu à déployer des efforts plus importants pour l'obtenir et permettra ainsi de réaliser de meilleures performances. De cette manière, les travailleurs sont encouragés à se dépasser, et l'organisation récompense financièrement les plus méritants.

Rappelons toutefois à ce sujet les apports de la théorie des attentes de Vroom (1964) laquelle met en évidence le fait que l'individu doit s'estimer capable d'atteindre les résultats souhaités (expectation), anticiper que ces résultats lui donneront droit à une récompense (instrumentalité) et accorder de la valeur à ladite récompense (valence). Dans cette approche, ces trois conditions doivent être remplies pour que la récompense ait une incidence sur la motivation. Ainsi, si le niveau des performances attendu est trop élevé (ce qui peut être le cas quand le management fixe unilatéralement les objectifs dans une logique « top-down »), si le lien entre les efforts et la récompense n'est pas clair (mauvaise compréhension, mauvaise communication), ou si l'individu n'accorde pas d'intérêt à la somme d'argent supplémentaire, la mesure n'aura aucun effet sur la motivation.

En outre, dans le modèle de Vroom, la récompense ne doit pas forcément être de nature extrinsèque, mais également intrinsèque, ce modèle considérant les motivations intrinsèques et extrinsèques comme additionnelles (Forest, 2008). Ainsi, la seule récompense financière accordée lorsque le comportement produit les résultats attendus ne suffit pas, et un système de rémunération qui se veut « motivant », mais qui est conçu isolément sans tenir compte des aspects intrinsèques ne pourrait pas fonctionner de manière optimale.

Cela étant, les systèmes de motivation fondés sur l'incitation financière, accordant une rémunération variable basée sur la performance (récompense conditionnelle), ont été largement étudiés et, si ceux-ci bénéficient d'une efficacité théorique présumée, les résultats des recherches menées à leur endroit ont fait apparaitre des conclusions qui peuvent sembler profondément contre-intuitives.

Pour commencer, notons les travaux d'Edward L. Deci et Richard Ryan et les apports de la théorie de l'autodétermination en la matière. Ces travaux mettent en lumière une corrélation

négative entre la motivation et les rémunérations variables. Plus précisément, ils font émerger la conclusion que « les récompenses extrinsèques peuvent avoir des effets délétères sur la motivation intrinsèque des individus » (Deci & Ryan, 1985, p.45). Ainsi, lorsqu'une personne est motivée par le travail en lui-même, c'est-à-dire qu'elle présente un intérêt pour la tâche en tant que telle, et qu'une récompense monétaire pour accomplir ladite tâche est introduite, une baisse de sa motivation intrinsèque pourra être observée (Deci, 1971 ; Deci et al., 1999). Largement réitérées, les études sur l'influence des récompenses financières (motivation extrinsèque) sur la motivation arrivent généralement à la même conclusion : celle « que tout système de paiement conditionnel tend à saper la motivation intrinsèque » (Deci & Ryan, 1985, p.299).

Cet effet, aussi appelé effet d'éviction (*crowding-out*) de la motivation intrinsèque (Frey & Jegen, 2001), met en évidence le fait que les motivations intrinsèques et extrinsèques ne sont pas additionnelles (comme mentionné supra), mais plutôt complémentaires (Forest, 2008). Il ne suffit dès lors pas d'augmenter la motivation extrinsèque (par la rémunération par ex.) pour que la motivation globale augmente dans la mesure où l'augmentation de la motivation extrinsèque peut porter atteinte à la motivation intrinsèque, et par là même à la motivation globale. Ainsi en est-il lorsqu'une rémunération variable à la performance est introduite pour la réalisation d'une tâche envers laquelle l'individu est intrinsèquement motivé, l'attention se focalise alors sur la récompense plutôt que sur le plaisir d'agir, ce qui peut augmenter le sentiment de contrôle, mais également rendre l'activité moins désirable (Kohn, 1993).

Outre l'effet d'éviction, soulignons que si les primes parviennent à augmenter les performances, elles n'y parviennent que de manière temporaire, et ne réussissent pas à modifier durablement les comportements (Kohn, 1993). Les motivations extrinsèques engendrent du mouvement, mais pas de changement, elles ne modifient pas les schémas qui induisent les comportements des acteurs : elles ne créent pas d'engagement durable.

Enfin, relevons que si, en effet, les primes de résultats peuvent augmenter la quantité des performances, le constat n'est pas aussi favorable lorsque l'on prend également en considération la qualité des performances obtenues (Gagné & Forest, 2008), la diminution de la collaboration entre les membres d'une équipe (White & Sheldon, 2014) ou la santé des travailleurs (Parker et al., 2019).

Selon Alfie Kohn (1993), il y a six raisons pour lesquelles les systèmes basés sur les récompenses financières ne peuvent pas fonctionner :

1. *Le salaire n'est pas un facteur de motivation*. Malgré le présupposé selon lequel l'argent est une considération primordiale pour tout le monde, celle-ci n'arrive qu'en 5^{e} ou 6^{e} place dans la liste de ce qui intéresse les gens. Dès lors, pour que le salaire soit une variable véritablement motivante, il faudrait au moins que celle-ci soit utilisée auprès de publics qui y sont plus sensibles que d'autres.

2. *Les récompenses punissent*. En effet, les récompenses sont coercitives, elles obligent l'individu à adopter certains comportements et sont, en ce sens, extrêmement similaires aux punitions : elles sont « manipulatrices » et donnent un sentiment de contrôle qui ne répond pas

aux besoins d'autonomie et de progrès. Par ailleurs, ne pas recevoir la récompense espérée produit le même effet chez les travailleurs que la punition (démoralisation).

3. *Les récompenses rompent les relations*, elles détruisent la coopération, chacun œuvrant pour son propre bénéfice plutôt que pour des fins collectives. Elles induisent une concurrence entre coéquipiers, et ce d'autant plus que le nombre de primes à distribuer est limité et que leur remise est largement communiquée.

4. *Les récompenses ignorent les raisons,* c'est-à-dire qu'elles induisent un système qui ne s'intéresse pas aux problèmes à l'origine, par exemple, des baisses de production ou des résultats inférieurs, et, plutôt que de résoudre chaque problématique avec une solution appropriée (formation du personnel, structure de communication plus efficace …), elles ne font qu'apporter une stimulation temporaire qui n'apporte pas de changement significatif. Par ailleurs, les managers qui exercent leur métier dans une organisation présentant un mode de rémunération à la performance auraient tendance à faire preuve de moins de leadership, ces derniers se reposant sur l'incitation financière pour régler les soucis ou améliorer le système au lieu de générer des stratégies d'adaptation.

5. *Les récompenses découragent la prise de risques*, elles incitent les individus à adopter uniquement les comportements attendus ou des attitudes calculatrices en les poussant à s'interroger sur ce qu'ils obtiendront en réalisant telle ou telle tâche, plutôt que d'encourager la créativité et l'exploration.

6. *Les récompenses sapent l'intérêt*. Nous l'avons vu, les récompenses (motivations extrinsèques) peuvent porter atteinte aux motivations intrinsèques en ce qu'elles focalisent l'attention sur ce que le travailleur pourra gagner s'il fait un bon travail plutôt que sur le plaisir à faire ce travail en lui-même.

Ainsi, la rémunération, seule, ne semble pas pouvoir améliorer la motivation, dans la mesure où son augmentation n'induit pas de hausse conjuguée de la motivation. Cela étant, ce constat ainsi que les développements ci-dessus restent néanmoins à nuancer.

Une étude plus récente montre que des augmentations de la rémunération (récompenses) peuvent augmenter la motivation sans produire les effets négatifs décrits ci-dessus lorsqu'il s'agit de réaliser des tâches simples ou mécaniques (Deci, 2001). En effet, « il est clair que les récompenses ne sapent pas la motivation intrinsèque des gens pour les tâches ennuyeuses, car il n'y pas ou peu de motivation intrinsèque à saper » (Deci, 2001, p14). Une distinction peut alors être opérée entre tâches complexes, impliquant créativité et réflexion, et tâches simples, de nature mécanique ou routinière. Dans la mesure où ces dernières ne sont pas, en elles-mêmes, intéressantes, l'introduction d'une rémunération à la performance ne peut porter atteinte à l'intérêt qu'on leur porte et peut se révéler un bon moyen de motivation du personnel dont la quasi-totalité des tâches est de cette nature (Laroche, 2021).

Par ailleurs, d'autres recherches montrent que si, comme nous l'avons vu, la rémunération flexible n'augmente pas la motivation, la rémunération fixe et les augmentations de cette rémunération peuvent quant à elles avoir une influence positive sur la motivation et la

satisfaction dès lors que cette rémunération et ses augmentations sont **individualisées** et qu'**elles prennent en compte les efforts personnels** (Roussel, 1995). En effet, « lorsqu'un lien est perçu par l'individu entre ses efforts et ses performances d'une part, ses performances et l'augmentation de sa rémunération fixe d'autre part » (Roussel, 1995, p.709), l'individu peut être motivé et satisfait dans la mesure où il se sent équitablement traité.

En outre, certaines recherches tendent à montrer que la rémunération fixe (et son « paramétrage » : augmentation, ajustement…), en ce qu'elle peut être ressentie par l'individu comme un indicateur de la reconnaissance de l'organisation envers lui et son travail (« soutien organisation perçu »), peut jouer un rôle positif sur la motivation autonome (Roussillon Soyez et al., 2017). Ainsi, **la rémunération** pourrait avoir une influence positive sur la motivation, dans la mesure où elle représente **un vecteur de la reconnaissance au travail**, ceci rejoignant les travaux autour des pratiques de reconnaissance au travail comme moyen d'augmentation de la motivation intrinsèque ainsi que la *Motivation Crowding Theory* (Frey & Jegen, 2001) et l'effet de *crowding in* selon lequel, les motivations intrinsèques et extrinsèques étant complémentaires, celles-ci peuvent s'alimenter l'une l'autre tant qu'elles ne se nuisent pas (par l'effet contrôlant de la rémunération conditionnelle, par exemple, lequel produit l'effet d'éviction détaillé précédemment) (Roussillon Soyez et al., 2017).

Si ces constats sont plus encourageants, ils montrent néanmoins à quel point il peut être complexe de mettre en place un système de rémunération qui soutienne la motivation au travail.

Selon Edward Lawler (1987), un système de rémunération efficient, bien aligné avec la stratégie de l'institution, pourra avoir des impacts positifs sur son efficacité, notamment sur l'attraction et la rétention du personnel, la culture organisationnelle, la définition et le renforcement de la structure de l'organisation, les coûts, mais également sur la motivation et la performance pour autant qu'un ensemble d'éléments soit minutieusement pris en compte. Par exemple, si l'objectif de l'organisation est la productivité, un système de récompense collective tend à encourager la coopération et l'adhésion des employés.

En résumé, il apparait que la rémunération, lorsqu'elle est prise à part, ne peut se poser comme levier de motivation du personnel. Isolé, le rôle de la rémunération dans la motivation n'est pas linéaire, il ne suffit pas d'augmenter la première pour accroitre la seconde, que du contraire même. Dès lors, pour que la rémunération puisse avoir un effet motivateur, celle-ci doit être combinée à d'autres paramètres, dans un ensemble relativement complexe prenant en considération les motivations intrinsèques des individus, veillant aux effets négatifs d'éviction, à la nature des tâches, à l'équité interne et externe, à l'équilibre entre les efforts et les rétributions des individus, mais aussi au symbole de reconnaissance qu'elle représente.

B. Le rôle de la rémunération dans la motivation du personnel de la fonction publique

Les études montrent que la rémunération ne peut pas, ou que de manières très limitée, agir seule comme un facteur de motivation. Nous pouvons alors raisonnablement nous demander en quoi ce constat pourrait-il différer lorsque l'on s'intéresse au cas particulier des fonctionnaires.

1. La rémunération, une considération secondaire ?

Pour appréhender le rôle de la rémunération dans la motivation des fonctionnaires, il nous faut d'abord nous intéresser aux sources de (dé)motivation et d'(in)satisfaction de ces derniers.

Nous l'avons vu (chapitre 2, section B. 2), les agents du secteur public seraient mus par des dispositions particulières, *la motivation de service public*, une forme de motivation intrinsèque envers le service public et le service « au public ». Ainsi, en vertu de cette motivation spécifique, et par celle-ci, la théorie du *don de travail* (Preston, 1989, dans Lemoyne, 2019) dispose que les individus seraient alors prêts à accepter des rémunérations moins élevées que celles auxquelles ils auraient pu prétendre dans le secteur privé, trouvant, dans l'exercice de leur travail, une autre forme de satisfaction, non pécuniaire.

Si, à l'instar des idées reçues, certaines études montrent que les fonctionnaires s'estiment régulièrement « mal payés » (Rouban, 2020), il apparait que la rémunération est, par ceux-ci, significativement moins souvent reprise comme facteur premier de motivation comparativement aux travailleurs du secteur privé (Rouban, 2020) et qu'ils « valoriseraient moins les récompenses monétaires et davantage certaines finalités altruistes et éthiques » (Forest, 2008, p. 356). Autrement dit, les agents du secteur public auraient tendance à être moins motivés par la rémunération que par d'autres facteurs, ce qui pourrait rejoindre, d'une part, la conclusion générale selon laquelle la rémunération n'est que rarement en tête de la liste de ce qui intéresse les travailleurs, mais également, d'autre part, le postulat de la *public service motivation* en ce qu'elle est un élément de différenciation des fonctionnaires ainsi qu'une source de motivation intrinsèque. Toutefois, cette conclusion est à mettre en perspective avec le fait qu'il ressorte de la même étude que les fonctionnaires perçoivent moins leur rétribution comme étant fonction de leurs efforts. Ceci pourrait donc expliquer un intérêt moins développé pour la rétribution.

Des enquêtes menées sur le ministère des Finances belge font également apparaitre un impact négligeable sur la motivation des facteurs ayant trait à la rémunération et aux conditions de travail, ainsi qu'une relative satisfaction quant à ces derniers (horaires, sécurité d'emploi …), montrant par ailleurs que les sources de motivation et de satisfaction des agents sont principalement liées à la nature du travail (autonomie, variété, importance du travail pour la société) ainsi qu'aux contacts sociaux (relation avec les collègues et avec les « clients »). Ces enquêtes mettent cependant en évidence un lien entre la disposition à faire des sacrifices et la motivation en matière de carrière, et un impact important de la qualité du management (orientation sur l'humain, feedback) sur la (dé)motivation (Hondeghem & Parys, 2001).

Dans la même lignée, une étude, croisant les données qualitatives récoltées auprès des agents d'une administration municipale française avec des données internationales sur la motivation de service public, montre que les personnes occupant des fonctions plus proches du public (exécutants et cadres de première ligne) auraient tendance à privilégier *le sens* – l'utilité de leur travail pour la collectivité (le service « au » public) – au détriment de leur rémunération, ces dernières soulignant, d'une part, qu'elles ne souhaiteraient pas travailler dans le secteur privé pour un salaire équivalent et estimant, d'autre part, qu'elles pourraient bénéficier d'un salaire

plus élevé dans le privé (Desmarais & Gamassous, 2014). Relevons cependant qu'au-delà du sens du travail, il apparait que l'intérêt pour la fonction publique est également étroitement lié à la recherche de bonnes conditions de travail (horaires, pression acceptable, équilibre vie privée-professionnelle …). Or, nous l'avons vu, dans la conception intégrée du *package global salarial*, ceci participe également de la rémunération/rétribution.

À l'inverse, d'autres recherches montrent que les principaux facteurs de motivation des fonctionnaires grecs sont de nature extrinsèque, tels que le salaire ou la sécurité d'emploi (Manolopoulos, 2008), et qu'au Royaume-Uni, en Suède, au Danemark ou aux Pays-Bas, rien ne parait retenir les fonctionnaires dans leur emploi si un travail mieux rémunéré leur est proposé, en ce compris dans le secteur privé (Rouban, 2009).

Pour conclure, la multitude d'études sur la motivation et sur les valeurs des fonctionnaires fait apparaitre d'importantes variations dans les conclusions observées selon les pays, l'histoire des institutions, le niveau hiérarchique, … mais suivant également la typologie appliquée et les critères étudiés, rendant peu évidente la généralisation des observations à la fonction publique en tant qu'absolu. Celles-ci tendent toutefois à converger sur le fait que la rémunération est rarement, plus rarement que pour les travailleurs du secteur privé (Perry & Porter, 1982), le principal motivateur des fonctionnaires, sans pour autant faire de ces derniers de purs altruistes travaillant corps et âme sans rien attendre en retour. Aussi large que ce concept puisse être, la motivation de service public, en ce qu'œuvrer pour « le bien commun » offrirait une sorte de satisfaction dans la réalisation du travail, agirait comme une forme de rétribution particulière.

2. Le système « classique » de rémunération des fonctionnaires : la rémunération « à l'ancienneté »

Si, nous l'avons vu, les fonctionnaires possèdent un schéma motivationnel quelque peu particulier ainsi qu'un rapport à la rémunération qui, bien qu'il affiche quelques singularités, ne semble pas être drastiquement et fondamentalement différent de celui des autres catégories de travailleurs, il n'en reste pas moins que la manière dont sont classiquement fixés les traitements dans la fonction publique, et dont sont conditionnées leurs évolutions, présente des caractéristiques qui sont susceptibles d'entrer en interaction, positivement ou négativement, avec la motivation, l'engagement ou la satisfaction des agents.

Ainsi, nous le décrivions dans le chapitre 2, section C. 2, la rémunération de la fonction publique se distingue notamment par son caractère impersonnel et sa logique bien à elle de carrière administrative. Ceci induit un système de rémunération « ultra standardisé » dans lequel le traitement est fixé selon un grade, un niveau et une ancienneté, d'une manière globale, sur base de règles s'appliquant à toutes et tous, sans prise en considération de spécificités individuelles.

Ces caractéristiques présentent l'avantage de *l'égalité de traitement*, valeur centrale s'il en est des administrations publiques – laquelle peut participer à un sentiment de justice organisationnelle – mais aussi de la *satisfaction possible liée à la prise en compte du cursus académique* des employés qui reçoivent un travail et une rémunération en lien avec leur diplôme (Hondeghem & Parys, 2001).

Toutefois, si ce système présente l'avantage de « l'égalité », il peut souffrir de quelques défauts en termes « d'équité ». En effet, si l'on applique le modèle de l'équité d'Adams (1963) à la situation décrite ci-dessus, l'on peut vite constater les problématiques potentiellement engendrées par un tel mode de rémunération.

Nous l'avons vu, certaines études mettent en évidence le fait que les fonctionnaires ne voient que peu de liens entre leurs efforts et leur rémunération (Rouban, 2020). Ainsi, le fait que les rémunérations n'évoluent qu'avec l'ancienneté induit que l'effort ou les résultats de l'individu ne sont pas pris en considération dans sa rétribution. Dès lors, un agent qui aurait tendance à fournir plus de travail que ses collègues, ou un travail de meilleure qualité, lorsqu'il comparera son ratio contribution/rétribution à celui de ses coéquipiers, pourrait se trouver dans une situation de dissonance cognitive, voyant que ces derniers obtiennent le même traitement pour moins d'efforts. Or, par sa nature, le système de rémunération n'offre que peu de stratégies d'adaptation possibles. En effet, l'individu ne pourra pas « simplement » obtenir une augmentation salariale ni être muté, ces augmentations ou mouvements de personnel étant essentiellement réglés par le statut applicable. Ce faisant, le mécanisme qui semble le plus probable de voir émerger est celui où l'individu réduit ses contributions. En cela, le système de rémunération agit comme « une machine à niveler par le bas » les efforts des agents qui lui sont soumis/en bénéficient.

Dans la même lignée, une recherche fait par ailleurs apparaitre une corrélation négative, dans le secteur public, entre heures supplémentaires impayées et nombre d'années passées dans l'organisation (Lemoyne, 2019), alors qu'un tel effet n'est pas observable dans le secteur privé. Ici, le comportement de prestation d'heures supplémentaires non payées agit comme un témoin de la motivation des travailleurs, et la diminution de ce comportement comme un indicateur de la baisse de motivation. Selon l'autrice, « le plafonnement des possibilités d'avancement de carrière ou de rémunération des fonctionnaires, fortement lié à l'ancienneté (additionné à une sécurité de l'emploi maintenue), peut en effet avoir pour conséquence une baisse de la motivation pour l'effort que l'agent développe parfois en début de carrière » (Lemoyne, 2019, p. 26). Ceci suggère un impact négatif de la rémunération, dans la mesure où les limites de son évolution ne lui permettent pas de soutenir les performances, sur la motivation au fil du temps, et nous amène à formuler l'hypothèse que les agents ne sont pas incités à fournir une contribution plus élevée dans la mesure où celle-ci ne s'accompagnera pas d'une rétribution plus haute car cela reviendrait à les faire se placer eux-mêmes dans une situation propre à créer une dissonance cognitive. Toutefois, l'érosion de la propension à faire des efforts pourrait également s'expliquer par une baisse de la motivation de service public, les agents développant avec le temps une forme de frustration face aux lourdeurs bureaucratiques, à l'excès de règles et de procédures (Lemoyne, 2019), ce qui, par la distance que cela installe entre leur activité et les objectifs à atteindre, serait à l'origine d'une perte de sens.

Les constats et hypothèses ci-dessus ne semblent cependant pas particulièrement étonnants au regard des développements que nous avons étayés préalablement. La rémunération n'agit pas davantage comme un levier de motivation pour les agents du secteur public que pour les travailleurs des autres secteurs ; tout au plus, celle-ci, en ce qu'elle peut paraitre, par la nature

du système qui la sous-tend, inéquitable ou incapable de prendre en compte les efforts, peut-elle susciter de la démotivation.

Cela étant, dans le secteur public, le rôle de la rémunération dans la motivation ne peut être dissocié des aspects ayant trait à la « carrière » dans la mesure où, en dehors de l'évolution du traitement avec l'ancienneté, l'évolution par la promotion (obtention d'un grade hiérarchiquement plus élevé) constitue la seule possibilité pour voir accroitre sa rémunération. Dès lors, y envisager la motivation par la rémunération implique nécessairement d'étudier l'impact des possibilités d'évolution de carrière sur la motivation, en ce que ces possibilités d'évolution constituent un vecteur indirect d'augmentation du salaire et pourraient agir plus largement sur la motivation extrinsèque (traitement, mais aussi statut et prestige).

Dans ce contexte, soulignons les résultats des enquêtes menées sur les agents du ministère des Finances belge, lesquels mettent en évidence, d'une part, une absence de corrélation entre la motivation et les « chances de promotion » mais, d'autre part, nous l'avons vu, un lien positif entre la motivation à faire carrière et la disposition à faire des sacrifices (Hondeghem & Parys, 2001). Ce deuxième élément suggère alors une corrélation entre des facteurs extrinsèques (statut, prestige, rémunération) et la motivation au travail, l'individu réalisant davantage d'efforts dans l'espoir d'un avancement de carrière, avancement de carrière qui se manifeste donc comme une rétribution différée (Lemoyne, 2019). Notons toutefois que cette motivation (qui s'exprime à travers la propension à faire des sacrifices) ne tend à s'afficher que dès lors que l'individu présente lui-même un intérêt pour l'évolution de carrière, et, par ailleurs, que les évolutions de carrière ne symbolisent pas que des facteurs extrinsèques dans la mesure où celles-ci impliquent généralement d'endosser de nouvelles responsabilités, ce qui agirait plus sur la motivation intrinsèque (réalisation de soi, maitrise de l'environnement, besoin de compétences …).

Pour terminer, nous l'avons vu plus tôt, le système de rémunération devrait, pour produire des impacts positifs sur la motivation, pouvoir agir sur la partie fixe du salaire en tant que vecteur de reconnaissance des efforts des acteurs, pris individuellement, renforçant ce faisant le sentiment d'équité et de soutien organisationnel. À cet égard, le système « classique » de rétribution des fonctionnaires ne parait pas remplir ces critères car il est fondamentalement non-individualisé et incapable de prendre en considération les efforts ou de les reconnaitre dans la rémunération fixe. Par ailleurs, si nous revenons sur les questions d'avancement de carrière, nous constatons que les promotions sont généralement encadrées par des procédures de sélection qui s'articulent autour de divers examens, une gestion bureaucratique des carrières (Jeannot, 2005). Les enquêtes auprès du ministère des Finances déjà citées dressaient à ce propos un constat plus que mitigé sur le système de promotion, ce dernier donnant « *le signal que les prestations journalières ont, tant dans la carrière et l'évaluation que dans la rémunération, moins de valeur que les résultats aux examens* » (Hondeghem & Parys, 2001, chapitre 5). Ainsi, tant le système de rémunération « à l'ancienneté » que l'avancement de carrière (considéré en tant que vecteur d'augmentation du traitement) ne semblent parvenir à générer des impacts positifs sur la motivation.

3. La rémunération des fonctionnaires à l'ère du NPM

Sous l'impulsion de la *nouvelle gestion publique*, divers pays ont tenté des modèles alternatifs de rémunération, bouleversant le schéma classique de rétribution des fonctionnaires. Considérant la rémunération fixe comme étant contre-productive dans la mesure où l'agent reçoit le même salaire qu'il fasse ou non les efforts appropriés, ces systèmes ont alors introduit, comme un véritable changement de paradigme, une rémunération variable, « au mérite », basée sur des indicateurs de performance, comme moyen d'incitation (Bacache-Beauvallet, 2016). La rémunération s'individualise, là où elle était traditionnellement gérée de manière uniforme (Bartoli & Blatrix, 2005).

Diverses études ont alors essayé de dresser un bilan de l'application de ces nouveaux modes de rémunération sur les secteurs publics américain, anglais ou encore français. Les résultats de ces recherches font apparaitre des conclusions mitigées, voire négatives, de l'introduction de ces systèmes, les récompenses étant généralement considérées comme peu appropriées au contexte et ne parvenant pas à générer des effets positifs sur la motivation des agents, au contraire même parfois (Forest, 2008). Ainsi, si ces systèmes de rémunération variable à la performance ont le mérite de vouloir tenir meilleur compte des efforts individuels afin de mobiliser la motivation des agents et de rendre ainsi plus efficaces les organisations publiques, mais aussi de vouloir restaurer la confiance des citoyens dans leurs services publics au travers de l'image d'une administration publique soucieuse de son efficience (Bacache-Beauvallet, 2016), les études menées à leur endroit ont mis en lumière diverses problématiques dont ceux-ci souffriraient.

Tout d'abord, l'on a pu voir apparaitre des problématiques liées aux dispositifs d'évaluation des performances en tant que tels, notamment, aux USA, au travers du caractère peu distinctif, manquant de nuances, des mentions d'évaluation (Pearce & Perry, 1983, dans Forest, 2008) mais aussi dû, dans le secteur public anglais, à des « quotas » d'évaluations positives pouvant être distribuées (Marsden & French, 1998; Marsden, 2004, dans Forest, 2008). Ces éléments nuiraient alors au lien attendu entre performance et résultats/récompense. Notons à ce propos que la même problématique a pu être observée dans le cas de l'administration fédérale belge où, sans parler de quotas d'évaluations favorables, des consignes officieuses données aux évaluateurs décourageaient ou interdisaient l'attribution des mentions d'évaluation donnant droit aux gratifications (Brunet & Bernard, 2023).

Une autre problématique apparue concerne la nature elle-même des récompenses et le peu d'intérêt qu'elles représentent pour les travailleurs. En effet, il s'agissait bien souvent de rémunération variable là où, d'une part, il aurait été préféré une augmentation de la rémunération fixe (Heneman & Young, 1991, dans Forest, 2008), et qui, d'autre part, n'était pas suffisante pour que les agents acceptent de fournir un effort supplémentaire (Gaertner & Gaertner, 1985 ; Marsden & French, 1998 ; Marsden, 2004, dans Forest, 2008). Ceci, ainsi que les « quotas » et les « consignes officieuses » évoquées précédemment, montre par ailleurs la difficulté pour les administrations publiques de distribuer des gratifications monétaires, ces dernières étant soumises à une forme de « devoir de réserve » d'un point de vue budgétaire quant à leurs dépenses, là où une entreprise privée pourra, si elle le souhaite, distribuer des boni

conséquents. Aussi, l'on peut supposer que le peu d'intérêt à l'égard des primes – cette « valence négative » – rencontre le fait que la rémunération est rarement l'une des motivations premières des fonctionnaires.

Enfin, relevons que l'introduction de ces modes de rémunération à la performance censés améliorer la motivation aurait plutôt eu des conséquences négatives, notamment sur les relations de travail (Forest, 2008), mais aussi et surtout, paradoxalement, sur la motivation elle-même (Bacache-Beauvallet, 2016). Notons par exemple à ce titre les résultats d'une étude sur la fonction publique d'État française, qui montre que « le fait d'avoir une partie ou la totalité de son salaire variable réduit significativement la probabilité de déclarer faire des heures supplémentaires non payées chez les agents » (Lemoyne, 2019, p.25). L'explication la plus convaincante apportée à ce phénomène repose sur une combinaison de deux concepts : la « motivation de service public » d'une part, et « l'effet d'éviction de la motivation intrinsèque » (Frey & Jegen, 2001) d'autre part.

Ainsi, les incitations extrinsèques évinceraient les composants de nature intrinsèque de la motivation de service public, lesquels seraient « intrinsèquement en phase avec l'éthique du public et négativement corrélés aux récompenses matérielles » (Dahmani, 2015, p.134). D'une manière plus générale encore, ces pratiques managériales articulées autour de la contractualisation d'objectifs de performance amèneraient, au sein des organisations publiques, des logiques purement économiques et financières qui entreraient en contradiction avec les valeurs des agents et l'éthos même du service (au) public, « la recherche d'efficience [n'étant] pas le principal critère de légitimité de l'action publique » (Buisson & Peyrin, 2017).

Dans le cas de l'administration fédérale belge, découlant de la réforme Copernic, un système d'évaluation des agents est mis en place en 2002 sous le nom de « cercles de développement », et est ensuite amendé et modifié pour aboutir en 2013 à un système dit de « cycles d'évaluation » qui introduit alors une forme de rémunération au mérite. En effet, ce système comprenait quatre mentions pouvant être attribuées à la suite d'un cycle – dans l'ordre du moins favorable au plus favorable : « insuffisant », « à améliorer », « répond aux attentes » et « exceptionnel » – lesquelles pouvaient produire des effets différents en matière de carrière pécuniaire. L'évolution de la rémunération progressait ainsi normalement avec la mention « réponds aux attentes », mais elle pouvait progresser plus vite avec l'obtention de plusieurs mentions « exceptionnel » successives, et moins vite si la mention « insuffisant » ou « à améliorer » était attribuée.

Au vu des développements déjà exposés, l'on peut constater que ce système, abrogé et remplacé en 2022, présentait néanmoins, sur papier, plusieurs avantages en matière de motivation. En effet, celui-ci devait permettre de reconnaitre les efforts des agents, individuellement, en agissant sur la rémunération fixe et non pas par l'introduction d'une rémunération variable conditionnelle. Ainsi, la politique de rémunération pouvait, en théorie, soutenir et reconnaitre les efforts d'un agent réalisant de très bonnes prestations. Cependant, nous l'avons évoqué, ce système a montré ses limites face, d'une part, à des consignes officieuses interdisant l'attribution de mentions « Exceptionnel », mais aussi face, notamment, à des procédures administratives réduisant encore la marge de manœuvre des managers lorsqu'il s'agissait

d'attribuer une autre mention que la mention « Répond aux attentes ». Il s'en est alors suivi une situation dans laquelle plus de nonante pourcent des évaluations aboutissaient à cette dernière mention (Brunet & Bernard, 2023). Dans ces conditions, le système s'est vu privé de sa capacité à reconnaitre les efforts des agents, et ne permettait plus à ces derniers de percevoir un lien entre leurs efforts/performances et les résultats/récompenses. Par ailleurs, dans la mesure où les récompenses étaient devenues impossibles à atteindre, l'on peut formuler l'hypothèse que ce système, en ce que ne pas recevoir une récompense produit les mêmes effets qu'une punition (Kohn, 1993), agissait plus négativement que positivement sur la motivation des agents.

Pour conclure, il apparait que les formes de rémunération conditionnelle ne motivent pas plus les fonctionnaires que les travailleurs du secteur privé, si ce n'est moins encore vu la nature intrinsèque de leurs motivations. Le cas de l'administration fédérale belge, quant à lui, possédait en théorie les ingrédients nécessaires pour fonctionner, mais les difficultés apparues montrent une nouvelle fois toute la complexité de la mise en place d'un système qui parvienne à rendre la rémunération motivante dans le secteur particulier que sont les administrations publiques.

C. Limites et pistes d'action

La première limite de ce travail est que nous avons considéré la rétribution uniquement sous l'angle de la rémunération. Or, comme nous avons pu le faire apparaitre, considérant les moyens d'actions souvent rigides ou limités des administrations publiques, ainsi que la complexité de la mise en place d'un système de rémunération motivant et l'importante probabilité qu'il y a de faire « pire que mieux » à essayer de motiver par la rémunération, ceci nous pousse à encourager la considération de la rétribution sous une acception plus large afin d'y inclure d'autres formes de rétribution, telles que la reconnaissance ou l'enrichissement de paramètres non-monétaires.

La deuxième limite de ce travail concerne le peu d'études qui font état de l'influence des caractéristiques des modèles classiques de rémunération des fonctionnaires (rémunération « à l'ancienneté ») sur leur motivation au travail. Les caractéristiques des nouveaux modèles, incluant des formes de rémunération de la performance, font l'objet de nombreuses recherches, mais ce n'est pas le cas pour les caractéristiques des modèles plus traditionnels dans le contexte particulier de la fonction publique. Il y a là, à notre sens, un champ d'études à investir.

La troisième limite serait que notre travail a réalisé ici une analyse transversale, ne s'attachant pas à un pays ou une organisation en particulier. Si les études tentent généralement de créer des grilles de lecture qui ont vocation à s'appliquer à l'ensemble des fonctionnaires sans distinction, notre travail montre que cette volonté de généralisation se heurte à des réalités de terrain, à des traditions administratives et à des différences culturelles qui ne peuvent être mises de côté.

Pour conclure, nous ne pouvons, au regard des analyses exposées tout au long de notre travail, qu'encourager, sans qu'il soit pour autant question de négliger les questions salariales, à considérer la motivation des fonctionnaires au travers de l'enrichissement des tâches – en mobilisant les questions de sens (notamment par le décloisonnement des services et par la mise en place de réflexion autour de l'excès souvent décrié de règles et de procédures qui nuisent à la perception de la finalité de l'action du travail des agents) et de motivation intrinsèque – mais

aussi par l'enrichissement du contexte de travail, notamment par la reconnaissance, par le bien-être ainsi que par la formation professionnelle, paramètres qui participent, eux aussi, à la rétribution (considérée plus largement) et semblent pouvoir être mobilisés avec plus de justesse et de flexibilité.

5. Conclusion générale

Ce mémoire a permis de révéler que la thématique explorant les liens entre rémunération et motivation, notamment dans le cas de la fonction publique, constitue un champ de recherche particulièrement riche. Nous avons abordé ce travail en posant la question de l'influence de la rémunération sur la motivation des membres du personnel du secteur public, et ce faisant nous avons pu mettre en évidence de nombreux éléments permettant de conférer une meilleure compréhension des systèmes de rémunération et de la manière dont ceux-ci entrent en interaction avec la motivation, l'implication ou la satisfaction des agents.

Pour commencer, nous avons pu définir le secteur public en tant qu'environnement particulier, porteur de caractéristiques distinctives pouvant entrer en ligne de compte lorsqu'il s'agit de comprendre la rémunération et la motivation des travailleurs qui y exercent. Nous avons pu passer en revue les principaux courants ayant étudié la motivation au travail et faire émerger les conceptions principales pouvant jouer un rôle dans l'analyse de notre thématique, ainsi que les auteurs ayant réalisé des découvertes significatives dans la matière, mais aussi la notion de *motivation de service public* en tant que motivation intrinsèque propre aux agents du secteur public. Nous avons également pu apporter une définition, large, holistique, de la notion de rémunération, mais aussi lister les éléments caractérisant la rémunération des fonctionnaires.

Notre analyse a permis de faire apparaitre le constat que la rémunération ne peut agir, seule, comme un moyen de motivation du personnel, et ce notamment, mais aussi d'autant plus lorsqu'il s'agit des agents de la fonction publique chez lesquels nous avons pu montrer que le salaire constitue plus rarement une préoccupation principale en raison de leurs motivations profondément intrinsèques. Ainsi, nous avons pu faire émerger la conclusion que la rémunération ne peut exercer une influence positive sur la motivation que pour autant qu'elle soit incluse dans une perspective plus large, en jouant sur la partie fixe de la rémunération, utilisée comme un moyen de reconnaissance et de soutien.

En confrontant le système « classique » de rémunération des fonctionnaires avec les théories de la motivation ainsi qu'avec les études sur l'impact de la rémunération fixe sur la motivation, nous avons pu montrer que le mode de fixation du salaire au sein du service public ne contenait pas en lui les ingrédients pour permettre d'accroitre la motivation, mais pouvait au contraire se montrer démotivant dès lors qu'il est incapable de fournir une reconnaissance distinctive et « équitable » des efforts des agents.

Nous avons également pu dresser le constat que les formes de rémunération conditionnelle, telles que les primes de performance, pouvaient très souvent produire des effets indésirables, négatifs, sur la motivation du personnel dès lors qu'il s'agit d'accomplir des tâches envers

lesquelles les individus sont intrinsèquement motivés. Sur cette base, en combinant *la théorie de l'éviction de la motivation intrinsèque* et le concept de *motivation de service public*, nous avons pu apporter une réponse potentielle aux raisons pour lesquelles les modes de rémunération de la fonction publique issus de la Nouvelle Gestion Publique échouent à motiver les agents. Aussi, nous avons pu voir à travers le cas de l'Administration fédérale belge que, si certains systèmes de rémunération au mérite sont théoriquement bien conçus, ceux-ci ne parviennent pas à atteindre leurs objectifs en termes de motivation du personnel, cela démontrant à quel point il peut être complexe de dessiner, implémenter, gérer et maintenir à flot, un système de rémunération agissant positivement sur la motivation, et ce d'autant plus pour le secteur public pour lequel il est bien souvent difficile, d'un point de vue budgétaire et administratif, de distribuer des gratifications monétaires.

Ce mémoire s'inscrit dès lors dans la continuité des travaux des dernières décennies sur la motivation au travail et sur les perspectives donnant place forte aux motivations intrinsèques et aux questions de sens et de reconnaissance. Notre travail pousse à continuer la recherche sur ces questions et à considérer la rétribution des travailleurs du secteur public dans une perspective plus large que la seule rémunération, sans pour autant encourager à négliger les aspects salariaux des agents, car, si la rémunération échoue bien souvent à motiver, elle parvient tout aussi régulièrement à démotiver.

Bibliographie

LIVRES :

Bartoli, A., & Blatrix, C. (2015). *Management dans les organisations publiques*. Dunod 4ème édition.

Brameret, S. (2014). *Secteur public*. Presses universitaires de Grenoble

Deci, E. L., & Ryan, R. M. (1985). *Intrinsic motivation and self-determination in human behavior (Perspectives in social psychology)*. Springer Science & Business Media.

Dreyfus, F. (2000). *L'invention de la bureaucratie*. Éditions La Découverte.

Fenouillet, F. (2017). *Les théories de la motivation.* 3ème édition. Dunod.

Festinger, L. (1957). *A theory of cognitive dissonance.* Stanford University Press.

Laroche, P. (2021). *Introduction à l'économie comportementale*. De Boeck Supérieur.

Lawler, E. (1987). *The design of effective reward systems*. School of Business Administration of University of Southern California.

Maugeri, S. (2013). *Théories de la motivation au travail* (2e éd.). Dunod.

Pilczer. J-S. (2010). *La notion de service public*. Caisse nationale d'allocations familiales.

Taskin, L., & Dietrich, A. (2020). *Le Management Humain. Une approche renouvelée de la GRH et du comportement organisationnel*. 2ème édition. De Boeck.

Vroom, V.H. (1964). *Work and Motivation.* New York : Wiley and Sons.

Viboud, O. (2014). Fonction publique. Dans : Nicolas Kada éd., *Dictionnaire d'administration publique* (pp. 232-233). FONTAINE: Presses universitaires de Grenoble.

Weber, M. (1995). *Économie et société: 1. Les catégories de la sociologie* (J. Freund, P. Kamnitzer, P. Bertrand, É. de Dampierre, J. Maillard & J. Chavy, Trans.). Plon. (Ouvrage original publié en 1922).

ARTICLES :

Adams, J. (1963). Towards an understanding of inequity. *The Journal of Abnormal and Social Psychology, 67*(5), p. 422-436. https://doi.org/10.1037/h0040968

Audier, F., Bacache-Beauvallet, M., Courtioux, P., & Gautié, J. (2015). Politique salariale et mode de rémunération ans la fonction publique en France depuis le début des années 2000 : Mutations et enjeux. *Revue Française d'Administration Publique, 153*, p. 213-229. https://doi.org/10.3917/rfap.153.0213

Bacache-Beauvallet, M. (2016). Management public et logique de gestion dans l'administration : quel bilan ? *Regards croisés sur l'économie, 18*, p. 62-72. https://doi.org/10.3917/rce.018.0062

Brunet, J., & Bernard, B. (2023). Vingt ans après Copernic, où en est l'évaluation des fonctionnaires fédéraux belges ?. *Revue du centre d'études et de recherches en administration publique, 37*(38), p.81-108. http://journals.openedition.org/pyramides/2059

Buisson, M-L. (2017). Les relations d'emploi dans la fonction publique, un défi managerial. *Rimhe : revue interdisciplinaire management, homme & entreprise, 25*(6), p.77-90 https://doi.org/10.3917/rimhe.025.0077

Claisse, F., & Guyot, J-L. (2016). 'En fonction du futur'. La fonction publique régionale wallonne sous contrainte d'innovation. *Prospective et stratégie, 7*, p. 39-58. https://doi.org/10.3917/pstrat.007.0039

Dahmani, A. (2015). La motivation de service public des gestionnaires publics tunisiens à l'aune de la révolution : Vers un contrat psychologique renouvelé ? *Revue française de gestion, 251*, p. 131-147. https://doi.org/10.3166/RFG.251.131-147

Daugnaix, A. (2013). L'évaluation du personnel dans les services publics fédéraux : fabrique de la domination salariale contemporaine ? *Association de Gestion des Ressources Humaines, 9*, p.11-34. https://doi.org/10.3917/grh.134.0011

De Broux, P-O. (2005). De Camu à Copernic : L'évolution de la fonction publique en Belgique. *Administration publique,* p.159-174. http://hdl.handle.net/2078.3/129821

Drumaux, A (2010). La réforme « Copernic » : du bing bang à la « culture de l'espoir ». *Pyramides-Revue du centre d'études et de recherches en administration publique*, p.397-439. https://journals.openedition.org/pyramides/762

Deci, E. L. (1971). Effects of externally mediated rewards on intrinsic motivation. *Journal of Personality and Social Psychology, 18*(1), p. 105-115. https://doi.org/10.1037/h0030644

Deci, E. L., Koestner, R., & Ryan, R. M. (1999). A Meta-Analytic Review of Experiments Examining the Effects of Extrinsic Rewards on Intrinsic Motivation. *Psychological Bulletin, 125*(6), p. 627-668. https://doi.org/10.1037/0033-2909.125.6.627

Deci, E. L., Koestner, R., & Ryan, R. M. (2001). Extrinsic rewards and intrinsic motivation in education: Reconsidered once again. *Review of Educational Research, 71*(1), p. 1-27. https://doi.org/10.3102/00346543071001001

Desmarais, C., & Gamassou C. (2014). Tous motivés par le service public ? Les liens entre position hiérarchique et motivation de service public. *Revue internationale des sciences administratives, 1*(80), p. 133-152. https://doi.org/10.3917/risa.801.0133

Desmarais, C., & Gamassou C. (2012). La motivation de service public à l'aune du service public « à la française ». *Politique & Management Public, 29*(3), p. 393-411. https://journals.openedition.org/pmp/5375

Dudit, L., & Ferlazzo, E. (2022). La fonction publique contractuelle. *Action publique. Recherche et pratiques, 15*, p.51. https://doi.org/10.3917/aprp.015.0051

Emery, Y. (2012). La diversité des motivations des employés publics. Recherche exploratoire dans un contexte post-bureaucratique en Suisse. *Revue Française d'Administration Publique, 142*, p.491-514. https://doi.org/10.3917/rfap.142.0491

Ferlazzo, E. (2022). La bureaucratie : hydre de l'État ? *Action publique. Recherche et pratiques, 15*, p. 16-27. https://doi.org/10.3917/aprp.015.0016

Forest, V. (2008). Rémunération au mérite et motivation au travail : perspectives théoriques et empiriques pour la fonction publique française. *Revue Internationale des Sciences Administratives, 74*, p. 345-359. https://doi.org/10.3917/risa.742.0345

Frey, B.S., & Jegen, R. (2001). Motivation Crowding Theory. *Journal of Economic Surveys, 15*(5), p. 589-611. https://doi.org/10.1111/1467-6419.00150

Gaertner, K., & Gaertner, G-H. (1985). Performance-Contingent Pay for Federal Managers. *Administration & Society, 17*(1), p. 7-20. https://doi.org/10.1177/009539978501700101

Gagné, M., & Forest, J. (2008). The study of compensation systems through the lens of self-determination theory: Reconciling 35 years of debate. *Canadian Psychology, 49*(3), p.225-232. https://doi.org/10.1037/a0012757

Giauque, D. (2010). Nouvelle gestion publique : abattre la bureaucratie pour mieux la renouveler. *Les politiques sociales, 1*(2), p. 57-68. https://doi.org/10.3917/lps.101.0057

Gilibert, D., Gillet, I., & Perrin, C. (2008). Les aspects intrinsèques de la motivation et de la satisfaction au travail et leur lien supposé avec la performance au travail. *Carriérologi*e, *11*(3/4), p.523-538. https://u-bourgogne.hal.science/hal-00561251

Heneman, H. G., & Young, P. I. (1991). Assessment of a Merit Pay Program for School District Administrators. *Public Personnel Management, 20*(1), p. 35-47. https://doi.org/10.1177/009102609102000104

Holcman, R. (2007). Secteur public, secteur privé : Similarités et différences dans la gestion des ressources humaines. *Institut National du Service Public, 123*, p. 409-42. https://doi.org/10.3917/rfap.123.0409

Hondeghem, A., & Parys, M. (2001). La motivation des fonctionnaires du Ministère des Finances. *Revue du centre d'études et de recherches en administration publique,* p.75-92. http://journals.openedition.org/pyramides/510

Houdeghem, A., & Vandenabeele, W. (2005). Valeurs et motivations dans le service public. *Revue Française d'Administration Publique*. *115*, p. 463-479. https://doi.org/10.3917/rfap.115.0463

Jeannot, G. (2005). Gérer les carrières des cadres de la fonction publique ?. *Revue française d'administration publique, 116*, p. 553-559. https://doi.org/10.3917/rfap.116.0553

Kohn, A. (1993). Why Incentive Plans Cannot Work. *Harvard Business Review, 71*(5), p.54-63. https://hbr.org/1993/09/why-incentive-plans-cannot-work

Lemoyne, P. (2019). Motivation prosociale et don de travail : une comparaison entre le secteur privé et la fonction publique d'Etat en France. *Travail et emploi*, 159, p.5-37. https://www.cairn.info/revue-travail-et-emploi-2019-3-page-5.htm?contenu=article

Louart, P. (2002). Maslow, Herzberg et les théories du contenu motivation. *CLAREE, IAE-USTL, Centre Lillois d'Analyse et de Recherche sur l'Evolution des Entreprises.* UPRESA CNRS 8020 p. 1-18.

Marsden, D. (2004). The role of Performance-Related Pay in renegociating the effort bargain: the case of the British Public Services. *Industrial and Labour Relations Review*, *57*(3), p.350-370

Manolopoulos, D. (2008). Work motivation in the hellenic extended public sector : an empirical investigation, *The international journal of human resource management 19*(9), p. 1738-1762. https://doi.org/10.1080/09585190802295389

Mercier, E. (2000). Les pratiques de GRH dans les grands services publics : des spécificités liées au contexte économique, politique et social de la France. *Référence n° 146*, p. 3-14. https://www.agrh.fr/assets/actes/2000mercier067.pdf

Nils, F., Rousseau, A., Taskin, L., Dossche, S., Antoine, M. & Desmarets, M. (2015). Quel package salariale pour attirer, retenir et motiver les jeunes collaborateurs ? *Rapport de Recherche de la Chaire laborRH, 4(5). Louvain-la-Neuve : Université catholique de. Louvain*. p.1-92. https://www.uclouvain.be/laboRH.

Parker, S. L., Bell, K., Gagné, M., Carey, K., & Hilpert, T. (2019). Collateral damage associated with performance-based pay: the role of stress appraisals. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, *28*(5), p. 691-707. https://doi.org/10.1080/1359432X.2019.1634549

Pearce, J., & Perry, J. (1983). Federal merit pay: A longitudinal analysis, *Public Administration Review 43*(4), p. 315-325. https://doi.org/10.2307/975834

Perry, J. L., & Porter, L. W. (1982). Factors affecting the context for motivation in public organizations. *Academy of management review, 7*(1), p. 89-98 doi.org/10.5465/amr.1982.4285475

Perry J. L., & Wyse, L. R. (1990). The motivational basis of public service. *Public Administration Review*, *50*(3), p. 367-373.

Preston, A. E. (1989). The Nonprofit Worker in a For-Profit World. *Journal of Labor Economics*, *7*(4), p. 438-463. https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/298216

Rouban, L. (2009). L'univers axiologique des fonctionnaires. *Revue française d'administration publique*, *138*(4), p. 771-788. https://doi.org/10.3917/rfap.132.0771

Rouban, L. (2020). Rémunérer le travail des fonctionnaires. *Regards croisés sur l'économie*, *2*(27), p. 212-221. https://doi.org/10.3917/rce.027.0212

Roussel, P. (1995). Evaluation de l'impact de l'individualisation et de la flexibilité de la rémunération sur la motivation et la satisfaction au travail. *LIRHE*, p. 703 - 710.

Roussel, P. (2000). La motivation au travail - concept et théories. *Notes du LIRHE*, 326. Université Toulouse I - Sciences Sociales. http://www.univ-tlse1.fr/LIRHE/

Roussillon Soyez, C., Roussel, P., Charbonnier-Voirin, A., Bentein, K., & Balkin, D. (2017). L'influence de la rémunération fixe sur la motivation autonome au travers du soutien organisationnel perçu et ses conséquences en termes d'engagement et de satisfaction au travail. *Revue de Gestion des Ressources Humaines, (106)*, p. 1-17. https://doi.org/10.3917/grhu.106.0032

Ritz, A. (2009). La motivation de service public et la performance organisationnelle au sein de l'administration fédérale suisse. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, *75*, p.59-86. https://doi.org/10.3917/risa.751.0059

Toulouse, J-M., & Poupart, R. (1976). La jungle des théories de la motivation au travail. *Gestion, Automne 1976.* https://www.revuegestion.ca/la-jungle-des-theories-de-la-motivation-au-travail

Van Haeperen, B. (2012). Que sont les principes du New Public Management devenus ? Le cas de l'administration régionale wallonne. *Edition De Boeck Supérieur*, *Tome LI*, p. 83-99. https://doi.org/10.3917/rpve.512.0083

White, M. H., & Sheldon, K. M. (2014). The contract year syndrome in the NBA and MLB: A classic undermining pattern. *Motivation and Emotion*, *38*(2), p. 196-205. https://doi.org/10.1007/s11031-013-9389-7

DICTIONNAIRES ET ENCYCLOPÉDIES :

Le Petit Robert. (n.d.). Administration. Dans *Dictionnaire en ligne*. Consulté le 15 mars 2024 sur https://dictionnaire.lerobert.com/definition/administration

Le Petit Robert. (n.d.). Rémunération. Dans *Dictionnaire en ligne*. Consulté le 10 avril 2024 sur https://dictionnaire.lerobert.com/definition/remuneration

SITES ET PAGES INTERNET :

Le Forem. (2023). *Découvrir un secteur : Administration publique*. Consulté le 15 mars 2024, sur https://www.leforem.be/infos-metiers/secteurs/administration-publique.html

SPF Stratégie & Appui. (n.d.). *Niveaux, fonctions et compétences*. Consulté le 15 avril 2024, sur https://bosa.belgium.be/fr/themes/travailler-dans-la-fonction-publique/carriere-et-statut/niveaux-fonctions-et-competences

Service Public Fédéral – Emploi, Travail et Concertation sociale. (n.d). *Rémunération*. Consulté le 10 avril 2024 sur https://emploi.belgique.be/fr/themes/remuneration

ARTICLES DE JOURNAUX :

Leroy, S. (2023, mars 27). La Flandre supprime les nominations statutaires. Bruxelles et la Wallonie suivront-elles? *L'Écho*, https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/economie/la-flandre-supprime-les-nominations-statutaires-bruxelles-et-la-wallonie-suivront-elles/10456602.html

Sorée, A. (2017, août 02). Mesures Michel : quel impact sur la fonction publique? *L'Écho,* https://www.lecho.be/dossier/reformesete/mesures-michel-quel-impact-pour-la-fonction-publique/9919455.html

RAPPORTS :

IWEPS – Institut Wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique. (2017). *Les thématiques de l'IWEPS. L'emploi public en Wallonie et en Fédération Wallonie Bruxelles.* https://www.iweps.be/wp-content/uploads/2018/01/Fonction_Publique_2017.pdf

DGAFP. (2020). *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*. La Documentation française, Paris.

CONFÉRENCES ET PRÉSENTATIONS :

Auquier, B., & Denayer, L. (2023) *Aspects salariaux du travail* [syllabus dans le cadre du cours Aspects salariaux du travail]. Université Catholique de Louvain.

Portes, A. (2022). *Théorie des organisations - La théorie de la bureaucratie*. AUNEGe http://aunege.fr

Pesqueux, Y. (2024). *New Public Management (NPM) et Nouvelle Gestion Publique (NPG).* Hal SHS sciences humaines et sociales. https://shs.hal.science/halshs-02506340v2

AUTRES SOURCES :

Najmi, O. (2011). *Motivation et statutarisation : deux ennemis inconciliables ?* [Rapport de stage]. Province du Brabant Wallon.

Annexes

Annexe 1 – Facteurs moteurs et facteurs d'hygiène (Herzberg, 1959)

Taskin, L, & Dietrich, A, (2020). *Le management humain*, 2ème édition, p.103

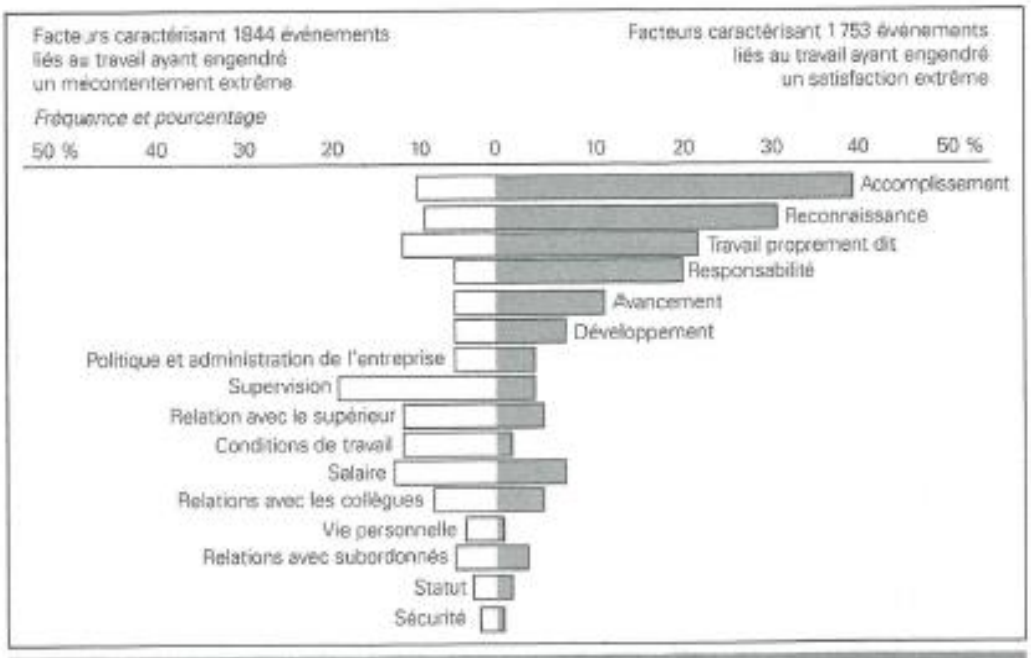

Figure 3.3.
Facteurs moteurs et facteurs d'hygiène (Herzberg, 1959)

Annexe 2 - Continuum d'autodétermination

Intrinsic and Extrinsic Motivations : Classic Definitions and New Directions, Richard M. Ryan & Edward L. Deci (2020). Contemporary educational Psycology 25, p54-67 doi:10.1006/ceps.1999.1020.

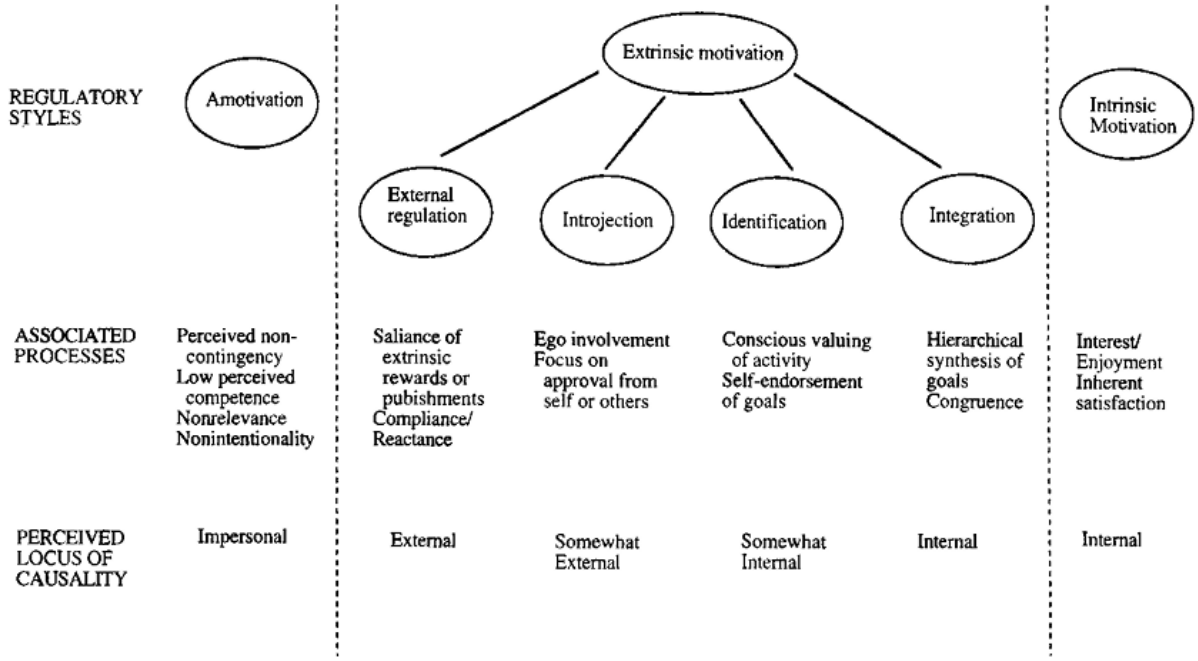

FIG. 1. A taxonomy of human motivation.

Annexe 3 – Modèle du package salarial

Taskin, L, & Dietrich, A, (2020). *Le management humain*, 2ème édition, p.169

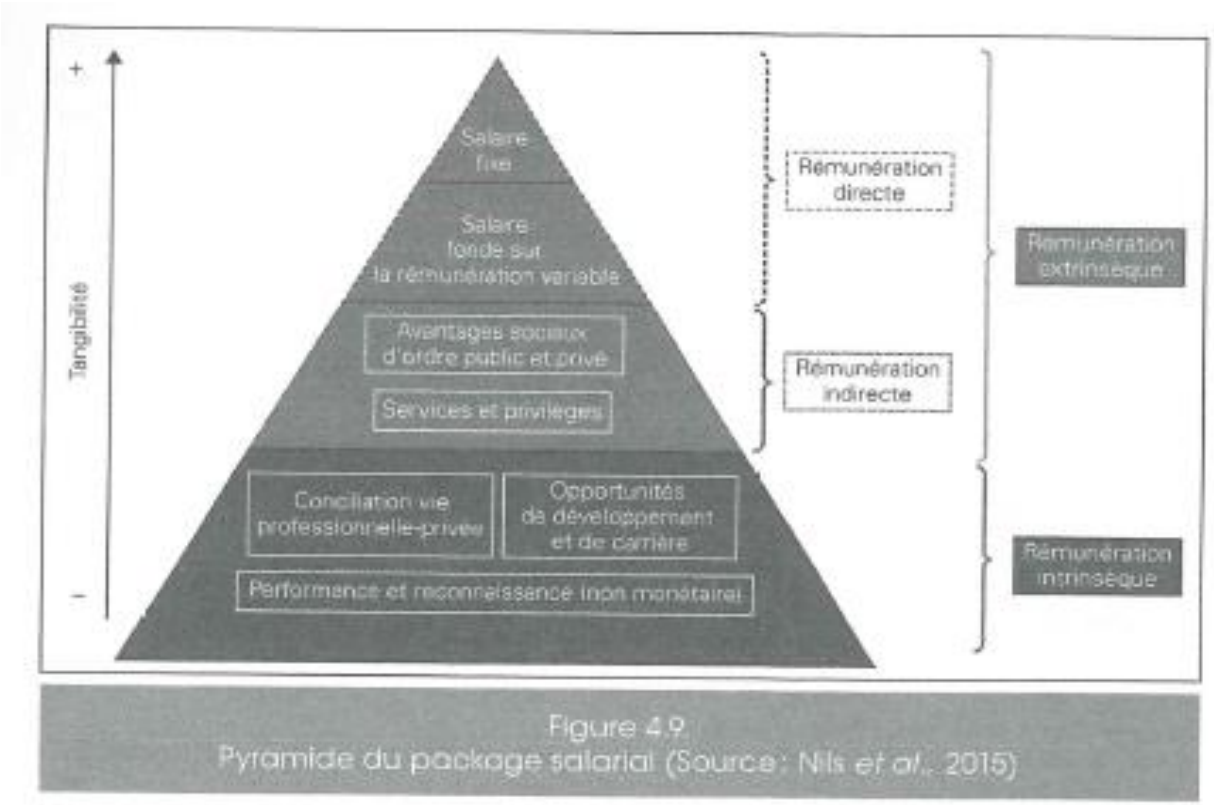

Figure 4.9
Pyramide du package salarial (Source : Nils *et al.*, 2015)

L'influence de la rémunération sur la motivation du personnel de la fonction publique

La littérature scientifique mène la vie dure aux idées reçues selon lesquelles rémunération et motivation sont irrémédiablement liées, et les découvertes réalisées depuis les années 1970 dans le domaine tendent à montrer que la rémunération joue plus souvent un rôle négatif que positif sur la motivation. Dans ce contexte, notre travail s'interroge sur l'influence de la rémunération sur la motivation des membres du personnel de la fonction publique, et dès lors l'impact que peuvent avoir, sur la motivation des agents, les caractéristiques du mode de rémunération, standardisé, impersonnel et uniforme, qu'est le système de rémunération classique « à l'ancienneté » de l'administration publique. Dans un premier temps, nous verrons les liens existants entre rémunération et motivation, d'une manière générale, considérant notamment les modes de rémunération « au mérite ». Dans un deuxième temps, nous nous interesserons aux schémas motivationnels des fonctionnaires et à leur rapport particulier vis-à-vis de la rémunération. Ensuite, nous investiguerons la manière dont les caractéristiques du mode de rémunération classique de la fonction publique peuvent influencer la motivation du personnel, puis, enfin, nous nous pencherons sur les nouveaux modes de rémunération issus du New Public Management et sur les résultats nuancés de ces derniers sur la motivation des gents.

UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN
Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication
Place Montesquieu, 4 bte L2.05.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique | **www.uclouvain.be/espo**