

L'APPORT DES THEORIES DE LA MOTIVATION INTRINSEQUE A LA QUESTION DE L'INDIVIDUALISATION DES REMUNERATIONS DANS LES ADMINISTRATIONS FRANÇAISES

Virginie Forest

Laboratoire d'Économie de la Firme et des Institutions (LEFI)

Université Lumière Lyon 2

Institut des Sciences de l'Homme (ISH)

14, avenue Berthelot, 69 363 Lyon cedex 07

Tél. : 33 (0)4 72 72 64 07, Fax. : 33 (0)4 72 72 65 55

Mél. : virginie.forest@ish-lyon.cnrs.fr

Résumé :

Mises en oeuvre conjointement au moment de l'entrée en crise de la plupart des pays de l'OCDE, les nombreuses réformes développées depuis plus de vingt ans en management public, notamment en France, reposent sur l'idée d'un manque au moins partiel d'efficacité de l'État-Providence, tant dans son organisation dite bureaucratique que dans ses actions jugées inadaptées aux besoins des usagers.

Ce constat appelle dès lors une meilleure performance publique grâce à l'utilisation de méthodes de management a priori plus efficaces car inspirées du secteur privé. En matière de Gestion des Ressources Humaines (GRH), l'introduction récente et progressive d'une rémunération au mérite dans la Fonction Publique d'État (FPE) s'inscrit en partie dans cette logique. Impulsée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), cette politique salariale repose sur le transfert dans l'administration d'un instrument individualisé de « type marché » (Fouchet, 1999), là où les modes de rémunération sont habituellement gérés de manière plus uniforme (Bartoli, 2005).

Cette individualisation des modes de rémunérations présenterait de nombreux avantages, notamment en termes de motivation au travail. Aussi, afin de mieux cerner les enjeux d'une telle réforme, nous nous proposons d'analyser les conditions d'application et de succès de la rémunération au mérite dans le FPE. Nous nous attacherons plus précisément à montrer quels peuvent être les apports des théories de la motivation intrinsèque quant à cette question de l'individualisation des pratiques de rémunération et de ses modalités de réussite dans la sphère administrative.

Nous reviendrons, dans un premier temps, sur les principales réformes engagées en France en matière de rémunération dans la FPE. Nous procéderons ensuite à un rappel des fondements théoriques qui permettent de montrer comment une rémunération liée aux performances individuelles peut motiver à fournir un niveau d'effort élevé.

Un exposé des rares études empiriques ayant explicitement évalué les hypothèses relatives à ces trois approches théoriques sera proposé en troisième partie. Nous verrons que toutes offrent un bilan mitigé, voire négatif, quant aux effets d'une rémunération au mérite sur la motivation des fonctionnaires. Alors même que diverses recommandations, fondées sur ces approches, sont

habituellement formulées pour accroître l'impact de cette forme de rémunération, nous verrons que ces dernières reposent sur une analyse en partie incomplète de la motivation.

C'est pour cette raison que nous mobiliserons les théories de la motivation intrinsèque (Deci, 1975 ; Deci et Ryan, 1985) dans la mesure où elles privilégient une approche qualitative et multidimensionnelle de la motivation. Ces approches viennent donc compléter les conditions habituellement énoncées afin d'accroître l'efficacité des rémunérations au mérite au sein de la FPE.

Mots clés : Motivation au travail ; Rémunération au mérite ; Management public.

Introduction

Confrontée à une pression budgétaire croissante, dans un contexte économique marqué par la crise, la sphère publique a entrepris, depuis le milieu des années 80, une modernisation progressive de son organisation et de son fonctionnement. Si de nombreuses réformes se sont succédées afin d'accroître l'efficacité de l'action publique, l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) représente, à cet égard, un tournant important. En effet, cette réforme budgétaire a pour principal objectif d'encourager le passage d'une « logique de moyens » à une « logique de résultats » au sein des administrations, par une refonte complète des finances publiques. Les implications en termes de management public sont donc nombreuses, notamment par rapport à l'évolution des outils et des pratiques de gestion qu'une telle réforme suppose. Concernant plus particulièrement la question des ressources humaines, la LOLF devrait ainsi permettre d'introduire davantage de souplesse et de flexibilité, notamment en matière de rémunération.

Cette volonté de changement s'appuie, entre autres, sur l'utilisation de méthodes et outils de management issus du secteur marchand. L'introduction récente en France d'une rémunération au mérite dans la Fonction Publique d'État (FPE) témoigne de cette logique. Fondée sur « *des augmentations de salaire individuelles basées sur la performance de l'employé évaluée individuellement au cours d'une période de temps antérieure* » (Roussel, 2000), cette politique salariale, également qualifiée de « rémunération à la performance » ou encore de « salaire au mérite », repose sur le transfert dans l'administration d'un instrument de « type marché » (Fouchet, 1999), là où les modes de rémunération sont habituellement gérés de manière plus impersonnelle et uniforme (Bartoli, 2005).

Cette individualisation des modes de rémunération présenterait de nombreux avantages. Ainsi, selon l'OCDE (2005), ces pratiques salariales permettraient d'attirer dans l'administration des cadres issus du secteur privé, jugés plus dynamiques et entreprenants. Par ailleurs, le salaire au mérite permettrait de renvoyer l'image d'une administration efficace et soucieuse de la performance de ses agents. L'argument le plus fréquemment avancé concerne donc les bénéfices attendus en termes de motivation, ce concept correspondant, selon Vallerand et Thill (1993), au « *construit hypothétique utilisé afin de décrire les forces internes et/ou externes produisant le déclenchement, la direction, l'intensité et la persistance du comportement* ». Contrairement à un salaire au temps, ou encore à l'ancienneté, la rémunération au mérite représenterait un outil à même d'accroître le niveau d'effort et donc la performance des fonctionnaires.

Aussi, afin de mieux cerner les enjeux d'une telle réforme, nous nous proposons d'analyser les conditions d'application et de succès de la rémunération au mérite dans le FPE. Nous nous attacherons plus précisément à montrer quels peuvent être les apports des théories de la motivation intrinsèque quant à cette question de l'individualisation des pratiques de rémunération et de ses modalités de réussite dans la sphère administrative.

Nous reviendrons, dans un premier temps, sur les principales réformes engagées en France en matière de rémunération dans la FPE. Nous procéderons ensuite à un rappel des fondements théoriques qui permettent de montrer comment une rémunération liée aux performances individuelles peut motiver à fournir un niveau d'effort élevé. L'analyse du modèle proposé par la théorie des attentes (Vroom, 1964) sera privilégiée, car il fonde l'argumentaire en faveur de ce mode de rémunération. Les théories de l'équité et de la justice organisationnelle (Adams, 1963 ; Greenberg, 1990) seront ensuite mobilisées pour leurs analyses quant à la question des procédures d'évaluation des performances. Nous concluons par une analyse relative à la théorie de la fixation des objectifs (Locke, 1968).

Un exposé des rares études empiriques ayant explicitement évalué les hypothèses relatives à ces trois approches théoriques sera proposé en troisième partie. Nous verrons que toutes offrent un bilan mitigé, voire négatif, quant aux effets d'une rémunération au mérite sur la motivation des fonctionnaires. Alors même que diverses recommandations, fondées sur ces approches, sont habituellement formulées pour accroître l'impact de cette forme de rémunération, nous verrons que ces dernières reposent sur une analyse en partie incomplète de la motivation.

C'est pour cette raison que nous mobiliserons les théories de la motivation intrinsèque (Deci, 1975 ; Deci et Ryan, 1985) dans la mesure où elles privilégient une approche qualitative et multidimensionnelle de la motivation. Fondées sur une distinction de la motivation selon sa nature, intrinsèque et/ou extrinsèque, ces approches permettent également de comprendre quels sont les conditions susceptibles de faciliter l'introduction de rémunérations liées aux performances individuelles et par la même l'appropriation, par les agents, de ce changement organisationnel.

1. L'individualisation des rémunérations dans la Fonction Publique d'Etat en France : l'avancée des réformes

De manière générale, la LOLF représente une réforme budgétaire visant à accroître l'efficacité de l'action de l'Etat en orientant la gestion des administrations publiques vers une recherche plus systématique de la performance.

Alors même que le budget était voté, depuis 1959, selon la nature des dépenses (fonctionnement, personnel, investissement etc.) et par ministère, les crédits ouverts en loi de finance sont à présent fonction des différentes politiques publiques que l'Etat souhaite déployé et donc de ses missions d'intérêt général. Ces différentes missions sont par ailleurs déclinées en programmes ministériels ou interministériels, eux-mêmes composés d'un ensemble d'actions à mettre en œuvre. Un programme annuel de performance (PAP) est établi par programmes afin de détailler les crédits et personnels mobilisés, les objectifs ainsi qu'un ensemble d'indicateurs destinés à mesurer les résultats obtenus. La rédaction d'un rapport annuel de performance (RAP) permet aux parlementaires d'évaluer les actions entreprises. Enfin, l'articulation avec l'ensemble des échelons administratif (régions, départements) est assurée au travers des budgets opérationnels de programme (BOP), déclinaison du PAP au niveau déconcentré.

Si cette nouvelle structuration de l'action administrative représente en soi un changement majeur, en encourageant l'interministérialité mais aussi la transparence des actions mises en œuvre, la possibilité offerte aux responsables de programme de recourir à la fongibilité des crédits constitue également une innovation fondamentale. Les directeurs d'administration, au niveau central, et les chefs de services déconcentrés, au niveau local, sont désormais les gestionnaires directs des crédits votés et peuvent ainsi les redéployer, que ce soit entre actions mais également selon la nature des dépenses. Cette fongibilité est toutefois qualifiée d'« asymétrique », dans la mesure où, par exemple, des crédits de fonctionnement ne peuvent être transférés au profit de crédits de personnels.

Sans pour autant modifier le statut général des fonctionnaires, ni même les dispositions juridiques qui régissent leurs rémunérations, ce nouveau cadre budgétaire autorise cependant une gestion plus souple des agents de l'Etat. Les responsables de programmes ont à présent la responsabilité du pilotage des dépenses de personnel, et donc de la masse salariale relative aux programmes et actions déployés. Par ailleurs, la LOLF a permis de réformer en profondeur les régimes indemnitaires qui prévalaient jusqu'alors. Aussi, des crédits de

personnels inemployés peuvent désormais être réaffectés au profit de versement de primes individualisées et fonction des résultats individuels et/ou collectifs.

Si la LOLF permet donc le développement de formes de rémunération plus individualisées, l'adoption en avril 2002 d'un décret relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État représente également une réforme importante. Ce décret institue de manière systématique l'appréciation du travail des agents et ce quelque soit leur corps d'appartenance.

A cet égard, le Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie figure certainement parmi les administrations les plus avancées dans cette démarche, qui passe par la reconnaissance de la qualification et du mérite de chaque agent. Ainsi, les cadres dirigeants bénéficient depuis peu d'une modulation individuelle de leurs primes en fonction de leurs résultats. Les autres catégories de personnels, soient près de 180 000 agents, sont également soumises, depuis 2004, à un dispositif d'évaluation individuelle liant résultats et avancement professionnel. Ainsi, selon que les fonctionnaires concernés atteignent ou non les objectifs fixés annuellement, leur rythme d'avancement pourra être « très accéléré », « accéléré », « normal » ou « retardé ». Cette évaluation a donc un impact direct sur le niveau de rémunération, en facilitant ou non un changement d'échelon, avec pour conséquence une stagnation ou une progression du traitement.

Le Ministère de la Justice, et plus particulièrement les magistrats de l'ordre judiciaire, sont également concernés par cette individualisation des rémunérations. Depuis 2003, une « prime modulable est attribuée en fonction de la contribution du magistrat au bon fonctionnement de l'institution judiciaire », dont le taux varie de 0 % à 10 % du traitement de base.

Enfin, un décret paru en août 2006 instaure une indemnité de performance en direction de l'ensemble des directeurs d'administrations centrales, dont le montant peut atteindre 20 % de la rémunération brute annuelle.

Impulsés par la LOLF et par la réforme de l'évaluation et de la notation, ces quelques exemples illustrent l'actuel mouvement d'individualisation des pratiques salariales dans les administrations françaises, dont nous allons exposer les fondements théoriques.

2. Fondements théoriques des effets de la rémunération au mérite sur la motivation au travail

Rappelons au préalable qu'un tel mode de rémunération n'implique pas nécessairement une augmentation de la motivation au travail. Le même constat s'applique pour le lien motivation – performance. En effet, la motivation n'est pas l'unique déterminant de la performance qui peut s'expliquer, entres autres, par les aptitudes et compétences individuelles ou encore l'environnement de travail (Levy-Boyer, 2001). Par conséquent, l'effort que fournit un individu, signe de sa motivation, ne s'accompagne pas systématiquement de l'atteinte d'un niveau de performance donné.

Nous nous réfèrerons en premier lieu à la théorie des attentes car la rémunération au mérite y est présentée comme un levier puissant de motivation.

2.1. Les apports de la théorie des attentes

Issus des travaux de Vroom (1964), la théorie V.I.E (Valence-Instrumentalité-Expectation), encore appelée théorie des attentes, représente le cadre d'analyse le plus fréquemment mobilisé dans la littérature pour comprendre comment un mode de rémunération peut s'avérer motivant

ou non (Roussel, 1996). Enrichie par les travaux de Porter et Lawler (1968) et de Lawler et Nadler (1977), cette approche en termes de choix rationnel permet de comprendre le processus, ou encore l'enchaînement, qui conduit un individu à faire preuve de motivation.

- En premier lieu, l'individu doit s'estimer en mesure d'atteindre le niveau de performance souhaité. Cette perception est qualifiée d'expectation ou encore « d'attentes effort – performance » (Roussel, 1996).
- Ensuite, il doit anticiper que cette performance sera assortie d'une récompense, dont la nature peut être extrinsèque et/ou intrinsèque. Il s'agit ici des « attentes performance – résultat » (Instrumentalité).
- Enfin, la récompense attendue doit être jugée attractive. En d'autres termes, l'individu doit affecter à cette dernière un coefficient élevé de désirabilité (Valence).

Ces trois conditions doivent donc être remplies pour qu'une rémunération au mérite incite l'individu à augmenter sa motivation au travail. Par ailleurs, les récompenses escomptées peuvent être de nature intrinsèque ou extrinsèque. Ainsi, l'intérêt qu'un individu éprouve pour son travail représente une forme de rétribution intrinsèque. *A contrario*, un supplément de rémunération offert en contrepartie de l'atteinte d'un objectif représente une récompense de nature extrinsèque.

Les théories de l'équité et de la justice organisationnelle complètent utilement cette première approche en précisant quelles sont les conditions nécessaires, en matière d'équité et de justice, pour qu'un mode de rémunération au mérite s'avère motivant.

2.2. Les théories de l'équité et de la justice organisationnelle

Selon la théorie de l'équité (Adams, 1963), chaque individu établit des comparaisons entre les avantages qu'il retire de son emploi (« outcomes ») et les contributions qu'il apporte à son organisation (« input »). L'individu s'estimera traité de manière équitable s'il perçoit que ses avantages sont justes par rapport à ses contributions. On se réfère alors au principe d'équité interne. Toutefois, cette perception dépend aussi d'une comparaison de ce ratio avantages/contribution avec celui d'autres individus pris comme référents. C'est la notion d'équité externe qui importe alors. Aussi, selon que chacun s'estime traité de manière plus ou moins équitable, des efforts seront déployés, signe d'un comportement motivé, pour rétablir cet équilibre avantages/contributions.

La théorie de la justice organisationnelle associe à cette notion de justice distributive celle de justice procédurale. Ainsi, pour Greenberg (1990), les individus évaluent également les moyens ou encore les procédures que l'organisation instaure pour distribuer les diverses récompenses. A ce titre, le dispositif d'évaluation des performances ou les procédures d'avancement représentent des déterminants centraux du sentiment de justice procédurale.

2.3. La théorie de la fixation des objectifs

Les effets de la rémunération au mérite sur la motivation au travail peuvent également être appréhendés à l'aide de la théorie de la fixation des objectifs (« Goal Setting Theory ») développée par Locke (1968). Selon cette approche, fondatrice du management par objectifs, le fait de fixer des buts aux individus permet d'accroître leur motivation et donc leur performance au travail.

Différentes conditions sont là encore nécessaires :

- l'individu s'estime capable d'atteindre ces objectifs ;
- un feed-back est instauré ;
- des récompenses sont octroyées lors de l'atteinte des objectifs ;
- l'encadrement soutient et adhère aux objectifs ;
- l'individu accepte les objectifs qui lui sont assignés.

Enfin, les objectifs doivent être précis, bien définis et suffisamment difficiles à atteindre.

La théorie de la fixation des objectifs accordant une large place aux récompenses monétaires, la rémunération au mérite s'articule donc pleinement avec cette approche.

De plus, certaines études empiriques, dont nous allons exposer les principaux résultats, montrent qu'une partie des effets négatifs de la rémunération au mérite s'explique par l'imprécision ou l'inadaptation des objectifs à atteindre.

3. Rémunération au mérite et motivation au travail des fonctionnaires : un bilan empirique

Le bilan que nous proposons repose sur une littérature internationale dans la mesure où l'on ne dispose pas d'évaluation à ce sujet en France, la rémunération au mérite ayant été introduite trop récemment dans la FPE. Cependant, et de manière générale, les approches centrées sur l'analyse explicite du lien rémunération au mérite – motivation au travail dans la fonction publique sont peu nombreuses et ce quelque soit les pays considérés.

En effet, d'autres perspectives ont été privilégiées pour étudier ce mode de rémunération. Ainsi, Pearce, Stevenson et Perry (1985) offrent, par exemple, une analyse du lien rémunération au mérite – performance organisationnelle au sein d'un centre administratif de sécurité sociale américain où il apparaît que cette dernière n'augmente pas alors même que les managers sont rémunérés selon leur mérite. Ces premiers résultats sont en partie confirmés par ceux de Perry, Petrakis et Miller (1989), qui dans le cadre d'une enquête longitudinale conduite au sein des Services Administratifs Généraux américains, montrent que l'introduction d'une rémunération au mérite n'aurait pas permis d'accroître significativement la performance des managers. Cependant, alors que cette enquête menée de septembre 1985 à décembre 1987 conclut à une absence de relation entre rémunération au mérite et performance au travail, et ce pour l'ensemble de la période étudiée, les résultats montrent toutefois que la performance des managers aurait augmenté sur une année (1986), appelant alors à s'interroger davantage sur l'efficacité *dans la durée* du dispositif, plutôt que sur son efficacité immédiate. Cette question de la capacité du dispositif à produire des résultats pérennes nous semble importante dans la mesure où l'on trouve autant de résultats en faveur de la rémunération au mérite, que d'autres beaucoup plus mitigés voire défavorables. Ainsi, si l'enquête récemment conduite par Figlio et Kenny (2007) auprès de 1300 établissements scolaires américains montre que les « performances scolaires » des élèves serait plus élevées dans les établissements publics ou privés qui rémunèrent leurs enseignants au mérite, ceux établis à un niveau plus fin par Eberts, Hollenbeck et Stone (2002) montrent que rémunérer les enseignants d'une « High School » américaine selon leur performance n'aurait pas permis d'accroître la réussite scolaire des élèves.

Si ces approches fournissent des éléments de compréhension relatifs à la rémunération au mérite et à ses effets sur la performance, les travaux auxquels nous allons nous référer proposent d'analyser le lien rémunération au mérite – motivation au travail (et non le lien rémunération – performance). Issues d'enquêtes conduites dans les fonctions publiques anglaise et américaine, ces études ont pour objet précis la validation, complète ou partielle, des hypothèses propres à la

théorie des attentes et à celles de l'équité et de la justice organisationnelle. Nous verrons que ces travaux offrent, dans le meilleur des cas, un bilan mitigé.

3.1. La rémunération au mérite dans la fonction publique américaine

Pearce et Perry (1983) sont les premiers à avoir évalué les effets d'une rémunération au mérite sur la motivation au travail de cadres de la fonction publique fédérale. Leur enquête longitudinale a été conduite avant et après l'introduction de cette politique salariale. Cette individualisation des rémunérations a par ailleurs été accompagnée par la mise en œuvre d'un nouveau dispositif d'évaluation basé sur une mesure plus objective des performances.

Les résultats, qui reposent sur le test des trois conditions relatives à la théorie des attentes (cf. supra), montrent qu'une rémunération fondée sur les performances individuelles ne motive pas davantage les agents, notamment par rapport à leur ancien salaire à l'ancienneté. Ainsi, le peu d'effet du salaire au mérite ne s'expliquerait pas par une « valence » négative quant aux augmentations salariales individualisées mais par les difficultés rencontrées suite à la mise en œuvre du dispositif d'évaluation des performances. En effet, le processus d'évaluation des résultats n'auraient pas conduit à des appréciations individuelles suffisamment distinctes, si bien que le montant des primes perçues par les cadres les plus performants ne se différencierait pas suffisamment de celui attribué aux fonctionnaires les moins productifs. Les appréciations tendraient donc à une relative homogénéité, créant un sentiment d'iniquité qui expliquerait en partie pourquoi le salaire au mérite ne motiverait pas davantage.

3.2. L'exemple du secteur public anglais

L'enquête de Marsden et Richardson (1994) proposent également une évaluation des effets d'une rémunération au mérite sur la motivation des agents dans un centre des impôts britannique. Alors qu'une majorité approuve également l'idée de lier rémunération et performances individuelles, et qu'ils estiment pouvoir atteindre le niveau de performance requis, deux tiers ont le sentiment qu'un tel résultat ne sera pas suivi de l'obtention d'une récompense monétaire. Leurs attentes « performance – résultat » étant négatives, les auteurs concluent à l'absence d'effet de cette forme de rémunération, conformément à la théorie des attentes. Par ailleurs, une large part considère que le supplément de rémunération proposé n'est pas suffisant pour les inciter à modifier leur comportement au travail. Enfin, de nombreuses réserves sont exprimées quant à la justice du système d'évaluation des performances, du fait de l'existence de quotas relatifs aux nombres d'évaluations positives.

Ce premier travail sera complété par une seconde enquête plus vaste (Marsden et French, 1998 ; Marsden, 2004), dont les résultats comptent parmi les plus complets concernant la motivation au travail des fonctionnaires. Deux formes d'organisation bureaucratique de type « mécaniste » et « professionnelle » sont étudiées, la première comprenant le service public de l'emploi ainsi que celui des impôts précédemment enquêté, alors que la seconde est formée d'hôpitaux publics et d'établissements d'enseignement primaire et secondaire. Les auteurs proposent une nouvelle évaluation de l'impact du salaire au mérite sur la motivation des fonctionnaires, la plupart étant rémunérés en fonction de leur performance depuis la fin des années 80.

Les résultats de cette seconde enquête sont à nouveau défavorables et ce quel que soit le type d'organisation considéré. En effet, alors même qu'une faible majorité de répondants estime que le salaire au mérite est un principe de rémunération appréciable, ils sont 83,4 % à répondre qu'une telle mesure ne les incite pas à fournir un effort supérieur. Les personnels hospitaliers sont toutefois 52 % à estimer que leur quantité de travail a augmenté. Par ailleurs, au-delà de

l'effet mitigé sur la motivation au travail, l'impact le plus négatif concerne les relations de travail. En effet, le salaire au mérite nuit au travail d'équipe et aviverait les jalousies. De plus, à l'image de l'enquête précédente, 61,2 % d'enquêtés pensent que les membres de l'encadrement sont limités par des « quotas » d'évaluation positive. De telles difficultés contribueraient à développer un sentiment d'injustice, de nombreux agents percevant ces pratiques salariales différenciées comme des formes de favoritisme. Il en va de même si les performances individuelles sont délicates à mesurer ou encore quand les objectifs à atteindre sont inadaptés à l'emploi occupé. La question des méthodes de mesure et de détermination des objectifs est donc présentée comme déterminante, notamment par rapport aux types d'emplois occupés. Ainsi, alors que 58 % des employés du service de impôts et 72 % du service de l'emploi sont favorables à l'idée de lier rémunérations et performances individuelles, les directeurs d'établissements scolaires y sont fortement opposés. Cette perception négative s'expliquerait, entre autres, par des difficultés de mesure inhérentes à leurs emplois. Enfin, la plupart de ces dysfonctionnements relatifs à la rémunération au mérite ont également été confirmés dans un article récent de Pearce, Stevenson et Perry (2006).

Les travaux présentés offrent donc tous un bilan mitigé, voire négatif, des effets du salaire au mérite sur la motivation au travail des fonctionnaires. Diverses recommandations, fondées sur les approches théoriques que nous avons exposé en seconde partie, sont fréquemment énoncées dans la littérature afin d'améliorer l'impact de ce mode de rémunération (Lawler, 2003 ; Levy-Boyer, 2001). Ainsi, conformément aux hypothèses des théories de l'équité et de la justice organisationnelle, il conviendrait d'objectiver les procédures d'évaluation ou encore de supprimer les quotas afin de renforcer le sentiment de justice et d'équité des fonctionnaires et par là même leur motivation. Par ailleurs, cette transparence du processus d'évaluation devrait également permettre de conforter leurs attentes « performance – résultats ». Enfin, selon la théorie de la fixation des objectifs, une définition précise et adaptée des buts à atteindre, combinée à une récompense monétaire suffisamment élevée, représentent une condition centrale pour produire des effets positifs sur la motivation au travail.

Si de telles recommandations peuvent contribuer à améliorer l'efficacité des rémunérations au mérite dans la fonction publique (Bartoli, 2005), elles s'avèrent selon nous insuffisantes, notamment parce qu'elles reposent sur une analyse incomplète de la motivation. En effet, la théorie des attentes, celles de l'équité et de la justice organisationnelle, ou encore celle de la fixation des objectifs considèrent la motivation comme à un construit unidimensionnel et essentiellement quantitatif. Ainsi, alors même que la théorie des attentes définit deux types de récompenses, les théories de la motivation intrinsèque (Deci, 1975 ; Deci et Ryan, 1985) posent d'emblée l'existence de deux formes de motivation distinctes, intrinsèque et extrinsèque. Dès lors, les individus ne font pas uniquement preuve d'un niveau plus ou moins élevé de motivation, l'orientation de cette dernière, intrinsèque et/ou extrinsèque, importe également. Par ailleurs, la théorie des attentes suggère de structurer les politiques de GRH afin de proposer à la fois des récompenses extrinsèques et intrinsèques. Toutefois, une telle approche suppose une additivité de ces deux formes de rétributions. Ainsi, pour un niveau de motivation intrinsèque donné, une augmentation des rétributions externes doit conduire à un accroissement du niveau total de l'effort au travail, sans porter atteinte à la dimension interne de la motivation. Ce sont précisément ces hypothèses d'unidimensionnalité et d'additivité que questionnent les théories de la motivation intrinsèque, et plus particulièrement la théorie de l'évaluation cognitive (Deci, 1975) et celle de l'autodétermination (Deci et Ryan, 1985). A l'inverse des approches précédentes, ces travaux soulignent la complémentarité – et non l'indépendance – de ces deux formes de motivation.

4. Les théories de la motivation intrinsèque : quels apports possibles pour le management public ?

Fondées sur une analyse qualitative de la motivation, la théorie de l'évaluation cognitive (Deci, 1975) distingue deux formes de motivation, intrinsèque et extrinsèque, qui se différencient en fonction des raisons ou encore des buts qui sous-tendent les actions entreprises. Ainsi, « les individus sont intrinsèquement motivés lorsqu'ils effectuent une activité pour le plaisir, l'intérêt ou encore la satisfaction de leur curiosité » alors « [qu'ils] sont extrinsèquement motivés lorsqu'ils s'engagent dans une activité pour satisfaire un objectif en dehors de l'activité elle-même » (Amabile, 1993).

Par ailleurs, cette approche permet d'analyser les interactions entre ces deux formes de motivation. S'appuyant sur de nombreuses études empiriques, dont on trouvera une synthèse dans Deci, Koestner et Ryan (1999), les auteurs montrent que l'octroi de récompenses monétaires peut, sous certaines conditions, diminuer la motivation intrinsèque, particulièrement si ces récompenses sont contingentes à l'atteinte d'un niveau de performance donné. Ce résultat s'explique par les modifications de la perception individuelle du « lieu de causalité » (« locus of causality »). En effet, un comportement intrinsèquement motivé trouve son origine dans la satisfaction de deux types de besoins psychologiques, l'autonomie et le sentiment de compétence. Or, les rémunérations obtenues en contrepartie de l'atteinte d'un niveau de performance déplacent ce « lieu de causalité », l'individu attribuant alors son effort à une cause purement externe, limitée à la seule perspective d'obtenir un supplément de rémunération. Dès lors, ces rétributions conditionnelles peuvent être perçues comme un moyen de contrôle de l'activité, affectant en cela le besoin d'autonomie et de compétence et, *in fine*, la motivation intrinsèque. Toutefois, un tel effet d'éviction ne survient que pour des tâches intrinsèquement motivantes.

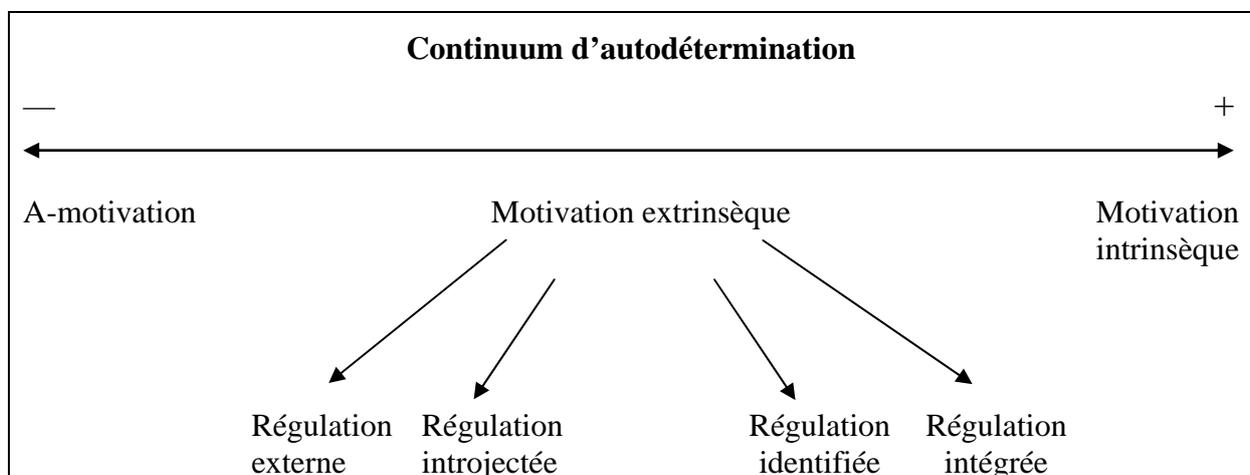
La théorie de l'évaluation cognitive fut par la suite intégrée dans un cadre analytique plus général, nommé théorie de l'autodétermination (« Self-Determination Theory ») (Deci et Ryan, 1985). Ces travaux introduisent une seconde distinction entre motivation autonome et motivation contrôlée. Un individu fait preuve d'une motivation autonome, ou encore d'une motivation autodéterminée, lorsqu'il effectue ses propres choix et qu'il réalise une tâche de manière pleinement intentionnelle et volontaire. A l'inverse, la motivation contrôlée implique que les actions sont mises en œuvre afin de répondre à une ou plusieurs contraintes externes. Ainsi, les rémunérations liées aux performances sont susceptibles de générer des formes de motivation contrôlées. Par opposition, la motivation intrinsèque représente la forme la plus aboutie de motivation autonome. Ces différentes formes de motivation peuvent donc être classées sur un continuum d'autodétermination. Ainsi, alors même que l'a-motivation se caractérise par une absence de détermination, un comportement intrinsèquement motivé est purement autodéterminé.

Toutefois, bien que la motivation interne représente un objet central d'analyse, une large part des tâches que les individus ont à effectuer, notamment dans le cadre de leur emploi, ne sont pas intrinsèquement motivantes. C'est pourquoi la théorie de la motivation autodéterminée accorde une large place à l'étude de la motivation extrinsèque. Quatre formes de motivation extrinsèques sont ainsi considérées, chacune étant associée à un degré plus ou moins important d'autonomie et à un style particulier de régulation comportementale. Ainsi :

- la régulation externe suppose qu'un individu agit en vue d'obtenir une récompense ou pour éviter une sanction ;

- la régulation introjectée implique qu'une tâche est accomplie pour répondre à une contrainte interne, fondée, par exemple, sur la recherche d'une meilleure estime de soi ou sur l'évitement d'un sentiment de honte ;
- la régulation identifiée suppose que l'individu considère la tâche à réaliser comme étant personnellement importante ;
- la régulation intégrée correspond à la forme de motivation extrinsèque la plus autodéterminée. L'action à entreprendre est alors en adéquation avec l'ensemble des valeurs et besoins de l'individu.

Ces processus de régulation se différencient donc par le degré d'autonomie qu'ils mobilisent. Ainsi, les motivations extrinsèques fondées sur des styles de régulation externes et introjectés sont faiblement autodéterminées. A contrario, les régulations identifiées et intégrées reposent sur des processus de régulation plus autonomes.



L'individu peut par ailleurs adopter, sous certaines conditions, une autre forme de motivation extrinsèque, selon qu'il internalise ou non un nouveau mode de régulation. L'internalisation renvoie à la manière dont les individus s'approprient et intègrent les demandes et contraintes externes afin que ces dernières fassent ensuite partie intégrante de leur personnalité.

De manière générale, plus le degré d'autodétermination de la motivation est élevé, plus les conséquences attendues en termes d'attitudes et de comportements organisationnel sont positives. Ainsi, plusieurs études empiriques montrent les bénéfices associés à la motivation autonome relativement à la motivation contrôlée, en matière d'implication, de satisfaction au travail ou de confiance organisationnelle (Gagné et Deci, 2005).

Les théories de la motivation intrinsèque permettent par ailleurs de formuler diverses recommandations relatives à la mise en œuvre des rémunérations au mérite. En premier lieu, leur impact sur la motivation dépend de l'interprétation ou encore de la signification fonctionnelle que l'individu accorde à la récompense monétaire qu'il obtient. Si cette perception est certes fonction des caractéristiques individuelles, et notamment du degré d'autodétermination propre à chacun, elle est également influencée par des facteurs propres à l'environnement de travail. A ce titre, le style de management et la capacité des membres de l'encadrement à instituer un climat de travail qui soutient et favorise l'autonomie permet de faciliter le processus d'internalisation et donc l'appropriation par les individus de ce mode de rémunération (Deci, Ryan et Koestner, 1999).

Par ailleurs, rémunérer les performances individuelles suppose que des objectifs soient au préalable définis. Or, une élaboration conjointe de ces objectifs renforce la motivation

intrinsèque en augmentant le sentiment de compétence et d'autonomie. L'individu doit également disposer d'une certaine liberté de choix quant à la manière dont il cherche à atteindre les objectifs qui lui sont assignés, ce qui suppose que les tâches à réaliser ne soient pas entièrement prescrites, laissant ainsi place aux initiatives individuelles. De même, l'évaluation des performances doit être conduite de façon à informer et à renseigner l'individu sur ses propres compétences et non dans le but de contrôler ses actions.

Bien que leurs fondements théoriques diffèrent en partie, ces diverses recommandations rejoignent les pratiques de GRH fondées sur l'enrichissement des tâches (Herzberg, 1966 ; Savall, 1992) ou encore le management participatif. Si plusieurs études conduites dans la sphère publique soulignent l'impact bénéfique de telles méthodes, notamment sur la satisfaction au travail (Kim, 2004), l'analyse menée par Gagné, Koestner et Zuckerman (2000), dans le secteur marchand, montre qu'un climat de travail favorable à l'autonomie facilite l'acceptation d'un changement organisationnel, conformément aux hypothèses des théories de la motivation intrinsèque. Or, l'introduction d'une rémunération au mérite dans la FPE en France marque une rupture importante avec les pratiques salariales habituellement en œuvre. Alors même que le succès de cette nouvelle forme de rémunération repose, *in fine*, sur l'acceptation par les agents d'un tel changement, les théories de la motivation intrinsèque offrent précisément des éléments de compréhension quant aux conditions d'appropriation et de réussite de ce nouveau mode de rémunération

Conclusion

Confrontée, pour certains, à un « impératif de gestion par la performance » (Waintrop et Chol, 2003), la Fonction Publique d'Etat s'est engagée, à des degrés divers en France, dans une démarche de modernisation de ses pratiques de GRH. Cette évolution s'est notamment traduite par l'introduction d'une rémunération au mérite au sein de différents ministères. Cette démarche repose sur l'idée qu'une rémunération fondée sur l'ancienneté, jusqu'ici à l'œuvre dans la sphère administrative, ne permettrait pas d'obtenir un niveau d'effort suffisamment élevé de la part des fonctionnaires, échouant en partie à les motiver. Toutefois, si les bénéfices attendus sont nombreux au plan théorique, notamment en regard des développements proposés par la théorie des attentes et celles de l'équité et de la justice organisationnelle, plusieurs travaux empiriques soulignent au contraire l'effet mitigé, voire négatif, de ces formes de rémunération sur la motivation des fonctionnaires. Si ce manque d'impact peut s'expliquer par différents facteurs qu'il convient de considérer, qu'il s'agisse de dysfonctionnements relatifs aux procédures d'évaluation, de l'imprécision ou de l'inadaptation des objectifs à atteindre, ou encore d'attentes « performance – résultat » négatives, d'autres approches théoriques peuvent être mobilisées dans la mesure où elles offrent une analyse plus complète de la motivation. A cet égard, les théories de la motivation intrinsèque viennent compléter les conditions habituellement énoncées afin d'accroître l'efficacité des rémunérations au mérite sur la motivation au travail. A ce titre, ces approches peuvent contribuer utilement au succès de ces nouvelles pratiques de rémunération au sein de la FPE

Bibliographie

ADAMS S.J (1963), « Toward an understanding of inequity », *Journal of Abnormal and Social Psychology*, vol. 67, n°5, p. 422-436.

AMABILE T.M. (1993), « Motivational synergy: toward new conceptualizations of intrinsic and extrinsic motivation in the workplace », *Human Resource Management Review*, vol. 3, n°3, p. 185-201.

BARTOLI A. (2005), *Le Management dans les organisations publiques*, Paris, Dunod.

DECI E.L. (1975), *Intrinsic motivation*, New York, Plenum Press.

DECI E.L., RYAN R.M. (1985), *Intrinsic motivation and self-determination in human behaviour*, New York, Plenum Publishing Co.

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*, vol. 125, n°6, p. 627-668.

EBERTS R.W., HOLLENBECK K. (2002) « Teacher Performance Incentives and Student Outcomes », *Journal of Human Resources*, vol. 37, n°4, p. 913-927.

FOUCHET R. (1999), « Performance, service public et nouvelles approches managériales ». *Politique et Management Public*, vol.17, n°2, p. 35-49.

FIGLIO D. N., KENNY L.W. (2007), « Individual teacher incentives and student performance », *Journal of Public Economics*, vol. 91, n°5-6, p. 901-914.

GAGNÉ M., DECI E.L. (2005), « Self-determination theory and work motivation », *Journal of Organizational Behavior*, vol. 26, n°4, p. 331-362.

GAGNÉ M., KOESTNER R., ZUCKERMAN M. (2000), « Facilitating acceptance of organizational change: The importance of self-determination », *Journal of Applied Social Psychology*, vol. 30, n°9, p. 1843-1852.

GREENBERG J. (1990), « Organizational Justice: Yesterday, today and tomorrow », *Journal of Management*, vol. 16, n°2, p. 399-432.

HERZBERG F. (1966), *Work and the Nature of Man*, New York, World Publishing Company.

KIM S. (2002), « Participative Management and Job Satisfaction: Lessons for Management Leadership », *Public Administration Review*, vol. 62, n°2, p. 231-241.

KOESTNER R., RYAN R.M. (1999), « A Meta-Analytic Review of Experiments Examining the Effects of Extrinsic Rewards on Intrinsic Motivation », *Psychological Bulletin*, vol. 125, n°6, 627-668.

LAUFER R. (1977), « Crise de légitimité dans les grandes organisations », *Revue Française de Gestion*, p. 112-123.

LAWLER E.E. (2003), « Reward Practices and Performance Management System Effectiveness », *Organizational Dynamics*, vol. 32, n°4, p. 396-404.

LAWLER E.E., NADLER D.A. (1977), « Motivation: A diagnostic approach », in HACKMAN R.J., LAWLER E.E., PORTER L.W. (éd.), *Perspectives on Behavior in Organizations*, New-York, McGraw-Hill, p. 26-38

- LEVY-BOYER C. (2001), *La Motivation dans l'entreprise. Modèles et stratégies*, Paris, Editions d'Organisation.
- MARSDEN D. (2004), « The role of performance related pay in renegotiating the "effort bargain": The case of the British public service », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 57, n°3, p. 350-370.
- MARSDEN D., FRENCH S. (1998), « What a performance: Performance-related pay in the public services », *Centre for Economic Performance Special Report*, LSE, Londres.
- MARSDEN D., RICHARDSON R. (1994), « Performing for pay? The effects of 'merit pay' on motivation in a public service », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 32, n°2, p. 243-261.
- OCDE (2005), « Paying for performance: Policies for government employees », *Policy Brief*, Mai, p. 1-7.
- PORTER L.W., LAWLER E.E. (1968), *Managerial attitudes and performance*, Homewood, R.D Irwin.
- PEARCE, J.L., PERRY J.L. (1983), « Federal merit pay: A longitudinal analysis », *Public Administration Review*, vol. 43, n°4, 315-325.
- PEARCE J.L., STEVENSON W.B., PERRY J.L. (1985), « Managerial compensation based on organizational performance: A time series analysis of the impact of merit pay », *Academy of Management Journal*, vol. 28, p. 2, p. 261-278.
- PERRY J.L., PETRAKIS B.A., MILLER T.K (1989), « Federal Merit Pay, Round II: An Analysis of the Performance Management and Recognition System », *Public Administration Review*, vol. 49, n°1 p. 29-37.
- PERRY J.L., MESCH D., PAARLBERG L. (2006), « Motivating employees in a new governance era: The performance paradigm revisited », *Public Administration Review*, vol. 66, n°4, p.505-514.
- ROUSSEL P. (1996), *Rémunération, Motivation et Satisfaction au Travail*, Paris, Economica.
- ROUSSEL P. (2000), « Salaire individualisé – rémunération au mérite : impasse ou avenir ? », in PERETTI J.M., ROUSSEL P., *Les rémunérations. Politiques et pratiques pour les années 2000*, Paris, Vuibert.
- SAVALL H. (1994), *Enrichir le travail humain : l'évaluation économique*, 3^{ème} édition, Paris, Economica.
- VALLERAND R.J., THILL E.E. (1993), « Introduction au concept de motivation », in VALLERAND R.J., THILL E.E. (éd.), *Introduction à la psychologie de la motivation*, Laval, Vigot, p. 3-39.
- WAINTROP F., CHOL C. (2003) « Gestion publique et mondialisation : contraintes et opportunités », *Politique et management public*, vol. 21, p. 2, p. 119-137.
- VROOM V.H. (1964), *Work and Motivation*, New-York, John Wiley & Sons.