

**Entre incitations financières et intérêt général**  
La motivation des cadres des fonctions publiques

Un des enseignements de l'enquête « La parole aux A » est de souligner un effet pervers des primes dans la fonction publique et une démotivation issue de la contradiction entre les rémunérations et les motivations intrinsèques. La probabilité d'être démotivé par les primes augmente avec le fait de ne pas avoir le sentiment de contribuer à l'intérêt général, de ne pas remplir sa mission, et de ne pas être en accord avec son éthique personnelle. Maya Bacache-Beauvallet concentre cette analyse sur une population spécifique de l'enquête : la CFDT Finances qui représente 14% de l'échantillon initial et dont les agents ont répondu à un questionnaire spécifique concernant les primes à la performance.

**Maya Bacache-beauvallet est maître de conférences en économie à l'école d'ingénieurs Télécom Paris Tech. Elle a travaillé sur l'emploi public, la réforme de l'Etat et l'économie des ressources humaines. Elle a publié « Les stratégies absurdes », en 2009, au Seuil, et de nombreux articles de recherche sur l'emploi public et la magistrature en particulier.**

En France, et quelques années après les autres pays de l'OCDE, un rapport de Jean-Jacques Laffont [2000] lance le débat sur la réforme de l'Etat et plus particulièrement sur la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. La réforme de l'Etat, en effet, ne se réduit pas à la privatisation de telle ou telle entreprise mais à la modification des modes de gestion des ressources humaines avec en particulier l'évaluation des fonctionnaires et l'introduction des primes à la performance.

La nouvelle économie des ressources humaines établit les conditions d'application des primes à la performance et décline un ensemble complexe d'outils de gestion des res-

sources humaines qui ne se réduisent pas à l'évaluation et aux primes à la performance. En effet, la rémunération variable présente des effets pervers et dans certaines conditions d'autres mécanismes incitatifs se révèlent relativement moins coûteux.

Pourtant, de nombreuses réformes des emplois publics dans les pays de l'OCDE appliquent directement à la gestion du personnel les mécanismes incitatifs des primes à la performance. On parle ainsi de « *reengineering* » ou « performance » (Osborne et Gaebler [1992], Warrian [1995], Dixit [2002]) ou encore de « *Reinventing Government* » pour désigner l'importation des méthodes de gestion du secteur privé au sein du secteur public. La culture du « *New public management* » (Ferlie *et al.* [1996]) met alors en doute l'intérêt d'une gestion spécifique à l'emploi public, telle que les salaires fixes, l'avancement à l'ancienneté, l'organisation en corps, ou encore les fonctions publiques de carrière.

### Des effets pervers des rémunérations à la performance dans la fonction publique : la démotivation.

Ces réformes ne prennent pas en compte les spécificités des services publics. Pourtant, Freeman ([1986] et [1996] *in* Belman *et al.*) montre par exemple que les salariés du public

***L'introduction des primes à la performance et des rémunérations variables induit des effets pervers multiples, liés à la non prise en compte des spécificités du travail et du rapport au travail dans le secteur public.***

valorisent relativement plus que leurs homologues du privé un partage de l'autorité par rapport à une hausse du salaire. Blank [2000] indique qu'il existe une culture spécifique du service public qui valorise la qualité. De même, Baudelot et Gollac [2003] insistent sur le fait que la perception du bonheur au travail est également très spécifique aux agents du public. Ces éléments militent donc pour un rapport différent au travail qui a des conséquences sur les incitations à mettre en place.

En effet, l'introduction des primes à la performance et des rémunérations variables induit des effets pervers multiples, liés à la non prise en compte des spécificités du travail et du rapport au travail dans le secteur public<sup>1</sup>. Bacache-Beauvallet [2006] et [2011] fait le point sur les effets pervers des rému-

nérations variables dans le secteur public. Il n'est donc pas le lieu ici d'en rappeler toutes les conséquences ; on se concentre dans cet article sur un effet pervers particulier et crucial : la démotivation.

En effet, le modèle économique qui fonde les incitations variables est très simple : il suppose que l'effort de travail représente un coût pour le travailleur qui cherche alors à le minimiser lorsque l'employeur ne l'observe pas ou l'observe mal. Dans ces conditions, l'employeur a intérêt à utiliser des motivations extrinsèques (en première approximation, une rémunération monétaire) pour compenser cet effort. Comme il n'observe pas directement l'effort, il lie la rémunération variable à un indicateur de l'effort. Le mécanisme est simple et convaincant.

Pourtant, il existe un second type de motivations qui incitent les salariés à fournir l'effort : les motivations intrinsèques, c'est-à-dire le fait que le travail procure une satisfaction par lui-même. On pourrait penser que ce type de motivation vient s'ajouter aux motivations extrinsèques et que de ce point de vue on peut soit le comptabiliser en équivalent monétaire soit le négliger. Pourtant de nombreux économistes, dont Bruno Frey, ont démontré que ces motivations extrinsèques et intrinsèques sont substituables et non complémentaires. Cela signifie que, si les incitations peuvent augmenter les motivations extrinsèques, elles tendent à diminuer les motivations intrinsèques et, dans certaines conditions, à devenir au final démotivantes.

Plusieurs articles mettent en évidence cet effet démotivant des primes à la performance. Frey et Goette [1999] exhibent de tels effets sur le travail bénévole. Ils montrent ainsi que le temps de travail des bénévoles diminue de quatre heures par mois suite à des compensations monétaires (en termes de déduction fiscale). Gneezy et Rustichini [2000] montrent que les amendes ont un effet d'éviction sur la motivation intrinsèque à respecter la norme sociale. Ils mettent ainsi en évidence que la mise en place d'une amende due pour chaque retard des parents à des crèches a comme impact l'augmentation (le doublement !) des retards et non leur diminution.

## Quelques statistiques descriptives issues de l'enquête

L'enquête menée en 2010 par la CFDT Cadres auprès des cadres de la fonction publique permet d'apporter des éléments de réponse statistiques aux effets des primes sur la motivation des agents.

Au total, plus de 6700 cadres ont répondu au questionnaire. La population enquêtée est représentative des trois fonctions publiques, puisque dans l'échantillon 27% appartiennent à la fonction publique territoriale (contre 30% dans la population totale des fonctionnaires) et 17% à la fonction publique hospitalière (contre 20%).

La première observation à faire concernant la question des motivations intrinsèques est que, conformément aux résultats d'autres études déjà citées, les fonctionnaires ont une motivation intrinsèque très répandue dans leur rapport au travail, qu'il soit perçu comme contribuant à l'intérêt général ou en adéquation avec l'éthique personnelle. Ainsi, seuls 8% n'adhèrent pas à l'affirmation « *J'ai le sentiment de contribuer à l'intérêt général* » et là encore le taux est relativement stable dans les trois fonctions publiques avec un taux plus élevé de 9,3% pour la fonction publique d'Etat. De même, moins de 8% des agents ne sont pas d'accord avec l'affirmation « *j'ai le sentiment de remplir ma mission* ». La fonction publique hospitalière se distingue cette fois avec un pourcentage légèrement supérieur à cette moyenne d'un peu plus de 9%. Enfin, ils sont 10% à ne pas être d'accord avec l'affirmation « *je suis en accord avec mon éthique personnelle* » avec là encore une insatisfaction plus grande dans la fonction publique hospitalière qui se situe à 13,6%.

Les impacts en termes de motivation des réformes en cours, pourtant supposées améliorer la performance et la motivation, peuvent se percevoir aux questions concernant les usagers. En effet, les agents identifient une contradiction entre les réformes en cours et la satisfaction des usagers qu'ils recherchent par ailleurs. Ainsi, moins de 10% d'entre eux sont d'accord avec l'affirmation « *les réformes vont améliorer les services aux usagers* », et plus rares encore dans la fonction hospitalière (7,6%). Pourtant, leur souci de l'évaluation par les usagers est important : moins de 14% ne sont pas d'accord avec l'affirmation « *la qualité de mon travail est reconnue par les usagers* ». Une contradiction semble alors apparaître entre le souci de l'intérêt général, la qualité aux usagers, l'éthique personnelle, d'un côté,

et les inquiétudes face aux réformes en cours, perçues donc comme vides de sens par rapport à cet objectif initial.

## Le profil des agents démotivés par les primes

Pour tester cette hypothèse suivant laquelle les réformes en cours, parmi lesquelles l'introduction de rémunération variable, démotivent les agents en réduisant les motivations intrinsèques, nous nous concentrons sur une population spécifique : la CFDT Finances qui représente 14% de l'échantillon initial. En effet, les agents ont répondu à un questionnaire spécifique concernant les primes à la performance.

Il est frappant de constater un manque d'adhésion massif aux primes. Rappelons que les primes sont fondées sur le gain en termes d'efficacité *via* l'augmentation des incitations à travailler qu'elles sont supposées induire. Or près de 90% des agents des Finances ne trouvent pas ces primes efficaces. Par ailleurs, elles semblent aller à l'encontre des principes d'équité :

89% ne trouvent pas les primes justes et 65% considèrent que ces primes sont arbitraires. Les agents ont directement répondu par non ou par oui à la question « êtes-vous d'accord avec l'affirmation « je trouve les primes démotivantes » ? ». Cette question est surprenante dans ce questionnaire car les effets attendus habituellement des primes sont la motiva-

***Il est frappant de constater un manque d'adhésion massif aux primes. Rappelons que les primes sont fondées sur le gain en termes d'efficacité via l'augmentation des incitations à travailler qu'elles sont supposées induire. Or près de 90% des agents des Finances ne trouvent pas ces primes efficaces.***

tion ou au pire le *statu quo*. Avoir repéré un effet spécifique démotivant devrait donc être marginal. Or, 74% répondent non contre 26% qui trouvent les primes démotivantes. Ainsi cet effet de démotivation concerne une part non négligeable des fonctionnaires des finances dont on tente de cerner le profil.

Ces agents démotivés par les primes trouvent l'équilibre de la rémunération fixe et des primes moins satisfaisant que les autres<sup>2</sup>. Ils craignent que les réformes en cours ne détériorent le service pour les usagers<sup>3</sup>. Ils semblent globalement plus insatisfaits de leur environnement de travail et sont plus souvent en situation de désaccord avec leur éthique personnelle<sup>4</sup>. Ils ont plus souvent peur de faire des erreurs<sup>5</sup> et coupent

difficilement entre la vie privée et la vie professionnelle<sup>6</sup>. Ces éléments iraient dans le sens d'une diminution des motivations intrinsèques. Bien entendu ils ne nous permettent pour l'instant que de formuler des hypothèses car d'autres variables qui affectent à la fois la motivation en général et la perception des primes peuvent entrer en compte. Il importe donc de tenter une analyse qui garde constants ces autres effets.

### La probabilité d'être démotivé par les primes

Le modèle théorique prédit que la motivation extrinsèque a un effet d'éviction sur la motivation intrinsèque; c'est cet effet-là que l'on cherche à tester. Pour identifier cet effet particulier, on prend en compte un ensemble de variables qui peuvent jouer également sur la motivation, telles que le genre, l'âge, la catégorie, le revenu, la taille de l'équipe, etc. On estime dans un modèle de régression dit Probit, la probabilité d'être démotivé par les primes, toutes choses égales par ailleurs.

Il apparaît que le sexe, l'âge, la catégorie ou la taille de l'équipe que l'on manage n'ont pas d'impact significatif sur la probabilité d'être démotivé par les primes. En revanche, le revenu a un impact significatif mais faible, toutes choses égales par ailleurs, sur le vécu des primes. En effet, plus l'agent est dans une catégorie basse de l'échelle des revenus, plus la probabilité d'être démotivé par les primes augmente<sup>7</sup>. Cet effet peut s'interpréter de différentes manières : l'effet démotivant intrinsèque des primes mais également par le fait que les primes peuvent être plus souvent attribuées aux agents déjà en haut de l'échelle de revenu (prime de fonction par exemple) et produire ainsi un effet désincitatif sur les autres agents qui voient les inégalités de revenu augmenter et leur revenu relatif baisser<sup>8</sup>.

Il est très intéressant de remarquer que ceux qui sont démotivés par les primes déclarent, toutes choses égales par ailleurs, qu'ils trouvent ces primes injustes<sup>9</sup>. Plus étonnant : ils les trouvent également plus souvent inefficaces. C'est que la qualité du service public est en cause. La démotivation est bien liée au sentiment d'avoir peur de faire des erreurs. Ils estiment d'ailleurs plus souvent que les autres que ces réformes dégradent les services pour l'utilisateur.

Toutes choses égales par ailleurs la probabilité d'être démotivé augmente avec le fait de ne pas avoir le sentiment de contribuer à l'intérêt général, de ne pas remplir sa mission, et de ne pas être en accord avec son éthique personnelle<sup>10</sup>. De même, ces agents démotivés par les primes séparent moins que les autres leur vie privée de leur vie professionnelle.

Ainsi, ces agents démotivés par les primes considèrent logiquement également plus souvent que l'équilibre entre la rémunération fixe et la rémunération variable n'est pas satisfaisant.

## Conclusion

L'enquête alimente l'hypothèse d'un effet pervers des primes dans la fonction publique et d'une démotivation issue de la contradiction entre les rémunérations et les motivations intrinsèques. Ces premières données doivent être étayées par un travail statistique plus fourni et par des enquêtes de terrain pour examiner par exemple si les agents démotivés sont ceux par exemple qui ont directement bénéficié des primes ou non, et, si oui, quel était le montant de ces primes.

1. Voir Beauvallet [2009] pour une synthèse des effets pervers des rémunérations variables dans le secteur privé.
2. 12 points de pourcentage d'écart entre les démotivés et les non démotivés par les primes dans les réponses négatives (pas du tout d'accord) à la question « Êtes vous d'accord avec l'affirmation L'équilibre entre ma rémunération fixe et la partie variable est satisfaisant ».
3. 9 points de pourcentage d'écarts entre les démotivés et les non démotivés par les primes dans la réponse négatives (pas du tout d'accord) à la question « Êtes vous d'accord avec l'affirmation : les réformes vont améliorer les services aux usagers ».
4. 10 points de pourcentage d'écart entre les démotivés et les non démotivés par les primes dans les réponses positives (tout à fait d'accord) à la question « Je suis en accord avec mon éthique personnelle ».
5. 10 points de pourcentage d'écart entre les démotivés et les non démotivés par les primes dans les réponses positives (tout à fait d'accord) à la question « ma charge de travail entraîne la peur de faire des erreurs ».
6. 10 points de pourcentage d'écart entre les démotivés et les non démotivés par les primes dans les réponses négatives (pas du tout d'accord) à la question « Je fais facilement la coupure entre mon travail et ma vie privée », et 8 points d'écarts à la question « J'ai le sentiment de contribuer à l'intérêt général ».

7. La probabilité de répondre oui augmente de 0,5% pour une augmentation de 1% du revenu. Le revenu étant en 5 classes : «plus de 5.000 euros», «entre 4.000 et 5.000 euros», «entre 3.000 et 4.000 euros», «entre 2.000 et 3.000 euros» et «moins de 2.000 euros».

8. La probabilité d'être démotivé décroît de 0,2% avec une hausse de 1% de la probabilité de trouver les primes injustes, toutes choses égales par ailleurs.

9. Aux questions « êtes vous d'accord avec les affirmations... », les réponses sont classées en 5 niveaux croissants de « tout à fait d'accord » à « pas du tout d'accord ». La probabilité d'être démotivé augmente de 0,2 points de probabilité avec la réponse à ces trois questions prises séparément.

10. Aux questions « êtes vous d'accord avec les affirmations... », les réponses sont classées en 5 niveaux croissants de « tout à fait d'accord » à « pas du tout d'accord ». La probabilité d'être démotivé augmente de 0,2 points de probabilité avec la réponse à ces trois questions prises séparément.

Bacache-Beauvallet, M., 2006, « How Incentives increase inequality », *Labour*, vol. 20, 2, 383–391.

Bacache-Beauvallet, M., 2011, « Rémunération à la performance : effets pervers et désordre dans les services publics », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales, à paraître*.

Bacache-Beauvallet, 2009, *Les Stratégies absurdes, comment faire pire en croyant faire mieux*, Seuil, Paris.

Baudelot, Ch. et M. Gollac, 2003, *Travailler pour être heureux ? Le bonheur et le travail en France*, Fayard, Paris.

Belman D., Gunderson M., et D. Hyatt, 1996, *Public Sector Employment in a time of transition*, Industrial Relations Research Association, University of Wisconsin, Madison.

Dixit, A., 2002, « Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review », *Journal of Human Resources*, vol.37, n°4.

Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., Pettigrew, A., 1996, *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford.



Freeman, R., 1986, « Unionism comes to the public sector », *The Journal of Economic Literature*, vol. 24, 41-86.

Frey B. S. et L. Goette, 1999, « Does Pay Motivate Volunteers ? », Institute for Empirical Research in Economics University of Zurich Working Paper Series n°7.

Gneezy, U. et A. Rustichini, 2000, « A fine is a price », *Journal of Legal Studies*, vol. XXIX

Laffont, J. J., 2000, « Etapes vers un Etat moderne, une analyse économique », 117-149, Conseil d'analyse économique, Etat et gestion publique, Actes du colloque du 16 décembre 1999, La Documentation Française, rapport 24.

Lazear, E.P., 1995, *Personnel Economics*, MIT Press.

Osborne, D., Gaebler, T., 1992, *Reinventing Government*, Reading, MA, Addison-Wesley.

Warrian, P., 1995, « The End of public sector industrial relations in Canada ? », KMPG center for Government foundation, Toronto.