

FACULTE DE DROIT, DES SCIENCES CRIMINELLES ET
D'ADMINISTRATION PUBLIQUE
INSTITUT DE HAUTES ETUDES EN ADMINISTRATION PUBLIQUE

**L'ENGAGEMENT AU TRAVAIL DES EMPLOYES PUBLICS
EN CONTEXTE POST-BUREAUCRATIQUE :
QUELLES ANCRES DOMINANTES POUR QUELLE
PUBLICITE ?**

THÈSE DE DOCTORAT

Présentée le 12 avril 2019 à la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique de
l'Université de Lausanne pour l'obtention du grade de :

Docteur en Administration publique

Par

Armand Brice Kouadio

Résumé des chapitres

Chapitre I

L'engagement au travail se développe dans le cadre d'une relation d'emploi. Cette relation s'intègre elle-même dans le contexte plus général de l'évolution historique de l'Administration et des organisations publiques. Ainsi, du 20^{ème} siècle à nos jours, le management s'est-il principalement articulé autour de trois modèles : l'État (hiérarchie), le marché (compétition) et la société (réseaux). Ces trois modèles traduisent une gestion des affaires (publiques ou non) reposant respectivement sur une hiérarchie des niveaux décisionnels, la compétition entre des acteurs évoluant sur un "marché" donné et l'organisation en réseau pour la production de biens et services. Alors que les modèles historiques (*Old public administration et Weberian bureaucracy*) ont consacré jusqu'au début des années 1980 la prééminence du pôle État, ce dernier perd ensuite de son importance à l'arrivée des réformes de type Nouveau Management Public (NMP). Dès lors, les logiques de marché vont dominer la plupart des modèles de management appliqués dans les organisations publiques. À défaut d'une privatisation, les limites de l'esprit entrepreneurial qui prévaut durant cette ère réformatrice révèlent le besoin d'un management post-bureaucratique se voulant clairement à cheval entre les logiques étatique (bureaucratique), marchande et sociétale. Dans ce contexte, force est de remarquer la résilience des principes éthiques et démocratiques de la bureaucratie classique, ainsi que la prédominance du souci de l'utilisateur-client. Nous proposons dans cette partie une description générale de l'évolution de la relation

d'emploi dans le secteur public¹⁰. Cette évolution est resituée à la lumière des trois périodes qui ont structuré le management public (c'est-à-dire la Bureaucratie wébérienne, le NMP et le mouvement plus actuel que nous appellerons, à la suite de nombreux auteurs, la *Post-bureaucratie*). Dans cette optique, chaque modèle est préalablement décrit dans ses valeurs (ethos) et ses caractéristiques essentielles. Ensuite sont analysés les conditions statutaires et le fonctionnement de l'emploi public. Finalement, les formes d'engagement attendues, ou empiriquement démontrées, entre l'employé public et son employeur, soit le Contrat Psychologique (CP) sous-jacent. Nous verrons que si l'ère bureaucratique s'inscrit dans le paradigme de la conditionnalité, le NMP consacre celui de la finalité. Dès les années 2000, les changements importants auxquels l'on assiste dans la plupart des secteurs publics des pays industrialisés annoncent une ère de la Gouvernance, laquelle s'inscrit dans un paradigme systémique, typique de l'ère post-bureaucratique.

Chapitre II

La complexité du concept d'engagement au travail se reflète dans la multiplicité de ses bases, objets et applications concrètes à tout type d'organisation. Depuis ses prémises initiées en sociologie par Becker (1960), pas moins de 12000 articles, 23 ouvrages, 1300 critiques d'ouvrages, 1100 éditoriaux, 500 chapitres d'ouvrages, 2400 papiers de conférences ont été publiés sur l'engagement organisationnel ou au travail. Ceci dans de nombreuses disciplines au-delà même de la sociologie du travail (sa discipline originelle), du management ou des comportements organisationnels. Ce chapitre procède tout d'abord à une clarification sémantique de l'engagement organisationnel (EO). Dans cette optique, différentes perspectives et conceptualisations sont présentées. Puis, après avoir dégagé les évolutions récentes dans l'étude de l'engagement organisationnel, nous en identifions les aspects ignorés par la recherche, en particulier dans le secteur public. Ce faisant, notre objectif est d'élargir le concept d'engagement organisationnel afin d'en fonder la spécificité publique à partir de ses ancrs dominantes. Ceci à une époque où l'organisation en tant qu'ancrage par excellence de l'engagement au travail tend à perdre de son intérêt dans le secteur public. C'est pourquoi ce chapitre débute par une revue de la littérature scientifique consacrée à l'engagement organisationnel et se termine par son élargissement à la sphère de travail globalement considérée. Faisant le constat que les carrières deviennent de plus en plus nomades dans nos sociétés modernes, et face aux attentes individuelles évolutives envers la valeur travail, nous questionnons ici la spécificité de l'engagement public au travail.

Chapitre III

Le concept d'engagement puise ses racines dans des mécanismes psycho-sociaux généraux et structurants qu'il convient de mieux comprendre. Ces mécanismes s'inscrivent tous dans le cadre théorique général de l'échange social. Un échange trop souvent perçu sous un angle matériel, et occultant de fait ses déterminants sociaux, émotionnels et symboliques. Une perspective particulièrement intéressante de l'échange social, l'adéquation Personne-environnement de travail (PE-FIT), intègre ces mécanismes psycho-sociaux sous-jacents de l'engagement au travail comme autant d'occasions d'échanges entre l'individu et sa sphère de travail. Nous développons en détail cette perspective, après un tour d'horizon des fondements de la théorie de l'échange social. De fait tout échange social s'inscrit en effet dans une perspective du PE-FIT, c'est-à-dire une nécessaire adéquation entre ce qui est offert et ce qui est demandé. Le cadre analytique du PE-FIT offre dès lors un éclairage intéressant permettant d'analyser l'engagement au travail en contexte post-bureaucratique. Une époque marquée par l'hybridation culturelle (publique-privée) des principes de management, où la congruence ou non-congruence entre valeurs, identités et motivations paraît décisive dans la formation du lien à son travail. Nous ajoutons que l'éventualité de différentes formes d'inadéquation Personne-environnement

de travail découle logiquement d'un Contrat psychologique en pleine redéfinition dans les organisations post-bureaucratiques (J. A. Coyle-Shapiro & Shore, 2007; Lemire & Martel, 2007). Face aux réformes du secteur public, les employés publics sont désormais en proie à plusieurs loyautés possibles ; en l'occurrence entre la loyauté envers les institutions publiques, leurs buts et missions, ou encore les valeurs publiques héritées ou acquises, et une loyauté envers les valeurs entrepreneuriales liées au NMP.

Chapitre IV

Notre revue de la littérature sur l'engagement organisationnel et au travail a permis de mettre à jour la complexité de l'engagement organisationnel, en même temps que le dynamisme de ce concept majeur des théories du comportement organisationnel. Cette complexité traverse également le temps. On le voit à travers les multiples définitions et perspective mobilisées dans la recherche, mais également à travers les nombreux débats sur sa dimensionnalité. Plus intéressant encore sont les discussions sur la centralité de l'entité organisationnelle comme ancre par excellence d'engagement au travail (A. J. Morin et al., 2010). Ces débats, particulièrement utiles pour le secteur public, s'invitent aujourd'hui sur le terrain des environnements post-bureaucratiques de travail (Emery 2012).

Nous avons en outre montré que l'importance de l'ancre Organisation tendait à être relativisée dans la littérature. Somers et Birnbaum (2000) ont par exemple confirmé, à la suite de Carson et al (1999), que les employés engagés envers leur carrière affichaient des comportements au travail bien plus positifs (et exprimaient moins l'intention de quitter) que les employés engagés envers l'organisation (Carson et al., 1999; M. Somers & D. Birnbaum, 2000). En écho à ce qui précède, la recherche sur le "commitment" s'est souvent accommodée d'une myopie organisationnelle, sa caractéristique la plus dominante jusqu'ici, au risque de minimiser la complexité particulière de l'engagement au travail dans le secteur public (A. Cohen, 2003; Hunt & Morgan, 1994; John P. Meyer & Allen, 1991; A. E. Reichers, 1985).

Deuxièmement, le lien d'engagement s'inscrit en réalité dans de multiples mécanismes d'échanges psycho-sociaux (identification, valeurs et motivation) qui augurent d'ancres d'engagement au travail diverses. Une étude de ces ancres multiples d'engagement au travail permettrait donc de mieux en délimiter la spécificité publique. Dans cette optique, nous proposons comme base préalable de réflexion que l'engagement au travail se développe potentiellement envers des ancres tangibles ou abstraites. Il exprime en outre la force d'un lien, variable en degré et en nature, selon certains déclencheurs situationnels ou structurels ; en conséquence de quoi naissent chez l'employé différents comportements désirables (loyauté, fidélité à son emploi et à son organisation, comportements extra-role etc.).

La théorie des champs de Lewin (1943), et plus tard celle des engagements emboîtés de Lawler (1992) offrent à propos des ancres multiples d'engagement au travail un cadre intéressant d'analyse : la première parmi ces théories examine comment certaines ancres d'engagement, en l'occurrence les plus proches d'un point de vue psychologique, produisent leurs effets sur les comportements individuels (E. E. Lawler, 1992; Kurt Lewin, 1943; Redman & Snape, 2005). La seconde explique à quel point les individus se trouvent potentiellement imbriqués dans différents sous-groupes organisationnels. Sous-groupes dans lesquels ils développent leurs engagements au travail, avec comme conséquence une série de comportements discrétionnaires ou focaux, c'est-à-dire spécifiquement orientés vers (et donc pertinents pour) une ou plusieurs ancres d'engagement au travail (J.P. Meyer & L. Herscovitch, 2001; Stets & Burke, 2000).

Qu'elles soient proximales, locales ou latentes, les ancres multiples d'engagement au travail ne s'excluent pas mutuellement. Elles reflètent simplement le fait que les relations employé-employeurs

peuvent être unitaires, plurielles ou radicales, en fait multimodales (J.-W. Kim & Rowley, 2005). D'où les premières questions de recherches suivantes :

Q1 - Quelles sont les ancrs dominantes d'engagement au travail identifiables chez les employés publics dans les environnements post bureaucratiques actuels ?

Q1.1 Quelles ancrs d'engagement autres que l'Organisation trouve-t-on chez les employés publics ?

Q1.2 Quelles typologies (conceptuelles ou empiriques) d'ancrs d'engagement au travail émergent en fonction des variables individuelles et organisationnelles mobilisées ?

Q1.3 Quel modèle structurel ressort de l'analyse des données ?

L'examen de la littérature montre aussi que les travaux sur l'engagement au travail dans le secteur public se contentent bien souvent de comparer les antécédents public-privés, ou d'étudier les profils d'engagement formés par différentes combinaisons des trois dimensions du modèle d'Allen et Meyer (1990) (Markovits, Davis, & Van Dick, 2007; Mark Somers & Dee Birnbaum, 2000; Vandenberghe, 2005).

Alors que les ancrs extra-organisationnelles d'engagement au travail ne sont quasiment pas connues, ces dernières recèlent potentiellement des caractéristiques susceptibles d'enrichir la dimension publique de l'engagement au travail dans les environnements post-bureaucratiques. Nous pensons qu'en démontrant la singularité de l'engagement au travail dans le secteur public, il serait possible de mieux prédire les attitudes et comportements chez les employés publics. Dans ce cadre une analyse plus fine, se focalisant sur les ancrs (cibles) d'engagement au travail, permettrait à notre avis d'obtenir des éclairages supplémentaires. D'autant plus si cette démarche contribue à identifier d'autres ancrs d'engagement au travail à côtés celles communément étudiées.

Notre deuxième série de questions de recherche se présente donc comme suit :

Q2 - Quelle publicitude recèlent les ancrs d'engagement identifiées ?

Q2.1 Quelle est le degré de publicitude des ancrs identifiées ?

Q2.2 Quelles ancrs, en fonction du degré de publicitude, sont saillantes selon le type d'environnement de travail (public ou hybride) ou de fonction (publique ou générique) considéré. Que donnent les analyses croisées organisation publique vs fonction générique, ou organisation hybride vs fonction publique ?

Cette problématique de la spécificité de l'engagement public prend aujourd'hui un sens particulier car pendant longtemps la fidélité à l'organisation publique, notamment sous l'ère classique dite wébérienne, a caractérisé l'essentiel de la relation d'emploi dans le secteur public (F. Biétry, 2012). Sauf que le véritable employeur y est rarement l'organisation en tant que telle. Or, l'orientation client et la gouvernance démocratique qui imprègnent actuellement le management public à la faveur des réformes NMP risquent de démultiplier des loyautés possibles au travail chez les employés publics (Bozeman & Moulton, 2011; R. B. Denhardt & J. V. Denhardt, 2003; Jongbloed, 2015; Laegreid & Rykkja, 2015; Stoker, 2006). Ces loyautés (ou engagement) multiples constituent un postulat important de la présente thèse, qui ambitionne d'étudier les ancrs potentiellement diverses d'engagement au travail dans le secteur public suisse d'aujourd'hui.

De fait, l'existence d'engagements multiples est désormais acquise dans la littérature (Cohen, 2003; Morrow, 1983). Par contre, la nature de ces ancrs dans le secteur public, en l'occurrence leur publicitude, n'a pas encore suffisamment été étudiée (Bozeman & Bretschneider, 1994). En réalité,

aucune étude scientifique à ce jour ne permet d'affirmer avec certitude en quoi l'engagement au travail des employés publics diffère de celui par exemple des employés du secteur privé. Par conséquent, analyser la publicitude (caractère public) des ancrs d'engagement au travail chez les employés publics permettrait de jeter les bases d'une contextualisation nécessaire de l'engagement au travail dans le secteur public. Pour répondre à nos différentes interrogations, nous adoptons ci-après une méthodologie mixte en deux phases. D'abord une analyse qualitative soutenue par une série d'entretiens semi-directifs afin de déceler les ancrs d'engagement au travail chez les employés publics. Ensuite, une enquête par questionnaire permettant de confirmer, parmi les ancrs identifiées, les plus saillantes, tout en évaluant la publicitude qu'elles recèlent. Nous présentons en détail dans la partie qui suit ce design méthodologique.

Chapitre V

L'objectif annoncé dans cette thèse étant d'examiner l'engagement au travail à travers ses ancrs multiples (ceci dans les contextes post-bureaucratiques plus ou moins hybrides), nous proposons ci-après, avant de présenter le design méthodologique, notre propre définition de l'engagement au travail dans le secteur public : L'engagement public au travail désigne la manière dont l'employé du secteur public s'identifie, s'attache, et exprime sa loyauté, parfois au-delà d'intérêts purement individuels ou organisationnels, envers des ancrs (entités, activités, comportements, ou idée abstraites) se distinguant par leur publicitude plus ou moins saillante. Cette définition emprunte à Vandenaabeele (2007) l'idée qu'il faudrait dépasser l'organisation publique pour mieux appréhender les attitudes et comportements individuels liés à l'engagement au travail. C'est d'ailleurs dans cette optique qu'il a proposé une définition du PSM comme dépassant les intérêts purement individuels ou organisationnels (Vandenaabeele, 2007). Notre définition emprunte également à Valéau (2007, 2014) dont les travaux insistent sur la composante identitaire de l'engagement au travail (Valéau, 1998; Valéau, Mignonac, Vandenberghe, & Gatignon-Turneau, 2010). Elle reconnaît en outre que les notions d'attachement affectif et de loyauté sont au coeur de l'engagement au travail. Quant aux ancrs d'engagement au travail, leur variété potentielle a longtemps souffert d'une définition insuffisamment large. Sans les nommer spécifiquement, la définition proposée ici parle d'entités, d'activités, de comportements et d'idées abstraites comme autant d'ancres potentielles d'engagement au travail. L'autre particularité de cette définition de l'engagement public au travail est de concevoir la sphère professionnelle comme un écosystème dans lequel plusieurs liens d'engagement peuvent être observés. Ce qui nous amène à dépasser le cadre organisationnel strict pour considérer un engagement au travail multi-cibles ou encore multi-ancres. Enfin, et c'est là sa valeur ajoutée, la définition de l'engagement public au travail proposée ici suggère que les ancrs d'engagement recèlent potentiellement une publicitude saillante. Ceci pour marquer la différence avec toute autre forme d'engagement au travail. La publicitude est en effet le critère par lequel nous pourrions ensuite caractériser l'Engagement public au travail (comparativement à d'autres contextes). Et c'est tout l'intérêt de cette thèse que de définir à la fois les contours de l'engagement au travail dans le secteur public suisse, et des critères pour en qualifier la publicitude⁸⁴. Par analogie au concept d'identité saillante (J. P. Meyer & Morin, 2016; Stets & Burke, 2003), la "publicitude saillante" se rapporte à la primauté et à la centralité du caractère public d'une ancre d'engagement. L'identification d'ancres dominantes d'engagement au travail dans le secteur public suisse, et l'estimation de leurs publicitudes se fera en adoptant une méthodologie mixte séquentielle (un volet qualitatif exploratoire précédant un volet quantitatif à visée confirmatoire) que nous décrivons.

Chapitre VI

Nous abordons dans cette partie les origines historiques des réformes dans le système politico-administratif suisse, leurs caractéristiques dominantes ainsi que le sens qu'elles revêtent pour la gestion des ressources humaines. En tant que système ouvert, l'administration suisse s'est laissée imprégner par la managérialisation apportée par le Nouveau management public (NMP). Toutefois il semble qu'elle n'a pas complètement abandonné ses propres logiques d'action, notamment fondées sur des valeurs et une éthique publique. Nous analysons donc dans ce chapitre les spécificités du NMP en suisse. Nous faisons ensuite une revue des effets des bouleversements occasionnés sur le management public, ainsi que les défis que cela représente pour la gestion des personnels publics. En toile de fond, les environnements de travail d'un secteur public particulièrement marqué par son hybridation culturelle. En comparaison internationale, l'État suisse est plutôt "svelte". Avec un taux d'emplois publics de 9.93 pour 100 actifs, il se situe bien en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE (15%) : Allemagne (10.64 %), États-Unis (15.49 %), Espagne (15.99 %), Royaume-Uni (16.86 %), France (21.38 %), pays scandinaves (>25 %). Une taille réduite en raison notamment de l'autonomie dont bénéficient ses vingt-six cantons. Si le niveau fédéral regroupe les parlementaires et les membres du gouvernement, on retrouve également au deuxième niveau de l'État suisse 26 parlements en plus des exécutifs cantonaux. Ces derniers chapeautent eux-mêmes 2222 unités administratives, essentiellement des communes constituant le troisième niveau du système politico-administratif helvétique. L'imbrication possible entre ces différentes sphères décisionnelles ralentit parfois la décision politique, sans compter un gouvernement *tournant* (composé de sept Conseillers fédéraux ou *Sages*) qui décide selon les principes de consensus et de collégialité. Dans ce contexte, la pratique d'un fédéralisme d'exécution a sans doute accéléré la diffusion du NMP.

Chapitre VII

Au nombre de dix-huit (5 ancres classiques et 13 ancres identifiées par cette recherche), les ancres d'engagement au travail sont présentées en détail dans ce chapitre de la thèse. Elles sont ensuite commentées afin d'en déduire des typologies. En matière de typologie, trois groupes peuvent être identifiés. D'abord, les ancres classiques considérées comme universelles : l'engagement envers l'Organisation (ORG), le Superviseur (LEAD), l'Équipe de travail (TEAM), l'Emploi (JOB). Ces ancres classiques se subdivisent encore en deux principaux sous-groupes : une orientation individuelle de l'engagement au travail, formée par la force de l'identification avec les valeurs des pairs (collègues), l'emploi et la carrière (JOB, TEAM, CAREER). Ensuite, une orientation organisationnelle regroupant l'engagement envers le superviseur (LEAD) et l'organisation (ORG). À cette typologie s'ajoute une analyse plus fine avec d'autres ancres d'engagement se démarquant clairement de ces deux orientations. Pour l'essentiel, il s'agit d'ancres extra-organisationnelles, c'est-à-dire des ancres d'engagement au travail non nécessairement liées au niveau organisationnel. Alors que certaines à l'image de l'ancre Service public (SPUBL), sont a priori propres au secteur public, d'autres telles que l'ancre Workdesign (WDSGN) recèlent un caractère potentiellement générique. En définitive, nous constatons que l'enjeu, lorsqu'on parle d'engagement au travail, semble se porter bien au-delà du lien à l'organisation au sens strict : d'une part parce que l'employé est susceptible d'appartenir en même temps à plusieurs sous-groupes sociaux (existant à l'intérieur d'une même organisation) dont il partage les normes et valeurs. D'autre part parce que l'individu peut s'investir dans diverses dimensions de son métier, plus ou moins abstraites dépassant le cadre organisationnel strict.

Chapitre VIII

Cette partie consacrée aux résultats quantitatifs de cette thèse débute par la validation de notre instrument de mesure de l'engagement public multi-ancres. Une étape nécessaire pour ensuite tester

nos différentes hypothèses. Le nombre total de questionnaires récoltés se chiffre à 2274, dont finalement 1981 réponses sont utilisables après épuration des données manquantes. La validation des différentes sous-échelles suit globalement le paradigme de Churchill (Churchill Jr & A., 1979). Différentes procédures (en plus d'une analyse de profils latents centrée sur les personnes) permettent de faire ressortir huit ancres dominantes et trois dimensions principales de l'engagement public au travail : un ancrage de *Service*, un ancrage de *Développement* et un ancrage *Social*. Ensuite grâce à une série d'analyses de variance (ANOVA), nous pouvons observer comment les huit ancres dominantes d'engagement retenues (à plus ou moins forte publicitude saillante) varient dans différents contextes de travail. Ces ANOVA sont ensuite complétées par des tests de régression linéaire qui permettent de vérifier notamment l'effet de la publicitude de l'environnement de travail sur la variance des ancres d'engagement à forte publicitude. Finalement, nous proposons une modélisation par équations structurelles dont l'avantage est de tester simultanément, et de manière parcimonieuse, les différentes relations anticipées.