

### Texte

#### ***Transformation du management dans le service public et recomposition des identités professionnelles. Réflexions à partir de l'étude des fonctionnaires assurant l'examen du permis de conduire.***

En France, la nouvelle gestion publique redéfinit la manière de contrôler les finances de façon à baisser les coûts de fonctionnement de l'administration et améliorer la qualité du travail des agents. La Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) contribue à cette nouvelle gestion. Promulguée le 1er août 2001 et entrée en application le 1er janvier 2006, elle remplace l'ordonnance du 2 juin 1959 et fixe le cadre de la « nouvelle constitution financière de l'État. » Si la LOLF a été analysée dans sa phase préparatoire (Anne Corbett, 2010)<sup>1</sup>, il convient aussi de comprendre ses conséquences pratiques, en particulier sur le travail des fonctionnaires. Une approche par la sociologie des professionnels (Dubar, 2005)<sup>2</sup> du service public et du nouveau *management* public rend raison des conséquences de la LOLF, notamment en matière de recomposition des pratiques professionnelles et de redéfinition de l'éthique dans le secteur public. L'éthique renvoie ici (Jean-Paul Terrenoire, 2004) à « *la réflexion théorique et systématique sur les fondements, sur les fins, sur l'approche du bien et du mal et sur les systèmes de valeurs et de normes* ». En interrogeant l'éthique du service public, on se pose plusieurs questions. Quelles fins le service public doit-il poursuivre ? Quel est son système de valeurs et de normes ? Et, en prenant en considération les pratiques des agents et leur encadrement, pour quels services rendus aux usagers et en suivant quelle sorte de *management* ? Sans pouvoir répondre à l'ensemble de ces questions, nous proposons toutefois d'entamer une réflexion à partir de l'analyse de la structuration d'une profession spécifique, de sa logique, de ses valeurs : celle des fonctionnaires chargés de l'examen du permis de conduire.

Afin de rendre compte de l'ampleur de cet examen, il convient de préciser qu'en 2009 plus de 1 300 000 épreuves de conduite<sup>3</sup> ont été réalisées par les inspecteurs du permis de conduire et environ 740 000 candidats ont obtenu leur permis, correspondant à un taux de 57 % de réussite. Pour comparer au baccalauréat, indiquons qu'en 2010, « 620 000 candidats se sont présentés à l'examen du baccalauréat en France métropolitaine et dans les DOM » et environ 530 000 d'entre eux ont été reçus, ce qui

---

<sup>1</sup> Corbett (Anne), « Public Management Policymaking in France : Legislating the Organic Law on Laws of Finance (LOLF), 1998-2001 », *Governance, an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Volume 23, n°2, 2010, p. 225-249.

<sup>2</sup> Dubar (Claude), *Sociologie des professions*, Paris, A. Colin, 2005.

<sup>3</sup> L'examen pratique de la conduite des véhicules de tourisme (permis B) est seul pris en compte ici. Il faut y ajouter toutes les épreuves théoriques générales (communément appelé examen du « code »), ainsi que les autres types de permis : moto, poids-lourd, remorque.

donne un taux de réussite global de 85,5 %.<sup>4</sup> Ces chiffres permettent de constater que le permis de conduire est, en volume de candidats, le plus important examen de France.<sup>5</sup>

Selon un rapport public thématique de la Cour des comptes (2009)<sup>6</sup>, la mise en place de la LOLF constitue un excellent moyen et la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) « *une occasion à ne pas manquer* » pour contribuer à la baisse des dépenses des administrations, en créant un contexte « *propice à la maîtrise des effectifs* » dans la fonction publique de l'État. Concrètement, la LOLF transforme la gestion des finances publiques de l'État en fixant des objectifs de performance et de résultats dans l'administration là où, auparavant, s'exerçaient des objectifs de moyens. Cette transformation a des effets considérables sur la gestion des ressources humaines de l'administration et recompose les pratiques professionnelles. De façon centrale, les indicateurs LOLF ont pour conséquence de générer de nouvelles manières de travailler. Le rapport Bien-être et efficacité au travail (2010)<sup>7</sup> remis au gouvernement le 28 avril 2010 lors de la journée mondiale sur la sécurité et de la santé au travail, présente cette idée dans sa cinquième proposition, laquelle précise que « *la mesure induit les comportements* ». Ce principe va dans le sens des analyses sociologiques réalisées sur l'usage de catégories statistiques et leurs effets (Desrosières, 2008)<sup>8</sup>. Concernant le service des inspecteurs, la mesure correspond à celle du nombre de permis délivrés en première présentation à l'examen, devenue un indicateur LOLF, comme le montre la carte suivante.

---

<sup>4</sup> Ministère de l'éducation nationale, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, note d'information 10-10, du 10 juillet 2010.

<sup>5</sup> Notons, en outre, que sur presque 48 millions de Français âgés de plus de 18 ans en 2007, 83,8 % possèdent le permis (Source : Sofres), tandis qu'en s'appuyant sur les résultats du nouveau recensement publié par l'INSEE en mars 2010, la proportion de bacheliers 2009 dans une génération est de 65,3 %.

<sup>6</sup> Rapport public thématique de la Cour des comptes. *Les effectifs de l'État 1980-2008. Un état des lieux*, 2009, p. 99.

<sup>7</sup> Lachmann (Henri), Larose (Christian) et Penicaud (Muriel), *Bien être et efficacité au travail. 10 propositions pour améliorer la santé psychologique au travail*, 2010. Henri Lachmann est président du conseil de surveillance de Schneider Electric, Christian Larose est vice-président du Conseil économique, social et environnemental et Muriel Penicaud est Directrice générale des ressources humaines de Danone.

<sup>8</sup> Desrosières (Alain), *Gouverner par les nombres*, Paris, Mines Paristech-Les Presses, 2008.



poids de la masse salariale sur les dépenses, constituent la principale partie du budget des administrations.

L'étude des « inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière »<sup>10</sup> s'est basée sur un travail d'archives datant – pour les plus anciennes – de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, d'observations durant leur formation initiale post-concours se réalisant dans un seul établissement en France (l'Institut national de sécurité routière et de recherches, à Nevers), du suivi d'une équipe départementale de vingt-quatre inspecteurs pendant la réalisation d'examens et au cours de réunions techniques internes, et enfin à partir d'entretiens individuels.

Au final, la sociohistoire de la profession d'inspecteur du permis nous a appris (Cunegatti, 2009)<sup>11</sup> que la principale dynamique professionnelle de ces agents est un processus d'objectivation des résultats d'examen, processus nourri en continu par le fait que les inspecteurs aient subi de nombreuses critiques, principalement basées sur l'idée de leur « arbitraire » supposé. Pour expliquer, aujourd'hui, leur culture professionnelle construite sur une compétence d'expert de l'évaluation de la conduite automobile<sup>12</sup>, un détour par l'histoire s'impose.

De 1889 à 1924, les épreuves du permis furent réalisées par des ingénieurs des Mines. La réussite à l'examen était alors proche de 100 % (98,3 % en 1923). Deux raisons l'expliquaient. D'une part, l'examen était avant tout une épreuve qui relevait de la connaissance du fonctionnement du véhicule : mise en marche, arrêt, direction, réparation, prévention des explosions.<sup>13</sup> D'autre part, l'usage de véhicules à moteur était alors l'apanage de l'aristocratie. Dès lors, on peut penser que l'attribution de l'autorisation de circuler était facilitée par l'homogamie sociale entre candidats et « inspecteurs », sur le principe de la reconnaissance de « l'entre-soi. » Dès 1924, le service des examens fut géré par l'Union nationale des associations de tourisme<sup>14</sup> et la

---

<sup>10</sup> Il s'agit de l'intitulé complet de leur fonction. Ils sont un peu plus de 1 300 inspecteurs en France.

<sup>11</sup> Cunegatti (Hugues), *Une impossible éducation nationale à la conduite automobile. Sociologie du permis de conduire*, Nantes, 2009.

<sup>12</sup> Expertise s'appuyant sur des grilles d'analyse et des référentiels au contenu complexe, appris en formation initiale puis utilisés durant l'examen. À propos de l'évaluation du résultat émis par les inspecteurs, le « grand public » est d'ailleurs loin d'imaginer l'existence de tels instruments. Certains enseignants de la conduite, venant de l'auto-école puis devenant inspecteurs, en sont d'ailleurs parfois eux-mêmes surpris lorsqu'ils les découvrent.

<sup>13</sup> En 1897, Pierre et Yves Guédon (le premier étant chef de dépôt principal de la traction mécanique à la Compagnie générale des omnibus de Paris et, le second, ingénieur civil) reprenaient et commentaient ainsi l'ordonnance du 14 août 1893 (instituant le « certificat de capacité », ancêtre du permis de conduire) dans leur *Manuel du conducteur d'automobiles* : « tout candidat devra faire la preuve, devant l'ingénieur en chef des Mines chargé du service des appareils à vapeurs, ou son délégué :

1° Qu'il possède l'expérience nécessaire pour l'emploi prompt et sûr des appareils de mise en marche et d'arrêt et pour la direction du véhicule.

2° Qu'il est à même de reconnaître si les divers appareils sont en bon état de service et de prendre toutes les précautions utiles pour prévenir les explosions et les autres accidents.

3° Qu'il saurait au besoin réparer une légère avarie de route.

Les certificats ainsi délivrés sont révocables. »

<sup>14</sup> Le 19 juin 1920, était « formé sous le nom de « Union Nationale des Associations de Tourisme » (U.N.A.T.) entre les trois grandes associations dites : Automobile-Club de France, Société d'Encouragement de l'Automobile-Club de France (A.C.F.), Club Alpin Français (C.A.F.) et Touring-Club de France (T.C.F.) une Union d'Associations ayant pour objet l'étude en commun de toutes les questions relatives à l'organisation générale du Tourisme en France et dans les Colonies française et de protectorat » (article 1<sup>er</sup> de ses statuts d'alors).

moyenne des ajournements (échecs à l'examen) passa à 9 %. Cette multiplication par cinq des candidats n'obtenant pas le permis s'expliquait par la volonté, selon les mots du nouveau directeur du service des examens du permis en 1924, d'assurer « *la protection contre les conducteurs inexpérimentés ou ignorants. Dans ce but, l'examen se divise en trois branches de connaissances : les connaissances techniques, les connaissances pratiques et les connaissances administratives.* » On voit les considérations comportementales et la connaissance du tout nouveau « code de la route » (décret de 1921) s'introduire dans l'examen. Dans la décennie qui suivra, le nombre de personnes « recalées » à l'épreuve du permis montera à 30 %. En 1972, lors de son retour dans le service public avec la création du service national des examens du permis de conduire (SNEPC), le service des inspecteurs insistera encore plus sur la sélection des candidats au permis, jusqu'à parvenir au taux actuel d'échec d'environ 45 % en première présentation, toujours avec l'idée de rendre un jugement objectif sur la qualité des candidats, en tenant uniquement compte des compétences de conduite de ceux-ci. Des grilles d'évaluation sont progressivement créées et utilisées afin de favoriser l'égalité de traitement des candidats et pour permettre aux inspecteurs d'émettre un avis objectif sur les conducteurs. Les inspecteurs considèrent par conséquent, aujourd'hui, être détenteurs d'une importante mission régaliennne : celle d'autoriser à circuler les conducteurs non dangereux. La culture et les pratiques de ces agents sont déterminées par l'idée que leur jugement est une référence qui influence le niveau de sécurité routière. La création d'indicateurs de performance met donc en tension la performance financière du fonctionnement de l'État et la performance sociale de l'examen du permis, censé être un filtre sélectionnant les conducteurs aptes à conduire en toute sécurité sur la route et obligeant à mieux se former ceux (ayant échoué à l'examen) qui n'auraient pas encore acquis les compétences suffisantes pour conduire en toute sécurité.

Par conséquent, on comprend que les transformations de la gestion financière opèrent au final une recombinaison des pratiques et des valeurs (idée de performance *vs* valeur absolue de leur jugement sur les candidats) de ces agents du service public.

L'idée de performance dans le service public n'indique pas qu'il s'agit de procéder uniquement à une baisse des coûts, comme le notent Jocelyne Abraham et Franck Brillet : « *Rappelons que la performance dont il est question pour les administrations ne s'apparente pas à la rentabilité ou la productivité (Ughetto, 2006). Car l'État rend des services dont la qualité est un critère essentiel de performance. En outre, ces services sont sources de valeurs pour les usagers. Ils répondent à leur besoin de santé, de sécurité ou d'éducation. Ainsi, la performance des actions de l'État se mesure en termes d'efficacité socio-économique.* »<sup>15</sup> Toutefois, cette représentation positive de la performance publique peut trouver des cas contraires dans la pratique. En effet, à travers l'analyse des conséquences de la mise en place de la LOLF pour les inspecteurs du permis de conduire, nous constatons que des indicateurs LOLF (en valorisant des taux de réussite plus élevés) peuvent contrevenir au besoin de sécurité des citoyens puisque l'objectif de sélectionner des conducteurs sûrs (compétents) est modifié en amenant, comme on l'a vu, à « donner » plus de permis.

---

<sup>15</sup> Abraham (Jocelyne) et Franck Brillet, « LOLF : de l'esprit de la loi à l'émergence de nouveaux principes de GRH », *Politiques et management public*, n°2, 2008, p.16.

***Un contexte plus général : l'introduction de la performance (son calcul) et ses conséquences sur les valeurs et pratiques des agents du service public***

En introduisant la recherche de la performance et de la rentabilité dans la fonction publique, c'est la nature sociale du fonctionnaire que l'État est en train de modifier<sup>16</sup>. Certes, cette transformation a été engagée il y a près de quarante ans. Comme le rappelait Raphaël Draï, « depuis 1973, un immense chantier de modernisation administrative a été lancé en France. » Toutefois, ces nouvelles manières de faire ont montré « qu'il ne s'agissait pas de ravalier simplement la façade de l'Administration française, mais de modifier, systématiquement, et profondément, le fonctionnement quotidien et l'esprit de celle-ci »<sup>17</sup> Par « esprit », il faut comprendre « finalité(s) » et surtout, « éthique » du service public. Or ces dernières années sont marquées par une rupture plus affirmée concernant certains principes. On pense en particulier à la défense de l'intérêt général par rapport aux intérêts particuliers, au premier titre desquels les intérêts des agents, au sens de « profit personnel ».

Prenons l'exemple du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite (vs idée de solidarité/quantité/continuité du service liées au nombre de fonctionnaire). Dans ce cas, l'État amène ses agents à être « intéressés » par la recherche de performance budgétaire, comme l'a montré la présentation du troisième rapport d'étape de la révision générale des politiques publiques : « lancée par le Président de la République en mai 2007, la RGPP s'est traduite par l'adoption d'une série de mesures de modernisation. [...] Au total, entre 2007 et 2010, près de 100 000 postes auront été supprimés, dont 30 000 sur l'année 2009. Pour la seule année 2009, l'économie brute inscrite au budget de l'État est de l'ordre de 800 millions d'euros. [...] La moitié des économies ainsi dégagées a été reversée aux agents. »<sup>18</sup> Ainsi une partie des économies réalisées sur les dépenses de personnels est reversée aux agents toujours en poste. En présentant l'agenda social 2010, le communiqué du Conseil des ministres du 7 avril 2010 allait aussi en ce sens : « Le ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique et le secrétaire d'État chargé de la fonction publique, ont réuni le 26 mars les organisations syndicales et les employeurs de la fonction publique, afin de définir, comme cela avait été fait en 2008 et en 2009, l'agenda social pour l'année 2010. [...] Le développement de dispositifs d'intéressement collectif viendra compléter l'extension en cours de la prime de fonctions et de résultats. » Ce principe « d'intéressement » des fonctionnaires à la rentabilité du fonctionnement de l'État introduit une culture de la performance dans le service public et induit une nouvelle logique.

Pour preuve, cette évolution (désirée) de modifier la culture des agents en leur faisant intérioriser une culture de performance se perçoit clairement dans la conclusion du

---

<sup>16</sup> Insistions ici sur le fait qu'il s'agit d'un constat et non d'un jugement. On observe simplement que les stratégies financières et de ressources humaines ont des conséquences sur les logiques, les représentations et les pratiques professionnelles des agents ; et que les considérations éthiques imposent justement d'en tenir compte.

<sup>17</sup> Draï (Raphaël), *Science administrative, éthique et gouvernance*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2002.

<sup>18</sup> Communication relative à la présentation du troisième rapport d'étape de la révision générale des politiques publiques. Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, 16 février 2010.

rapport Modernisation de l'État, qualité des services publics et indicateurs<sup>19</sup> : « *La construction d'indicateurs à partir des attentes des usagers et des suggestions des agents, la fixation d'objectifs pertinents c'est-à-dire atteignables et ambitieux, la mise en place de ces indicateurs dans l'ensemble des réseaux publics et, enfin, l'acceptation par tous de ces indicateurs comme un levier d'amélioration des services publics et un outil de management constituent une véritable feuille de route. Les obstacles sont nombreux mais les expériences déjà réussies aujourd'hui sont éloquentes et doivent guider notre chemin vers une culture de performance.* »

En outre, la rationalisation financière de l'État prend pour modèle un « *nouveau dispositif, inspiré de l'organisation des grandes entreprises* »<sup>20</sup>, ce que présentait le rapport d'avril 2008 de la Mission de comparaisons internationales relative à l'audit et l'évaluation dans les administrations de cinq pays de l'OCDE et de la commission européenne<sup>21</sup> qui conclut que « *le développement des fonctions d'audit s'inscrit dans le cadre d'un modèle plus général de gestion publique proche de celui des entreprises privées* ». On constate qu'il s'agit tout à fait d'un processus en cours, avec des finalités officielles de performance qui s'appuient sur l'exemple du fonctionnement de l'entreprise.

Ce processus engagé explique le malaise social touchant nombre de fonctionnaires (service des permis, hôpitaux, université,<sup>22</sup> la Poste, etc.) parce qu'il touche aux valeurs actuelles des fonctionnaires contenues dans leur culture du service public. Notamment, la rémunération au mérite entre en conflit avec les valeurs d'égalité et d'égalité de traitement qui y sont structurantes. Cette évolution est clairement décrite par Jean-Ludovic Silicani dans la partie « Synthèse et enseignements » du Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : « *Enfin, des points communs se dégagent des réformes réalisées depuis une vingtaine d'années, relatifs à l'individualisation de la gestion des agents par le biais notamment d'un avancement et d'une rémunération liés à la performance, à la recherche d'une efficacité accrue de la fonction publique et à une tendance au rapprochement entre le régime juridique applicable aux agents publics et le droit commun du travail.* »<sup>23</sup> On perçoit ici qu'il s'agit d'une forme d'acculturation, c'est-à-dire la transformation des valeurs et pratiques des agents du service public, en prenant le fonctionnement du secteur privé pour référence.

Cette modification des valeurs des agents passe, nécessairement, par la transformation du *management* public. Ceci renvoie au rôle central des managers et à leur

---

<sup>19</sup> Cornut-Gentille (François), *Modernisation de l'État, qualité des services publics et indicateurs*, 2010, p. 47. François Cornut-Gentille est député de Haute-Marne, parlementaire en mission auprès de Eric Woerth, alors Ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.

<sup>20</sup> Extrait du Conseil des ministres du 14 avril 2010, concernant la politique des achats de l'État.

<sup>21</sup> Guillaume (Henri) et Colin (Nicolas), *Rapport de la Mission de comparaisons internationales relative à l'audit et l'évaluation dans les administrations de cinq pays de l'OCDE et de la commission européenne*, 2008, p. 43. Henri Guillaume est inspecteur général des Finances et Nicolas Colin est Inspecteur des Finances.

<sup>22</sup> Ce qui n'est pas sans faire penser à l'éditorial de *La revue française de sociologie*, dans son numéro de janvier-mars 2009, quand celui-ci interroge les « *dispositions de l'actuel projet de réforme du statut des enseignants-chercheurs* ».

<sup>23</sup> Silicani (Jean-Ludovic), *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, Paris, Rapport officiel, La Documentation française, 2008, p. 49.

responsabilité dans ce processus.<sup>24</sup> En reprenant la définition suivant laquelle « *le management public correspond à l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques, visant à développer leurs performances générales et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation* » (Bartoli, 2009)<sup>25</sup>, on conçoit à la fois que le *management public* est guidé par l'idée de performance, mais aussi que cette performance doit s'inscrire dans la culture et les finalités (« la vocation ») du secteur public. Cette culture inclut – au sens large – une éthique du service public. Patrick Gibert<sup>26</sup> opposait la gestion managériale des entreprises et celle du public en soulignant leurs logiques différentes, ce qui n'est pas sans faire écho aux propos Pierre Muller (2008)<sup>27</sup> considérant que « *même si les concepts de l'analyse des politiques publiques peuvent emprunter à ceux qui permettent d'étudier les organisations privées, la boîte à outils de cette discipline reste spécifique* ». Certes des distinctions se maintiennent et la façon de les étudier peut s'opérer sous des angles différents. Toutefois, on ne peut que constater le déplacement de la frontière public/privé, ce qui invite aussi à reconsidérer en partie la manière de traiter (analyser) le *management public*. Romain Laufer expliquait, en 1985, que la limite public/privé était une « *limite introuvable* » et qu'il existait un « *débat de plus en plus intense sur l'avantage qu'il y a à faire passer certains systèmes administratifs d'un côté ou de l'autre* ». Si la frontière public/privé peut être variable ou déplaçable, il faut repérer aujourd'hui que le glissement de cette frontière s'opère en termes de gestion organisationnelle. La question pourrait alors être : le *management public* actuel consisterait-il à transposer à l'administration le *management* mis en œuvre dans l'entreprise ? Trois façons d'appréhender la question émergent et se complètent.

- 1) *Management public* et privé ont chacun leurs particularités.
- 2) Il faut saisir le *management privé* dans son évolution sociohistorique et non pas en soi, pas dans l'absolu, mais concevoir cette science de l'organisation dans sa contingence.
- 3) Finalement entrevoir la gestion du service du public, de ses agents, de son fonctionnement, sous l'angle de la transformation de ce système, autrement dit en intégrant l'idée d'un processus se traduisant notamment par l'intégration progressive des concepts et des pratiques du *management privé* dans la gestion publique, jusqu'à voir apparaître un « *management public* » qui perdrait de plus en plus sa « *spécificité publique* ».

Au final, notre démonstration (largement appuyée par d'autres travaux) consiste à percevoir un processus de transfert du *management privé* dans le public et à constater (par la présentation du cas spécifique des inspecteurs du permis de conduire) que ce processus a des effets sur les propriétés des agents, notamment par l'utilisation d'indicateurs et du calcul de performance. Au cœur de cette transformation culturelle se trouve l'interrogation sur l'éthique publique et sa transformation. Suivant Jean-Paul

---

<sup>24</sup> De ce point de vue, l'éthique professionnelle des managers des agents du public est à questionner afin de mieux saisir les transformations en cours, les transformations possibles ou celles à prescrire. Quelles valeurs des managers pour quel service public ?

<sup>25</sup> Bartoli (Annie), *Le management dans les organisations publiques*, Paris, Dunod 2009.

<sup>26</sup> Gibert (Patrick), « Management public, management de la gestion publique », in *L'action publique*, Paris, L'Harmattan, 1996.

<sup>27</sup> Muller (Pierre), *Les politiques publiques*, PUF, Que sais-je ?, 2008.

Terrenoire (2004), s'interrogeant sur l'éthique dans le milieu professionnel, l'éthique peut se comprendre comme étant « *la réflexion théorique et systématique sur les principes et les fondements, sur les fins, sur l'approche raisonnée du bien et du mal et sur les système de valeurs et de normes* ». <sup>28</sup> Il s'agit-là de la présentation de l'éthique comme principe d'analyse, domaine du savoir, mais à cette conception s'ajoute « l'éthique en action », celle mise en œuvre dans l'activité humaine, qu'elle soit professionnelle ou non. Pour une vision plus globale, il paraît nécessaire d'y adjoindre une réflexion s'appuyant sur les travaux d'Alain Marciano à propos des éthiques de l'économie <sup>29</sup>. Cet auteur présente deux visions de l'économie, constituées « *en des systèmes éthiques* <sup>30</sup> différents parce que ce n'est pas la même conception de l'homme qui en assure les fondements », ces visions renvoyant elles-mêmes, suivant les paradigmes existant en sociologie, à des divisions entre représentations et pratiques du monde social. La première est celle de « l'éthique socialiste », correspondant au collectif comme premier principe des représentations et des pratiques. La seconde est celle de « l'éthique individualiste » (ou « libérale ») correspondant à l'individu comme source de ces mêmes représentations et pratiques, avec l'idée que l'individu en est au principe, et que la responsabilité individuelle en est une notion centrale. Concernant le service public, il semble que l'éthique individualiste prenne le pas sur celle ayant le collectif comme fondement. Comme nous l'avons vu plus haut, la transformation du *management* public semble s'inscrire dans cette dynamique, ce qui engage la *responsabilité* – la notion réapparaît ici – des managers qui conçoivent et conduisent les activités des agents du service public, notamment dans sa dimension de performance, jusqu'à pouvoir considérer que s'introduit et se constitue, petit à petit, une « éthique de la performance » dans le secteur public. En y transposant certaines valeurs du privé (notamment, efficacité vs objectif de moyen), il s'opère une transformation de ses références et une transmutation de ses valeurs. De la sorte, une certaine crise du service public (portée ou subie par ses agents) se fait jour car des valeurs fondamentales <sup>31</sup> y sont mises à mal. <sup>32</sup> Il s'agit par conséquent d'une recomposition de l'éthique du service

---

<sup>28</sup> Terrenoire (Jean-Paul), « Organisation professionnelle et déontologie », in *Valeurs et activités professionnelles*, L'Harmattan, 2004.

<sup>29</sup> Marciano (Alain), *Ethiques de l'économie*, Bruxelles, De Boeck Université, 1999.

<sup>30</sup> L'utilisation de la notion de « systèmes éthiques » renvoie à la prudence qu'il faut opérer pour convoquer la notion d'éthique, à cause de la difficulté qu'il existe à savoir l'utiliser « au bon niveau », depuis l'éthique d'un groupe à une éthique qui pourrait être individuelle. De-là, il ne faut pas non plus tomber dans le piège de « l'éthique transcendante, omniprésente et omnipotente » (pourrait-on dire) qui s'appliquerait uniformément et totalement à tous les membres d'un groupe, comme les fonctionnaires par exemple. Il est bien certain que chaque fonctionnaire (dans les faits) introduit du calcul personnel dans son activité et agit (peu ou beaucoup) en fonction de ses intérêts particuliers. Pour une sociohistoire de la soumission des détenteurs de vénalités à la nouvelle éthique publique, notamment concernant le désintéressement et la non recherche du profit personnel, nous renvoyons aux travaux de Frédéric Mollé, *Généalogie de l'ascèse bureaucratique*, Rennes, PUR, 2006. Pour une vision plus large sur ce point, voir l'approche théorique et pratique de Pierre Bourdieu (*Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, 1994) à propos des « profits d'universalisation », notamment lorsqu'il développe l'idée que « *c'est un universel des pratiques sociales de reconnaître comme valables les conduites qui ont pour principe la soumission, même apparente, à l'universel* », et définit l'idéologue comme suit : « *celui qui donne pour universel, pour désintéressé, ce qui est conforme à son intérêt particulier* ».

<sup>31</sup> Tout en restant historiquement et socialement contingentes. Elles sont évolutives, et d'ailleurs en train de se modifier.

<sup>32</sup> Jusqu'à parfois aliéner les agents qui, dans les cas extrêmes, sont incapables de se reconnaître dans les nouvelles injonctions de leur encadrement, et, leur crise identitaire dans leur travail étant trop fortes,

public, et c'est pourquoi nous allons dans le sens de Jean-Paul Terrenoire (2004) lorsqu'il explique que « *tout changement éthique d'une certaine importance a pour origine ou pour conséquence un changement dans l'organisation de la profession, enfin que tout conflit majeur dans le domaine de l'éthique professionnelle peut se traduire par de profonds réaménagements de la profession, voire à son éclatement* ». L'outil de cette transformation est principalement le *management* puisque ce sont bien les manières de réaliser le travail et les finalités de l'activité des agents qui ont pour effet de transformer les représentations du service public, ce qui permet d'identifier l'enjeu social de l'introduction de la performance dans le service public. En résumé, le nouveau mode de gouvernance introduit par la LOLF génère, de fait, la mesure de la performance des administrations et des dépenses publiques et, dans le même temps, par un effet circulaire, transforme la culture des agents du service public, cette transformation culturelle contribuant en retour à renforcer l'existence d'une nouvelle logique de la performance. Il faut par conséquent comprendre qu'il s'agit surtout d'un processus de redéfinition du service public qui génère une crise des représentations chez ses agents, processus dans lequel les pratiques de *management* et l'éthique des managers du service public ont une place centrale.

### Résumé

En France, la nouvelle gestion publique redéfinit le contrôle des finances afin de baisser les coûts de fonctionnement de l'administration et d'améliorer la qualité du travail. Une sociologie des agents du service public (à partir du cas des inspecteurs du permis de conduire) rend compte des conséquences de la Loi Organique relative aux Lois de Finances, laquelle recompose les pratiques professionnelles et redéfinit l'éthique dans le secteur public, principalement en introduisant la recherche de performance. Ce processus correspond à une forme d'acculturation qui prend le fonctionnement du secteur privé pour référence, cette mutation passant nécessairement par la transformation du *management* public.

Hugues Cunegatti  
Université Paris-Est  
Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (Ifsttar), Département économie et sociologie des transports (DEST)  
Centre Nantais de Sociologie (CENS)  
hugues.cunegatti@univ-nantes.fr

---

trouvent « la fuite » par le suicide. On pense évidemment au cas très médiatisé de France Télécom (Orange).