

FORMER DES HAUTS FONCTIONNAIRES TECHNIQUES COMME DES MANAGERS DE L'ACTION PUBLIQUE

L'« identité managériale », le corps des Ponts et Chaussées et son rapport à l'État

[Julie Gervais](#)

De Boeck Supérieur | « Politix »

2007/3 n° 79 | pages 101 à 123

ISSN 0295-2319

ISBN 9782200923822

DOI 10.3917/pox.079.0101

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-politix-2007-3-page-101.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Former des hauts fonctionnaires techniques comme des managers de l'action publique

L'« identité managériale », le corps des Ponts et Chaussées et son rapport à l'État

Julie GERVAIS

Résumé - Suite à une récente réforme statutaire qui l'a conduit à redessiner largement ses contours, le corps des Ponts et Chaussées a conçu une formation initiale au management, commune à ses nouvelles recrues. Objet d'attentes divergents en termes d'image et de positionnement professionnel du corps, l'« identité managériale » est devenue le nœud d'un lourd conflit au sein du corps et de son ministère de tutelle. Une partie du corps, représentée par l'association professionnelle, défend un management apte à encourager le départ des ingénieurs vers le secteur privé quand l'autre, représentée par des responsables du ministère de l'Équipement, s'y oppose, lui préférant un « management maison » susceptible de fidéliser les ingénieurs et de freiner leur autonomisation vis-à-vis du ministère. L'analyse de la formation scolaire nous permet de saisir le management en actes, comme un enjeu de luttes entre des définitions concurrentes de l'identité légitime d'un grand corps, et d'appréhender les usages dont il fait l'objet, ajustés à des visions stratégiques du rapport que le corps est censé entretenir avec l'État et le secteur privé.

Le management public est un thème répandu au sein du ministère de l'Équipement, couramment présenté dans les récits hagiographiques comme une administration de bâtisseurs, peuplée de réformateurs héroïques. Endossant le rôle du « bon élève¹ », le ministère de l'Équipement a été, durant les années 1980, le lieu privilégié de réformes administratives impulsées par une partie des agents dont il a la tutelle : les ingénieurs des Ponts et Chaussées (IPC). Dès le milieu des années 1990, ces derniers ont entrepris de s'« auto-réformer » en réfléchissant à la création d'un nouveau corps des Ponts et Chaussées, issu du regroupement des corps techniques supérieurs du ministère de l'Équipement. Les ingénieurs de Météo-France, de l'Institut géographique national et de la direction générale de l'Aviation civile, issus de l'École polytechnique, ont ainsi « fusionné » en 2002 avec les membres du corps des Ponts et Chaussées, dont les contours étaient demeurés relativement stables depuis sa création en 1716.

Souhaitant offrir à leur nouveau corps un socle commun de formation, ces hauts fonctionnaires ont mis en place le mastère d'action publique (MAP), inauguré à la rentrée scolaire de l'année 2004 à l'École nationale des Ponts et Chaussées (ENPC). Ses concepteurs le présentent comme une « École de l'action publique [destinée à] des ingénieurs managers² », et prétendent faire du « caractère managérial » des ingénieurs des Ponts et Chaussées l'essence unificatrice de leurs pratiques. C'est à comprendre les enjeux d'appropriations conflictuels de cette « identité managériale³ » au sein du corps et ses attendus en terme de positionnement des IPC dans l'administration ou le secteur privé que nous nous attacherons dans cet article sur l'analyse de la réforme de leur formation⁴.

Le corps des Ponts et Chaussées

Parmi les grands corps de l'État, on distingue traditionnellement deux catégories : les grands corps administratifs, issus de l'École nationale d'administration (ENA), et les grands corps techniques, issus de l'École polytechnique (X), soit le corps des Mines et celui des Ponts et Chaussées. Ce dernier, créé en 1716 (voire 1713 selon les interprétations) est le plus ancien des grands corps. Au cours du XIX^e siècle, les IPC œuvrent dans le domaine des Travaux publics et du Génie civil et travaillent dans leur grande majorité au sein de leur ministère de tutelle. Durant le XX^e siècle, ils voient leur domaine

1. Bezes (Ph.), *Gouverner l'administration : une sociologie des politiques de la réforme administrative en France (1962-1997)*, Thèse de l'IEP de Paris, 2002, p. 697-700.

2. Selon un responsable de la direction du MAP (le 4/02/2004). Ces expressions seront reprises par plusieurs membres du corps.

3. Nous nous plaçons donc dans une perspective de dé-naturalisation de cette « identité » revendiquée (cf. Dubar (C.), *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, Armand Colin, 1995) pour en étudier « les conditions de "fixation" » et les usages stratégiques (Collovald (A.), « Identité(s) stratégique(s) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 73, 1988, p. 40).

4. Il repose sur une thèse en cours : « Sociologie d'une réforme des cadres de l'action publique. Impératif managérial et logiques corporatistes dans la réforme du corps et de sa formation initiale à l'École nationale des Ponts et Chaussées (fin du XX^e siècle) », réalisée à l'IEP de Lyon, sous la direction de G. Pollet.

d'activités s'étendre et leur mission devenir de moins en moins exclusivement technique. À la suite de la création en 1966 de l'actuel ministère de l'Équipement, résultat de la fusion des anciens ministères des Travaux publics et de la Construction, le champ de responsabilités du corps s'élargit encore (urbanisme, logement, environnement, etc.). Le corps, dont les statuts de 2002 consacrent les nouveaux contours, compte aujourd'hui près de 1800 ingénieurs en activité.

Le contexte dans lequel intervient la création du nouveau corps éclaire la revendication du profil managérial de ses membres par ses initiateurs. Le ministère de l'Équipement est en effet fortement déstabilisé par la « deuxième phase » de la décentralisation⁵ et la perte consécutive d'une partie de ses prérogatives et de son attractivité auprès des ingénieurs des Ponts et Chaussées, eux-mêmes affectés par ces reconfigurations et la contestation de leur expertise⁶. Dans une telle période de doute, le management, tel qu'il est revendiqué parmi les membres du corps, apparaît comme un faire-valoir⁷ du ministère au sein de l'administration tout autant qu'il contribue à semer le trouble en raison des affinités qu'il entretient avec des impératifs issus du secteur privé⁸. Deux types de logiques vont ainsi s'opposer parmi les ingénieurs des Ponts et Chaussées : d'une part, des logiques corporatistes qui visent à pérenniser et à étendre la domination du corps en élargissant l'assise de ses positions de pouvoir, notamment dans le secteur privé ; d'autre part, des impératifs politico-administratifs, relayés par des représentants du ministère, qui s'inquiètent de voir le corps désertier leurs services dans un contexte de fragilisation.

Au cœur de ce double enjeu s'inscrivent les conditions de production et de diffusion de la formation qui érige le management en impératif catégorique. Choisir le prisme de la formation, entendue au sens large de socialisation scolaire, nous permet dès lors d'analyser le management *en construction* comme un enjeu de luttes entre des définitions concurrentes de l'identité légitime de l'ingénieur des Ponts et Chaussées, correspondant à des visions stratégiques du rapport que le corps est censé entretenir avec les secteurs public et privé. À rebours d'une lecture en terme d'inéluctable grand tournant, une telle approche nous invite à saisir de manière inductive les processus concrets d'appro-

5. Cf. par exemple : Duran (P.), « Les pannes de la déconcentration : l'échec du rapprochement des directions départementales de l'Équipement et des directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt en 1993 », *Revue française d'administration publique*, 4 (120), 2006.

6. Gervais (J.), « Le corps des Ponts et Chaussées aux prises avec le débat public. Usages des sciences sociales et impératif communicationnel », in Le Bianic (T.), Vion (A.), dir., *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris, LGDJ, à paraître en 2007.

7. Ce fut également le cas au début des années 1980 lors des premières lois de décentralisation, période d'affaiblissement qui vit le ministère engager d'importantes réformes managériales. Sur le recours d'administrations dominées au management, cf. la contribution de T. Alam et J. Godard à ce numéro.

8. Avec des nuances toutefois selon les pays étudiés : cf. Hood (Ch.), Lodge (M.), Page (E. C.), « Is Competency Management a Passing Fad ? », *Public Administration*, 83 (4), 2005.

priation du management et ses usages différenciés, plutôt que d'en imposer une définition *a priori*. Toutefois, sans en figer les contours, nous pouvons considérer que le management, vu par les concepteurs de la formation, se caractérise par un double paradoxe : d'une part, s'ils le discutent sous l'angle de son enseignement, ils l'entendent avant tout comme un discours sur la pratique, sur l'art de diriger, et ne le considèrent pas comme un ensemble de savoirs théoriques constitué⁹, même s'ils y incluent ce qu'ils qualifient de « sciences humaines et sociales¹⁰ ». D'autre part, si certains pensent la formation au management en opposition aux savoirs dits « techniques¹¹ », elle se décline pourtant dans les enseignements sous la forme de techniques, entendues au sens de répertoire de recettes, de « ficelles » de gouvernement des hommes et de gestion des projets. Ces deux éléments nous amènent à dépasser la simple appréhension des plans et des intitulés de cours affichés par le mastère pour considérer la formation au management *en actes*, diffusée non seulement dans les enseignements proprement dits mais, plus largement, dans les « prescriptions de rôle¹² » à l'œuvre au sein des activités périphériques du mastère (réunions, conférences, etc.).

En nous penchant sur la fabrique de cette formation, c'est-à-dire sur le processus qui a mené de sa conception à sa diffusion¹³, nous proposons de mettre au jour les différentes représentations de la formation au management, les logiques qui en déterminent les caractéristiques divergentes et les groupes spécifiques qui les défendent, ainsi que leur influence respective dans le corps et le ministère. Ajustées à des desseins ciblés (vers le secteur public ou vers le secteur privé) pour les IPC, les deux visions du management qui s'affrontent dans le processus de réforme donnent à voir des enjeux identitaires et de contrôle du corps, pris dans une double injonction contradictoire. Incité à se familiariser avec des façons de

9. Il n'est ainsi jamais fait allusion à la littérature sur le *New Public Management* et aucun enseignement ne lui consacre explicitement son intitulé au sein du mastère, malgré les prétentions affichées dans sa présentation générale.

10. Ce terme générique recouvre un ensemble disparate d'enseignements, de la sociologie à la philosophie politique en passant par la gestion et la communication.

11. Entre autres exemples : « béton armé », « constructions métalliques », « hydrologie » ou « mécanique des sols ».

12. Briquet (J.-L.), « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, 7 (28), 1994. L'analogie avec les élus est néanmoins limitée. Nous la comprenons ici comme l'ensemble des valeurs auquel les pairs entendent conformer les jeunes recrues en délimitant par la formation l'espace des possibles comportementaux et en tentant de susciter leur participation active aux réformes à mener.

13. Cette perspective nous inscrit dans la lignée de travaux portant sur l'étude des processus qui conduisent à la mise en place d'une formation. Cf. Musgrove (F.), « The Contribution of Sociology to the Study of the Curriculum », in Kerr (J. F.), ed., *Changing the Curriculum*, London, University of London Press, 1968 ; Young (M. F. D.), ed., *Knowledge and Control. New Directions for the Sociology of Education*, London, Collier-Macmillan, 1971. Les données quantitatives et qualitatives mobilisées ici proviennent ainsi de trois types de sources : l'analyse de rapports, documents internes et procès-verbaux de réunions issus des archives de l'ENPC et de la direction du Personnel et des Services (DPS) du ministère de l'Équipement ; un travail d'observation directe effectué au sein de la formation, dans le cadre des cours et des réunions ou autres conférences organisées à l'intention des élèves ; et des entretiens semi-directifs menés auprès des hauts fonctionnaires intervenus dans la formation et sa réforme.

penser et de faire issues de la sphère privée pour s'émanciper d'une tutelle ministérielle fragilisée et développer son champ d'action, le corps des Ponts et Chaussées est en même temps sommé de *tenir ses positions* et ses compétences techniques, fondements de sa « valeur ajoutée » au sein de l'État et de sa légitimité par rapport aux autres grands corps. Après avoir présenté l'opposition entre ces deux impératifs au sein du corps, nous reviendrons sur les usages du management au sein de la formation proprement dite, censée donner aux agents du ministère de l'Équipement les moyens de redorer le blason de leur administration et de contrôler l'autonomisation des jeunes élèves du corps vis-à-vis du service public.

Les appropriations différenciées d'une notion polysémique

Au fur et à mesure des réunions des six groupes de travail¹⁴ qui se succèdent entre 1998 et 2004 pour tenter d'établir des scénarios pédagogiques et réfléchir à l'identité du nouveau corps, a émergé le principe d'une formation au management de l'action publique, destinée à des « ingénieurs managers ». Ne parvenant pas à déterminer une formation commune sur le seul socle des compétences techniques nécessaires à chacune des « maisons d'emploi » du corps, leurs représentants ont choisi de faire du management le vecteur d'un conditionnement homogène et le fondement de l'« esprit du corps ». L'extrême plasticité de cette « identité managériale », telle qu'elle apparaît dans les débats autour de la formation, a sans doute favorisé le consensus en même temps qu'elle a autorisé de multiples projections. Miroir unique des idées de chacun, le management va susciter l'adhésion pour des raisons différentes, notamment liées à des positions institutionnelles. Deux types de positionnement relatifs à la formation au management ressortent des fortes tensions mises en lumière par les débats sur le mastère, révélateurs des rapports complexes qu'entretiennent les IPC au ministère de l'Équipement et à l'État¹⁵ : une partie d'entre eux la

14. Parmi les membres des groupes et les personnalités qu'ils ont auditionnées, on compte des IPC occupant ou ayant occupé des fonctions prestigieuses dans et hors de l'administration. À titre d'exemple, celui qui s'est réuni de 2002 à 2003 était présidé par un ancien directeur général de la Fonction publique, dirigeant de trois sociétés autoroutières, et comptait parmi ses membres : le directeur général de Réseaux ferrés de France, le directeur associé de McKinsey & Company, le président de Cofiroute, un membre du Conseil d'analyse économique, le PDG de Météo-France, ainsi que la plupart des directeurs d'administration centrale du ministère de l'Équipement.

15. Précisons que ces deux positionnements-types n'épuisent ni la diversité des opinions au sein du corps ni la pluralité des rapports au management au sein d'une même institution. L'effet de miroir grossissant et, conséquemment, la nature heuristique de ces moments de conflits (Bourdieu (P.), *Homo Academicus*, Paris, Minuit, 1984, p. 235) ne doivent pas nous faire oublier les solidarités et les complexités qui prévalent la plupart du temps au sein du corps (Thoenig (J.-C.), *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan, 1987 [1973]). Soulignons également que les déterminants de l'opposition au sein du corps témoignent d'une configuration différente de celle décrite par J.-C. Thoenig qui voyait les « Jeunes Turcs » s'affronter aux « anciens ». La question du management ne se cristallise pas, dans la période contemporaine, dans un clivage générationnel au sein du corps.

défend ardemment, souhaitant en faire le levier de leur essaimage hors de l'administration, quand d'autres la condamnent dès lors qu'elle ne participe pas à valoriser le service public.

***Pour un « ingénieur manager »,
« vendable sur le marché de l'entreprise »***

Dans les débats autour de la formation initiale, la vision des rapports que le corps est censé entretenir avec l'État et le ministère de l'Équipement alimente une certaine représentation du rôle de l'IPC, venant justifier le type de compétences qu'il devrait acquérir au cours de sa scolarité. Source de légitimité, le lien privilégié entre le ministère de l'Équipement et les ingénieurs des Ponts et Chaussées n'est jamais véritablement remis en cause par les hauts fonctionnaires impliqués dans la création de la formation commune¹⁶. C'est néanmoins un ministère en quête d'attributions, dont l'encadrement ne jouit plus du prestige d'antan et dont les missions se réduisent comme peau de chagrin qui est parfois dépeint. Arguant du contexte de déstabilisation de « la tutelle », une partie des hauts fonctionnaires des Ponts et Chaussées encourage dès lors une prise de distance du corps par rapport à l'État et prône la multiplication de ses points d'ancrage professionnels, notamment dans le secteur privé. Le discours qui accompagne ce diagnostic décrit l'IPC comme un « cadre supérieur » dont la « vocation » serait désormais managériale :

« Quand vous êtes ingénieur des Ponts, votre vocation, en général, n'est pas tellement de passer votre vie à faire des calculs de ponts ou d'épaisseur de chaussées [...]. Votre vocation elle est plus d'animer des équipes, de manager des hommes¹⁷. »

Si le titre d'ingénieur est défendu dans la mesure où il confère une spécificité au regard des corps administratifs, les qualités managériales viennent supplanter le caractère technique du profil à former. Les compétences techniques relèvent, dans cette vision, des ingénieurs des Travaux publics de l'État¹⁸, subordonnés décrits comme de purs techniciens¹⁹. À tel point que la formation devrait être pensée dans une perspective d'essaimage des hauts fonctionnaires hors de l'administration, le domaine d'activité des IPC relevant non plus de

16. Si le corps apparaît comme une ressource pour le ministère dans la mesure où ce dernier bénéficie notamment du prestige de ses membres ou de leurs réseaux de relations dans et hors de l'État, l'assise ministérielle des IPC leur confère en retour une raison d'être au sein de l'État et une base de repli constituée de postes garantis que les générations successives ont contribué à monopoliser.

17. Entretien auprès d'un responsable de l'association professionnelle des ingénieurs des Ponts Chaussées (AIPC), septembre 2003.

18. Thoenig (J.-C.), *L'ère des technocrates...*, op. cit., p. 63 et s.

19. Sur ce travail d'étiquetage qui permet à un groupe professionnel de prétendre monopoliser les tâches de direction, présentées comme plus nobles, cf. Chapoulié, (J.-M.), « Sur l'analyse sociologique des groupes professionnels », *Revue française de sociologie*, 14, 1973, p. 102-103.

« l'État » mais de « l'action publique », voire de la « Nation toute entière » (censée recouvrir le champ d'exercice des entreprises privées) :

« Énormément d'entreprises privées font de l'action publique, à la limite, presque toutes, on parle bien d'entreprises citoyennes [...]. L'ingénieur des Ponts, il n'est pas voué à l'État à vie, il est au service de la Nation toute entière²⁰. »

Dans cette perspective, les qualifications dites « managériales », perçues comme nécessaires à l'accomplissement des missions du corps, sont proches des conceptions à l'œuvre dans le secteur privé et ne présentent pas de caractéristiques propres à une dimension publique des carrières professionnelles. Il s'agirait d'un savoir transversal et utilitaire transmis *via* des enseignements relatifs « à la négociation, à la communication, à l'animation d'équipe et au montage de projet²¹ ». Le management est prioritairement envisagé dans sa dimension technique et gestionnaire, comme un ensemble d'outils et de méthodes susceptible d'améliorer l'efficacité des hauts fonctionnaires et leurs capacités de coopération. Il doit former les ingénieurs à la « pratique du commandement [et à] la culture de la performance²² », valorisées par les entreprises privées dont les « chasseurs de têtes » conseillent une partie du corps sur les compétences à promouvoir. De sorte que l'apprentissage des techniques de gestion apparaît comme un investissement rentable pour l'ingénieur, supposé acquérir des connaissances valorisables dans le secteur marchand :

« Il faut qu'il soit en position concurrentielle sur le marché du travail [...]. Pour nous, l'objectif c'est que l'ingénieur soit vendable sur le marché de l'entreprise²³. »

Le management est donc investi d'attentes dictées par la perspective d'« employabilité » des ingénieurs dans l'entreprise privée et qui l'envisagent comme une science du « *leadership* ».

Ces représentations sont majoritairement le fait de ceux qui ont effectué une partie de leur trajectoire professionnelle en dehors du ministère de l'Équipement et qui, pour la plupart, exercent, ont exercé, ou encore envisagent d'exercer, dans le secteur privé. Leur discours est porté par l'AIPC (l'association des ingénieurs des Ponts et Chaussées) qui arbore une double casquette de syndicat du corps et d'association professionnelle. Censée représenter l'ensemble du corps, elle est dirigée par des IPC qui défendent le passage des hauts fonctionnaires dans le secteur privé. Si les autres membres du corps ne s'opposent pas

20. Entretien auprès d'un responsable de l'AIPC, septembre 2003.

21. Entretien auprès d'un responsable de l'AIPC, janvier 2004.

22. Compte rendu de l'assemblée générale de l'AIPC, le 28 novembre 2003, Atelier B : « Les enseignements de la gestion privée ».

23. Entretien auprès d'un responsable de l'AIPC, janvier 2004.

au principe du pantouflage, considéré comme une source de prestige collectif²⁴, l'AIPC se donne pour mission de le promouvoir quand d'autres estiment qu'il faudrait le canaliser. Au sein du corps, elle se distingue en effet par les relations qu'elle continue d'entretenir avec ceux qui ne font plus statutairement partie de la haute fonction publique, suite à leur démission pour exercer dans le secteur privé. L'AIPC tire ainsi une grande partie de sa légitimité de son vaste réseau d'ingénieurs des Ponts dans les entreprises, que ses responsables entretiennent en œuvrant à la mobilité entre les secteurs public et privé²⁵.

« Ingénieur des Ponts et Chaussées : le titre compte ! »

Derrière l'apparent consensus autour d'un management constitué en saillance discursive, et au-delà de la *force cohésive* du corps, une autre représentation de la formation est défendue parmi les IPC. Deux principales dimensions structurent cette prise de position : le corps des Ponts et Chaussées est, d'une part, un corps *technique*, composé d'ingénieurs qui doivent à ce titre acquérir et démontrer des compétences techniques ; c'est, d'autre part, un corps de l'État dont les membres, destinés à la haute fonction publique, doivent être formés à l'action *publique*. Autrement dit, ses futures fonctions d'encadrement légitiment sa formation au management mais elle ne doit pas se faire au détriment des cours dits « techniques ». Il doit s'agir par ailleurs d'une formation au management *public*, intégrant les particularités de l'action au nom de l'État :

« La vision que j'ai, moi, de l'ingénieur des Ponts, c'est celle d'un manager qui a une expertise technique [...]. On leur apporte là [dans le MAP] tout ce qu'il faut pour qu'ils soient capables de se plonger dans l'action mais dans l'action *publique* puisqu'ils font partie d'un corps d'État. Et cette action, dans notre domaine, elle est sous-tendue par de la technique, ou du scientifique d'ailleurs. [...]. Ce que je ne souhaite pas c'est que les ingénieurs des Ponts soient des managers qui managent quelque chose sans savoir ce qu'ils managent. Ça ne serait pas développer une bonne image du corps des Ponts²⁶. »

Les évolutions des carrières professionnelles des membres du corps et leur progressif éloignement du ministère viennent étayer l'argumentation. Les Polytechniciens élisent²⁷ en effet de moins en moins le corps des Ponts et Chaussées

24. C'est le cas dans d'autres grands corps et à d'autres époques : Carré de Malberg (N.), « Entre service de l'État et besoins du marché. Les inspecteurs des Finances, 1918-1939 », in Baruch (M.O.), Duclert (V.), dir., *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, Paris, La Découverte, 2000, p. 358.

25. Quand ils ne jouent pas directement le rôle de « chasseurs de têtes » pour des entreprises, qui les missionnent pour débaucher des profils particuliers d'ingénieurs au sein de l'État.

26. Le directeur de l'ENPC, entretien, novembre 2004. Ce directeur est entré en fonction au mois d'avril 2004, après les débats provoqués par le mastère. Son prédécesseur défendait une autre vision du corps (cf. note *infra*).

27. À l'issue de leur scolarité, les meilleurs élèves de Polytechnique peuvent intégrer l'un des grands corps techniques de l'État, en fonction de leur classement. Ces derniers déploient ainsi de véritables stratégies de séduction lors des « amphis-retape » pour attirer à eux les Polytechniciens les mieux placés de la « botte ». Pour une description des « logiques d'évaluation croisée » entre les corps administratifs et les meilleurs élèves de l'ENA, cf. Eymeri (J.-M.), *La fabrique des énarques*, Paris, Economica, 2001, p. 236-238.

pour ses domaines d'activité traditionnels comme le Génie civil, et les directions départementales de l'Équipement (DDE) connaissent une baisse drastique de la présence d'ingénieurs du corps en leur sein²⁸. La « perte d'experts » dans certains domaines techniques est dénoncée comme une « menace » pour les « cœurs d'activité » et le « socle historique du corps²⁹ ». Des récits d'accidents ou de situations dangereuses qui auraient été provoqués par des lacunes dans les compétences techniques des ingénieurs des Ponts et Chaussées viennent illustrer ces critiques. L'attractivité grandissante du ministère de l'Économie et des Finances auprès des jeunes (ce qu'un rapport du ministère dénonce comme le « phénomène Bercy³⁰ ») est souvent incriminée, ainsi que l'augmentation du pantouflage. En effet, le départ des ingénieurs des Ponts et Chaussées vers le secteur privé s'est accéléré ces dernières années, les « pantoufleurs » représentant plus de 28 % du corps avant la « fusion » quand ils n'étaient que 19 % en 1986 et moins de 17 % en 1966, à la création du ministère³¹.

L'intérêt de ces observations réside dans le lien qui est explicitement établi entre celles-ci et les enseignements dispensés à l'École nationale des Ponts et Chaussées. À telle enseigne que la progressive « managérialisation » de la formation est rendue responsable d'une partie de ces évolutions. Aussi les données sur les élèves, recueillies par la direction du Personnel et des Services du ministère (DPS), établissent-elles des rapprochements entre le choix de certains d'aller au Trésor ou à la direction du Budget dans le cadre de leur première affectation et le fait qu'ils aient suivi des enseignements dits « managériaux ».

28. Les données disponibles dans les bilans de gestion du corps des Ponts et Chaussées indiquent une décrue régulière des effectifs en DDE. S'ils sont 351 IPC à y occuper en poste en 1982, on n'en trouve plus que 254 en 1988 et 210 en 1999 (DPS, *Bilans de gestion du corps des Ponts et Chaussées*, 1991-1998). Les effectifs totaux du corps diminuent, certes, entre 1982 et 1999 passant d'environ 1600 à 1300. Mais l'analyse de la part relative des IPC au sein des services déconcentrés (qui comprennent les DDE, les directions régionales de l'Équipement et les services de la Navigation) indique une nette diminution de leur présence après la décentralisation. Proche des 29 % en 1966, leur part reste relativement stable pendant quinze ans avant de chuter à moins de 22 % en 1986 et de décliner jusqu'à nos jours où elle se situe à moins de 11 % des effectifs du corps en activité. Précisons que ces calculs, effectués à partir des comptages de l'AIPC (« Où sont, où vont les IPC ? », 2007) comprennent également les démissionnaires dans les effectifs des IPC en activité (ils sont moins de 140 en 2005).

29. Conseil général des Ponts et Chaussées (CGPC), DPSM, « Pour une gestion rénovée du corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées », *Rapport au ministre de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer*, 2004, p. 17 et p. 20.

30. *Ibid.*, p. 21.

31. Ces chiffres ont été calculés à partir des données de l'AIPC (*op. cit.*, 2007) qui, d'après nos propres comptages, nous semblent les plus crédibles. Les analyses du Groupe des associations de la haute fonction publique, dit G16, indiquent une augmentation de la part des IPC dans le privé de 12 % en 1982 à 22 % en 1998, qui comprend également les démissionnaires [www.hautefonctionpublique.org/2718G16]. Par contre, les calculs effectués à partir des bilans de gestion du ministère de l'Équipement indiquent une part stable autour de 20 % des IPC dans le secteur privé entre 1991 et 1998, qui baisse à partir de 1999 pour atteindre 16 % fin 2001. La DPS ne comptabilisant pas les démissionnaires, tout se passe comme si le départ des IPC s'était davantage traduit par des démissions que par d'autres types de positions administratives permettant à terme un retour au sein de l'administration. On peut donc avancer l'hypothèse selon laquelle ces départs dans le privé sont davantage définitifs qu'auparavant.

Plus encore, ces élèves opteraient précisément pour ces parcours scolaire et professionnel dans l'intention de pantoufler ensuite rapidement dans le secteur bancaire³² :

« Il s'est développé à l'ENPC une filière de formation [en finance] reconnue. Après être passés en premiers postes à Bercy, les IPC concernés pantouflent dans une banque. Ces élèves poursuivent une logique de carrière propre, sans rapport avec la logique de service public. S'ils n'ont pas les postes qu'ils souhaitent en sortie d'École, et s'ils ont une proposition intéressante du privé, ils démissionnent. Le corps n'a été qu'une carte de visite pour accélérer une carrière dans le privé³³. »

Pour une partie du corps, transmises au détriment des enseignements techniques, les qualifications dites « managériales » encourageraient le pantouflage et l'essaimage vers Bercy et nuiraient à la légitimité des ingénieurs des Ponts.

Les services du ministère désertés par les jeunes ingénieurs du corps

L'analyse des bilans quantitatifs élaborés par la direction du Personnel ou l'association professionnelle indique une distanciation des rapports du corps au ministère de l'Équipement³⁴. Le phénomène n'a rien d'inédit mais il a récemment été porté à l'agenda du corps. La question se pose dès lors de savoir pourquoi il est apparu comme un problème à résoudre, et notamment pourquoi les responsables se sont focalisés sur le cas de la formation initiale.

Traditionnellement, la majorité des IPC passent les premières années de leur carrière au sein du ministère, « sur le terrain³⁵ ». Or, l'analyse des données nominatives relatives au choix de premier poste effectué à la sortie de l'ENPC par les jeunes ingénieurs des récentes promotions révèle des évolutions potentiellement alarmantes pour le ministère³⁶.

32. Effectuer un passage à Bercy permettrait non seulement d'acquérir des compétences pointues dans le domaine de la finance, mais également de partir plus vite dans le secteur privé sans s'acquitter de la traditionnelle pantoufle. Les ingénieurs du corps sont en effet censés effectuer au moins deux postes dans le service public au sens large, dont la durée est généralement de trois ans. Or, au ministère des Finances, les postes sont d'une durée moyenne de deux ans.

33. Note interne à la direction du Personnel et des Services, janvier 2004.

34. Comme nous l'avons déjà suggéré, les chiffres disponibles dans les différentes enquêtes alléguant de ces évolutions nous semblent devoir être maniés avec une grande précaution. En effet, non seulement les données de gestion disponibles sont très lacunaires au sein des services qui en ont la charge à la DPS mais il existe, en outre, de grandes disparités entre les données de l'association professionnelle, de la direction du Personnel, du CGPC, du chargé de mission du corps, de l'ENPC, du G16 ou de la direction générale de la Fonction publique. Les calculs sont effectués à partir d'effectifs différents (selon la population de base prise en considération), de définitions contradictoires des positions administratives et de regroupements variables des catégories de gestion, qui modifient les résultats des évolutions d'une analyse à l'autre.

35. Filliol (A.), Thoenig (J.-C.), *Les jeunes ingénieurs des Ponts et Chaussées face à la filière territoriale*, Paris, Centre d'études des politiques publiques, 1987. Cette enquête, commanditée par l'AIPC, indiquait déjà une forte désaffectation des jeunes ingénieurs par rapport aux services déconcentrés de l'Équipement.

36. Les données quantitatives qui suivent procèdent de nos propres calculs, effectués à partir des situations individuelles de chaque IPC sur plusieurs promotions du corps. Nous les avons obtenues *via* les tableaux d'affectation de plusieurs chargés de mission du corps, recoupés avec les bilans de gestion du ministère, les annuaires des ingénieurs des Ponts et Chaussées et l'annuaire des carrières du corps paru en 2006.

Pour les promotions sorties de l'École entre 1997 et 2001, en moyenne près de 48 % des ingénieurs du corps, toutes provenances confondus³⁷, occupaient un premier poste au sein du ministère de l'Équipement, dans les services déconcentrés. Le pourcentage ne s'élève plus qu'à 22 % pour les ingénieurs sortis entre 2002 et 2006. Sur les mêmes périodes, le pourcentage des IPC issus de la voie externe prenant un poste à Bercy a plus que doublé, passant de 12,5 % à 27 %. La désaffection pour le ministère est donc avérée dès le premier poste, alors que les jeunes élèves constituaient un réservoir de cadres pour les services déconcentrés.

De surcroît, l'intégration dans le corps des ingénieurs des Travaux permettait traditionnellement d'enrayer la baisse des effectifs du corps au sein des services déconcentrés, ceux-ci étant en moyenne plus disposés à y prendre un poste³⁸. Mais entre les périodes 1997-2002 et 2003-2006 le pourcentage de ces ingénieurs prenant un premier poste en services déconcentrés a chuté de 57 % à 22 %. Les services du ministère de l'Équipement « sur le terrain » sont ainsi désertés, y compris parmi les cadres les plus fidèles, et ce dès la sortie de l'École.

Derrière cette vision de l'IPC, on trouve un certain nombre de ses représentants qui ont en commun de travailler au service de l'État. Leurs trajectoires professionnelles témoignent d'une fidélité au ministère de l'Équipement auquel ils se disent fort attachés. Ils se caractérisent par des profils plutôt « techniques » et jouissent d'une réputation d'experts³⁹, notamment dans les domaines de l'Aviation civile, de la Météorologie ou des Routes. Ils bénéficient généralement de positions de pouvoir, au sein du conseil général des Ponts et Chaussées, dans les directions d'administrations centrales, ou au cabinet du ministre. Ces positions institutionnelles donnent à leur point de vue un écho particulier et leur assurent un accès privilégié aux instances décisionnelles. Faisant partie de ceux dont l'avis compte dans le corps, ils interviennent souvent *intuitu personae* dans les débats. La grande majorité des ingénieurs de l'Aviation civile, de la Météorologie et de l'Institut géographique national, « fusionnés » en 2002 dans le corps des Ponts et Chaussées, plaide pour cette vision de l'IPC⁴⁰.

37. Il s'agit des élèves issus du concours externe (Polytechnique et ENS) ainsi que des ingénieurs des Travaux, issus du concours interne. Précisons que si les pourcentages donnent une idée claire des évolutions, il convient de les considérer au regard des effectifs sur lesquels ils reposent, soit des promotions d'environ quarante-deux élèves par an en moyenne entre 1991 et 2006.

38. Chatzis (K.), Ribeill (G.), « Le corps comme lieu d'articulation des métiers et des carrières. Éclairages historiques à partir du cas des corps des ponts et chaussées et des travaux publics de l'État », *Rapport pour la DGAFP*, février 2004, p.21.

39. Soulignons le paradoxe qui voit les tenants du maintien du corps au sein de l'État légitimer leur position en revendiquant des « savoirs » et des « savoir-faire » comme autant de « grandeurs » alors même que leurs fonctions de direction les éloignent dans la pratique de l'expertise qu'ils appellent de leurs vœux.

40. Ce n'est sans doute pas sans lien avec les positions occupées auparavant par ces ingénieurs aux profils plus techniques, davantage fidèles au ministère de l'Équipement et moins prédisposés à pantoufler que les ingénieurs du corps des Ponts avant la « fusion » (Duclaux (T.), prés., « Effectifs et composition des quatre corps », *Rapport sur les pratiques de gestion du nouveau corps*, non publié, janvier 2000, p. 100). Aussi l'intégration de ces effectifs après la « fusion » a-t-elle eu pour effet d'estomper dans les chiffres disponibles l'autonomisation du corps par rapport au ministère.

À la différence de la prise de position précédemment décrite, principalement défendue par une institution (l'AIPC), cette frange du corps a fait valoir ses opinions essentiellement *via* un porte-parole, prestigieux et doté de fortes ressources institutionnelles, qui s'est engagé personnellement sur la question. Plusieurs facteurs ont pu contribuer à faire de lui le catalyseur des mécontentements exprimés au sujet de la « managérialisation » du corps : en premier lieu, sa trajectoire professionnelle, fortement ascendante et multi-positionnée au sein du ministère de l'Équipement (en DDE, à l'ENPC, à la DPS, à la direction générale de l'Aviation civile puis à la direction des Routes), témoignant de l'attachement indéfectible à la tutelle que lui prêtent ses pairs et qu'il revendique lui-même ; en second lieu, sa réputation professionnelle, d'après laquelle il serait un infaillible expert et un « génie de la mécanique » (il a d'ailleurs reçu plusieurs prix en tant qu'élève à l'ENPC dont il a ensuite détenu la Chaire de Routes)⁴¹, entretenant la dimension charismatique que lui attribuent les ingénieurs dans des récits aux accents homériques.

Une trajectoire ascendante et multi-positionnée au sein du ministère de l'Équipement

Après un début de carrière traditionnel dans l'Aménagement et les Grands travaux, il devient directeur des enseignements de l'ENPC, où il demeure longtemps responsable du cours sur les Routes. Il dit en avoir conservé un fort lien affectif à l'École, renforcé selon lui par la profession d'enseignants de ses deux parents. Il poursuit sa carrière dans des fonctions stratégiques au sein de la DPS avant de prendre la tête d'une DDE. Il quitte cette fonction en 1995 pour devenir directeur adjoint du cabinet de Dominique Perben, alors ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, jusqu'au changement de gouvernement qui l'amène à travailler pendant deux ans à la direction générale de l'Aviation civile. En mai 1999, il est nommé directeur de l'administration centrale des Routes, qui jouit d'une forte légitimité historique au sein du ministère de l'Équipement⁴². C'est cette prestigieuse fonction qu'il occupe lors des débats sur le MAP. Fort de ses réseaux politiques proches de l'UDF et d'une solide réputation d'expert technique, il deviendra en septembre 2003 directeur de cabinet du ministre de l'Équipement, Gilles de Robien, avant d'occuper le poste de secrétaire général, le plus élevé dans la hiérarchie administrative du ministère de l'Équipement, alors dirigé par Dominique Perben.

La production politique du compromis

La réforme de la formation du corps a été au cœur d'une forte polémique parmi les ingénieurs des Ponts et Chaussées. Les défenseurs de chacune des

41. À l'instar des dominants qui « tendent toujours à imposer comme nécessaires et légitimes les capacités dont ils ont la maîtrise et à inscrire dans la définition de l'excellence les pratiques dans lesquelles ils excellent », Bourdieu (P.), *La noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Minuit, 1989, p. 168.

42. Suleiman (N. E.), *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Paris, Le Seuil, 1976, p. 82.

visions ont été auditionnés par les groupes de réflexion, soit en tant que porte-parole d'institutions, soit en raison de leur position professionnelle, ou enfin au titre de « personnalités » du corps. Quelques mois à peine après la mise en place de ce qui sera l'un des derniers groupes de travail sur la formation, quelques-uns de ses participants prédisaient déjà l'échec du projet de formation en raison des réticences qui commençaient à se faire jour. C'est néanmoins par l'intervention remarquée du directeur des Routes du ministère de l'Équipement que l'opposition a pris une tournure plus radicale. Celui-ci a alors interpellé le directeur de cabinet du ministre pour dénoncer la « managérialisation du corps » que venait à ses yeux renforcer le projet de formation commune, l'absence de tronc commun d'enseignements dits « techniques » (en mécanique notamment) du nouveau corps, et la désinvolture de la direction de l'École à l'égard des intérêts du ministère de tutelle. Le directeur de cabinet, directeur général de l'Aviation civile tout au long du processus de « fusion » (1995-2002) et, à ce titre, défenseur d'un maintien des compétences en mécanique des ingénieurs du nouveau corps des Ponts⁴³, a aussitôt présidé à l'organisation d'une réunion en urgence, afin de concilier les points de vue contradictoires. C'est finalement un ingénieur de Météo-France, réputé brillant scientifique et lauréat de prestigieux prix académiques, qui a été choisi pour jouer le rôle de médiateur en rédigeant un rapport permettant de mettre fin à la polémique⁴⁴. Chargé de cette mission par le cabinet en janvier 2003, il voit son rapport validé neuf mois plus tard, avant d'être nommé directeur de l'ENPC en avril 2004⁴⁵ par l'ancien directeur des Routes devenu depuis directeur de cabinet.

Suite à la remise du rapport et aux actions de lobbying, menées auprès de la DPS et du cabinet du ministre par les défenseurs des différentes visions, plusieurs compromis ont été trouvés sur la formation du corps. Premièrement, l'appellation « mastère d'action publique » a mis d'accord l'ensemble des protagonistes dont certains s'opposaient à l'idée d'un « mastère d'administration publique » initialement évoquée, considérant qu'elle réduisait les débouchés professionnels du corps. Deuxièmement, le caractère au départ strictement obligatoire du mastère a été assoupli, offrant quelques possibilités de dérogations dont celle permettant à un nombre restreint d'élèves de remplacer le mastère

43. Plusieurs rapports issus des groupes de réflexion sur la « fusion » témoignent des craintes des ingénieurs de l'Aviation civile de voir affaiblie la technicité de la formation et, partant, déclinée la qualité des ingénieurs qu'ils seraient amenés à recruter. Par ailleurs, le fait qu'il ait occupé cette fonction quand le directeur des Routes lui-même exerçait à l'Aviation civile, en tant que chef de service, l'a sans doute également sensibilisé à sa requête.

44. Le rapport défend les compétences techniques des IPC, notamment en mécanique, requérant en la matière un apprentissage minimum commun équivalent à une maîtrise universitaire, quand certains ingénieurs ne suivaient jusque-là aucun enseignement dans cette discipline.

45. Il remplace le directeur de l'ENPC remercié avec fracas par le directeur de cabinet (la presse s'en fera l'écho) pour avoir contribué à la « managérialisation » du corps des Ponts et Chaussées et à l'autonomisation de l'ENPC vis-à-vis du ministère de l'Équipement.

par un institut de management, le Collège des ingénieurs⁴⁶. Troisièmement, la place des enseignements techniques a été renforcée, sans pour autant aller jusqu'aux recommandations du rapport de conciliation. Si l'exigence est revue à la baisse, conformément aux vœux de l'AIPC entre autres, les Polytechniciens souhaitant intégrer le corps doivent désormais avoir suivi les enseignements de mécanique, avec obligation de rattrapage le cas échéant. Quatrièmement, les élèves du corps bénéficient, *via* le MAP, d'un an d'enseignements dits « généraux », consacrés aux « sciences humaines et sociales » et à l'apprentissage du management avec, de surcroît, un cours consacré aux stratégies des entreprises privées et à leur organisation comme « levier de la performance⁴⁷ ». Enfin, les premières affectations professionnelles en dehors du ministère font désormais l'objet d'une vigilance particulière et sont strictement encadrées par la DPS.

L'appel aux autorités politiques du ministère et la remontée consécutive de la polémique au niveau du cabinet et au rang des problèmes à traiter en urgence, témoignent de l'importance politique des enjeux liés au dossier de la formation. Commanditaire de la formation puis lieu de production du compromis et de la gestion des divergences, le cabinet du ministre de l'Équipement est apparu comme la scène centrale de fabrication de l'image légitime du corps des Ponts et Chaussées. Cette reprise en main du projet de formation au management par les autorités du cabinet ministériel, l'a investi d'impératifs qui dépassent les logiques strictement corporatistes : c'est désormais la fidélisation du corps à « sa tutelle » qui est recherchée.

Le management au service d'un retour du corps dans le giron de l'État

Entre autres modules du mastère, les jeunes ingénieurs du corps sont formés à l'« économie publique », au « droit administratif », à la « performance des services d'intérêt économique général », à la « théorie des jeux et de la décision », à la « performance des administrations » et à la « stratégie et [à] l'organisation des firmes ». Des techniques de « *leadership* » aux impératifs d'efficacité du service public, le programme du MAP apparaît comme le fruit d'une série d'ajustements entre différentes logiques et contraintes, permettant aux protagonistes de se montrer satisfaits, chacun pour des raisons différentes. Néanmoins, le déroulement proprement dit de la formation (ses modalités, sa localisation, ses activités annexes, le profil de ses intervenants, le contenu de ses enseignements, etc.), crée les conditions d'un rapprochement du corps et du ministère de l'Équipement.

46. Il s'agit d'une formation initiale pour des ingénieurs diplômés d'universités ou de grandes Écoles, entièrement tournée vers le privé et qui a pour objectif de les former à la direction d'entreprises.

47. « Programme des enseignements 2004-2005, annexe à la maquette pédagogique du MAP », août 2004, p. 50.

Le mastère est en effet apparu comme une étape stratégique dans la politique de gestion des « ressources humaines » du corps, sa création permettant à la DPS de reprendre la main sur ses jeunes recrues.

Si l'apprentissage du management était présent en filigrane dans la formation précédant le MAP⁴⁸, *via* des enseignements ponctuels de « simulation de gestion d'entreprise », de « communication », ou de « négociation » que suivaient des élèves du corps en commun avec des « ingénieurs civils⁴⁹ », il apparaît cette fois comme le pivot de leur formation commune. Envisagé à la fois comme l'objectif général du mastère, dont les enseignements visent à l'apprentissage du management de l'action publique, et comme futur rôle professionnel des ingénieurs des Ponts et Chaussées, que les intervenants destinent à la « conduite des hommes et des projets », il joue en outre un rôle central dans la dynamique d'hétéronomisation du corps vis-à-vis de la tutelle ministérielle. Trois dimensions de cette dynamique à l'œuvre au sein de la formation peuvent être mises en évidence : d'une part, telle qu'elle s'incarne dans l'organisation du mastère, devenu un outil stratégique du ministère ; d'autre part, telle qu'elle se décline dans le contenu des enseignements, dont les méthodes pédagogiques sont pensées pour des ingénieurs et les études de cas élaborées en fonction des enjeux et des problématiques du ministère ; et, enfin, telle qu'elle se donne à voir lors des activités annexes du MAP au cours desquelles des ingénieurs en exercice viennent redorer le blason de « la tutelle » auprès des élèves.

Le management stratégique de la formation du corps

Le mastère instaure un changement d'envergure dans la formation du corps. Hormis une tentative en 1981, rapidement avortée, c'est la première fois qu'est introduite une séparation pédagogique et géographique entre les « élèves civils » et les élèves membres du corps de l'État. Avec l'ouverture du mastère à la rentrée de septembre 2004, les « corpsards » bénéficient pour la première fois d'un enseignement spécifique. Il n'y avait auparavant aucune différenciation, au sein des cours, relative à la nature publique de leur activité future⁵⁰. S'ils avaient l'occasion de suivre des enseignements s'apparentant peu ou prou à la catégorie du « management » (générique dans la sémantique indigène), c'est assurément la première fois que cet enseignement est orienté vers le service

48. Le terme « management », appliqué à la formation initiale, apparaît pour la première fois dans les archives de l'ENPC à la fin des années soixante. L'équipe de direction de l'École entend ainsi désigner les enseignements dits de « sciences humaines et sociales » [Versement du secrétaire général de l'ENPC : Dossier « réforme de l'enseignement (1968) / nouvelles options proposées »]. Mais c'est seulement avec le MAP que s'ouvre pour l'ensemble des ingénieurs du corps (et à leur seule intention) une formation qui lui soit explicitement consacrée.

49. Les IPC dits « civils » n'appartiennent pas à la haute fonction publique et sont destinés au secteur privé.

50. Tout au plus étaient-ils rassemblés durant deux semaines sur leurs trois ans de scolarité pour une initiation aux métiers du ministère de l'Équipement.

public. Cette différenciation s'objective également dans la localisation de la formation. Désormais installés rue des Saints-Pères, à Saint Germain des Prés, dans l'ancienne École des Ponts et Chaussées, les « corpsards » se trouvent à quelques mètres de l'hôtel de Roquelaure qu'occupent le ministre de l'Équipement et son cabinet. Leurs homologues « civils » continuent, eux, de se rendre dans les bâtiments de Marne-la-Vallée, à l'extrême Est de Paris, à l'opposé de l'administration de l'Équipement située dans le quartier de la Défense, à l'extrémité Ouest de la capitale. Quant à l'organisation et à la définition des objectifs de la formation initiale du corps, le fonctionnement du mastère témoigne d'un investissement croissant des représentants du ministère qui entendent désormais faire de la formation initiale un domaine fort d'intervention de la DPS. Avant la création du MAP, le ministère de l'Équipement était effectivement représenté au sein des instances décisionnelles de l'ENPC, placée sous sa tutelle, par le directeur du Personnel ou le vice-président du conseil général des Ponts et Chaussées. Néanmoins, leur présence dans le conseil d'administration demeurait formelle et la formation ne faisait l'objet d'aucune réflexion ou implication en amont. De l'aveu des membres du CA et des intéressés eux-mêmes⁵¹, le ministère ne jouait pas le rôle de commanditaire que lui assignent les textes statutaires. La mise en place du mastère s'accompagne d'un changement radical de ce point de vue :

« On est pilotés en direct par la DPS⁵² », admet désormais l'un de ses responsables. « Parce que les agents issus de l'ENPC [...] forment une véritable armature du ministère, et parce que les liens créés par une formation initiale commune sont précieux [...], ces écoles sont un élément clé de la stratégie d'ensemble du ministère [...]. C'est pourquoi la tutelle et le pilotage de ces écoles seront de la responsabilité du secrétariat général⁵³, en charge de la stratégie du ministère⁵⁴. »

Avec la réorganisation en parallèle du ministère, impulsée par la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la DPS, rebaptisée DRH, s'impose en effet comme le « véritable maître d'ouvrage de la formation », définissant des « contrats d'objectifs » et des mesures afférentes d'« évaluation des résultats » produits par l'ENPC, censée assurer la « maîtrise d'œuvre⁵⁵ » (autrement dit, la responsabilité pédagogique) de la formation. La dichotomie opérée entre « maîtrise d'ouvrage » et « maîtrise d'œuvre⁵⁶ » renvoie à la sémantique

51. Entretiens menés auprès de membres du CA représentants de l'ENPC, du ministère de l'Éducation nationale et du CGPC, entre novembre 2002 et juin 2004.

52. Un membre de la direction du MAP, mai 2005.

53. Cf. l'encadré sur la trajectoire professionnelle de l'ancien directeur des Routes.

54. Forum intranet du site sur la réorganisation du ministère de l'Équipement, réponse de l'administration, postée le 14 mars 2005.

55. CGPC, DPSM, « Pour une gestion rénovée du corps... », *op. cit.*, p. 38.

56. Dans le domaine des Travaux publics notamment, le maître d'ouvrage commande l'exécution d'un ouvrage et en assure le financement. En tant que mandataire, le maître d'œuvre est quant à lui responsable de l'exécution des travaux.

traditionnellement utilisée par les ingénieurs dans le domaine de la construction publique, calquant ainsi la politique de formation sur les principes de vision et de division de l'action publique du ministère.

Ce vocabulaire témoigne en outre d'une double idée. Dans la réaffirmation du rôle de commanditaire de la DPS est défendue l'idée d'un ministère financier, qui revendique à ce titre un droit de regard sur la formation, mais qui s'impose également comme l'utilisateur prioritaire de la compétence des élèves. Comme tout maître d'œuvre, les responsables de « l'ingénierie pédagogique » doivent travailler selon les indications des maîtres d'ouvrage dont les besoins sont recensés et traduits par l'ENPC, « conductrice d'opérations » chargée d'être à l'interface entre « concepteurs » et « utilisateurs ». Les représentants du ministère jouent bel et bien un rôle prééminent dans la formation, désormais perçue comme une occasion d'« accompagner les ingénieurs des Ponts et Chaussées » afin de les orienter dans leurs débuts de carrière vers les besoins de la tutelle, en « envisage[ant] des cursus plus proches de [ses] besoins (réunions métiers, implication des employeurs dans le MAP)⁵⁷. » Dorénavant, les décisions prises par la direction du mastère doivent être validées par la DPS, des séances d'information sur le ministère sont mises en place pour faire découvrir « leur tutelle » aux élèves, et le directeur de cabinet du ministre se déplace en personne pour faire la promotion des métiers de l'Équipement au sein de la formation.

Le ministère de l'Équipement comme horizon pédagogique

À cette forte présence de la tutelle ministérielle au sein de la formation s'ajoute l'orientation pédagogique des enseignements, tournés vers les domaines d'activité du ministère. L'observation des méthodes d'enseignement et la lecture du programme des cours nous renseignent sur le caractère singulier de cette formation de hauts fonctionnaires, pensée pour des ingénieurs, avec l'intention de les inciter à travailler au sein du ministère de l'Équipement. L'objectif affiché de former ses élèves au management ne distingue pas le MAP, en apparence, d'autres dispositifs de formation adressés, par exemple, aux élèves de Science po ou aux énarques. Apprendre à « manager une équipe », à « développer une aptitude à la négociation⁵⁸ » *via* « la théorie des jeux non coopératifs », ou à maîtriser les rouages du débat public, *via* le module « décision publique en avenir incertain et controversé », n'est pas l'apanage du corps des Ponts et Chaussées. Point de comparaison récurrent de la réflexion autour de la formation, la référence à l'ENA témoigne d'ailleurs des usages du management dans les luttes de position auxquelles se livrent les grands corps.

57. CGPC, DPSM, « Pour une gestion rénovée du corps... », *op. cit.*, p. 22.

58. Groupe de réflexion sur le MAP, compte rendu, juin 2002.

Le management du MAP se veut dès lors spécifique et adapté au profil scientifique de ses élèves. Ses différences revendiquées avec la formation des hauts fonctionnaires administratifs sont avancées comme des arguments de légitimation du corps. Le caractère singulier de sa formation attesterait son utilité propre et non substituable au service de l'État. C'est une vision de l'action publique et de la « conduite du changement » comme une science quasi-exacte qui est ainsi prônée par le groupe de réflexion sur le mastère :

« [Être en mesure] de mener d'autres gens, [cela implique] le développement d'une intelligence stratégique et tactique. » « [En recourant à] des méthodes rationnelles d'action publique, le MAP [doit] doter les ingénieurs de toutes les bases théoriques que leur formation scientifique leur permet d'absorber sans effort, notamment la théorie des jeux coopératifs ou non-coopératifs [dont la maîtrise permet de transformer les règles de référence des joueurs et de redistribuer le pouvoir entre eux]⁵⁹. »

Les méthodes d'enseignement présupposent ainsi de solides connaissances en mathématiques, la modélisation étant un passage quasi obligé des enseignements. Les enseignants de sociologie ou de philosophie politique recourent également aux formules et à la symbolisation mathématique⁶⁰, instaurant ainsi une clôture symbolique autour de la formation. Si une lecture rapide des intitulés généraux des enseignements dispensés dans le mastère (sociologie, droit, économie, etc.) n'est pas sans évoquer la « mini ENA » que redoutaient de mettre sur pied ses concepteurs, l'analyse du programme détaillé donne à voir la singularité de leurs domaines d'application, qui épousent les sphères d'activité du ministère :

« Droit du sol, de l'urbanisme, de l'aménagement, du domaine public – sociologie des mouvements sociaux dans les transports, l'habitat et l'environnement – performance des services d'intérêt économique général dans les secteurs du logement, des transports, de l'eau, de l'énergie – Union européenne, enjeux dans quelques domaines spécifiques : cohésion territoriale, transports, etc.⁶¹ »

De plus, les méthodes pédagogiques mises en place, en particulier l'institution de jeux de rôles, incitent les jeunes ingénieurs à se projeter dans des positions de pouvoir⁶² et dans des situations de réforme de l'administration, selon des problématiques propres au ministère de l'Équipement. Les missions fictives qui leur sont confiées dans ces occasions font fréquemment écho aux préoccupations de la tutelle. Par exemple, dans le module « performance des

59. Contributions écrites de membres du groupe de réflexion sur le MAP, mai et septembre 2002.

60. On pourrait y lire un enjeu de légitimation, les enseignants de ces disciplines se conformant de la sorte, sinon aux normes, aux formes de l'entendement technique.

61. MAP, programme des enseignements 2004-2005, p.10.

62. C'est le cas également dans d'autres institutions, cf. Schnabel (V.), « Élités européennes en formation. Les étudiants du "Collège de Bruges" et leurs études », *Politix*, 43, 1998.

administrations » – dont l’enseignant est un ancien directeur du Personnel du ministère – les élèves doivent analyser la mise en place de la LOLF dans un contexte d’opposition des syndicats au sein d’une DDE, procéder à une réorganisation gouvernementale en fusionnant les ministères de l’Agriculture et de l’Équipement, ou encore supprimer des services déconcentrés de l’Équipement⁶³. Le ministère de tutelle apparaît bien, une fois encore, comme le cadre de référence et d’action des enseignements du mastère. Au-delà des cours *stricto sensu*, les activités annexes prévues dans le MAP contribuent également à diffuser une certaine vision du rôle de l’ingénieur des Ponts et des missions offertes par le ministère ; un ministère relégitimé et magnifié par le management.

Quand le management vient transfigurer le ministère de l’Équipement

Dans la présentation qui en est faite aux élèves, la dimension « managériale » de leurs futures missions professionnelles et des réformes à entreprendre pour « moderniser » l’action publique, est avancée comme un argument de communication en faveur de l’État et du ministère de l’Équipement. La familiarisation avec la LOLF par exemple, annoncée comme une perspective exaltante et prometteuse, permet de positionner les jeunes recrues du corps comme des précurseurs dans l’administration, précocement familiarisés avec des outils propres à leur conférer un pouvoir transversal⁶⁴ et un profil de « généralistes de la Chose publique⁶⁵ » :

« La LOLF est au cœur de la formation qui vous est offerte, non seulement parce qu’elle constitue une révolution programmée mais aussi parce que les enseignants de ce mastère mettent leurs espoirs dans votre future capacité à savoir saisir cette magnifique opportunité pour contribuer à mettre enfin l’administration française en phase avec son siècle⁶⁶. »

Conformément aux recommandations émises par le ministre de la Fonction publique⁶⁷, la « modernisation [de l’État doit constituer] le point nodal [du mastère]⁶⁸ ». Ce dernier se voit notamment fixer un but : « Être un laboratoire d’idées et de propositions sur les grands thèmes de la modernisation de l’État, et

63. Observation directe au sein du MAP, septembre 2004-décembre 2004.

64. Bezes (Ph.), « Concurrences ministérielles et différenciation : la fabrique de la “réforme de l’État” en France dans les années 1990 », in Dreyfus (F.), Eymeri (J.-M.), dir., *Science politique de l’administration. Une approche comparative*, Paris, Economica, 2006.

65. Nous empruntons cette expression à l’une des interviewées de J.-M. Eymeri, notamment citée dans : « La machine élitaire. Un regard européen sur le “modèle” français de fabrication des hauts fonctionnaires », in Joly (H.), dir., *Formation des élites en France et en Allemagne*, Cergy-Pontoise, CIRAC, 2005, p. 118.

66. « Performance des administrations », conférence introductive, observation directe, septembre 2004.

67. De Silguy (Y.-T.), prés., *Rapport au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l’État et de l’Aménagement du territoire*, Paris, La documentation française, 2003, p. 72.

68. Entretien auprès du président du groupe de réflexion du MAP, février 2004.

du service public⁶⁹. » Il s'agit d'apprendre aux ingénieurs des Ponts et Chaussées à « pilot[er] [le] changement », à « impulser [des réformes]⁷⁰ », voire « à s'engager fortement en “hommes d'action” (en tant que porteurs de projets nouveaux ou de réformes)⁷¹ ». L'observation *in situ* du module « performance des administrations » qui forme les IPC au management des services du ministère, donne à entendre le type de vocabulaire et les « prescriptions de rôle⁷² » qui l'accompagnent. Les élèves sont encouragés à adopter un comportement « proactif⁷³ » en « initiant » et en « menant » des réformes dites « modernisatrices ». S'illustre ici le passage, décrit par J.-M. Eymeri, d'une « définition wébérienne de la loyauté comme devoir de neutralité » à « une définition post-wébérienne de la loyauté comme devoir d'engagement⁷⁴ ». À contre-courant de l'idéal-type wébérien, ces jeunes hauts fonctionnaires sont sommés d'être « partiprenantes⁷⁵ » en « portant » des projets, et ce dans une double acception : « au sens physique⁷⁶ », dans la mesure où ils sont invités à s'en saisir personnellement, et au sens politique dans la mesure où ils sont censés en endosser la responsabilité. À l'instar des injonctions « modernisatrices » qui travaillent les administrations européennes, la formation au management du corps des Ponts et Chaussées leur confère une mission *manœuvrante* au sein de l'administration, qui participe de la politisation de leur rôle⁷⁷.

L'invitation faite aux élèves d'incarner ce rôle, auparavant dévolu aux ingénieurs expérimentés⁷⁸, s'accompagne dans les réunions d'une description des fonctions ouvertes à la sortie de l'École qui met l'accent sur leur caractère managérial. L'objectif visé est de « créer l'appétence pour l'action publique⁷⁹ ». Autrement dit, le management apparaît comme un outil de communication au profit du ministère et de ses réformes. La présentation de la mise en œuvre dans

69. Groupe de réflexion sur le MAP, *Éléments de contexte*, 2002.

70. Groupe de réflexion sur le MAP, compte rendu de réunion, juin 2002.

71. Santel (G.), prés., *Rapport du groupe de réflexion sur le mastère d'action publique*, mars 2003, p. 7.

72. Briquet (J.-L.), « Communiquer en actes... », art. cité.

73. Observation directe au sein du MAP, septembre 2004-décembre 2004.

74. Eymeri (J.-M.), « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in Lagroye (J.), dir., *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 70-71.

75. Au contraire de l'idéal bureaucratique du fonctionnaire administrant qui « doit s'acquitter de sa tâche *sine ira et studio*, “sans ressentiment et sans parti-pris” » (c'est nous qui soulignons), Weber (M.), *Le savant et le politique*, Paris, 10/18, 1997 [1959], p. 157.

76. Eymeri (J.-M.), « Frontière ou marches ?... », art. cité, p. 70.

77. Les références à ce sujet se multiplient. Cf., entre autres, Clifford (Ch.), Wright (V.), « La politisation de l'administration britannique : ambitions, limites et problèmes conceptuels », *Revue française d'administration publique*, 86, 1998 ; ou, plus récemment : Page (E. C.), Wright (V.), eds, *From the Active to the Enabling State. The Changing Role of Top Officials in European Nations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.

78. Et réservé, par conséquent, à la formation continue. Cf. la thèse en science de gestion de V. Chanut consacrée au cycle supérieur de management de l'Équipement : *L'État didactique. Éduquer au management public les cadres du ministère de l'Équipement*, Paris, L'Harmattan, 2004.

79. Entretien auprès d'un sous-directeur de la DPS en charge de la formation, avril 2003.

les DDE de ce qu'il est convenu d'appeler « l'acte deux » de la décentralisation – les mouvements de personnel qui s'ensuivent, et l'abandon des attributions qui ont alimenté la légitimité historique du corps – occulte ainsi la blessure de la décentralisation, le sentiment de perte de sens lié à l'exécution de fonctions résiduelles ingrates au sein de services exsangues⁸⁰, pour apparaître comme de formidables « défis à relever » et d'exaltants projets de « conduite des hommes », propres à stimuler « l'instinct managérial⁸¹ » des élèves :

« Ce sont des métiers [dans les DDE] qui sont intéressants en permanence et captivants aujourd'hui car c'est une phase de transition qu'il faut gérer. [...] Pour ceux qui ont envie de faire du management, gérer cette transition c'est tout à fait fantastique ! [...] Ça demande un niveau de management très élevé. [...] On est dans un vaste projet de réorganisation, c'est des beaux projets ! Faut être opiniâtre, c'est une belle occasion ! [...] Ceux qui seront en territoriale connaîtront l'ensemble de ce processus de décentralisation, y'a vraiment des choses passionnantes, c'est du management pointu ! [...] Vous n'avez vraiment pas fait un mauvais choix [de corps]⁸² ! »

Faisant de nécessité vertu, le management tend à accréditer l'idée d'un État énergique qu'il serait exaltant de servir. Occuper un poste à responsabilité « sur le terrain » permettrait ainsi aux membres du corps d'être aux commandes d'une réforme de grande envergure et leur offrirait l'occasion de faire leurs preuves en tant que managers du changement. Les capacités de pilotage qui leur seraient attribuées dans le cadre de ces missions sont présentées comme autant d'opportunités professionnelles pour de hauts fonctionnaires prêts à s'investir dans les réformes. Jouant, par ailleurs, sur l'attraction supposée des jeunes ingénieurs pour le secteur privé, les membres du corps exerçant dans l'administration tentent de les rassurer sur la plus-value managériale qu'apporterait à leur « équation personnelle », selon la formulation indigène, une prise de poste dans l'administration : « Les premiers postes dans les services de mon ministère sont un atout pour les jeunes qui essaient vers le privé⁸³ », affirmera Gilles de Robien, alors ministre de l'Équipement. La réforme de l'État, telle qu'elle est présentée dans le cadre des discussions informant les jeunes ingénieurs dans leurs choix professionnels, fait figure d'ambitieux défi à relever pour un enca-

80. C'est en des termes proches que les acteurs en entretien qualifient désormais les missions des IPC en DDE.

81. Un intervenant lors d'une réunion sur les métiers du corps, observation directe dans le MAP, décembre 2004. Cela nous renseigne avant tout sur la compréhension que ces acteurs pensent avoir de cette génération et sur la nature des ambitions qu'ils lui prêtent. Il serait à ce titre intéressant d'analyser ce qui les conduit à se forger une telle représentation des jeunes recrues du corps, censées voir dans le rôle du manager un accomplissement professionnel, à l'instar de ce que montre par ailleurs C. Hood dans *The Art of the State. Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford, Clarendon Press, 1998.

82. Le directeur de cabinet du ministre, rencontre de la première promotion du MAP, observation directe, décembre 2004.

83. Assemblée générale de l'AIPC, observation directe, juillet 2004.

drement supérieur considéré comme en quête d'héroïsme⁸⁴. Argument de communication et vecteur d'un engagement des IPC en faveur des réformes à mener, le management s'inscrit ainsi dans une dynamique de valorisation des métiers du ministère de tutelle et de promotion de la « modernisation » de l'État.

Conclusion

À l'heure où l'évidence managériale semble s'imposer, le corps des Ponts et Chaussées entonne à l'unisson l'air de la « modernisation ». La figure de l'« ingénieur manager », promue comme l'identité naturelle de cet « acteur collectif du changement », présente un profil conforme aux impératifs de la réforme de l'État. Le caractère *a priori* consensuel de cette figure aux contours flous autorise en réalité des définitions et des usages variés, congruents avec des stratégies ciblées concernant les rapports du corps avec les secteurs public et privé. Le management, mis en débat à l'occasion de la réflexion sur la formation du nouveau corps « fusionné », apparaît comme une ressource aux multiples facettes, dans un contexte marqué par un mouvement de remise en cause des positions du corps.

Il participe d'abord à la légitimation du corps qu'il est censé conformer aux « attentes » du secteur privé, encourageant par là le pantouflage dont le succès légitime en retour l'activité de l'AIPC dans son rôle de passeur entre le public et le privé. Le management offre, en outre, des compétences transversales aux ingénieurs, dès lors susceptibles d'être légitimés dans leurs ambitions d'essai-mage au sein de différents ministères, et potentiellement renforcés dans la concurrence qui les oppose aux autres grands corps. Preuve de leur polyvalence et du caractère généraliste de leur profil, le management, associé aux compétences techniques pointues des IPC, est censé certifier la spécificité de leur formation et, partant, leur valeur ajoutée au service de l'État. Il tient lieu, également, d'argument de communication pour le ministère de l'Équipement dont il valorise les missions et les métiers, venant contrecarrer l'image bétonnière et poussiéreuse traditionnellement associée à cette administration.

La traduction managériale des réformes drastiques à mener vient, par ailleurs, masquer la dimension fortement conflictuelle et dévalorisante d'un processus qui voit le ministère progressivement démantelé et dépossédé d'une partie de ses prérogatives, en le donnant à voir comme un défi modernisateur,

84. Cette idée émane d'une enquête effectuée par V. Chanut présentée lors d'un colloque de l'association « Services publics » intitulé « Attirer des jeunes de talents pour bouger le service public ». Participent à cette association plusieurs IPC que l'on retrouve dans le processus de réforme de la formation (observation directe, juin 2003).

source de plus-value pour ses entrepreneurs. Au-delà du rôle de faire-valoir que les représentants du ministère tendent à lui faire jouer, le management apparaît, enfin, comme une source de légitimité pour le service public. L'identité managériale du corps, telle qu'elle est véhiculée au sein des enseignements, invite les jeunes hauts fonctionnaires à s'écarter du modèle de l'expert neutre et impartial et à s'engager dans (et pour) la « modernisation » de l'État.

Tenter de redorer son blason en engageant ses jeunes recrues sur le terrain du management fait courir néanmoins au ministère plusieurs risques. Celui de *dé-spécifier* le corps des Ponts et Chaussées dont la fidélité est une source de prestige pour le ministère, et conditionne en partie sa pérennité. Celui également d'échouer à rendre compatibles les missions qu'il offre aux ingénieurs avec le rôle qu'il leur propose d'endosser. Celui enfin de discréditer les fondements constitutifs de ses missions qui assurent sa spécificité au sein de l'administration, et de concourir ainsi à sa propre perte. Les premiers effets de la reprise en main du corps par la formation initiale se font d'ores et déjà sentir. Le changement de politique de la tutelle, passée, depuis la « fusion », d'une gestion traditionnellement libérale⁸⁵ du corps à une attitude plus dirigiste, est incriminé au premier chef par les élèves⁸⁶. À peine entamée sa dernière année à l'ENPC, la promotion du corps censée entrer en fonction à la fin de l'année 2007 compte déjà dix démissionnaires parmi ses trente-huit élèves⁸⁷... tous recrutés au sein de grands établissements bancaires.

Julie GERVAIS, doctorante en science politique à l'IEP de Lyon, et membre du laboratoire Triangle (ENS-LSH), est actuellement *tutorial fellow* à la London School of Economics. Elle termine une thèse sur la réforme statutaire du corps des Ponts et Chaussées et la fabrique afférente de sa formation scolaire, sous la direction de Gilles Pollet.

gervais_julie@yahoo.fr

Elle a notamment publié : « Le corps des Ponts et Chaussées aux prises avec le débat public », in Vion (A.), Le Bianic (T.), dir., *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris, LGDJ, (à paraître) et « Quand l'association professionnelle du corps des Ponts et Chaussées conjugue l'intérêt général au privé », in Engels (X.), Hély (M.), et al., dir., *De l'intérêt général à l'utilité sociale ?*, Paris, L'Harmattan, 2006.

85. Sur les injonctions contradictoires de la gestion des « ressources humaines » au sein du corps, cf. Gervais (J.), « Attirer dans le corps sans éloigner du ministère. La gestion des ingénieurs des Ponts et Chaussées sous contraintes », in Guérard (S.), Pilot (P.), dir., *La GRH publique en questions : perspectives internationales*, Paris, L'Harmattan, à paraître en 2007.

86. Ils fustigent la « politique de recentrage » sur la mécanique et le recadrage de la formation initiale qui, depuis l'obligation de suivre le MAP, n'autorise plus l'accès à des parcours personnalisés, vers des MBA notamment. AIPC, « La promotion IPC 06 et le corps des Ponts », novembre 2006 ; et entretien auprès du chargé de mission du corps, février 2007.

87. Il s'agit des élèves issus du recrutement externe. Sur les neuf dernières années pour lesquelles les données sont disponibles, les démissions du corps en sortie d'École oscillent entre une à trois par an, avec une exception pour l'année 2000 où elles se sont élevées à six.