



HAL
open science

Le corps des Ponts et Chaussées aux prises avec le débat public

Julie Gervais

► **To cite this version:**

Julie Gervais. Le corps des Ponts et Chaussées aux prises avec le débat public : L'apprentissage de la concertation comme outil de re-légitimation d'un grand corps technique. Action publique et légitimités professionnelles, LGDJ, pp.136-144, 2008, Droit et Société. hal-00443759

HAL Id: hal-00443759

<https://hal.science/hal-00443759>

Submitted on 4 Jan 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Dans : LE BIANIC Thomas et VION Antoine, *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris, LGDJ, coll. « droit et société », 2008.

Chapitre 10

Le corps des Ponts et Chaussées aux prises avec le débat public L'apprentissage de la concertation comme outil de re-légitimation professionnelle d'un grand corps technique

Julie GERVAIS

"Si nous voulons être crédibles, il existe des changements à opérer chez vous. [...] les gens que vous êtes sont vus comme étant d'un côté : celui de la rationalité, de la norme, de la centralité. Si vous voulez acquérir confiance et écoute dans le débat public, il faut faire un effort pour ne pas renier ce que vous êtes et vos origines mais montrer que vous êtes capables de vous en distancier pour prendre en compte d'autres choses, être plus loin de la norme. Cet effort de combinaison ne peut être entrepris que s'il existe au départ un changement d'attitude."

Séminaire sur le débat public, mastère d'action publique de l'École nationale des Ponts et Chaussées, le 21/10/2004.

Longtemps, l'appartenance au corps des Ponts et Chaussées a suffi à susciter derechef la confiance et le respect de ses interlocuteurs. La littérature existante offre à cet égard d'édifiants témoignages de la considération dont jouissaient les ingénieurs de ce grand corps technique¹. Perçu comme une preuve tangible de la compétence de ses détenteurs, le titre a longtemps valu gage d'objectivité à l'image de ces aristocrates, jadis convoqués comme témoins à des procès, dont la seule condition attestait leur probité². Héritée du caractère ancestral de leur grand corps d'État, du prestige scientifique de l'École Polytechnique et de leur rôle de représentants de l'État au niveau local, la renommée de ces hauts fonctionnaires faisait de leur corps l'un des plus influents de l'administration française³. Plusieurs évolutions sont venues remettre en cause ce statut privilégié. La fragilisation décrite par Jean-Claude Thœnig suite à l'échec de la conquête de la ville par les ingénieurs des Ponts et Chaussées (IPC)⁴ s'est accentuée, sous les effets conjugués des lois de décentralisation, des directives européennes et de la montée des préoccupations environnementales⁵. A leur tour, les différentes procédures de concertation mises en place ces

¹ Notamment : Jean PETOT, *Histoire de l'administration des Ponts et Chaussées 1599-1815*, Rivière, Paris, 1958 ; André BRUNO et Roger COQUAND, *Le corps des Ponts et Chaussées*, CNRS, Paris, 1982.

² Luc BERLIVET, "Argumentation scientifique et espace public. La quête de l'objectivité dans les controverses autour des 'risques de santé'", dans Bastien FRANCOIS et Erik NEVEU (éd.), *Espaces publics mosaïques*, PUR, Rennes, 1999, p.198.

³ Jean-Claude THœNIG, *L'ère des technocrates*, L'Harmattan, Paris, 1987.

⁴ *Ibid.*

⁵ A ce sujet, voir l'article de Patrice DURAN qui décrit le lent déclin du ministère de l'Équipement, tutelle du corps des Ponts et Chaussées, à partir des années 1970 : "L'Équipement, une administration de gestion en recherche de mission", *Annales des Ponts et Chaussées*, n°99, 2001, p.66-72.

dernières années⁶ troubleraient les pratiques professionnelles au fondement de la légitimité des IPC dont une partie repose encore partiellement⁷ sur des ententes avec les élus locaux dans le cadre de dispositifs stabilisés d'échanges de ressources⁸. La respectabilité acquise par les profanes et la montée en puissance de la contestation associative⁹ viendraient notamment affaiblir l'ascendant de ce grand corps technique, critiqué par les "non-initiés". Venant mettre à mal les modalités traditionnelles de prise de décision, "l'impératif délibératif"¹⁰ imposerait désormais aux IPC d'acquérir une légitimité de type procédurale et rhétorique présidant à l'organisation des débats entre un maître d'ouvrage et un public, sous le contrôle d'une commission chargée d'en garantir la qualité.

La force contraignante des dispositifs de débat public sur les pratiques et les modes d'action publique a été étudiée dans de nombreux ouvrages¹¹. Dans ce chapitre, nous proposons de partir d'un observatoire situé plus en amont : celui de la formation initiale des hauts fonctionnaires des Ponts et Chaussées en matière de débat public. Aspect largement négligé dans la littérature de science politique¹², la formation des agents de l'État répond pourtant à un objectif qui intéresse directement la discipline : diffuser des idées et construire des cadres de pensée, desquels découlent un langage partagé et une culture commune. C'est donc à un déplacement du regard que nous invitons le lecteur, de l'action publique telle qu'elle s'incarne dans des règles, des procédures et des dispositifs, vers la formation d'agents de l'État chargés d'y intervenir. Sans préjuger de liens directs et systématiques entre la formation scolaire, les discours tenus dans son enceinte, et "la réalité" de l'action publique matérialisée dans des pratiques professionnelles, nous souhaitons prendre au sérieux les objectifs et les contenus des enseignements ainsi que la volonté des formateurs de provoquer des modifications dans les manières de voir et d'agir des ingénieurs de l'Équipement.

La mise en place des dispositifs délibératifs conduit selon nous le corps à repenser ses modes d'intervention dans la fabrique de l'action publique. Plusieurs hypothèses sous-tendent ainsi notre analyse des effets de l'évolution de l'action publique sur les modes de légitimation professionnelle

⁶ La circulaire Bianco du 15/12/1992, relative à la conduite des grands projets d'infrastructures des transports, puis la loi Barnier du 2/02/1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement prévoient par exemple la tenue d'un débat public en amont des études d'implantation des projets nationaux d'aménagement.

⁷ Jérôme AUDHUI et Xavier PIECHACZYK, "Projets publics d'aménagement, les nouvelles règles du jeu", *Pour*, n°176, déc. 2002, p.125.

⁸ Michel CROZIER et Jean-Claude THÉNIG, "La régulation des systèmes organisés complexes", *Revue française de sociologie*, vol.16, n°1, 1975, p.3-32.

⁹ Yannick BARTHE, Michel CALLON et Pierre LASCOUMES, *Agir dans un monde incertain*, Seuil, Paris, 2001.

¹⁰ Loïc BLONDIAUX et Yves SINTOMER, "L'impératif délibératif", *Politix*, vol.15, n°57, 2002.

¹¹ Voir entre autres : Marie-Hélène BACQUE et al. (éd.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte, Paris, 2005.

¹² Seuls les travaux de Jean-Michel EYMERI font ici exception, cf. notamment : *La fabrique des énarques*, Economica, Paris, 2001

des IPC¹³. Prenant acte du passage par la mise en débat des grands projets, ces agents de l'État feraient d'une évolution imposée par la loi un domaine d'apprentissage susceptible d'être en partie contrôlé. Au-delà d'un renoncement revendiqué à s'approprier l'intérêt général¹⁴ au nom de compétences techniques, il s'agirait pour eux de maîtriser les conséquences de la participation des citoyens sur l'acceptabilité de leurs projets. Ils s'y appliquent en soignant une image d'ouverture et d'écoute du public, tout en cherchant à réassurer leur posture d'experts au sein de ces dispositifs. L'attention accordée aux processus de légitimation professionnelle à l'œuvre nous permet d'interroger les effets de l'institutionnalisation du débat public sur les représentations des registres légitimes de la prise de parole publique, les modalités de construction de l'intérêt général et les répertoires argumentatifs ou comportementaux investis par le corps. Sous la pression de quelles contraintes et suivant quels enjeux une vision du débat public est-elle ainsi construite en amont de l'action publique proprement dite ? Quel type de légitimité ces agents de l'État tentent-ils d'acquérir dans ces dispositifs et selon quelles modalités ? Comment se repositionnent-ils finalement dans cet exercice qui modifie les modes de décision traditionnels ?

C'est à partir d'un matériau diversifié, s'appuyant notamment sur des documents pédagogiques et des notes relatives à la formation rédigées par des hauts fonctionnaires chargés de la penser, sur une enquête par observation directe¹⁵ des enseignements délivrés aux élèves corpsards¹⁶, ainsi que sur des entretiens menés auprès des concepteurs de la formation et de ses enseignants, que nous proposons d'interroger la fabrique d'une représentation de l'action publique, telle qu'elle se donne à voir sur la scène d'une grande École. La dernière année de formation du corps au sein de l'École nationale des Ponts et Chaussées (ENPC) retiendra tout particulièrement notre attention dans ce chapitre. Sur les trois ans de formation initiale après leur scolarité à l'École polytechnique, les ingénieurs de l'État doivent en effet suivre depuis 2004 un mastère commun censé les familiariser avec les enjeux et le management de l'action publique. Cette formation initiale constitue le cadre d'une réflexion que nous déclinons en deux parties exposant les modalités par

¹³ Notre thèse de science politique en cours, sous la direction de Gilles POLLET, porte plus largement sur les enjeux autour de la définition de la légitimité professionnelle du corps des Ponts et Chaussées, analysés au travers de sa formation à l'action publique et sa managérialisation. Elle s'intitule : "Sociologie d'une réforme des cadres de l'action publique. Impératif managérial et logiques corporatistes dans la fabrique de la formation initiale à l'École nationale des Ponts et Chaussées (fin du XXème siècle)".

¹⁴ Sur la tentative d'appropriation de l'intérêt général à des fins corporatistes, voir : Julie GERVAIS, "Quand l'association professionnelle du corps des Ponts et Chaussées conjugue l'intérêt général au privé", dans Xavier ENGELS et al. (éd.), *De l'intérêt général à l'utilité sociale ?*, L'Harmattan, Paris, 2006, p.129-140.

¹⁵ Nous avons eu l'occasion d'assister, durant près de trois mois, aux enseignements délivrés aux élèves du corps au sein de l'ENPC. Au-delà des réflexions menées par le corps en amont sur la nature et les objectifs de la formation à donner aux jeunes hauts fonctionnaires, l'observation *in situ* nous a permis de saisir le travail pédagogique en actes.

¹⁶ Le langage indigène désigne ainsi les membres du corps, en opposition aux ingénieurs civils de l'École.

¹⁸ Les critiques émanant des citoyens à l'égard du corps sont ici convoquées non en tant qu'objet d'étude en soi mais telles qu'elles sont formulées par les formateurs. Elles ont par ailleurs été analysées en tant que telles par Jean-Claude THENIG notamment ("Les grands corps", *Pouvoirs*, n°79, 1996, p.107-120).

lesquelles le corps tente de se re-légitimer dans le débat public. Dans la première, nous abordons l'objectif et le parti-pris pédagogiques de la formation qui encouragent les ingénieurs à adopter une posture réflexive et les invitent à se remettre en cause. Au-delà de ce retour sur soi du corps qui fait de l'introspection un levier de sa re-légitimation, la formation présente une dimension plus "offensive" de réassurance des IPC. C'est l'objet de la deuxième partie qui traite des moyens pédagogiques par lesquels les ingénieurs, confrontés aux oppositions du public dans les dispositifs de débat public, apprennent à faire accepter leurs projets.

1. La réflexivité technocratique au service de l'image du corps

La légitimation des grands corps de l'État est déterminante pour asseoir leurs positions de pouvoir et assurer leur pérennité. Dans ce processus, les questions d'image jouent un rôle central. Au vu des exigences d'acceptabilité sociale de leurs projets techniques, elles apparaissent fondamentales et invitent les ingénieurs des Ponts et Chaussées à la réflexivité. Leur formation scolaire les encourage ce faisant à tirer partie d'une situation censée les fragiliser en leur apprenant à se comporter comme des hauts fonctionnaires "modernes" capables d'écoute et de remise en question.

1.1. Connaissez-vous vous-mêmes dans le regard des autres

Les IPC sont contraints d'accepter les règles du jeu qui font de leurs concitoyens critiques de nouveaux partenaires dans la construction de l'action publique. Dès lors, avertissant les jeunes ingénieurs de la "*fâcheuse réputation*" qui les précède¹⁸, les enseignants du mastère les encouragent à se réhabiliter aux yeux de la "société civile". En amont de la formation initiale, lors du processus de création du mastère d'action publique (MAP), comme en aval, dans plusieurs des enseignements dispensés en son sein, l'auto-critique anti-technocratique est patente. A l'instar des autres membres des grands corps de l'État, les hauts fonctionnaires dits techniques pensent symboliser le phénomène élitaire et faire à ce titre l'objet d'une forte hostilité. C'est ce que s'entendent dire les jeunes IPC dès le cours magistral d'introduction au mastère puis dans le séminaire consacré au débat public¹⁹. Au sein des enseignements, des pairs dont les parcours prestigieux au sein de l'administration les placent au-dessus de tout soupçon aux yeux de leurs benjamins, relaient sans ambages des accusations couramment formulées à l'encontre des hauts fonctionnaires. Renvoyant aux jugements dénonciateurs adressés pêle-mêle aux "technocrates",

¹⁹ Intitulé "Décision publique en avenir incertain et controversé", il se déroule sur une semaine complète. Nous avons assisté à cet enseignement en 2004, aux côtés des élèves du corps. Chaque journée est organisée autour d'intervenants tels que, pour cette année-là : des représentants d'associations environnementales, des responsables de la Commission nationale des débats publics, des maîtres d'ouvrage et des ethnologues.

les adjectifs dépréciatifs sont mis en évidence dans l'espoir d'être infirmés par l'attitude des nouvelles recrues. Rigides et arrogants, faisant preuve d'un sentiment de supériorité et d'un caractère autoritaire anti-démocratique... ainsi apparaîtraient les corps d'État et, partant, les IPC aux yeux du public. Cela dans un contexte où, rappellent les formateurs, la légitimité traditionnelle des ingénieurs, héritée de savoirs scientifiques et techniques, est largement remise en cause :

"Faites attention, vous allez être des fonctionnaires d'une administration qui est très souvent suspectée. [...] Dans un débat public, le public ne fait AUCUNE confiance au système scientifique administratif. On vous renvoie le sang contaminé, on est hué de tous côtés...". Intervention de l'animateur, séminaire sur le débat public, le 20/10/2004.

Ingénieur général des Ponts et Chaussées (IGPC) et vice-président de la Commission nationale du débat public, l'animateur chargé de cet enseignement a tout lieu d'être concerné par les difficultés des ingénieurs du corps à s'imposer dans ce dispositif et à vouloir, par la même occasion, légitimer la procédure de débat public pour laquelle il travaille. Le discours qu'il tient a une visée performative : les élèves doivent prendre conscience de l'image qu'ils véhiculent dans la société et prendre de la distance avec ce que le corps incarne aux yeux de leurs concitoyens. Selon lui, c'est dans l'interaction avec la "société civile" qu'ils vont désormais construire et acquérir leur légitimité²⁰ : bientôt soumis aux regards du public, ces jeunes hauts fonctionnaires sont sommés d'"opérer [un] changement d'attitude" salutaire afin d'"améliorer[r] [leur] image". Pour cela, ils doivent "apparaître comme étant au service du public et pas comme un service public avec l'autorité supérieure de l'État, de la Nation"²¹. Dans cette perspective, l'animateur et les intervenants reviennent eux-mêmes de manière réflexive sur leur vécu de la concertation. Le cours est basé sur des études de cas réels, à partir de témoignages vivants et de présentations d'expériences concrètes. Cette démarche évoque ce qu'Anthony Giddens nomme la "réflexivité sociale moderne" qui consiste à réexaminer constamment les pratiques sociales à l'aune des expériences nouvelles, ce qui aboutirait à modifier leur essence même²². Destinée à apprivoiser un public réputé récalcitrant, cette réflexion sur leur image permet aux IPC de se positionner dans le champ des grands corps comme des hauts fonctionnaires en phase avec le "nouvel esprit" de l'action publique

²⁰ On retrouve cette idée dans l'ouvrage collectif dirigé par Serge VALLEMONT, lui-même IGPC. Cette publication est un indicateur supplémentaire de la tentative de positionnement du corps des Ponts et Chaussées sur le domaine du débat public : *Le débat public : une réforme de l'État*, LGDJ, Paris, 2001.

²¹ Interventions de l'animateur, séminaire sur le débat public, les 20-21/10/2004.

²² Anthony GIDDENS, *Les conséquences de la modernité*, L'Harmattan, Paris, 1994, p.45. Nous avons trouvé dans les observations de Yannick RUMPALA sur la formation au développement durable une analyse similaire à celle que nous formulons en terme de réflexivité, dans une posture plus macrosociologique : "L'insertion du 'développement durable' dans la formation des agents publics et la GRH" dans Stéphane GUERARD et Philippe PAILLOT (éd.), *La GRH publique en questions : une perspective internationale*, L'Harmattan, Paris, à paraître en 2007.

moderne"²³. A rebours de l'esprit du saint-simonisme qui faisait des ingénieurs – fers de lance du progrès technique "et donc" du bien-être social – les porte-drapeaux d'un intérêt général qu'ils considéraient comme incontestable²⁴, les IPC seraient désormais moins des *serviteurs* de l'État qu'*au service* d'usagers²⁵, souvent qualifiés de clients par les enseignants.

1.2. De la rigueur cartésienne à la "rationalité affective"

Le travail engagé au sein des enseignements dans la perspective d'améliorer l'image des membres du corps auprès du public passe, d'une part, par une invitation des ingénieurs à critiquer leurs propres modes de raisonnement et, d'autre part, par leur acclimatation avec les manières de penser et d'intervenir des profanes dans les débats publics. Ils sont priés d'opérer un retour sur eux-mêmes, sur ce qu'ils ont appris et intégré, sur la manière dont ils ont été en quelque sorte *formatés* par la préparation scientifique aux grandes Écoles ou *via* Polytechnique. La formation travaille le corps à l'esprit, tel un palimpseste, à rebours de ses supposées certitudes. L'apprentissage se décline sur le mode de l'introspection et de la mise à distance réflexive des manières de raisonner, de percevoir les "profanes" et de se comporter face au public. Accusés selon les formateurs de penser en froids calculateurs rationalistes, les ingénieurs sont invités à se montrer attentifs à des registres d'intervention qui seraient davantage attachés au vécu et aux affects qu'aux calculs experts. Au-delà de la qualité technique d'un projet, il faut désormais, leur enseigne-t-on, tenir compte de son acceptabilité sociale :

"L'acceptabilité peut venir contrarier l'utilité. Cela veut donc dire qu'il y a deux réalités : celle du calcul de l'intérêt et celle de la construction de l'acceptabilité. [...]. Avant de parler des externalités du projet, il faut en délimiter l'acceptabilité". Intervention de l'animateur, séminaire sur le débat public, le 22/10/2004.

Comme pour illustrer la rétivité des esprits ainsi conviés à la contorsion réflexive, les jeunes ingénieurs opposent à leurs formateurs un idéal de "production scientifique de l'intérêt général" qu'ils défendent par un langage de la connaissance²⁶. Ils dénoncent ainsi la "*vision individualiste et sclérosée*" d'un public "*capric[ieux]*" et "*nimbyste*", campant sur ses positions pour des "*question[s] d'orgueil*"²⁷. Les intervenants tentent dès lors de faire valoir l'importance de la prise en compte des sentiments et des représentations du public pour asseoir la légitimité d'un projet et de son

²³ Loïc BLONDIAUX et Yves SINTOMER, "L'impératif délibératif", *art. cit.*, p.17

²⁴ Antoine PICON "Générosité sociale et aspirations technocratiques : les Polytechniciens saint-simoniens", dans Bruno BELHOSTE et al. (éd.), *La France des X*, Economica, Paris, 1995, p.145-156.

²⁵ Cf. à ce sujet : Patrice DURAN, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999.

²⁶ Il s'agit là d'un mode d'intervention dans le débat public mis en évidence par Sandrine RUI (*La démocratie en débat*, Armand Colin, Paris, 2004, p.82-83). Il correspond au registre de légitimation des élèves qui défendent les données objectives basées sur des analyses techniques et socio-économiques comme étant seules garantes de la qualité et de l'impérieuse nécessité d'un projet.

²⁷ Interventions d'élèves, séminaire sur le débat public, les 20-21/10/2004.

défenseur. La présentation d'un projet d'aménagement exposé aux élèves comme techniquement satisfaisant mais "*démocratiquement inacceptable*" et n'ayant pas abouti suite aux résistances d'habitants investis dans un dispositif de concertation, a donné lieu à l'interaction suivante :

"- Elève : J'ai du mal à discréditer aussi facilement la rationalité, à la balayer comme ça...

- Intervenant : UNE rationalité !

- Elève : LA rationalité technique et administrative !

- Intervenant : Avoir peur d'être un site classé, c'est pas irrationnel !!

- Elève : [...] Ca me semble complètement absurde qu'un débat mal posé fasse échouer un projet bon. C'était pas irréversible puisque tout le monde regrette [le retrait du projet], c'était des sentiments !

- Animateur : Oui mais les sentiments, c'est fondamental, et très dur à renverser. Les sentiments collectifs, le sentiment d'être bafoué, un fort sentiment de trahison, c'est des sentiments constitués, et alors vous avez beau injecter des arguments techniques, les oreilles sont fermées !" Séminaire sur le débat public, le 21/10/2004.

Les enseignants réhabilitent les prises de parole sur le mode sensible de l'expérience singulière d'un territoire qui défend un lieu de vie inscrit dans une histoire sociale et personnelle face à la logique rationalisatrice des aménageurs. Ils insistent avant tout sur les actes de parole "ordinaire" : "*Il y a un fossé entre les experts et le grand public. D'un côté, le discours de l'esprit, très logique et rigoureux ; de l'autre, c'est le discours du ventre et du cœur*"²⁸. L'un des objectifs pédagogiques assumés est de convaincre les élèves de la nécessité de prendre au sérieux ce qu'ils qualifient d'"*autres formes de rationalité*"²⁹. Les citoyens se prévaudraient d'une connaissance intime et sensible et leur subjectivité serait la marque de la supériorité de leurs arguments face à la distance, la froideur ou l'impersonnalité des experts³⁰. La mise au jour de catégories ordinaires d'appréhension du monde procède d'une invitation à leur reconnaissance – dans le double sens de repérage et d'acceptation – par les ingénieurs. Néanmoins, en créant un espace propre aux autres acteurs du débat public et en leur assignant le monopole du cœur, les formateurs segmentent les registres de rationalité et laissent aux seuls ingénieurs la maîtrise de l'expertise "véritable"³¹. Cette opération de cloisonnement répartit les rôles de chacun et cantonne les "non-initiés" dans un registre inoffensif qui neutralise l'idée d'une éventuelle concurrence des savoirs experts, dès lors immuablement liés à la compétence diplômée, certifiée par une grande École. La distinction entre l'acceptabilité sociale et les aspects techniques permet de ne pas interroger les fondements

²⁸ Intervention de l'animateur, séminaire sur le débat public, le 20/10/2004.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ On trouvera une illustration de cette posture dans un autre cadre, celui de la scène télévisuelle dans : Peter K. LUNT et Sonia M. LIVINGSTONE, "Expert and Lay Participation in Television Debates : an Analysis of Audience Discussion Programms", *European Journal of Communication*, vol.7, n°1, mars 1992, p.9-35.

³¹ Selon un processus semblable, les "professionnels de la participation" s'imposent comme les traducteurs de cette "*rationalité affective*" sur la scène des débats publics et réassurent ce faisant leur expertise technique : Magali NONJON, "Réhabiliter le social dans l'urbain : la raison sociale des experts en participation" dans Laurence DUMOULIN et al. (éd.), *Le recours aux experts : raisons et usages politiques*, PUG, Grenoble, 2005, p.209-224.

proprement techniques des critiques adressées par les citoyens et réduit la résolution des conflits à un travail pédagogique et communicationnel³². Un double mouvement semble ainsi à l'œuvre au sein de la formation du corps. D'une part, l'"arrogance de la parole sans écoute" est dénoncée. Conformément aux recommandations croziériennes qui jouissent d'une audience très favorable au sein du ministère de l'Équipement³³, les élèves sont invités à "apprendre à écouter"³⁴. D'autre part, cette posture d'humilité vient servir la défense des projets portés par les IPC dont la légitimité demeure basée sur leur compétence technique. Cette invitation à l'ouverture et à la réflexivité s'accompagne d'une formation des corpsards à la défense de leurs projets à venir auprès d'un public supposé hostile.

2. Des "compétences sociales" au service de projets techniques

"Il y a une double contrainte : le maître d'ouvrage doit montrer au public qu'il va l'écouter sincèrement et il doit en même temps défendre son projet"³⁵. Au-delà de l'injonction contradictoire que recèle cet impératif ainsi formulé, apparaît la nécessité pour ces agents de l'État de convaincre dans un contexte où la seule autorité de leur expertise technique ne paraît plus suffire à imposer la légitimité de leurs décisions et à satisfaire l'adhésion du public. Deux ressources pédagogiques visant à favoriser l'acceptabilité des projets des ingénieurs sont ainsi privilégiées : le recours aux outils d'analyse de la sociologie et l'apprentissage de la communication.

2.1. Une sociologie appliquée à des fins stratégiques

Dans la continuité de la mise à distance réflexive évoquée *supra*, la formation du corps offre à ses membres des techniques et des outils d'analyse sociologique pour étudier le monde social qui les entoure. De la réflexion qui a précédé la mise en place du mastère a émergé l'idée selon laquelle il fallait doter les ingénieurs de "*méthodes rationnelles d'action publique*" et développer leur "*intelligence stratégique et tactique*"³⁶ afin qu'ils puissent "*mener d'autres gens*"³⁷ et "*maîtriser les rapports de force*"³⁸ dans un contexte d'opposition. Les "*sciences sociales*" sont dans cette perspective sollicitées au titre

³² A ce sujet, voir sur le terrain de la mise en débat de la question des déchets nucléaires : Yannick BARTHE, *Le pouvoir d'indécision*, Economica, Paris, 2006, p. 68 et sq.

³³ Sur la place de la sociologie des organisations dans "la maison Équipement" voir par exemple : Véronique CHANUT, *L'État didactique*, L'Harmattan, Paris, 2004.

³⁴ Michel CROZIER, *La crise de l'intelligence*, Seuil, Paris, 1995. Respectivement : p.8 et p.25

³⁵ Intervention de l'animateur, séminaire sur le débat public, le 21/10/2004.

³⁶ Contributions écrites de membres du groupe de réflexion sur le MAP, les 15/05/2002 et 12/09/2002.

³⁷ Entretien auprès d'un enseignant du MAP, le 25/04/2003.

³⁸ Contribution écrite de membres du groupe de réflexion sur le MAP, le 12/09/2002

d'"outils professionnels"³⁹ permettant d'analyser les situations de conflit, les stratégies des acteurs et leurs représentations :

"Le responsable public doit être constamment ouvert sur l'environnement économique et social, sachant non seulement l'observer mais surtout intégrer les mouvements en cours dans sa propre action. D'où notamment la nécessité de bien connaître et comprendre : les grands acteurs sociaux, leurs ressorts, leurs jeux et leurs problèmes".
Contribution écrite d'un membre du groupe de réflexion sur le MAP, le 16/09/2002.

A cet égard, les techniques de l'entretien et de l'observation sont utilisées comme des instruments à visée de "contrôle social". Une partie du cours de sociologie assuré par un ingénieur de l'Équipement chercheur au laboratoire de sciences sociales de l'ENPC, répond à des buts pratiques et opérationnels dans la perspective de former des managers de l'action publique. Les élèves doivent par exemple engager un travail d'enquête sur une association en recourant à la technique de l'entretien pour déterminer les raisons d'agir des militants. L'objectif pédagogique est de leur faire connaître les mouvements sociaux, les rouages de leurs actions, la manière dont leurs membres se représentent leurs intérêts. La mobilisation de ces instruments leur permettrait ainsi de se familiariser avec les normes, les modèles de référence et le fonctionnement qui conditionnent la "société civile". Les nouvelles recrues sont également formées à l'analyse des "systèmes d'action concrets" par un membre du Centre de sociologie des organisations (CSO) qui fut un temps l'assistant de Jean-Claude Thœnig à l'ENPC. Sur le modèle de la grille d'analyse élaborée par Michel Crozier et Erhard Friedberg, les corpsards sont invités à repérer les "capacités" et les "ressources" au sein de "systèmes" sur lesquels ils seront amenés à agir, et à apprécier avec justesse les "jeux et régulations" qui les gouvernent⁴⁰. Il s'agit bien là, comme l'indique Jean-Claude Thœnig, lui-même ancien membre du CSO, de maîtriser cette grille de lecture afin d'être en mesure de transformer les modes de régulation des jeux et les règles de référence des acteurs et de redistribuer ainsi le pouvoir entre eux⁴¹. A l'instar d'autres institutions qui font appel à des sociologues dans le but de comprendre le fonctionnement des groupes sociaux et d'apprendre à mieux les diriger⁴², le mastère d'action publique du corps des Ponts et Chaussées offre des formes d'hybridation savantes⁴³ mêlant perspective analytique et utilité opérationnelle.

³⁹ *Id.*, non datée.

⁴⁰ Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système*, Seuil, Paris, 2001, p.408.

⁴¹ Jean-Claude THœNIG, "La formation au management public : et alors ?", *Les Cahiers du CFPC*, n°22, mai 1987, p.50.

⁴² Richard H. BROWN, *L'invention et les usages des sciences sociales*, L'Harmattan, Paris, 2003, p.II-III.

⁴³ A ce sujet, voir notamment : Jean-Michel EYMERI, *La fabrique des énarques...*, *op. cit.* ou Alain GARRIGOU, *Les élites contre la République*, Science Po et l'ENA, La Découverte, Paris, 2001.

2.2. Communiquer pour convaincre

En sus de ces compétences analytiques, l'IPC doit savoir négocier, estiment ses aînés chargés de penser la formation initiale. Dans l'esprit de cet impératif communicationnel, il s'agit d'apprendre aux élèves à imposer leur expertise sans recourir à des arguments purement techniques, et à défendre leurs projets face aux oppositions probables du public. Devant la contestation de leurs arguments technico-scientifiques et la professionnalisation du "militantisme de dossier"⁴⁴, les membres du corps sont contraints d'affûter leurs capacités à convaincre :

" L'école de l'étude économique technocratique, l'ingénieur des Ponts qui fait une étude et qui dit « ben voilà j'ai trouvé ! On va faire passer la route là avec telles caractéristiques », c'est fini ça ! Aujourd'hui il dit « ben voilà, y'a l'étude technique qui a dit ça, maintenant on va en débattre ». Et la loi organise le débat public. Donc l'ingénieur des Ponts, il faut qu'il participe au débat public, [...] il faut qu'il sache négocier, faut qu'il sache travailler avec d'autres, c'est plus du tout pareil. On est plus du tout à l'heure où il avait confisqué la technique. La technique maintenant tout le monde l'a et on discute !" Entretien auprès d'un enseignant du MAP, le 8/06/2004.

La réponse à la crise de légitimité vécue par ce corps technique résiderait dans le management relationnel, les stratégies de communication et la pédagogie de la conviction. Selon cette logique, les jeunes hauts fonctionnaires doivent apprendre à s'imposer dans les conflits qui pourraient les opposer aux autres acteurs du débat public. Une variété d'enseignements a ainsi été inscrite dans la maquette proposant les contenus de la formation : "*communication*", "*négociation*", "*gestion de crise*", "*théorie des jeux coopératifs ou non-coopératifs*" ou encore "*micro-management (gestion d'équipe, comportement vis à vis des subordonnés et de la hiérarchie)*"⁴⁵. Formés à "*l'art des échanges*" dans le cadre de simulations de situations de prise de décision publique conflictuelle⁴⁶ durant leur première année à l'ENPC, les corpsards sont invités à s'exprimer oralement dans la plupart des cours du MAP, sous la forme d'exposés, d'analyses de cas et de mises en situation. Les enseignants, dont la plupart sont eux-mêmes du corps, profitent de l'"entre soi" de la formation pour prodiguer des conseils d'ordres relationnel et communicationnel, y compris dans les cours qui ne relèvent pas explicitement de ce type d'enseignement. Citant des cas réels vécus au sein de l'administration de l'Équipement, ces hauts fonctionnaires en poste orientent les jeunes ingénieurs sur les voies de la "bonne gestion" d'une réforme ou d'un projet mal accepté, d'une réunion couvant des oppositions en germe ou d'une situation de conflit ouvert. De manière exemplaire, la formation est "actionnée" comme un levier du changement sur le modèle de "l'apprentissage collectif" que recommandent Michel Crozier et Erhard Friedberg. Les "capacités collectives", selon eux à la source du processus de

⁴⁴ Sylvie OLLITRAULT, "Science et militantisme : les transformations d'un échange circulaire. Le cas de l'écologie française", *Politix*, n°36, 1996, p.141-162.

⁴⁵ "MAP : maquette pédagogique", ENPC, 2003. Si tous ces enseignements n'ont pas vu le jour sous ces intitulés, cet objectif pédagogique initial est présent dans nombre d'entre eux.

⁴⁶ Livret d'enseignement, "Séminaire de communication", ENPC, 2003, p.2.

changement, recouvrent les "capacités à communiquer, à échanger [et] à raisonner" auxquelles la formation initiale du corps tente précisément de familiariser les jeunes ingénieurs. Les "compétences sociales" ainsi acquises permettraient de familiariser l'IPC à des "savoirs-dire" et à des "savoir-être" en vue de légitimer son rôle au sein du débat public et de renforcer sa capacité à faire admettre ses projets. La formation œuvre finalement à la reconstitution des fondements de la légitimité professionnelle des IPC par l'introduction d'impératifs communicationnel et de management des hommes. En invitant ses membres à connaître et à agir avec, voire sur la "société civile", le corps des Ponts et Chaussées, sans renoncer à l'approche techniciste, oriente sa formation vers l'apprentissage de compétences visant à la rendre acceptable en la dé-technocratisant à la marge.

L'analyse de l'action publique par le prisme de la formation scolaire des agents chargés de la mener nous a permis d'appréhender l'ambition de changement d'un grand corps de l'État qui se sent fragilisé. Nous avons assisté aux tentatives de conscientisation des élèves du corps par leurs aînés les enjoignant à la réflexivité dans une perspective qui se présente comme auto-réformatrice. Nous avons saisi la diffusion en actes de représentations des autres acteurs du débat public et de leurs registres de légitimation. Nous avons enfin mis en lumière les modalités et les logiques selon lesquelles les hauts fonctionnaires des Ponts et Chaussées cherchent à repositionner leurs benjamins dans les dispositifs du débat public, et à leur faire acquérir des compétences analytiques, stratégiques et rhétoriques propres à re-légitimer le corps et ses projets techniques. En somme, l'analyse de la formation nous a permis d'observer *in vivo* un grand corps de l'État inscrit dans un changement *en gestation*, se retournant sur lui-même pour répondre à une situation législative et sociale qui lui serait défavorable, et adoptant une stratégie de redéploiement de ses compétences pour conforter sa capacité d'action. Un double mouvement est ainsi à l'œuvre dans l'ambition réformatrice de la formation. D'une part, se prenant comme objet de sa propre analyse, le corps apparaît comme le support sur lequel le changement a prétention à s'opérer : les formateurs entendent le donner à voir comme un corps capable de se réformer et d'être en phase avec les attentes du public. C'est, d'autre part, le corps comme moteur du changement que ses aînés ont l'ambition de former par la diffusion de compétences destinées à re-légitimer leur expertise technique et à promouvoir les projets qui justifient l'existence de ce grand corps de l'État.

J. Gervais - *Le corps des Ponts et Chaussées aux prises avec le débat public*

REFERENCES

- Marie-Hélène BACQUE, Henri REY et Yves SINTOMER (éd.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte, Paris, 2005.
- Yannick BARTHE, Michel CALLON et Pierre LASCOUMES, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris, 2001 [coll. *La couleur des idées*].
- Yannick BARTHE, *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Economica, Paris, 2006 [coll. *Études politiques*].
- Luc BERLIVET, "Argumentation scientifique et espace public. La quête de l'objectivité dans les controverses autour des 'risques de santé'", dans Bastien FRANCOIS et Erik NEVEU (éd.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 1999 [coll. *Res Publica*], p. 185-208.
- Loïc BLONDIAUX et Yves SINTOMER, "L'impératif délibératif", *Politix*, vol.15, n°57, 2002, p. 17-35.
- Richard H. BROWN, *L'invention et les usages des sciences sociales. Technocrate ou Citoyen*, L'Harmattan, Paris, 2003 [coll. *Logiques sociales*].
- André BRUNO et Roger COQUAND, *Le corps des Ponts et Chaussées*, CNRS, Paris, 1982.
- Véronique CHANUT, *L'État didactique. Éduquer au management public les cadres du Ministère de l'Équipement*, L'Harmattan, Paris, 2004.
- Michel CROZIER et Jean-Claude THÉNIG, "La régulation des systèmes organisés complexes", *Revue Française de Sociologie*, vol.16, n°1, 1975, p.3-32.
- Michel CROZIER, *La crise de l'intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, Seuil, Paris, 1995.
- Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système*, Seuil, Paris, 2001.
- DURAN, "L'Équipement, une administration de gestion en recherche de mission", *Annales des Ponts et Chaussées*, n°99, 2001, p.66-72.
- Jean-Michel EYMERI, *La fabrique des énarques*, Economica, Paris, 2001.
- Alain GARRIGOU, *Les élites contre la République, Science Po et l'ENA*, La Découverte, Paris, 2001.
- Julie GERVAIS, "Quand l'association professionnelle du corps des Ponts et Chaussées conjugue l'intérêt général au privé", dans Xavier ENGELS, HÉLY Matthieu, PEYRIN Aurélie et TROUVE Hélène (éd.), *De l'intérêt général à l'utilité sociale ? La reconfiguration de l'action publique entre État, associations et participation citoyenne*, L'Harmattan, Paris, 2006 [coll. *Logiques sociales*], p.129-140.
- Julie GERVAIS, "Quand la formation initiale au management devient un enjeu politique au sein du ministère de l'Équipement. La genèse d'une 'École de l'action publique' pour le corps des Ponts et Chaussées", *8^{ème} congrès de l'AFSP*, Lyon, le 14 septembre 2005.
- Anthony GIDDENS, *Les conséquences de la modernité*, L'Harmattan, Paris, 1994.
- Peter K. LUNT et Sonia M. LIVINGSTONE, "Expert and Lay Participation in Television Debates: an Analysis of Audience Discussion Programms", *European Journal of Communication*, vol.7, n°1, mars 1992, p. 9-35.
- Magali NONJON, "Réhabiliter le social dans l'urbain : la raison sociale des experts en participation" dans Laurence DUMOULIN, Stéphane LA BRANCHE, Cécile ROBERT et Philippe WARIN (éd.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 2005 [coll. *Symposium*], p.209-224.
- Sylvie OLLITRAULT, "Science et militantisme : les transformations d'un échange circulaire. Le cas de l'écologie française", *Politix*, n°36, 1996, p. 141-162.
- Jean PETOT, *Histoire de l'administration des Ponts et Chaussées 1599-1815*, Rivière, Paris, 1958.
- Antoine PICON "Générosité sociale et aspirations technocratiques : les Polytechniciens saint-simoniens", dans Bruno BELHOSTE, Amy DAHAN DALMEDICO, Dominique PESTRE et Antoine PICON (éd.), *La France des X. Deux siècles d'histoire*, Economica, Paris, 1995, p. 145-156.
- Sandrine RUI, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2004 [coll. *Sociétales*].
- Yannick RUMPALA, "L'insertion du 'développement durable' dans la formation des agents publics et la GRH : du rôle de l'apprentissage collectif dans le développement de la réflexivité institutionnelle", *Colloque "Quelle(s) GRH dans les fonctions publiques ?"*, Lille, le 16 juin 2006.

J. Gervais - *Le corps des Ponts et Chaussées aux prises avec le débat public*

Jean-Claude THÉNIG, *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, L'Harmattan, Paris, 1987 [coll. Logiques sociales].

Jean-Claude THÉNIG, "La formation au management public : et alors ?", *Les Cahiers du CFPC*, n°22, mai 1987, p. 47-52.

Jean-Claude THÉNIG, "Les grands corps", *Pouvoirs*, n°79, 1996, p. 107-120.

Serge VALLEMONT (éd.), *Le débat public : une réforme de l'État*, LGDJ, Paris, 2001 [coll. *Systèmes*].