



HAL
open science

Souffrances des hauts fonctionnaires comme produit et moteur des réformes administratives

Julie Gervais

► **To cite this version:**

Julie Gervais. Souffrances des hauts fonctionnaires comme produit et moteur des réformes administratives. *Pyramides : Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, 2009, 1 (17), pp.175-189. hal-00443841

HAL Id: hal-00443841

<https://hal.science/hal-00443841v1>

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.

SOUFFRANCES DES HAUTS FONCTIONNAIRES COMME PRODUIT ET MOTEUR DES REFORMES ADMINISTRATIVES. L'EXEMPLE DES PREMIERES LOIS DE DECENTRALISATION

Julie GERVAIS¹

Résumé :

Les premières lois de décentralisation française, parues au début des années quatre-vingt, sont ici appréhendées du point de vue de hauts fonctionnaires qui les ont (mal) vécues. Perçues comme un désaveu par les ingénieurs des Ponts et Chaussées, elles marquent pour eux –et selon eux– un tournant synonyme de déclin, de perte de prestige, et d'incertitudes identitaires. Les formes prises par les récits de ce « désenchantement » viennent néanmoins rappeler la légitimité historique de ce corps et de sa « tutelle », le ministère de l'Equipement. Ces récits agissent comme des (ré)activateurs de légitimité face aux potentiels menaces qui pèsent sur leur existence. Cette sombre perspective pour le corps est également mise en scène par les responsables du ministère à la même époque, qui tentent de faire du désarroi de ces agents une ressource mobilisatrice pour l'introduction de réformes managériales censées sauver le corps du déclin.

Le malaise de la haute fonction publique est un thème récurrent dans les publications et les colloques organisés par les associations qui se font fort de la représenter. Censé caractériser la situation des hauts fonctionnaires français au regard de leurs homologues européens, ce malaise vient alimenter les revendications d'ordre matériel de ces syndicats et associations qui voient là une

¹ J. GERVAIS, *Tutorial Fellow, Department of Government, London School of Economics and Political Science*. Gervais_julie@yahoo.fr

menace pour la qualité du service public². Des insatisfactions liées aux rémunérations, aux changements de valeurs et d'éthique provoqués par les réformes néo-managériales, en passant par les questionnements identitaires de certains fonctionnaires sur leurs cœurs de métier, l'idée de malaise recouvre des situations fort différentes, selon les corps et les agents concernés. Nous souhaitons dès lors appréhender ce « malaise », non pas tel qu'il est décrit par les représentants de la fonction publique mais en partant des agents d'un grand corps en particulier, au sein duquel le discours du « désenchantement » semble fort répandu : le corps des Ponts et Chaussées. A quelle(s) situation(s) renvoie ce sentiment *a priori* partagé ? A quelle période « enchantée » tend-il à s'opposer ? Quel(s) événement(s) ou processus sont à l'origine de cette impression de déclin ?

Les facteurs sociaux, les dispositifs législatifs ou les contraintes financières forment d'indéniables circonstances objectives qui éclairent les interrogations des agents du ministère de l'Équipement. L'action publique constitue en ce sens un cadre structurel et présente des contraintes objectives qui s'imposent en partie aux acteurs, tendent à délimiter leurs actions et à circonscrire leurs manières d'envisager l'avenir du corps des Ponts et Chaussées. Une analyse sociologique de l'action publique invite néanmoins à ne pas se contenter d'étudier les transformations de l'environnement *ex nihilo* mais à les saisir à partir des individus qui s'en font les interprètes au regard de finalités stratégiques. Ensemble de contraintes objectives qui structure l'environnement, l'action publique est également mobilisée sous la forme de « récits » dès lors utilisés comme une « ressource cognitive » (Radaelli, 2000, p.258) par les acteurs pour asseoir leurs argumentations et défendre leurs prises de position. Considérer que ce contexte ne détermine pas tout à fait la teneur des récits qui en sont faits ne revient pas à nier cette probabilité. C'est éclairer d'un jour différent les représentations de ces hauts fonctionnaires techniques, façonnées *par* le contexte tout autant qu'elles le sont *avec* celui-ci (*ibid.*, p.272).

En nous penchant sur les récits dont fait l'objet ce « séisme moral » tant décrié par ceux censés le subir, nous souhaitons mettre en lumière les dynamiques qu'il entretient avec les réformes administratives³. Le malaise est-il le résultat de réformes administratives « mal vécues » ? Le « désenchantement » entraîne-t-il une apathie généralisée venant freiner toute velléité de réforme ? Nous serons tout

² Nous pensons en particulier à la littérature produite par le G16, groupe des associations de la haute fonction publique. <http://www.hautefonctionpublique.org/g16/presentation.htm>

³ Cet article repose sur le travail d'enquête réalisé dans le cadre de notre thèse de science politique, et puise notamment ses données parmi une centaine d'entretiens semi-directifs et le travail d'observation réalisé entre 2003 et 2006 (Gervais, 2007).

d'abord attentive à la manière dont les ingénieurs des Ponts et Chaussées décrivent la situation de leur corps en analysant les ressorts de leurs discours du déclin. Nous souhaitons montrer dans quelle mesure ces récits de la décadence d'un corps de la haute fonction publique agissent paradoxalement comme des (ré-)activateurs de légitimité (1). Nous mettrons ensuite en regard ces récits du déclin et les analyses qui en sont faites dans la littérature. Cette lecture croisée témoigne de décalages entre ces interprétations qui semblent indiquer une mise en scène du malaise, dès lors perçu comme moins défavorable au corps de par l'occultation du caractère structurellement inéluctable de son déclin mis en évidence dans la littérature (2). Enfin, nous montrerons dans quelle mesure ce « malaise » et ces « doutes identitaires », censément provoqués par les évolutions juridiques et les premières lois de la décentralisation, sont apparus comme les ressorts d'un discours mobilisateur en faveur d'un approfondissement des réformes (3).

I. L'« âge d'or » et le récit du déclin comme (ré-)activateur de légitimité

The language of ghosts: "The farther you go back, the more beautiful and desirable the world becomes. You drag yourself from sleep each morning to face something that is always worse than what you faced the day before, but by talking of the world that existed before you went to sleep, you can delude yourself into thinking that the present day is simply an apparition, no more or less real than the memories of all the other days you carry around inside you." (Auster, 1995, p.10)

« Il me plaît de rappeler qu'il y a deux siècles et demi [...] le fondateur de l'ENPC [Ecole nationale des Ponts et Chaussées] décentrait le Pont de Neuilly [...] Cette opération spectaculaire et presque magique avait déplacé le roi Louis XV avec sa Cour et le Tsar de toutes les Russies [...]. Rêvons d'un temps où l'ingénierie et les ingénieurs seraient ainsi reconnus et fêtés à leur juste valeur ! » (Martinand, 2003, p.6)

L'évocation de la période antérieure à la décentralisation du début des années quatre-vingt intervient spontanément, et très fréquemment, dans les entretiens auprès des ingénieurs des Ponts et Chaussées portant sur leur situation actuelle. Comme pour compenser une description jugée trop pessimiste, comme pour se rassurer sur la pérennité de leur corps, ou conjurer le sort, les ingénieurs des Ponts n'évoquent pas la morosité de la période actuelle sans nous rappeler leurs riches heures passées. Les descriptions affligées de la fragilisation du ministère de l'Équipement⁴ sont ainsi resituées dans l'histoire longue de cette administration.

⁴ C'est l'appellation que nous retiendrons pour désigner ce ministère créé en 1966 et qui a depuis changé de nombreuses fois de nom. Notons néanmoins que la dimension « Équipement » de son activité n'apparaît plus dans le titre du nouveau ministère créé sous la présidence de Nicolas Sarkozy, soit le ministère de l'Environnement, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (MEEDDAT).

Elles s'accompagnent d'évocations des accomplissements passés, censés fonder la légitimité du corps qui en ferait encore aujourd'hui une institution nécessaire, qui ne pourrait pas ne plus être :

« Je trace un tableau un peu noir là mais il faut voir plus loin, on a eu dans notre histoire d'autres heures difficiles et quand on prend conscience de la participation historique des ingénieurs des Ponts à ce qui fait la France d'aujourd'hui, on se dit qu'on devrait quand même finir par s'en remettre ! [...] Un corps comme celui-là ne s'effondre pas du jour au lendemain...⁵ »

Rapporté à l'histoire du corps, narrée comme illustre et glorieuse, le récit du déclin vient du même coup en minorer la portée. La seule évocation, toujours sur un mode enchanté, des personnages célèbres du corps, de leurs missions historiques et de leurs réalisations légendaires, suffit à en rappeler le prestige. A l'instar de ce que décrit Paul Auster en exergue, les ingénieurs des Ponts se réfugient dans la description du « monde d'avant » et donnent à voir la situation actuelle comme une difficulté passagère, une quasi « apparition ». C'est là tout le paradoxe : dans le même temps qu'il en conte l'altération, l'interlocuteur rappelle la légitimité de type historique du ministère de l'Équipement et de son principal corps d'encadrement supérieur. Le récit du déclin fonctionne en réalité comme un *activateur de légitimité*. En revendiquant son inscription dans la lignée de l'administration des Ponts et Chaussées puis des ministères de la Construction et des Travaux publics, les cadres de l'Équipement présentent le ministère comme une figure constitutive du pays, « *sans qui la France ne serait pas ce qu'elle est*⁶ ». Cette représentation idéalisée d'un ministère au passé glorieux le donne à voir comme une partie du patrimoine français. Tout se passe comme si ce passé exerçait une force magique encore vivace et tangible qui le rendrait indétrônable.

Très décentralisée, l'administration de l'Équipement occupe en effet une place à part dans le paysage administratif, notamment dans la première moitié du vingtième siècle. Ses services déconcentrés émaillent alors le territoire national (Thoenig, 1987, p.47 *et sq.*) et les ingénieurs qui en sont responsables jouissent d'une grande autonomie et d'une conséquente liberté de décision vis-à-vis de l'administration centrale située à Paris. Dans les décennies qui précèdent le « premier acte » de la décentralisation, l'ingénieur des Ponts apparaît comme un

⁵ Entretien auprès du président de la troisième section du conseil général des Ponts et Chaussées (CGPC), La Défense, le 25 avril 2003.

⁶ Allocution de Gilles de Robien, alors ministre de l'Équipement, Assemblée générale de l'AIPC [Association des Ingénieurs des Ponts et Chaussées], observation directe, Paris, le 6 juillet 2004.

notable qui entretient des relations étroites et de dépendance avec les représentants de l'ensemble des autres institutions locales, en premier lieu les communes, pour lesquelles il agit comme un prestataire de services. Les ingénieurs des services déconcentrés du ministère de l'Équipement constituent alors des pivots incontournables au niveau local. Ils cumulent en effet plusieurs fonctions. Ils sont les maîtres d'ouvrage en tant que conseillers techniques du maire en matière de génie civil, les maîtres d'œuvre qui se chargent de l'exécution des travaux, les contrôleurs de légalité et de conformité de leurs réalisations, et ils jouent le rôle d'émissaires pour les élus auprès de l'État :

« [Le Service ordinaire des Ponts et Chaussées] aide [les collectivités locales] à faire aboutir leurs projets en étant leur avocat devant les autres ministères, voire devant leur propre administration centrale et en facilitant la recherche de crédits et de subventions de l'État. Bref, les cellules territoriales tiennent en mains les deux extrémités du dossier : son approbation et sa réalisation. Elles sont juges et partie. [...] Tout ou presque est dans leurs mains. » (Thoenig, 1987, pp.49-51)

Cette « fonction d'interface » (Bardet et Jouve, 2009) leur assure un rôle essentiel au niveau local, qui leur garantit une légitimité non seulement technique mais également politique. A tel point qu'avant la création du ministère de l'Équipement en 1966, l'exercice du métier dans les services déconcentrés est considéré par les ingénieurs comme très prestigieux, bien davantage que l'occupation d'un poste en administration centrale, perçue comme dégradante :

« [...] les ingénieurs en place répugnent dans leur grande majorité à quitter la voie royale de la carrière territoriale. En se spécialisant ou en devenant "parisien", l'ingénieur des Ponts occupe un statut de marginal dans son corps et se place en porte-à-faux par rapport à ses collègues. Ainsi des ingénieurs des Ponts avaient été mutés à Paris parce qu'ils avaient connus des "ennuis" dans l'appareil territorial ou étaient considérés comme incapables. » (Thoenig, 1987, p.93)

Les évolutions qui précèdent, sur le territoire, la promulgation des premières lois de décentralisation viennent pourtant modifier et affaiblir le pouvoir des ingénieurs des Ponts et Chaussées au niveau local.

II. Le « vécu » de la décentralisation contre ses analyses

Nous ne pouvons, certes, faire totalement l'économie d'un exposé des circonstances conjoncturelles des premières lois de décentralisation, d'un retour sur leurs conditions d'émergence, et d'une description de leur contenu. Mais ce qui nous intéresse en particulier relève du « vécu » de ces lois par ceux qui en ont été

les principales « victimes », à savoir les agents de l'Etat œuvrant sur le territoire au sein des administrations déconcentrées. Cet intérêt trouve notamment son origine dans la découverte d'un hiatus entre la situation conjoncturelle telle qu'elle a été objectivée au travers de lois, d'événements et de dispositifs, les interprétations auxquelles se sont livrés les universitaires et autres analystes, et la manière dont elle a été vécue par les acteurs qui l'ont traversée. Il nous semble dès lors intéressant d'appréhender cette réforme à partir du « vécu » des ingénieurs des Ponts et de rendre compte du « premier acte » de la décentralisation au travers des récits qu'ils nous ont livrés au fil des entretiens et de notre enquête de terrain.

II.1. Quand les lois prennent acte d'un retrait de l'Etat

Les travaux disponibles présentent les années soixante-dix comme un tournant pour le ministère de l'Équipement. Si celui-ci a connu d'autres périodes de déclin, les auteurs s'accordent pour faire des années soixante-dix, puis quatre-vingt, le théâtre de plusieurs phénomènes dont la conjugaison aurait fortement contribué à affaiblir ce ministère. Parmi les principaux phénomènes figurent la montée en puissance de la contestation associative de l'expertise des ingénieurs (Gervais, 2008), la progressive autonomisation du pouvoir local, et la remise en cause du fonctionnement traditionnel du système politico-administratif local, dont une partie croissante de l'action publique se passe alors de toute intervention directe de l'État. Selon de nombreux travaux (Borraz, 1998 ; Lorrain, 1989 et 1991 ; Mabileau et Sorbets, 1989), ces phénomènes constituent les premières étapes d'un profond mouvement de transformation de l'action publique, dans le domaine de l'équipement du territoire notamment, que le vote des premières lois de décentralisation en 1982 ne viendra finalement qu'entériner. Dans un ouvrage collectif sur la décentralisation, dirigé par Michel Crozier et Sylvie Trosa, l'auteur d'un des chapitres s'exprime ainsi :

« La décentralisation s'est faite contre les grands corps ; mais si elle a pu se faire, c'est parce qu'ils étaient déjà affaiblis, et que, dans leur faiblesse, ils n'ont trouvé personne pour les défendre. » (Edou, 1991, p.26)

Il cite à cet égard le cas du corps des Ponts et Chaussées, considéré comme l'exemple « le plus significatif ». Selon les analystes, ces lois viennent ainsi formaliser un état de fait, à l'œuvre durant la décennie 1970, qui a consacré le lent déclin des services déconcentrés de l'État et de ses agents, et la montée en puissance des collectivités locales. Pris de vitesse par le pouvoir local, les hauts fonctionnaires en général, et les ingénieurs des Ponts et Chaussées en particulier, ont vu leurs attributions et leurs positions de pouvoir diminuer de façon conséquente.

Les premières lois de décentralisation marquent ainsi l'implication grandissante des collectivités locales et de leur personnel d'encadrement dans la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques⁷. Si l'accroissement du poids et du rôle des collectivités locales s'observe dans tous les pays de l'Union européenne⁸, ses conséquences sont particulièrement importantes dans le domaine des politiques d'aménagement et d'équipement du territoire en France. Parmi les services déconcentrés de l'État, les directions départementales de l'Équipement (DDE) ont en effet été « en première ligne » (Duran, 2006, p.760), dans la mesure où elles exerçaient alors la majeure partie de leurs activités directement avec les collectivités locales⁹. Or les premières lois de décentralisation offrent aux maires la possibilité de s'attacher leurs propres services techniques et de contourner les prestations offertes par les ingénieurs d'État dans les services déconcentrés¹⁰. Entre autres pertes d'attributions en matière d'urbanisme, de transports, d'aménagement de l'espace et d'équipement, ces derniers se voient retirer l'entretien et l'exploitation de la voirie départementale, soit trois cent soixante-cinq mille kilomètres de routes départementales¹¹. La montée en puissance des maires permet, en outre, à ceux-ci d'être plus autonomes vis-à-vis des agents de l'État sur le territoire, et notamment des ingénieurs dans les subdivisions et les directions départementales de l'Équipement. L'apparition de figures entrepreneuriales et « modernisatrices » parmi les édiles locaux (Padioleau, 1991 ; Smith et Sorbets, 2002) voit les agents des services déconcentrés court-circuités par des élus qui,

⁷ Selon le rapport présidé par Yves-Thibault de Silguy, la part de la fonction publique d'État, par rapport à l'ensemble de la fonction publique, a diminué de 68% en 1969 à 56% en 1998, et les effectifs de la fonction publique territoriale ont augmenté de 13% dans la décennie 1990 (De Silguy, 2003, p.11).

⁸ L'application du principe de la subsidiarité renforce ce processus, dans la mesure où il répond au souci de rapprocher le niveau de prises de décision des citoyens (Greffé, 2005, pp.64-85).

⁹ La part des activités d'une DDE en lien direct avec les collectivités territoriales avant la décentralisation s'élève, précise Patrice Duran, à 70%. A ce sujet, cf. également : Reigner, 2002.

¹⁰ La loi du 2 mars 1982 offre ainsi aux départements, aux communes et aux établissements publics intercommunaux la faculté de créer un établissement public dénommé « agence départementale » chargée d'apporter une « assistance d'ordre technique, juridique ou financier ». Article 32, Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

¹¹ Pour plus de détails à ce sujet, cf. le mémoire de recherche réalisé par Oren Wolff, sous la direction de Philippe Bezes : Wolff, 2007.

cumulant les mandats locaux et centraux, bénéficient de ce fait d'un accès direct aux instances de décision centrales (Dupuy et Thoenig, 1985, p.128 et *sq.*)¹².

Ainsi, d'après les travaux mentionnés qui traitent de la montée en puissance des collectivités locales « par petites touches » (Lorrain, 1991, p.471), les lois de décentralisation¹³ confèrent « seulement » un cadre réglementaire et légal à la perte de vitesse des grands corps, à l'œuvre depuis déjà plusieurs années, qui voient alors une partie de leurs attributions leur échapper officiellement. Pour le dire autrement, elles prennent acte de la situation et entérinent juridiquement l'autonomie dont les collectivités territoriales ont fait preuve durant les années précédentes.

II.2. 1982 : « dans un ciel bleu éclatât le coup de tonnerre de la décentralisation¹⁴ »

A contre-courant des analyses développées par les sociologues, les témoignages que nous avons recueillis à propos du processus de décentralisation indiquent que les premières lois de décentralisation sont apparues comme un véritable choc au début des années quatre-vingt¹⁵. Dans les esprits, la date fatidique de 1982 semble sonner le glas d'une période enchantée :

« A une certaine époque, l'ingénieur des Ponts il gérait beaucoup de crédits, avant 82 hein, il était responsable, il avait de l'argent à dépenser, il prenait des décisions. L'ingénieur des Ponts dans un coin était vraiment quelqu'un qui avait un pouvoir assez colossal. C'est fini. [...] de ce fait, l'ingénieur des Ponts il a perdu à la fois ses crédits, sa légitimité, son pouvoir et une bonne partie de l'intérêt du métier¹⁶ ».

¹² C'est l'un des facteurs qui viennent remettre en cause le modèle de la régulation croisée (Dupuy et Thoenig, 1983a, p.108 et *sq.*).

¹³ Lancée par la loi du 2 mars 1982, complétée par les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 et par de nombreux décrets, elle a notamment affecté le corps des Ponts et Chaussées par un texte publié le 1^{er} août 1985 [Décret du 31 juillet 1985 abrogé relatif aux modalités du transfert aux départements et à la mise à disposition de ceux-ci des services extérieurs du ministère de l'urbanisme, du logement et des transports (directions départementales de l'équipement et services spécialisés maritimes)]. Pour une analyse des débuts de la « première phase » de décentralisation, cf. : Dupuy, Thoenig, 1983b.

¹⁴ Bosqui (AIPC), 1999, p.8.

¹⁵ Si nous ne pouvons prétendre avoir sondé le corps des Ponts dans la mesure où nos entretiens offrent davantage une vision qualitative de leur vécu, le même constat a été fait par V. Chanut dans son ouvrage (Chanut, 2004, p.89 et *sq.*)

¹⁶ Entretien auprès d'un enseignant de sciences économiques à l'ENPC, Paris, le 19 novembre 2002.

A ce propos, le ton se fait souvent dramatique. Les premières lois sont décrites comme une amputation brutale et traumatisante. Il est question du « *couperet de la décentralisation*¹⁷ », d'une véritable « *onde de choc* » (Bosqui/AIPC, 1999, p.8) et d'une « *rupture brutale* » (Janvier, 2003, p.60), au sein d'un univers toujours magnifié par la nostalgie des discours :

« *[C'était l'époque] où l'État incarnait seul la demande sociale, où la science était la figure de proue du progrès économique et où le Corps, "chevalier" de la science au service de l'État, participait à la reconstruction du pays à marche forcée. [...] [C'était avant qu'en] 1982 n'éclate, dans un ciel bleu, le coup de tonnerre de la décentralisation.* » (Bosqui/AIPC, 1999, pp.8-12).

Désemparés, les ingénieurs des Ponts et Chaussées semblent mal vivre ce décalage entre un passé glorieux durant lequel ils ont eu le sentiment de reconstruire, d'équiper et d'organiser le pays, de diriger des pans entiers de l'économie, notamment dans la construction et le transport, et la considérable réduction de leur rôle dans la décentralisation qui s'est faite essentiellement « contre eux » (Edou, 1992, p.26). Se remémorant la réaction des ingénieurs des Ponts au début des années quatre-vingt, un chargé de mission au cabinet du ministère de l'Équipement (qui n'appartient pas au corps des Ponts et Chaussées), témoigne en tant qu'observateur :

« *J'ai été témoin de cette incompréhension presque intime sur le mode du "on n'a pas mérité cela, pourquoi on nous retire cette légitimité sur laquelle nous avons excellé pendant des siècles ?"*¹⁸ »

Dans un esprit identique, le sous-directeur des services de la décentralisation au ministère de l'Équipement confiait au journal *Le Monde* :

« *La décentralisation a été globalement un séisme moral : on a expliqué soudain aux gens qu'ils faisaient mal leur métier, qu'ils empêchaient l'élu d'exercer son pouvoir, qu'ils étaient illégitimes dans le domaine de la prospective et de l'aménagement.* » (*Le Monde*, 28 février 1993).

Le « vécu » des premières étapes du processus de décentralisation n'entretient ainsi qu'un rapport lointain avec la littérature qui décrit les évolutions de l'action

¹⁷ Entretien auprès d'un ancien responsable de l'AIPC, Paris, le 23 janvier 2004.

¹⁸ Chargé de mission au cabinet du ministre de l'Équipement, réunion-débat organisée par l'Institut du management public, observation directe, Paris, le 12 mai 2005.

publique locale. D'un côté, la description d'une évolution progressive de l'action publique locale au cours des années soixante-dix et d'une perte de pouvoir des services déconcentrés de l'État dont les prémices se sont fait sentir bien avant les lois, dont la publication n'a fait que parachever des transformations déjà à l'œuvre. De l'autre, les récits qui relatent la soudaine perte de pouvoir des agents sur le terrain et la brutalité de la décentralisation, venue mettre un terme à une période décrite comme enchantée. C'est sur le sentiment de désarroi qui règne parmi nombre d'ingénieurs des Ponts et Chaussées que vont s'appuyer les dirigeants du ministère de l'Équipement afin de promouvoir des réformes de type managérial et mobiliser les hauts fonctionnaires.

III. La domestication de la mélancolie

Sans conclure pour autant à un leurre managérial, plusieurs études montrent que les principes de la « modernisation » ne sont jamais prônés avec autant de ferveur que lorsque le ministère traverse une période d'affaiblissement¹⁹. Dans des circonstances difficiles pour son administration, les agents du ministère de l'Équipement joueraient de la réforme « modernisatrice » comme d'une parade. Ainsi en irait-il de la création en 1966 du ministère de l'Équipement, résultat de la fusion des anciens ministères des Travaux publics et de la Construction, précisément retracée par Jean-Claude Thoenig dans *L'Ère des technocrates*. L'auteur décrit les conditions d'affaiblissement dans lesquelles intervient cette réforme (Thoenig, 1987, p.89 et *sq*), conçue par des « jeunes Turcs » comme un élément de revitalisation de leur corps et un remède à l'« impasse grave » (*ibid.*, p.94) dans laquelle il se trouve.

Aussi décalé soit-il avec les analyses de la décentralisation, le sentiment qui semble prévaloir au sein du corps des Ponts au début des années quatre-vingt va être le support d'un discours réformateur faisant du désenchantement des hauts fonctionnaires un levier de leur mobilisation.

Une mise en scène obsidionale : le corps-forteresse d'un ministère assiégé

Nous revenons ici sur ce discours et les moyens, essentiellement rhétoriques, par lesquels, à la faveur d'un retournement symbolique du stigmat affectant le ministère, la décentralisation a été instrumentalisée au profit de son relèvement potentiel. En racontant, voire en mythifiant, les évolutions qui ont affecté le ministère de l'Équipement, ses responsables vont ainsi construire la nécessité du

¹⁹ Plus généralement, sur le recours au management par des administrations dominées, cf. : Alam, Godard, 2007.

changement et justifier l'urgence des réformes à entreprendre. La mise en scène et en mots de la décentralisation est notamment portée par Serge Vallemont, adjoint au directeur du Personnel de 1981 à 1984, puis directeur du Personnel de 1985 à 1992²⁰, qui en appelle à une réaction managériale face aux lois affaiblissant le ministère. Célébrant les atouts du management, il entend fédérer les ingénieurs du corps et les mobiliser au service des institutions déconcentrées du ministère, pour éviter notamment la désertion des DDE qui serait dommageable pour l'administration.

Dans ses mémoires, Serge Vallemont, relate la manière dont le processus de décentralisation y a été vécu. Il évoque l'angoisse qui règne parmi l'encadrement supérieur, dès septembre 1981, à l'annonce du calendrier de préparation de la première loi de décentralisation, et le spectre de la « *disparition programmée de l'administration de l'Équipement [...] et [de] l'irréparable affaiblissement du corps des Ponts* » (Vallemont, 2004, p.263). Les ingénieurs envisagent avec effroi l'éventualité d'une « *rétrograd[ation] au rang de subordonnés des préfets* » (*ibid.*, p.264) et pronostiquent dans l'inquiétude des « *scénari[i] catastrophe* » (*ibid.*, p.265) et l'« *éclatement des DDE* » (p.271). Une fois la loi dite « Deferre » promulguée, le 2 mars 1982, le désarroi est à son comble. Serge Vallemont décrit les signes de « *l'affaiblissement de la "maison Équipement"* » à cette époque : « *une administration se sentant à la dérive et attaquée de toutes parts* » (p.275). Les ingénieurs en chef voient « *leurs repères disparaître* » (p.267), le « *moral des troupes [se dégrade progressivement] sur le terrain* » (p.274) où se développe un « *climat psychologique inquiétant* » (p.277). Si l'atmosphère décrite par Serge Vallemont rejoint certains discours des hauts fonctionnaires que nous avons interrogés, elle semble néanmoins particulièrement apocalyptique. Elle contraste également fortement avec les résultats d'une enquête sur la décentralisation menée quelques années plus tard par Luc Rouban auprès de cadres supérieurs de la fonction publique occupant *a minima* la position de sous-directeurs. Les résultats obtenus dans les directions départementales de l'Équipement indiquent que près de 46% des responsables se disent « *très favorables* » à la décentralisation, et il ne ressort aucune réponse « *plutôt défavorables* » au sein de ce ministère, contrairement aux services déconcentrés d'autres administrations (Rouban, 1994)²¹.

²⁰ Cf. *infra* le tableau retraçant sa carrière.

²¹ A l'encontre de plusieurs travaux qui décrivent la décentralisation comme un processus particulièrement éprouvant pour l'administration de l'Équipement, les résultats de l'enquête indiquent que les ingénieurs des directions départementales de l'Équipement sont sortis gagnants de la décentralisation, jouant de leur expertise pour se situer en intermédiaires entre les préfetures et les collectivités locales (Rouban, 1994, pp.81-82).

Les descriptions de Serge Vallemont dans son autobiographie s'apparentent néanmoins aux propos qu'il tenait alors aux agents du ministère. En effet, au printemps 2005, à l'occasion de la présentation du livre de Véronique Chanut organisée par l'Institut du management public (Chanut, 2004)²², assis aux côtés de Michel Crozier²³ et probablement encouragé à l'objectivation (voire à la rationalisation *a posteriori*) par l'objet de la réunion²⁴, Serge Vallemont confiait aux personnes présentes les « arcanes » de sa stratégie. Venant confirmer l'analyse de Véronique Chanut qui travailla à ses côtés²⁵, il admettait avoir volontairement dramatisé les enjeux de la décentralisation, en tant que directeur du Personnel, afin de mobiliser les énergies des cadres supérieurs en faveur des réformes managériales qu'il ambitionnait de mener. Cette stratégie, que l'on devine déjà entre les lignes de son autobiographie, avait également été démontrée par Patrice Duran qui rend hommage dans un article...

« ... à l'intelligence et la ténacité de certains hauts fonctionnaires [...] [grâce auxquels] l'Équipement a su surfer sur la vague décentralisatrice et jouer encore une fois de la contrainte externe pour se moderniser dans ses structures et sa gestion bien avant qu'une circulaire vienne lui en donner l'ordre » (Duran, 2001, p.68).

²² Réunion-débat organisée par l'Institut du management public, observation directe, Paris, le 12 mai 2005.

²³ Organisée dans des locaux de l'ÉNA du sixième arrondissement de Paris, la présentation rassemble une bonne vingtaine de personnes. Parmi les visages connus (de nous) : plusieurs membres du comité de rédaction de la revue *Politiques et management public*, des sociologues (Patrice Duran est discutant, dans la salle se trouvent Michel Crozier et Jean-Gustave Padioleau), et des agents du ministère de l'Équipement (Gilles Jeannot, ingénieur des travaux publics de l'État et chercheur au laboratoire de sciences sociales de l'ENPC, Patrick Gandil, directeur de cabinet du Ministre, qui sera nommé six jours plus tard secrétaire général du ministère de l'Équipement, etc.).

²⁴ Le livre présenté porte précisément sur l'action de Serge Vallemont, et notamment sur la création du cycle supérieur de management de l'Équipement (CSME) dont il est à l'origine.

²⁵ Véronique Chanut, qui fut responsable de la mission « Évaluation et prospective » et conseillère scientifique pour le CSME de 1990 à 1993, affirme également que la décentralisation a été instrumentalisée pour justifier l'urgence des réformes. Nous pouvons regretter néanmoins l'absence de description des ressorts de cette mise en récit (Chanut, 2004, p.89).

Serge Vallemont (1930-...)

Il commence sa carrière au bas de l'échelle de l'administration, comme dessinateur, avant d'intégrer la première promotion de l'École nationale des Travaux publics de l'État (ENTPE), créé en 1953. Secrétaire national du syndicat des ingénieurs TPE, de 1968 à 1974, il gravit progressivement les échelons hiérarchiques du ministère de l'Équipement. Ingénieur dans une subdivision rurale (1955-1956), il devient chef d'un bureau d'études (1956-1959) puis travaille à la DDE de l'Essonne (1965-1975) après un passage dans un laboratoire régional (1959-1965). Devenu ingénieur des Ponts et Chaussées en 1975, par la voie de la promotion sur liste d'aptitude, il est nommé responsable de l'Urbanisme et de la Construction à la DDE de Seine-et-Marne (1975-1978). Il rentre dans l'administration centrale en occupant la fonction de chef de la mission de la « vie des services » à la direction du Personnel (1978-1981). Adjoint de Pierre Mayet, directeur du Personnel de 1981 à 1984, il devient conseiller technique au cabinet du Ministre de l'Équipement la même année. Il gardera cette fonction durant un an, avant d'être appelé à devenir directeur du Personnel, fonction qu'il occupera durant sept ans et dans laquelle il s'illustrera comme l'une des grandes figures « modernisatrices » de ce ministère. Parti à la retraite en 1995, Serge Vallemont s'est imposé comme l'une des personnalités marquantes du corps de par les réformes qu'il a entreprises mais également en raison de son parcours professionnel qui l'a mené du plus bas de l'échelle au poste stratégique de directeur du Personnel.

Serge Vallemont agit là comme un « montreur de management²⁶ », exposant les subtilités de sa démarche et les manipulations qu'il a initiées pour accéder à ses fins managériales²⁷. En inscrivant ses projets dans un contexte d'incertitude et de

²⁶ A l'instar des pastoriens de Bruno Latour qui parle de « montreurs de microbes » révélant l'existence du bacille (Latour, 1984), Erik Neveu qualifie de « montreurs de communication » certains professionnels des médias et de la publicité, qui s'appliquent à disséquer les risques de la communication et à les faire connaître au public au travers de publications très médiatisées (Neveu, 1994, p.102 et sq).

²⁷ D'aucuns pourraient s'étonner d'une telle franchise de la part d'un haut fonctionnaire impliqué dans les rouages du pouvoir administratif – mais également syndical, en tant qu'ancien secrétaire général du syndicat corporatiste des ingénieurs des Travaux Publics de l'Etat, et politique, notamment en tant qu'ancien maire-adjoint d'une commune –, au risque de passer pour un stratège cynique et sans scrupule. Ce serait oublier non seulement que les liens profonds qui l'unissent avec plusieurs sociologues et ses multiples activités associatives et de réflexion sur le management dans le service public, attestent de sa volonté

précarité, Serge Vallemont s'est en effet saisi des menaces qui planaient sur l'administration de l'Équipement pour mobiliser les énergies autour de ses objectifs. Face à la « *démobilisation de plus en plus grande du personnel* » (Vallemont, 2004, p.276), il a souhaité proposer des perspectives claires et redonner leur « *fierté* » (*ibid.*, p.326) à des cadres qui manquaient selon lui de confiance :

« *[En tant que directeur du Personnel,] ma première motivation à l'égard des personnels de la direction fut de les motiver et de les responsabiliser autour d'un projet dont je voulais qu'ils se sentissent solidaires et partie prenante à sa réalisation. Ma réussite passerait par cette nécessaire adhésion...* » (p.304)

La morosité ambiante et le sentiment de perte d'identité ont semble-t-il constitué des atouts dans la stratégie de Serge Vallemont pour susciter l'assentiment du corps des Ponts et Chaussées et l'engagement de ses membres dans les réformes. Il dit avoir souhaité faire, dès 1985, des directeurs départementaux de l'Équipement de véritables « *patrons* » (p.314) et des « *moteurs du changement* » (p.312) au niveau local, dans chacun de leurs services. A contre-courant d'une décentralisation qui visait le pouvoir des DDE dans les territoires, la valorisation des cadres supérieurs « *sur le terrain* » entend les motiver et les fidéliser aux services déconcentrés, malgré le contexte. L'établissement de contrats passés entre eux et l'administration centrale et comportant des objectifs auxquels ont été attribués des moyens soumis à l'évaluation des « *performances* », visait dans cette perspective à responsabiliser les cadres et à en faire des alliés dans la bataille de la « *modernisation* »²⁸. Créée en 1987, la formation continue au management (*via* le cycle supérieur de management de l'Équipement, le CSME) s'est imposée, selon Véronique Chanut²⁹, comme « le

d'adopter une hauteur de vue qui légitime une telle réflexivité. Son autobiographie s'intitule, rappelons-le, *Chroniques d'un témoin engagé*. Ce serait également faire fi de la position de Serge Vallemont qui, protégé par une carrière atypique et remarquable (au sens propre), qui l'a conduit à endosser de hautes responsabilités sous des gouvernements étiquetés de droite comme de gauche, est désormais à la retraite, et, à l'heure du bilan, semble vouloir en garder la primeur, comme l'indique la publication de son autobiographie. Ce serait enfin ignorer qu'un tel « *aveu* » lui permet de témoigner de son intelligence tactique, de confirmer l'importance de son rôle au sein du ministère et de mettre en valeur l'ampleur des réformes managériales qu'il a mises en œuvre.

²⁸ Pour une présentation de cette réforme de la gestion des cadres du ministère par son auteur, cf. Vallemont, 2004, p.310 et *sq.* et Vallemont, 1989.

²⁹ Rappelons que Véronique Chanut a consacré sa thèse de gestion au CSME auquel elle a participé. Menée sous la direction du professeur Jacques Rajot, la thèse fut soutenue en 2001. Parmi les membres du jury figuraient deux ingénieurs généraux des Ponts et Chaussées : Yves Cousquer, qui fut notamment président de l'AIPC de 1998 à 2003 et

fleuron de ce renouveau managérial» (Chanut, 2004, p.41). Après la décentralisation, cette formation venait répondre pour les agents du ministère à une « *nécessité impérieuse de redonner un sens à l'action et une nouvelle dimension à la légitimité d'intervention de l'Équipement*³⁰ », admet volontiers un chargé de mission au cabinet du Ministre.

Le tableau que Serge Vallemont a dressé de la décentralisation, et de ses effets sur le moral des ingénieurs des Ponts et Chaussées notamment, lui a ainsi permis de valoriser l'urgence des mesures à prendre pour préserver le ministère de l'Équipement, et de présenter leur caractère managérial comme inéluctable et salvateur. L'argument de la décentralisation apparaît ainsi central dans ce « récit de la contrainte extérieure » (Radaelli, 2000, p.265) qui aurait imposé à l'administration de se transformer pour reconquérir une légitimité que le contexte avait mis à mal :

« Certes tous les services n'ont pas subi le choc de 1982 de la même manière ni au même moment. Ainsi les DDE ont été en première ligne. [...] Ainsi la contrainte externe n'a pas été la même pour tout le monde ou du moins elle n'a pas eu le même poids. A l'Équipement, elle a joué à plein et a permis au ministère d'entrer très tôt, dès 1986, dans une logique de modernisation qui a permis incontestablement de rassurer les services et de redorer son image. » (Duran, 2006, p.760).

La mise en récit d'une montée des périls, l'exacerbation d'une contrainte extérieure brandie comme une menace et le recours à une rhétorique managériale aux accents galvanisants, apparaissent ainsi comme le fruit d'une élaboration collective qui a visé à mobiliser l'encadrement supérieur dans une stratégie de sauvetage du ministère de l'Équipement. Si le désarroi du corps conté par ses membres est présenté comme la conséquence de réformes brutales qui les ont amputés d'une partie de leurs prérogatives et de leur prestige, il va être également le moteur de réformes visant à managérialiser l'administration de l'Équipement. Le trouble identitaire et les anxiétés professionnelles vécus par les ingénieurs des Ponts et Chaussées qui ont perçu les premières lois de décentralisation comme un désaveu, sont ainsi apparus comme de potentiels ressorts de leur motivation à s'engager dans la réforme de leur administration. De l'aveu même du principal

président des Aéroports de Paris de 1999 à 2001, et Serge Vallemont qui a rédigé la préface du livre qui en est tiré.

³⁰ Un chargé de mission au cabinet du Ministre. Réunion-débat organisée par l'Institut du management public, observation directe, Paris, le 12 mai 2005.

promoteur des réformes managériales du milieu des années quatre-vingt, leur désarroi va faire l'objet d'une instrumentalisation destinée à provoquer leur adhésion à des réformes présentées comme salvatrices. Face à un corps dont les membres se disent désemparés et en perte de vitesse, la dimension managériale des réformes est louée comme une occasion de pouvoir, une possible voie de salut pour reconquérir une position dominante dans les rouages de l'administration.

Liste des acronymes

AIPC : Association des Ingénieurs des Ponts et Chaussées
CGPC : Conseil Général des Ponts et Chaussées
CSME : Cycle Supérieur de Management de l'Équipement
DDE : Direction(s) Départementale(s) de l'Équipement
ENPC : Ecole Nationale des Ponts et Chaussées
ENTPE : Ecole nationale des Travaux Publics de l'Etat
MEEDDAT : Ministère de l'Environnement, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire

Bibliographie :

ALAM Thomas et GODARD Jérôme, « Réformes sectorielles et monstration de la modernité. Les usages des savoirs managériaux dans les politiques de l'emploi et de l'alimentaire », *Politix*, 3^{ème} trimestre 2007, pp.77-100.

AUSTER Paul, *In the Country of the Last Things*, Faber and Faber, Londres, 1995.

BARDET Fabrice et JOUVE Bernard (dir.), *Les Ingénieurs des Travaux Publics de l'Etat et l'action publique : du magistère technicien à la gestion de l'incertitude*, Presses universitaires de Lyon, 2009 (à paraître).

BORRAZ Olivier, *Gouverner une ville. Besançon 1959-1989*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll."Res Publica", 1998.

BOSQUI François (AIPC), « Le corps des Ponts », *Rapport du secrétaire général*, avril 1999.

CHANUT Véronique, *L'État didactique. Éduquer au management public les cadres du Ministère de l'Équipement*, Paris, L'Harmattan, 2004.

DE SILGUY Yves-Thibault (prés.), « Moderniser l'État : l'encadrement supérieur », *Rapport au ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire*, Paris, La documentation française, 2003.

DUPUY François et THÉNIG Jean-Claude, *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand Colin, coll. "U", 1983 (a).

DUPUY François et THENIG Jean-Claude, « La loi du 2 mars 1982 sur la décentralisation. De l'analyse des textes à l'observation des premiers pas », *Revue française de science politique*, vol.33, n°6, décembre 1983 (b), pp.962-986.

DUPUY François et THENIG Jean-Claude, *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985.

DURAN Patrice, « L'Équipement, une administration de gestion en recherche de mission », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°99, 2001, pp.66-72.

DURAN Patrice, « 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*, vol.4, n°120, 2006, pp.757-776.

EDOU Emmanuel, « Les grands corps de l'État résisteront-ils à la décentralisation ? », dans CROZIER Michel et TROSA Sylvie (dir.), *La décentralisation. Réforme de l'État*, Paris, Pouvoirs locaux, 1992, pp.25-30.

GERVAIS Julie, *La réforme des cadres de l'action publique ou la fabrique d'un « nouveau » corps des Ponts et Chaussées. Impératifs managériaux, logiques administratives et stratégies corporatistes (fin du XXème siècle)*, Thèse pour le doctorat en science politique, Université Lyon 2/IEP de Lyon, décembre 2007.

GERVAIS Julie, « 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 », dans LE BIANIC T. et VION A. (dir.), *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris, LGDJ, coll. « droit et société », 2008, pp.136-144.

GREFFE Xavier, *La décentralisation*, Paris, La Découverte, coll. "Repères", 2005.

JANVIER Yves, « Évolutions du ministère de l'Équipement en rapport avec le processus de décentralisation : une analyse historique » dans THEYS Jacques, PERDRIZET François et al., *Décentralisation et évolution du ministère de l'Équipement*, Centre de prospective et de veille scientifique, note n°17, METLTM, 2003.

LATOUR Bruno, *Les microbes. Guerre et Paix*, Paris, AM Métaillié, 1984.

LENFANT VALERE Carine, « Le nouveau rôle de la DDE. Frustrées par la décentralisation, les directions départementales de l'équipement continuent de conseiller les élus », *Le Monde*, 28 février 1993.

LORRAIN Dominique, « La montée en puissance des villes », *Economie et humanisme*, n°305, janvier 1989, pp.6-21.

- LORRAIN Dominique, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du Travail*, n°4, 1991, pp.461-484.
- MABILEAU Albert et SORBETS Claude (dir.), *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pédone, 1989.
- MARTINAND Claude, « Apologue de l'ingénieur responsable et du développement durable », allocution prononcée le 8 septembre 2003 devant le congrès de la Fédération internationale des ingénieurs conseils.
- NEVEU Erik, *Une société de communication ?*, Paris, Montchrestien, coll."Clefs / Politique", 1994.
- PADIOLEAU Jean-Gustave, « L'action publique urbaine moderniste », *Politiques et management public*, vol.9, n°3, 1991, pp.133-143.
- RADAELLI Claudio M., « Logiques de pouvoirs et récits dans les politiques publiques de l'Union Européenne », *Revue française de science politique*, vol.50, n°2, avril 2000, pp.255-275.
- REIGNER Hélène, *Les DDE et le politique. Quelle co-administration des territoires ?*, Paris, L'Harmattan, coll."Logiques politiques", 2002.
- ROUBAN Luc, *Le pouvoir anonyme. Les mutations de l'État à la française*, Paris, Presses de la FNSP, 1994.
- SMITH Andy et SORBETS Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002.
- THENIG Jean-Claude, *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, L'Harmattan, coll. "Logiques sociales", 1987.
- VALLEMONT Serge, « Le projet de progrès et de modernisation de l'administration de l'Équipement », *Politiques et management public*, vol.7, n°3, 1989, pp.167-177.
- VALLEMONT Serge, *Une vie d'ingénieur aux Ponts et Chaussées (1951-1995). Chroniques d'un témoin engagé*, Paris, Presses de l'ENPC, coll. "Tradition", 2004.
- WOLFF Oren, *Le ministère de l'Équipement face à la décentralisation. Chronique d'une réforme annoncée du secteur des Routes*, mémoire de recherche, master mention "Sociétés et politiques comparées", Paris, IEP de Paris, 2007.