



Seuil critique, spécialisation, équilibre territorial

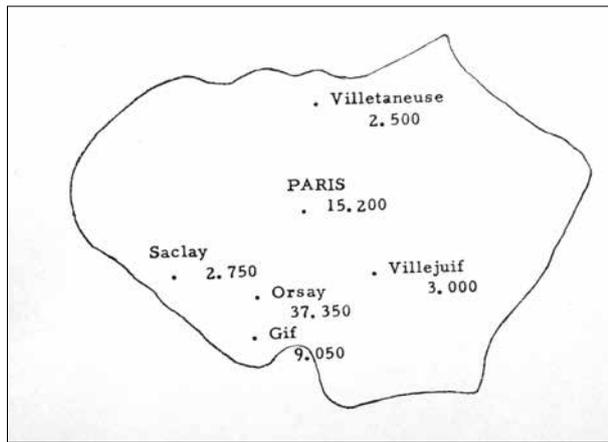
Le plan et la structuration de la carte scientifique française (1964-1965)

Jérôme Aust

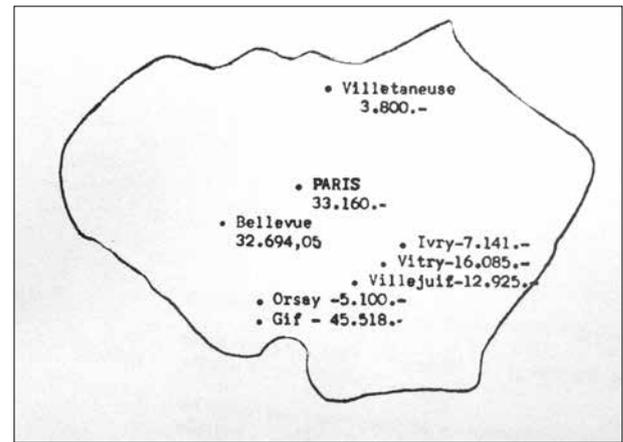
Respectivement lancés par l'État en 2009 et en 2011, l'opération Campus et le programme des Investissements d'avenir contribuent à redessiner la carte scientifique française. Par une distribution plus sélective des fonds, la promotion de nouveaux labels et de nouvelles structures, ces deux initiatives participent à hiérarchiser plus nettement le paysage académique français. S'ils entendent faire rupture, ces programmes s'intègrent aussi dans une histoire longue de la structuration de la carte scientifique française, marquée par des moments essentiels. La fin du XIX^e et le début du XX^e siècle constituent l'un de ces épisodes marquants : d'abord, les réformes qui visent à introduire une hiérarchisation plus nette entre les établissements se heurtent aux résistances du Sénat et des élus locaux (Karady, 1986). Ensuite, les élus et certains intérêts économiques locaux, en soutenant des laboratoires de recherche et en finançant des chaires d'enseignement, participent à l'émergence de spécialisations qui marquent pour longtemps le territoire scientifique français (Grelon, Grossetti, 1996 ; Grossetti, 1994 et 1995). Les années 1960 constituent un autre moment important de l'histoire de la carte académique française. Tournant de la politique scientifique en France (Prost, 1990), cette décennie se caractérise par le lancement de multiples initiatives étatiques, dont la plupart ont des implications territoriales : qu'il s'agisse de favoriser l'émergence de nouveaux domaines de recherche, de créer des laboratoires et des postes ou de financer les équipements scientifiques, ces programmes structurent, pour longtemps, la répartition des activités scientifiques sur le territoire national. Les travaux d'histoire ou de sociologie questionnent cependant rarement les incidences territoriales de ces politiques publiques : ils se concentrent, pour l'essentiel, sur la naissance de la politique scientifique française (Chatriot, Duclert, 2006 ; Duclert, 2005 ; Prost, 1988 et 1990 ; Jacq, 1996), sur le fonctionnement du Centre national de la recherche

scientifique – CNRS – (Picard, 1990 ; Guhtleben, 2009), sur le lancement de grands programmes par l'État (Mounier-Kuhn, 2010) ou encore sur l'émergence de nouvelles disciplines (Gaudillière, 2002). En cherchant à comprendre comment sont pensées les implications territoriales des investissements étatiques, cet article entend poser quelques jalons d'une connaissance plus fine des enjeux qui participent à l'aménagement du territoire scientifique dans les années 1960.

Si l'intervention des pouvoirs publics modèle depuis longtemps la spatialisation de l'activité scientifique, les voies de cette influence varient considérablement d'une période historique à une autre. Elles s'intègrent dans des répertoires d'action, des cadres cognitifs et normatifs, des instruments d'action publique et des formes de relation entre acteurs chaque fois spécifiques. L'opération Campus et le programme des Investissements d'avenir sont deux bons exemples de l'historicité des formes d'intervention étatique : en première analyse, on y retrouve la figure contemporaine d'un État qui pilote l'action publique par l'émission d'appels à projets, en s'appuyant sur des agences et en recourant à la mise en concurrence des projets locaux. D'autres agencements sont à l'œuvre dans les années 1960. C'est à leur mise au jour qu'est consacré cet article, qui tente de qualifier les formes d'intervention étatique dans la spatialisation des activités scientifiques au milieu des années 1960. Cette analyse s'appuie sur le dépouillement des archives versées par la Délégation générale à la recherche scientifique et technique (DGRST) et relatives à la préparation du V^e Plan. Les formes d'intervention étatique dans la spatialisation des activités scientifiques sont appréhendées au prisme de trois dimensions : les acteurs et les institutions impliqués ; les cadres cognitifs



AN CAC, 1976 0215/14, CNRS, Carte des implantations immobilières en fin de IV^e Plan.



AN CAC, 1976 0215/14, CNRS, V^e Plan, biologie médecine. Carte des implantations en 1970 (prévue).

et normatifs mobilisés ; les instruments constitués, qui sont analysés successivement¹.

Planifier depuis Paris

Jusqu'en 1964, la localisation des investissements scientifiques ne fait pas l'objet d'une politique substantielle énoncée dans une doctrine spécifique. Le IV^e Plan voit pourtant l'entame d'une politique volontariste de soutien à l'activité scientifique, qui se traduit notamment par la création du Fonds de développement de la recherche scientifique et technique (FDRST). Les considérations territoriales n'y sont pas centrales. Plan de rattrapage, il doit surtout éviter le décrochage de la science française et marquer le début d'une politique scientifique ambitieuse. Toute considération territoriale n'en est cependant pas absente : l'émergence d'une politique d'aménagement du territoire a des incidences indirectes sur la spatialisation de l'activité scientifique. La Commission nationale de l'aménagement du territoire (Cnat), créée en 1963, soumet à autorisation toute nouvelle implantation dans l'agglomération parisienne. Laboratoires et instituts de recherche n'échappent pas à cette règle, y compris quand ils sont soutenus par les plus grands scientifiques. Le V^e Plan fait évoluer cette situation en plaçant plus nettement au centre de l'agenda des pouvoirs publics la question de la répartition territoriale de l'activité scientifique. Le nouvel exercice de planification est construit comme une opportunité pour « donner un

caractère positif² » à l'action de la Cnat dans le domaine scientifique. Il doit aboutir à « l'adoption d'une doctrine qui permette une intégration cohérente des grandes options qui seront retenues³ ».

Le pilotage de cette politique de localisation est confié à l'État. Alors que le V^e Plan est régionalisé, les crédits affectés à la recherche restent sous le contrôle de l'institution étatique. Les consultations locales sur les orientations du Plan, qui doivent être conduites en région par les préfets, ne lient pas les instances centrales : parce que le développement scientifique est un enjeu national, les crédits qui y sont consacrés sont classés en catégorie 1 et restent de la seule responsabilité de l'État. La définition des principes de la politique de localisation est confiée à la Commission de la recherche, en charge de la préparation du Plan scientifique. Placée sous la présidence d'A. Blanc Lapierre, elle se subdivise en groupes de travail verticaux et horizontaux. Les premiers sont les lieux d'une prospective scientifique conduite par grands domaines disciplinaires (biologie/santé, physique, mathématiques, etc.) : en coordination avec les grands organismes de recherche et les ministères, ces groupes de travail doivent proposer les opérations à inscrire au V^e Plan. Les seconds sont mis en place pour conduire des réflexions sur des thématiques transversales aux différents domaines disciplinaires. Le groupe « Localisation » est l'un de ces lieux de réflexion transversale ; il propose les principes qui doivent guider l'intervention publique dans la répartition territoriale de l'activité scientifique.

1. Cet article est issu du projet « Gouverner la science » financé par l'Agence nationale de la recherche au titre de son appel à projet jeunes chercheurs/jeunes chercheuses 2010. Outre l'auteur de cet article qui le coordonne, ce projet associe M. Benninghoff, P. Clément, C. Crespy, M. Hauchecorne, B. Hauray, M. Jouvenot, E. Ollion et E. Picard.

2. AN CAC, 1976 0215/14, procès-verbal de la septième réunion du groupe localisation, 21 juin 1965. Dans la suite de ce texte, les références aux archives comprendront seulement la série et l'article, l'ensemble des archives dépouillées étant issu du Centre des archives contemporaines des Archives nationales.

3. 1976 0215/14, préparation du V^e Plan, Commission de la recherche scientifique et technique, rapport du groupe de travail Localisation des investissements de recherche, 14 juin 1965.

La composition officielle de ce groupe de travail illustre bien les grands équilibres qui marquent l'action publique pendant cette période, et plus spécifiquement ceux qui caractérisent les politiques scientifiques. On y retrouve une présence très forte des représentants de l'État, et pour être plus précis, d'acteurs appartenant aux services centraux étatiques, comme la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar), le CNRS, le ministère de l'Éducation nationale, la Délégation à la recherche scientifique et technique (DGRST), la Direction de la recherche et des moyens d'essai (DRME) du ministère de la Défense, le ministère des Finances, le Commissariat général au Plan et le Comité consultatif de la recherche scientifique et technique (CCRST). Les intérêts économiques qui y sont représentés sont issus de deux grandes entreprises publiques, EDF et la CSF, qui disposent de service de R&D important. Le recteur de l'académie de Nantes et le doyen de la faculté de médecine de Bordeaux complètent le groupe. Si on rapporte cette composition à celle de la Commission de la recherche, en charge de la préparation du Plan scientifique, le groupe de travail est marqué par l'absence notable de représentants des syndicats.

Composition officielle du groupe Localisation

Membres	Fonctions
M. Denisse (président)	Directeur de l'Observatoire de Paris, membre du CCRST
M. Aigrin	Directeur scientifique DRME, ministère de la Défense
M. Cognard	Membre de la DGRST
M. Danzin	Directeur de la CSF
M. de Chalendar	Membre du cabinet du ministre de l'Éducation nationale
M. Delapalme	Directeur général de la société Elf Rhône-Alpes
M. Dubois	Directeur général adjoint de l'Enseignement supérieur, ministère de l'Éducation nationale
M. Gerbaux	Membre de la Datar
M. Jacquinot	Directeur général du CNRS
M. Lecerf (rapporteur)	Membre de la Datar
M. Lemerle	Membre du Commissariat général au Plan
M. Schmitt	Recteur de l'académie de Nantes
M. Spindler (rapporteur)	Membre de la DGRST
M. Tayeau	Doyen de la faculté de médecine de Bordeaux
M. Verdeil	Membre du cabinet du ministre des Finances

Il y a cependant une certaine distance entre les membres officiellement nommés au sein de la commission et ceux qui participent effectivement à ses travaux. Certains membres comme M. Verdeil, représentant le ministère des Finances, n'assistent pas aux réunions. D'autres s'y font représenter : c'est le cas du directeur général du CNRS, M. Jacquinot, qui y envoie M. Gabriel. D'autres assistent aux réunions sans être officiellement membres du groupe :

J. Bustarret, directeur général de l'Institut national de recherche agronomique, R. Chabbal et A. Blanc Lapierre, respectivement membre et président du Comité consultatif de la recherche scientifique et technique, participent fréquemment aux débats. La participation fluctuante des membres au groupe de travail et le jeu des représentations rendent difficile la définition précise de sa composition. L'analyse du profil des membres du groupe de travail permet toutefois d'identifier un certain nombre de caractéristiques structurantes. Le groupe « Localisation » est d'abord exclusivement masculin, reflétant la composition de la haute fonction publique de l'époque et les caractéristiques des élites qui dirigent les institutions scientifiques dans les années 1960 (Charle, 1989). Deux groupes se détachent : le premier est composé de hauts fonctionnaires, dont certains appartiennent aux grands corps de l'État. C'est le cas des deux représentants du monde économique : B. Delapalme, directeur général de la société Elf Rhône-Alpes, est polytechnicien et ingénieur de l'armement ; A. Danzin, représentant de la CSF, est aussi polytechnicien et directeur général adjoint de CSF. Le représentant du cabinet du secrétariat d'État à la recherche, J. de Chalendar, est lui aussi membre des grands corps et appartient à l'inspection des Finances. Le second groupe est composé de scientifiques. La majeure partie d'entre eux présente des traits communs à ceux du personnel dirigeant le CNRS analysé par Ch. Charle : le groupe de travail regroupe des scientifiques, plus précisément des physiciens, disposant d'un poste à Paris et d'une expérience de gestion administrative. P. Aigrin, R. Chabbal, A. Blanc Lapierre et J.-F. Denisse partagent ces caractéristiques. Le groupe compte cependant deux universitaires de Province. Le premier, F. Tayeau, doyen de la faculté de médecine de Bordeaux, a réalisé l'intégralité de ses études et de sa carrière en province, mais il est également membre du Comité consultatif des universités, organe central de régulation des carrières universitaires à l'époque. Le second est le recteur M. Schmitt, recteur de l'académie de Nantes. Si les sources dépouillées ne permettent pas de travailler plus finement sur les logiques de nomination au sein du groupe de travail, les acteurs y sont majoritairement issus de la Commission de la recherche du Plan. La présence de deux représentants de l'Ouest, qui n'appartiennent pas à cette commission, peut s'expliquer par la volonté de rééquilibrage des investissements en faveur de la façade atlantique. Disposant d'une bonne connaissance du potentiel scientifique régional, ces deux acteurs constituent de précieuses sources d'information pour le travail du groupe. L'ensemble des membres ne s'implique pas avec la même permanence et la même intensité dans les travaux. Les plus impliqués constituent un petit groupe qui formalise les principes de la localisation des investissements scientifiques en rédigeant les premières orientations, aux termes d'une semaine de réunion. P. Aigrin (DRME), J. de Chalendar (cabinet du secrétaire d'État à la Recherche), B. Delapalme (Elf Rhône-Alpes),

J.-F. Denisse (CCRST), Dubois (Direction générale des enseignements supérieurs), Gerbaux et G. Weill (Datar) le composent.

La formalisation de la politique de localisation déborde cependant ce seul groupe de travail. Les orientations qui y sont préparées sont en effet discutées dans d'autres cercles. Elles sont d'abord soumises à la Commission de la recherche, qui supervise et coordonne l'ensemble de la préparation du plan scientifique. Les groupes de travail disciplinaires – ou verticaux, pour reprendre le vocabulaire de l'époque – en prennent également connaissance pour intégrer les principes de localisation dans leur politique. J.-F. Denisse, le président du groupe « Localisation », soumet également de manière informelle les principes de localisation aux membres du CCRST, qui doivent conseiller les pouvoirs publics en matière de pilotage de la recherche⁴. Les orientations qui sont définies dans le document sont validées par le Comité interministériel de la recherche scientifique et technique (CIRST) qui regroupe les ministères qui participent au pilotage des politiques scientifiques. Élus locaux, intérêts économiques et représentants des universités de province retrouvent aussi une place plus importante dans les consultations. Certains membres du groupe « Localisation » se déplacent en effet en province pour rencontrer les acteurs de la recherche et du monde industriel sur place. Ils effectuent ainsi un voyage à Lille où ils rencontrent une cinquantaine de personnes dans une réunion organisée par le préfet. Les acteurs qui font partie du groupe de travail informent régulièrement leur direction générale de l'avancée des travaux : le représentant de l'Inserm fait état des réflexions en cours à son directeur général⁵. Le Plan est enfin adopté par le Parlement. Certains acteurs, comme le recteur de l'académie de Montpellier, contribuent aux travaux du groupe par courrier, en indiquant les options qui leur semblent mériter d'être retenues⁶. L'ampleur de ces consultations est cependant limitée par le souci de certains membres du groupe de travail de ne pas donner une trop grande publicité au travail en cours, au moins dans sa phase préparatoire : le représentant du ministère de l'Éducation nationale, M. Binon, s'inquiète des « difficultés qu'une diffusion trop large et sans précaution pourrait amener dans les facultés⁷ ». Cette attention portée au secret, ou tout du moins à une diffusion limitée des travaux du groupe de travail, peut d'ailleurs expliquer

la mise à l'écart des premières réflexions des représentants syndicaux présents dans la Commission de la recherche. Ces derniers, notamment les représentants des chercheurs et des enseignants chercheurs, seraient sans doute plus prompts à mobiliser leurs adhérents en cas de désaccord avec les orientations arrêtées.

La définition des principes qui doivent guider la localisation des investissements scientifiques s'opère donc en cercles restreints. Elle concerne au premier chef les membres du groupe « Localisation », et plus précisément un petit nombre d'entre eux qui rédige les premières notes d'orientation. Ce travail de cadrage est discuté en des instances qui sont plus larges, mais restent, pour l'essentiel, à la jonction des espaces scientifiques et administratifs. Seuls les voyages en province des membres du groupe de travail garantissent une plus large consultation des intérêts économiques et universitaires. L'adoption du rapport par le CIRST et du Plan par le Parlement sans réelle modification marque l'accord du politique, mais l'apparente plus à une ratification qu'à un examen critique. À l'inverse du tournant du XIX^e et XX^e siècles, où cette question est constituée en controverse qui oppose pouvoir central et intérêts locaux (Karady, 1986), les élus locaux ne sont pas parties prenantes du cadrage du problème. C'est donc, pour l'essentiel, entre acteurs parisiens et depuis Paris que s'énoncent les principes qui doivent guider l'aménagement du territoire scientifique.

Entre aménagement du territoire et réforme du système scientifique français

La question de la localisation de l'activité scientifique est pensée au croisement de l'aménagement du territoire et de la réforme du système de recherche. La composition du groupe de travail n'est sans doute pas étrangère à ce souci d'articulation des deux objectifs : réunissant des membres de la Datar et des représentants du monde scientifique, ces deux ambitions réformatrices reflètent les intérêts des membres du groupe et les enjeux qui les mobilisent. La formalisation des grands principes qui doivent guider l'investissement des pouvoirs publics ne fait pas l'objet de débats majeurs au sein du groupe de travail, à tout le moins les traces de son activité ne permettent pas de les mettre au jour. Les principes de localisation qui sont définis par le groupe de travail cherchent à remplir deux objectifs : participer à l'aménagement du territoire national en pesant sur la répartition spatiale de l'activité scientifique, d'une part ; favoriser l'émergence d'ensembles disposant de caractéristiques favorables à la réalisation des activités de recherche d'autre part.

Le problème de la localisation des activités scientifiques est d'abord pensé en relation avec la problématique de l'aménagement du territoire. La localisation des investissements scientifiques est perçue comme faisant

4. 1976 0215/14, courrier de J.-F. Denisse, président du groupe « Localisation » au directeur général de l'Inserm, 8 décembre 1964.

5. 1976 0215/14, note à l'attention du directeur général de l'Inserm concernant la localisation des investissements de recherche.

6. 1976 0215/14, notes sur les vocations spécifiques de Montpellier, rectorat de l'académie de Montpellier.

7. 1976 0215/14, procès-verbal de la septième réunion du groupe « Localisation », 21 juin 1965.

blème en ce qu'elle reflète les déséquilibres du territoire français. Le développement insuffisant de l'Ouest de la France vis-à-vis de la partie orientale du territoire national et le poids trop peu important des métropoles régionales face à Paris s'y manifestent de manière particulièrement nette. Les premières notes constatent par exemple que les trois quarts du potentiel de recherche français sont concentrés dans la région parisienne et l'est du territoire, les régions Rhône-Alpes et Provence – Alpes – Côte d'Azur faisant figures de places fortes en province. Le poids de Paris et de sa région en termes de potentiel scientifique est présenté également comme faisant problème, la recherche étant insuffisamment concentrée dans les métropoles de province⁸. La politique de localisation doit donc participer activement à la résorption de ce double déséquilibre. Pour ce faire, elle doit soutenir les implantations scientifiques dans l'ouest de la France et participer à l'émergence, dans les grandes villes françaises, de centres de recherche en mesure de contrebalancer le poids de la capitale. Un environnement urbain et industriel de qualité est identifié comme un prérequis au bon développement de la recherche scientifique : il conditionne la qualité de vie et de travail des chercheurs.

Cette inclusion de la politique de localisation dans les objectifs d'aménagement du territoire n'est cependant pas exclusive d'une réflexion sur les conditions qui permettent la productivité de l'activité scientifique. Les travaux du groupe insistent sur la « nécessité » de concentrer l'activité scientifique dans un nombre restreint de métropoles. Les installations ou complexes de recherche doivent ainsi atteindre un certain « seuil critique ». Cette notion, qui vise à « définir un optimum », doit permettre « de définir un effectif de chercheurs (et par voie de conséquence les autres catégories de personnel, le nombre de locaux, d'équipements et de services généraux) au-dessous desquels les travaux de recherche qui y sont effectués ne sont pas pleinement efficaces⁹ ». C'est moins la taille des laboratoires de recherche qui est ici visée que la dimension des ensembles dans lesquels ils sont insérés. Les laboratoires doivent être regroupés dans des centres de recherche : d'un effectif maximum de 800 chercheurs, disposant de services communs, articulés à des départements regroupant les laboratoires appartenant aux mêmes disciplines, les centres de recherche ont vocation à se spécialiser par thématiques. Placés sous la responsabilité d'un organisme de recherche, mais pouvant regrouper des unités appartenant à plusieurs d'entre eux, ils peuvent tout aussi bien viser « à faire avancer le front des connaissances dans des



Patrick Allard/REA

domaines de recherche fondamentale », que « la satisfaction des grands besoins de l'humanité (énergie, matériaux, télécommunications, automatisations etc.)¹⁰ ». On retrouve ici, quoiqu'exprimés en d'autres termes, les grands principes des « usines de recherche » défendues par le chimiste P. Sadron au sein du CCRST dans la réforme du CNRS (Prost, 1990) : regroupement de laboratoires, services communs et orientation sur des thématiques prédéfinies en sont les piliers principaux.

Ce souci de l'atteinte d'un seuil critique pose la question de la possibilité de mener des recherches dans les centres universitaires modestes, notamment dans ceux qui viennent d'être créés pour répondre à la hausse des effectifs étudiants liée à la première massification de l'enseignement supérieur. Pour l'un des représentants de la Datar, la recherche dans les centres universitaires les plus modestes « devrait être proscrite¹¹ ». Là encore, cette position ne fait pas réellement débat au sein du groupe de travail. Tout juste A. Blanc Lapierre, au cours de la même réunion,

8. 1976 0215/14, Commission du Plan de la recherche scientifique et technique, groupe de travail chargé d'examiner la localisation des investissements de recherche, premier rapport à la commission plénière de la recherche, 28 octobre 1964.

9. *Ibid.*

10. *Ibid.*

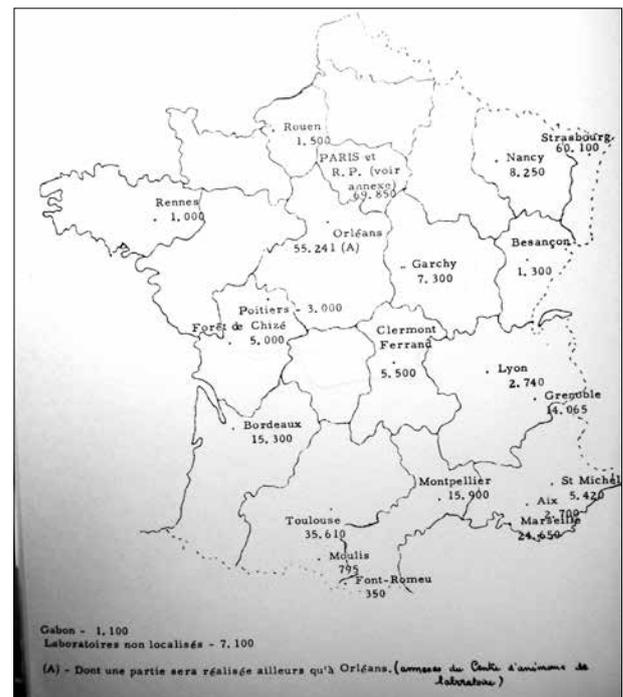
11. 1976 0215/14, procès-verbal de la quatrième réunion du groupe de travail Localisation des investissements de recherche scientifique, 18 novembre 1964.



AN CAC, 1976 0215/14, CNRS. Carte des implantations immobilières en fin de IV^e Plan

remarque-t-il que la mesure « affecterait sévèrement les professeurs » de ces sites, et qu'une telle mesure, « si elle devait être retenue devrait être prise clairement ». Le seuil critique n'est cependant pas défini plus précisément. Cette tâche est renvoyée aux travaux des groupes disciplinaires qui préparent les orientations du Plan, mais il ne semble pas qu'ils se soient saisis de cette demande : aucun document n'atteste d'un travail en ce sens. Le seuil critique reste donc une notion relativement floue, constituée uniquement par l'effectif de 800 chercheurs, indiqué comme un plafond pour la constitution des centres de recherche.

La définition des principes de localisation de l'activité scientifique s'établit donc au croisement de deux impératifs : la répartition des activités scientifiques, si elle doit permettre de pallier le déséquilibre Paris-province et engager le développement de l'Ouest, doit aussi aboutir à l'émergence de métropoles regroupant des activités scientifiques d'un « seuil critique » suffisant. En corolaire de cette double exigence, les villes de province n'ont pas vocation à accueillir de la même manière les centres de recherche. Si quelques ensembles régionaux doivent travailler sur l'ensemble des fronts de la recherche, d'autres, plus modestes, doivent être spécialisés pour rester compétitifs. La première situation est réalisée dans la métropole parisienne et est en passe de se constituer dans le sud-est autour des ensembles constitués par Lyon et Grenoble d'une part, et Aix-Marseille d'autre part. Pour le reste, la politique de spatialisation de l'activité scientifique implique une spécialisation territoriale. Se dessine alors



AN CAC, 1976 0215/14, CNRS, V^e Plan, biologie médecine. Carte des implantations en 1970 (prévue)

« l'amorce d'une politique de spécialisation régionale, au sens le plus moderne du mot, c'est-à-dire, non par discipline, mais par thème ou par groupe de problèmes¹² ».

Les membres du groupe « Localisation » promeuvent donc un modèle de répartition de l'activité scientifique qui recherche l'équilibre, la hiérarchie et la spécialisation. L'équilibre d'abord : la concentration des activités scientifiques dans la métropole parisienne fait problème et doit être jugulée. La hiérarchie ensuite : si le desserrement de ce qui apparaît aux membres du groupe de travail comme une hypertrophie parisienne est acté, il doit se réaliser pour l'essentiel au profit de l'émergence de grands centres scientifiques en province. La spécialisation enfin : à quelques exceptions près, l'engagement sur un nombre de thématiques de recherche restreint est une condition de la compétitivité des centres de recherche.

Des instruments pour gouverner la spatialisation des activités scientifiques

Les membres du groupe de travail ne se contentent pas de spécifier les orientations qui doivent guider la répartition des activités scientifiques sur le territoire national ; ils les déclinent aussi dans des instruments d'action publique qui cherchent à les rendre opérationnels. En formalisant des catégories, en leur affectant des taux d'investissement

12. *Ibid.*, p. 8.



Romain Gilbert

et en précisant des spécialisations thématiques par aires territoriales, ils entendent peser sur la localisation des activités scientifiques.

La recherche d'un équilibre hiérarchisé et spécialisé emprunte plusieurs voies. Les membres du groupe de travail catégorisent d'abord le territoire en segmentant l'espace national en trois groupes. Le groupe A comprend Paris et sa banlieue, mais aussi Orléans, « le desserrement de la région parisienne (tendant) à s'effectuer sur l'axe Paris, Orsay, Orléans¹³ ». Le groupe B regroupe les métropoles d'équilibre, définies en 1963 par la Datar pour être les pivots du développement territorial français : Bordeaux, Lille, l'ensemble Lyon/Saint-Étienne, Marseille et Aix-en-Provence, Nancy, Nantes, Strasbourg et Toulouse. La spécificité de la carte scientifique française est cependant prise en compte : Grenoble, en raison de l'importance des activités scientifiques qui y sont implantées, s'ajoute à l'ensemble Lyon/Saint-Étienne, tandis que Rennes est regroupée avec Nantes pour former la grande métropole scientifique de l'Ouest. Les autres villes universitaires sont enfin rassemblées dans le groupe C, qui agrège indistinctement tous les autres centres de recherche.

La construction de ces catégories d'intervention publique suscite de nombreux débats. Ils opposent les membres de la Datar et certains représentants du monde scientifique. Les premiers défendent une identité entre métropoles de recherche et métropoles d'équilibre, tandis que les seconds sont plus attentifs au positionnement respectif des ensembles urbains dans la hiérarchie scientifique française. Le débat se cristallise sur le cas de Montpellier, intégré au groupe C au terme des premières consultations. M. Gabriel, représentant le CNRS, propose d'abord un « jumelage » avec Aix-Marseille, qui permettrait que la solution adoptée pour Grenoble – insérée dans l'ensemble Lyon/Saint-Étienne – et Rennes – regroupée avec Nantes – soit appliquée à Montpellier. Cette option n'est cependant pas retenue pour trois motifs, rappelés par le représentant de la Datar, M. Gerbaux : d'abord, les liaisons entre les deux villes sont jugées insuffisantes ; ensuite, Montpellier, à l'inverse de Grenoble et de Rennes, ne dispose pas d'une infrastructure de recherche supérieure à celle de la métropole voisine ; enfin, intégrer Montpellier à l'ensemble métropolitain Aix-Marseille reviendrait à accepter d'autres jumelages, « généralement au détriment des

13. 1976 0215/14, préparation du V^e Plan, Commission de la recherche scientifique et technique, rapport du groupe de travail Localisation des investissements de recherche, 14 juin 1965.

objectifs poursuivis¹⁴ ». Ces précisions ne permettent pas de clore le débat. Dans une réunion ultérieure, R. Chabbal le relance en insistant sur le rayonnement intellectuel de Montpellier, supérieur, selon lui, à celui de Bordeaux ou de Nancy, pourtant retenues comme métropoles de recherche. C'est la définition des conditions propices à la recherche scientifique qui est ici mise en cause. Pour R. Chabbal, « les facteurs de réussite en recherche fondamentale ne sont pas fondamentalement liés à l'environnement urbain et industriel¹⁵ », mais reposent plutôt sur le rayonnement intellectuel des villes. Dans la même réunion, le délégué général de l'Inra, qui dispose d'une forte implantation à Montpellier, note, dans le même sens, que l'attractivité de la ville dépasse le cadre national et s'établit à l'échelle du bassin méditerranéen. Le représentant de la Datar, M. Weill, défend cependant l'alignement entre métropole de recherche et métropole d'équilibre. Selon lui, Montpellier souffre d'un important retard dans le développement des équipements collectifs, retard qui ne pourra pas être comblé au cours du V^e Plan¹⁶, et qui compromet son intégration aux métropoles de recherche. Le cas de Nantes, qui provoque beaucoup moins de débats, permet de mieux identifier la définition des métropoles de recherche privilégiée par la Datar. Au-delà de leur potentiel scientifique, les métropoles de recherche doivent être des pivots du développement économique et industriel futur du territoire. Alors qu'en 1964, Nantes est dépourvue d'infrastructures de recherche, que les facultés, supprimées en 1793, n'y sont reconstituées qu'en 1962, la ville de l'Ouest apparaît aux représentants de la Datar comme devant être intégrée aux métropoles de recherche. Cette intégration est légitimée par le potentiel de développement de la métropole nantaise : « Les priorités dont bénéficiera cette métropole (présentant) des avantages tels que dans dix ans les offres d'emploi à Nantes seront extrêmement recherchées¹⁷. » Les débats sont tranchés au profit de la conception défendue par les représentants de la Datar : la désignation des métropoles de recherche s'aligne sur celle des métropoles d'équilibre, actant ainsi le poids des catégories préexistantes sur la définition des métropoles de recherche.

La deuxième voie permettant de décliner les principes élaborés par le groupe de travail dans l'action publique est

la définition de taux d'investissement. Les membres du groupe de travail établissent d'abord des fourchettes qui doivent orienter la programmation des investissements scientifiques. La région parisienne doit ainsi recueillir 35 à 40 % des investissements du Plan, les métropoles de recherche qui composent le groupe B, 50 à 55 %, et les villes réunies dans le groupe C, 10 à 15 %. Cette ventilation exprime un programme volontariste de soutien aux métropoles de recherche. La répartition des investissements du IV^e Plan établit en effet une toute autre hiérarchie : les investissements se concentrent pour l'essentiel dans l'agglomération parisienne, qui reçoit 57,4 % des investissements, les villes composant le groupe C recueillant 20,4 % des crédits¹⁸. L'établissement de ces seuils d'investissement suscite des réserves. Consultés à titre informel par le président du groupe de travail, les membres du CCRST n'y sont pas favorables et préfèrent que toute mention s'y référant soit supprimée¹⁹. Ces réserves ne sont cependant pas suivies d'effets : les seuils d'investissements sont conservés, même s'ils sont envisagés uniquement comme « des pourcentages de référence, exprimant une valeur optimale vers laquelle il faut tendre²⁰ ». Tous les crédits ne sont cependant pas soumis à ces taux. Les sommes allouées pour l'équipement des laboratoires, la construction des services généraux de recherche ainsi que les contrats passés dans le cadre du FDRST (soit 47 % des sommes prévues dans le Plan) en sont exclus. Régionaliser l'ensemble des crédits affectés à la recherche reviendrait à mettre en cause le fonctionnement des laboratoires existants et situés dans les zones les moins prioritaires.

Les travaux du groupe de travail visent enfin à établir des spécialisations thématiques. Elles ne concernent pas les métropoles les plus importantes qui doivent réunir des équipes travaillant sur l'ensemble des domaines de recherche, situation quasiment réalisée dans la région parisienne et en passe de l'être pour l'ensemble Lyon/Saint-Étienne/Grenoble²¹. Aix-Marseille et Strasbourg doivent enfin regrouper un grand nombre de disciplines. Le développement des autres métropoles de recherche passe par la spécification d'un certain nombre de domaines thématiques, envisagés non pas comme des spécialisations disciplinaires, mais plutôt comme l'identification de problèmes particuliers. Pour les villes universitaires du groupe

14. 1976 0215/14, procès-verbal de la cinquième réunion du groupe de travail Localisation des investissements scientifiques, tenue le 30 novembre 1964.

15. 1976 0215/14, procès-verbal de la huitième réunion du groupe de travail Localisation des investissements de recherche, tenue le 23 avril 1965.

16. *Ibid.*

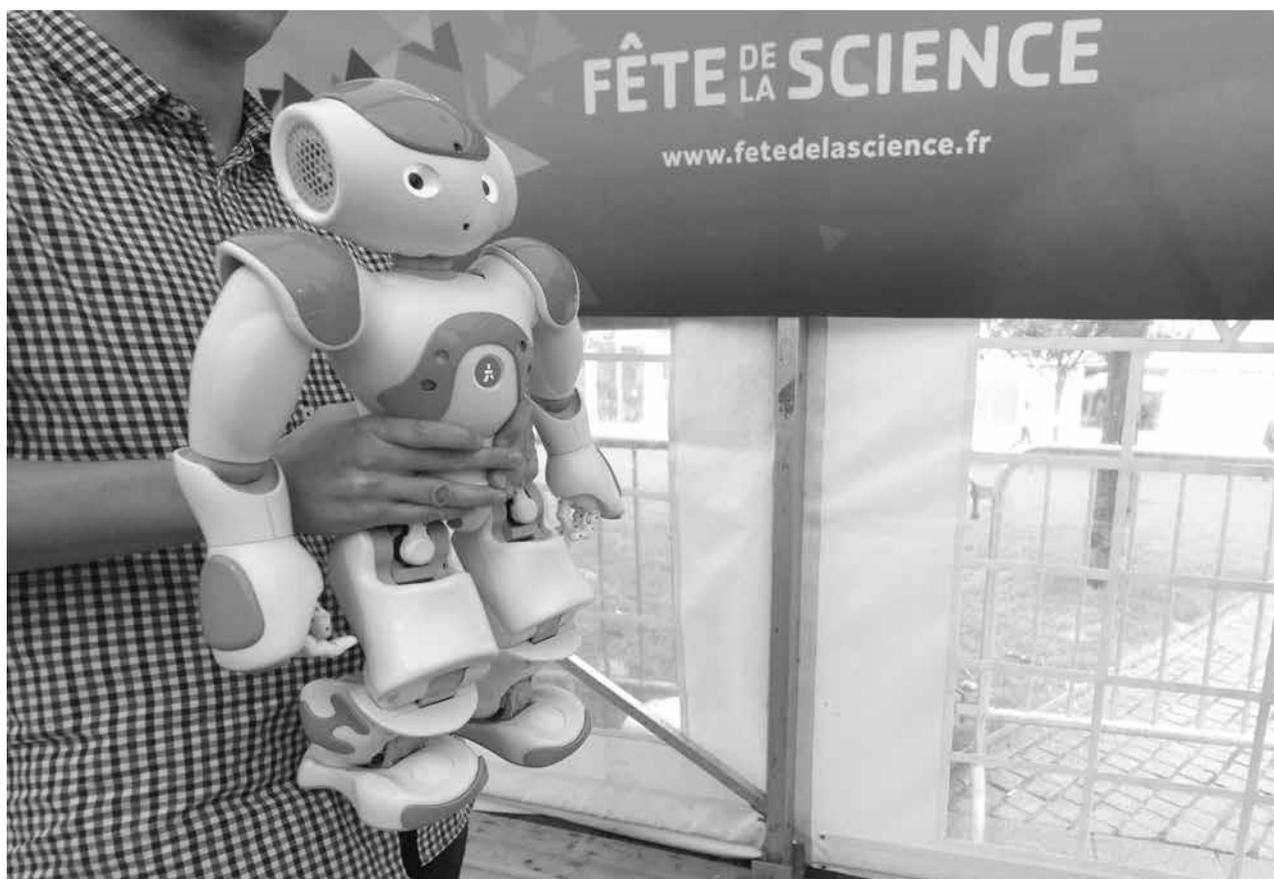
17. 1976 0215/14, procès-verbal de la quatrième réunion du groupe de travail Localisation des investissements de recherche scientifique, 18 novembre 1964.

18. 1976 0215/14, notes préliminaires pour la préparation du programme d'investissement, V^e Plan de l'Inserm, non datée (mais postérieure au 8 février 1965).

19. 1976 0215/14, courrier de J.-F. Denisse, président du groupe « Localisation », au directeur général de l'Inserm, 8 décembre 1964.

20. 1976 0215/14, procès-verbal de la septième réunion du groupe « Localisation », 21 juin 1965.

21. 1976 0215/14, préparation du V^e Plan, Commission de la recherche scientifique et technique, rapport du groupe de travail Localisation des investissements de recherche, 14 juin 1965, p. 3.



Patrick Allard/REA

C, l'enjeu de la spécialisation est plus fort encore : leur développement doit s'appuyer sur l'identification d'une ou deux thématiques de recherche. La définition des thématiques prioritaires occasionne de nombreuses discussions. Le choix de retenir des thématiques plutôt que des disciplines pose d'abord problème. La liste doit être établie après consultation par questionnaire des membres du groupe de travail. Cependant, aucun d'eux n'y répond, à l'exception du président, ce qui, selon le représentant de l'Inserm, « ébranle la conviction²² » de G. Weill, rapporteur du groupe au titre de la Datar. L'exercice est cependant poursuivi, après que les services de la DGRST avaient fourni des cartes identifiant les implantations des équipes de recherche par domaine disciplinaire. C'est sur cette base que délibèrent les membres du groupe de travail. L'affichage de thématiques est abandonné, au profit de la sélection de disciplines, plus aisée à réaliser pour les membres du groupe²³. Certains domaines sont enfin

exclus de l'exercice : les laboratoires de chaires des universités, parce qu'ils n'engagent pas des moyens très importants²⁴, et les sciences humaines et sociales, en raison de leur développement jugé insuffisant pour établir des priorités, ne sont pas concernés.

Ces restrictions ne mettent cependant pas fin aux discussions sur les affichages. Le représentant de l'Inserm fait d'abord valoir la spécificité de la recherche médicale alors en plein développement : l'identification de spécialités dans le domaine de la recherche en santé ne peut s'abstraire de la carte des centres hospitalo-universitaires qui regroupent praticiens et malades²⁵. Certains membres du groupe modifient les disciplines prioritaires, parfois dans des sens contraires : P. Aigrin demande ainsi que la physique des gaz ionisants soit inscrite comme spécialisation de l'agglomération lyonnaise ; A. Blanc Lapierre demande sa suppression peu de temps après, au motif qu'elle « ne correspond pas à l'activité actuelle des physiciens

22. 1976 0215/14, note à l'attention du directeur général de l'Inserm concernant la localisation des investissements de recherche.

23. 1976 0215/14, procès-verbal de la réunion du 7 décembre 1964, rapport du groupe de travail Localisation des investissements universitaires.

24. 1976 0215/14, note non datée « Projet l'affichage des vocations des autres centres (groupe C) ».

25. 1976 0215/14, note à l'attention du directeur général de l'Inserm concernant la localisation des investissements de recherche.

lyonnais²⁶ ». Les débats sur l'inscription des spécialisations impliquent aussi des acteurs extérieurs au groupe de travail. Le CCRST introduit des modifications dans les thématiques disciplinaires retenues. Les consultations locales, dès lors qu'elles ont lieu, conduisent également à étendre la liste des disciplines retenues : c'est le cas à Lille par exemple, où le déplacement des membres du groupe de travail aboutit à augmenter la liste des disciplines affichées comme prioritaires pour l'agglomération, à la suite d'intervention d'acteurs économiques et de représentants locaux de la communauté académique. Les travaux du groupe « Localisation » se soldent donc par l'établissement d'une liste de spécialités pour chaque ville ne pouvant prétendre, par sa taille et son potentiel actuel ou futur, à embrasser l'ensemble des fronts de la recherche : le nombre de spécialités s'échelonne entre une et dix par site.

Ces principes orientent l'inscription des investissements à réaliser dans le Plan. Les organismes de recherche les prennent en compte dans leur projet. L'Inserm, par exemple, les intègre à sa politique de création de laboratoires, ce qui se traduit par l'intégration d'une dimension territoriale dans l'évaluation des projets déposés par les équipes de l'organisme. Alors que la majeure partie des projets de création de laboratoire retenus par le conseil scientifique de l'organisme sont situés en région parisienne, le « respect des directives de la commission recherche (60 % des unités en province et 40 % dans la région parisienne) » aboutit à retenir vingt projets parisiens sur quarante-quatre proposés par le conseil scientifique, et trente sur trente-deux retenus par le conseil scientifique en province. L'inscription au Plan d'une opération n'implique cependant pas sa réalisation. La mise en œuvre implique d'autres configurations d'acteurs, d'autres logiques et d'autres intérêts, qui peuvent faire échec aux prescriptions centrales (Pressman, Wildavsky, 1974). L'implémentation du V^e Plan n'échappe pas à ces dynamiques : trois ans après son adoption, une note ministérielle indique que « les préoccupations concernant le développement scientifique régional ne figurent pas toujours suffisamment dans les travaux préparatoires budgétaires émanant des différents départements ministériels²⁷ ». La réalisation du V^e Plan souffre, de plus, du ralentissement économique : les opérations qui y sont inscrites doivent être révisées à la baisse.

Conclusion

Les travaux du groupe « Localisation » du V^e Plan illustrent bien un certain régime de production de la carte universitaire. Il est d'abord dominé par les hauts fonctionnaires et des représentants de la profession académique : c'est en cercle restreint que sont définis les principes qui font la politique de localisation des investissements. Il repose ensuite sur une certaine conception de ce que doit être l'aménagement du territoire scientifique français : ce dernier doit être organisé autour de métropoles de recherche qui font contrepoids à Paris, qui disposent d'un seuil critique suffisant, et pour la plupart, de spécialisations disciplinaires. Il doit marquer un rééquilibrage en faveur de l'Ouest du territoire. Il s'appuie enfin sur des instruments de gouvernement spécifiques : catégories, seuils d'investissement et affichage de spécialités permettent de peser sur la localisation des investissements scientifiques.

Cette action volontariste cherche à instaurer un certain nombre de ruptures autant qu'elle s'insère dans l'histoire longue de la structuration de la carte scientifique française. Elle s'inscrit d'abord dans un certain nombre de continuités historiques : certaines des spécialisations envisagées – l'aéronautique à Toulouse, la chimie à Lyon ou à Strasbourg – correspondent aux domaines que l'action des élus et des industriels locaux, de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e siècle, ont contribué à faire émerger (Grossetti, 1995). D'autres correspondent à des choix plus volontaristes, qui entendent restructurer les équilibres de cette carte : le renforcement de l'Ouest ou encore la limitation de l'importance parisienne en sont les deux meilleurs exemples. D'une certaine manière, les résultats des récents appels à projets lancés par l'État sont un signe des limites des capacités correctrices du Plan. Les projets d'Initiatives d'excellence (Idex) retenus par l'État consacrent en effet le poids de l'agglomération parisienne (quatre Idex sur huit attribués) et l'absence de projets retenus dans l'Ouest de la France, Bordeaux excepté. Le lancement de ces initiatives marque d'ailleurs des glissements sensibles dans les moyens utilisés et dans les objectifs visés. Dans les moyens utilisés : en passant par des appels à projets, les pouvoirs publics abandonnent l'ambition de définir *a priori* les aires territoriales qui doivent recevoir les fonds publics, pour s'en remettre aux résultats du processus compétitif. Ils n'abandonnent pas ici toute ambition de peser sur les réponses des porteurs : par la spécification des critères de sélection et par l'organisation du processus compétitif, ils conservent de puissants instruments de discipline des projets soumis, aux critères desquels les porteurs, s'ils veulent avoir des chances d'être retenus, doivent, concurrence oblige, se conformer. Les acteurs étatiques peuvent par ailleurs, et plus qu'auparavant, s'abriter derrière les résultats du processus compétitif, et par-là, éviter les blâmes liés à la définition *a priori* des sites devant faire l'objet d'investissements mas-

26. 1976 0215/14, procès-verbal de la neuvième réunion du groupe de travail Localisation des investissements de recherche, tenue le 2 juin 1965.

27. 1977 0321/452, note sur la régionalisation des investissements recherche, 11 décembre 1968.

sifs. Les objectifs évoluent également : à leur manière, l'opération Campus et le programme des Investissements d'avenir poursuivent les objectifs de hiérarchisation et de spécialisation des années 1960, en favorisant l'émergence d'ensembles disposant d'une masse critique et en multipliant souvent les labels et les crédits obtenus par un site sur les mêmes thématiques disciplinaires. Ce faisant, ils participent bien d'un aménagement du territoire scientifique. Ils se traduisent cependant par l'abandon de la recherche d'équilibre territorial porté par la Datar et appliqué aux investissements scientifiques. C'est cette dernière dimension, présente dans les années 1960, qui s'efface actuellement pour privilégier la hiérarchisation et la spécialisation du territoire scientifique français.

Références bibliographiques

Charle Ch., (1989), « Le personnel dirigeant du CNRS », *Cahiers pour l'histoire du CNRS*, n°4.

Chatriot A., Duclert V., (2006), *Le gouvernement de la recherche. Histoire d'un engagement politique, de Pierre Mendès France à Charles de Gaulle (1953-1969)*, Paris, La Découverte.

Duclert V., (2005), « La naissance de la délégation générale à la recherche scientifique et technique. La construction d'un modèle partagé de gouvernement dans les années soixante », *Revue française d'administration publique*, n° 112, pp. 647-658.

Gaudillière J.-P., (2002), *Inventer la biomédecine. La France, l'Amérique et la production des savoirs du vivant (1945-1965)*, Paris, La Découverte.

Grelon A., Grossetti M. (dir.), (1996), *Villes et institutions scientifiques*, Rapport pour le PIR-Villes.

Grossetti M., (1994), « Villes et institutions scientifiques : genèse des pôles scientifiques français », *Les Annales de la recherche urbaine*, 62/63, pp. 6-15.

Grossetti M., (1995), *Science, industrie et territoire*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail.

Guhtleben D., (2009), *Histoire du CNRS de 1939 à nos jours. Une ambition nationale pour la science*, Paris, A. Colin.

Jacq F., (1996), *Pratiques scientifiques, formes d'organisation et représentations politiques de la science dans la France d'après-guerre. La « politique » de la science comme énoncé collectif*, Thèse de doctorat de l'École des Mines.

Karady V., (1986), « Les universités de la Troisième République » in Jacques Verger (dir.), *Histoire des universités*, Toulouse, Privat, pp. 323-365.

Mounier-Kuhn P., (2010), *L'informatique en France. De la Seconde Guerre mondiale au plan Calcul*, Paris, Presses de l'université Paris Sorbonne.

Picard J.-F., (1990), *La République des savants. La recherche française et le CNRS*, Paris, Flammarion.

Pressman J. L., Wildavsky A., (1974), *Implementation*, Berkeley, California University Press.

Prost A., (1988), « Les origines de la politique de la recherche en France (1939-1958) », *Cahiers pour l'histoire du CNRS*, n° 1, pp. 41-62.

Prost A., (1990), « La réforme du CNRS 1959-1966 », *Cahiers pour l'histoire du CNRS*, n° 9.

Biographie

JÉRÔME AUST est chargé de recherche à Sciences Po (Centre de sociologie des organisations – CSO/ CNRS).

j.aust@cso.cnrs.fr