

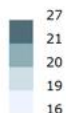
Note technique sur l'aménagement du territoire

Analyse produite par un collectif d'enseignants-chercheurs et de chercheurs de l'Université de Paris et du CNRS, et dont une première version a été mise [en ligne sur HAL-SHS](#) en septembre 2020

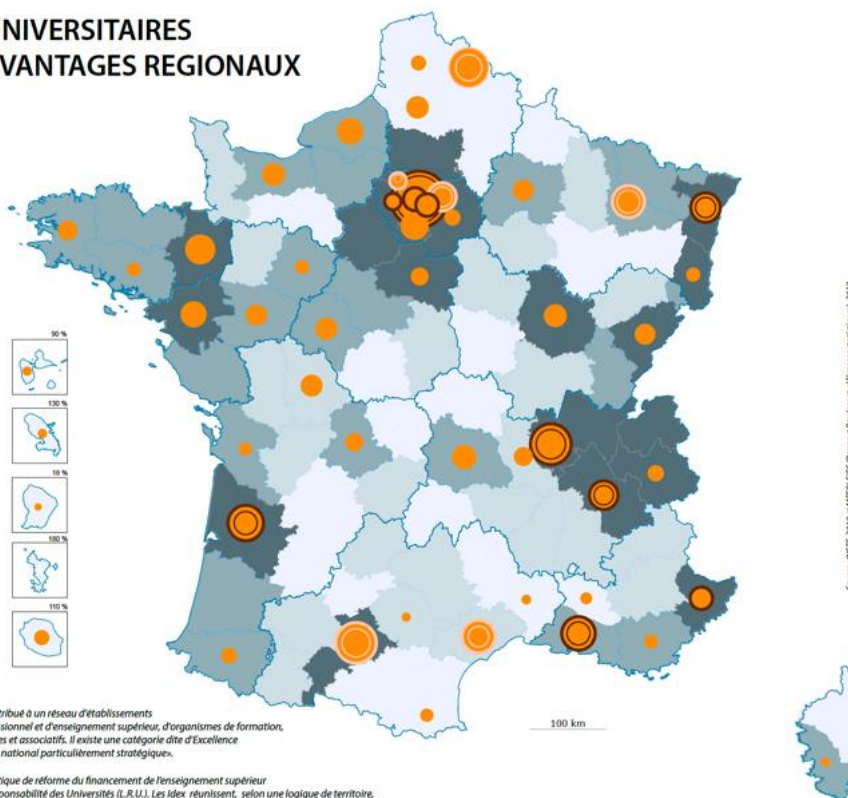
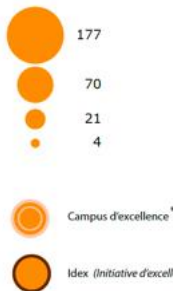
Le projet de « loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur » (LPR) — initialement « loi de programmation pluriannuelle de la recherche » (LPPR) — sera examiné à la fin du mois d'octobre 2020 au Sénat. Dans cette note technique, nous montrons qu'il tourne le dos à un demi-siècle d'efforts de décentralisation et de politique d'aménagement du territoire en France, et menace de créer des déserts scientifiques et universitaires.

INVESTISSEMENTS UNIVERSITAIRES OU LE CUMUL DES AVANTAGES REGIONAUX

Revenus median 2016
en milliers euros, par ménage



Nb d'étudiants des Universités
en 2017, en milliers



* Le Campus des métiers et des qualifications est un label attribué à un réseau d'établissements d'enseignement secondaire général, technologique, professionnel et d'enseignement supérieur, d'organismes de formation, de laboratoires de recherche et de partenaires économiques et associatifs. Il existe une catégorie dite d'Excellence pour répondre à un enjeu socio-économique territorial et national particulièrement stratégiques.

** Les Initiative D'Excellence sont l'aboutissement d'une politique de réforme du financement de l'enseignement supérieur et de la recherche initiée en 2007, avec la loi Liberté et Responsabilité des Universités (L.R.U.). Les Idex résumissent, selon une logique de territoire, des établissements d'enseignement supérieur et de recherche déjà reconnus pour leur excellence scientifique et pédagogique. Elles doivent assurer le rayonnement scientifique de la France à l'étranger et attirer les meilleurs enseignants, les meilleurs chercheurs et les meilleurs étudiants.

1. La remise en cause d'un demi-siècle d'aménagement du territoire

Des inégalités croissantes entre les régions et les départements

L'aménagement du territoire, cette « ardente obligation » selon le mot du général de Gaulle, semble bien mis à mal par la concentration croissante des moyens publics de recherche et de l'enseignement supérieur au profit d'un très petit nombre de campus et d'initiatives d'excellence. Si l'on s'en tient à ces dernières (IDEX), force est de constater qu'elles ne concernent que 5 des 18 régions françaises et aucune en dehors du territoire métropolitain. Les disparités ne sont pas moins considérables à l'intérieur des quelques régions favorisées où ce sont les départements les plus riches et surtout les nouvelles métropoles régionales issues de la fusion des régions antérieures qui concentrent les investissements d'avenir.

À l'intérieur même de la très riche région francilienne, il existe un déséquilibre patent entre les moyens accordés à quelques établissements, pour la plupart parisiens auxquels s'ajoute le campus de Saclay, et le reste de l'agglomération. En concentrant les moyens de recherche publique au profit d'un nombre infime de territoires métropolitains, la nouvelle loi de programmation de la recherche délaie plus d'un demi-siècle d'efforts de décentralisation, de mise en réseau des territoires et de renforcement de la cohésion territoriale.

Vers une politique des « métropoles de déséquilibre »

Les rapports préfigurateurs de la LPR se situent dans la continuité des réformes conduites depuis le début des années 2000 : il s'agit de différencier les établissements, de singulariser quelques grandes universités de recherche en France et de faire des autres universités les « lycées du 21^e siècle ».

À titre d'exemple, la limite autorisée des créations de *chaires de professeurs juniors* (« 25% des recrutements autorisés dans le corps concerné », article 3) ne s'applique pas au niveau des établissements mais au niveau national, ce qui autorise le dépassement de ce seuil dans les universités qui auront les moyens de ces recrutements, avec le risque d'une concentration territoriale de ces postes.

À ces inégalités entre sites, la LPR entend ajouter des inégalités entre les membres du corps académique par les évolutions du mode de rémunération des personnels. L'article 14 du projet de loi va dans le sens d'un renforcement des rémunérations par indemnités fixées par le Conseil d'administration de chaque établissement, aux dépens des rémunérations indiciaires plus égalitaires entre grandes et petites universités. Ces évolutions s'inscrivent dans un contexte où le financement pérenne des universités reste flou (partie 4 du rapport annexe, p. 40) et n'est pas inclus dans le cadre des mesures budgétaires détaillées dans l'article 2.

2. Une distribution injuste et inefficace des moyens publics

La concentration des financements scientifiques est contre-productive

Un ensemble de travaux repris par Cenac *et al.* (2020) dans *La Vie des Idées* montre le rôle contre-productif de la concentration des crédits de recherche sur une petite élite et suggère que la meilleure recherche ne se fait ni nécessairement dans les plus grosses équipes, ni dans les plus grandes villes. Les activités de recherche étant le fruit de coopérations entre équipes localisées dans des villes et des pays différents, il n'existe pas de preuve empirique d'un avantage à la concentration spatiale des moyens et des chercheurs sur un seul site.

En 1991, la géographe Madeleine Brocard proposait déjà une analyse critique de ces « pôles d'excellence » dont la pertinence n'a jamais été démentie par les faits : « la notion de "pôle d'excellence scientifique" revient régulièrement dans les discours concernant la recherche publique, puisqu'il s'agit de répartir les moyens de l'État. Elle s'appuie sur l'idée qu'il existe des effets de seuil : au-delà d'une masse critique de chercheurs dans une discipline donnée, la concentration de matière grise et d'équipements déclencherait l'étincelle. Cela n'a jamais été prouvé. » (Brocard, 1991, p. 49).

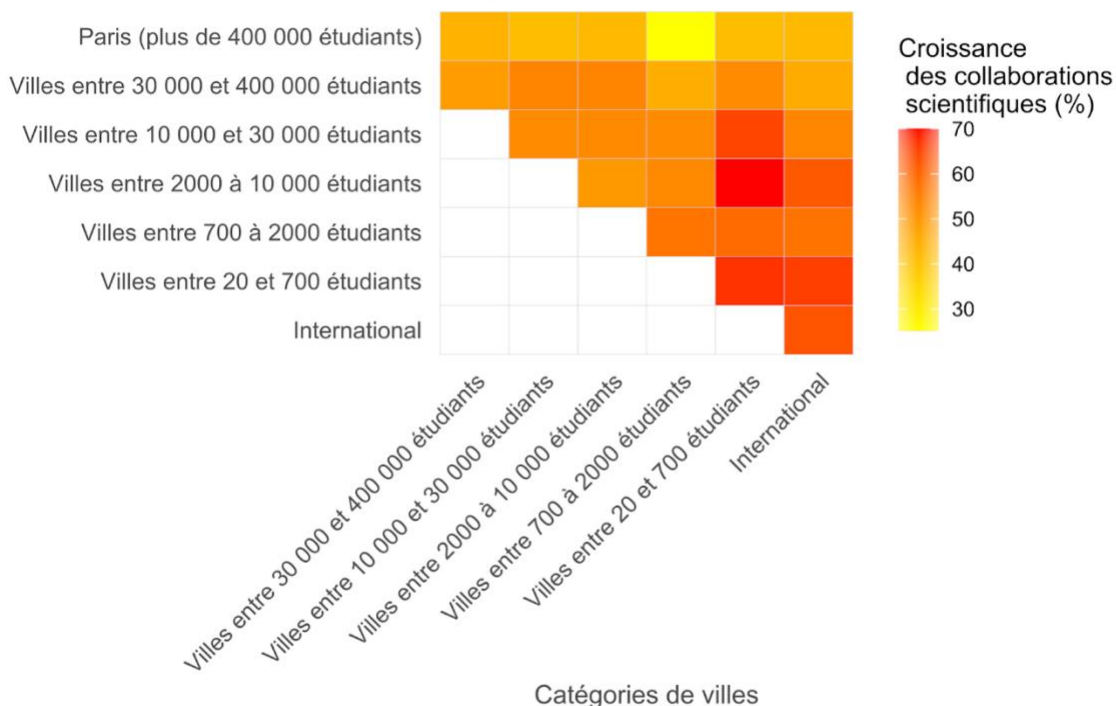
Or, la politique de la recherche menée depuis la fin des années 2000 s'est employée à créer de grands pôles universitaires au prétexte de faire remonter les universités françaises dans le classement de Shanghai. Cette politique a fragilisé les réseaux de recherche alors même que la circulation des idées qu'ils permettent alimente les avancées scientifiques.

Une analyse des dynamiques territoriales de la recherche en France de 1978 à 2017 (Grossetti *et al.*, 2020) montre que les villes ayant bénéficié des financements issus de ces politiques d'excellence ne participent pas davantage à la production scientifique du pays et ne s'insèrent pas davantage aux réseaux internationaux que les autres (voir Figure ci-dessous). Depuis la fin des années 1970, on assiste à une déconcentration et à une diversification des espaces

de savoir, quelle que soit l'échelle d'analyse et la participation des villes petites et moyennes à la production scientifique mondiale, malgré le désinvestissement dont elles ont été victimes

Dynamiques des collaborations scientifiques françaises entre 2000 et 2013

Catégorisation des villes françaises selon leurs effectifs étudiants



Clef de lecture : Entre 2000 et 2013, les collaborations entre les villes de 2000 à 10 000 étudiants et l'international ont augmenté de plus de 60 %. Sur la même période, les collaborations scientifiques de Paris avec l'international n'ont augmenté que de 40 %, et celles des 11 villes entre 30 000 et 400 000 étudiants et l'international, de 45 %.

Source: Science Citation Index Expanded (articles, recensions et lettres) ; Nbre. d'inscriptions principales d'étudiants du sup. public en 2014, sans doubles comptes (données ouvertes du MESR). Comptage entier fractionné à l'agglomération urbaine, moyenne mobile sur 3 ans. Données du projet Labex SMS NETSCIENCE (UMR LISST, 2017). Réalisation : MM, UMR Géographie-cités, 2020.

récemment, n'a pas cessé d'augmenter.

Le rôle crucial des villes moyennes et de la mise en réseaux d'équipes de recherche

Le projet de loi ignore que la recherche n'est pas moins féconde dans les petits sites que dans les grands pôles et que la participation des villes françaises à la production académique dépend en fait de leurs effectifs de recherche en équivalent temps plein (*ibid.*). Créative, de qualité, la recherche menée dans les petits sites est en mesure de se connecter aux réseaux de recherche internationaux comme aux tissus locaux par le biais de coopérations, d'actions de médiations, de production et de valorisation des savoirs (Levy *et al.*, 2015). Dans un système comme celui de la recherche où la production marginale est décroissante, François Métivier, en mesurant à partir de la base *Scopus* l'évolution du nombre de publications par équipe, montre que l'optimum est de diviser l'argent entre toutes les équipes au prorata du nombre de chercheurs en équivalent temps plein qui s'y trouvent (Métivier, 2020). Langfeld *et al.* (2015) et Mongeon *et al.* (2016) abondent dans le même sens.

Les travaux sur la vitalité de la recherche et l'innovation dans les territoires, qu'ils soient métropolitains ou non, montrent le rôle moteur que jouent les établissements de recherche et d'enseignement supérieur dans les dynamiques territoriales locales, notamment en matière de formation et de liens avec le tissu entrepreneurial (Goddard et Vallance, 2013).

Combinée au soutien d'une recherche en réseau, la territorialisation de l'enseignement et de la recherche favorise la diversité des innovations. Dans le contexte actuel, cette territorialité permet de développer une culture scientifique à différents niveaux de la société et aux scientifiques de participer à la construction de réponses locales et diverses autour d'enjeux tels que les services écosystémiques, l'économie circulaire, les énergies renouvelables, les circuits courts, la préservation de l'environnement, l'usage du numérique. À titre d'exemple, les thèses Cifre sont un outil essentiel du lien entre recherche et tissu local. Elles permettent aux laboratoires et souvent aux PME de construire des partenariats dans la longue durée.

À rebours de la LPR, le [plan « Université 2000 » \(1990-1995\) puis le plan « Université du 3^e millénaire » \(1999-2000\)](#) avaient permis d'assurer un rééquilibrage qualitatif et quantitatif de l'offre de formation à tous les niveaux urbains. Face à des décisions qui vont engager l'avenir des territoires français, il apparaît nécessaire d'examiner plus précisément les conséquences prévisibles de la LPR en matière d'aménagement du territoire et de décentralisation. Et d'explorer la possibilité de mettre en place d'autres stratégies n'impliquant pas la destruction supposée « créatrice » des réseaux scientifiques et territoriaux.

Références

Baudet-Michel S., Berroir S., Grasland C., Guérois M., Madelin M., Maisonobe M., Pistre P., Ronchail J. et C. Zanin. Vers une désertification scientifique et universitaire du territoire français ? [Note de recherche, Hal-SHS](#), 24 septembre 2020.

Brocard M. La science et les régions : Géoscopie de la France. GIP RECLUS — *La Documentation Française*. 1991.

Cénac P., Lemerrier C. et Zimmer A. Enseignement et Recherche sont inséparables. [La Vie Des Idées](#), 24 janvier 2020.

Goddard J.-B. et Vallance P. The University and the City. [Routledge](#). 2013.

Grasland C., Maisonobe M. et Baudet-Michel S. Comment la loi de programmation de la recherche aggrave les inégalités entre territoires en France. [The Conversation](#), 5 octobre 2020.

Grasland C. La LPR et l'aménagement du territoire en France. [Visioconférence](#), 18 octobre 2020.

Grossetti M., Maisonobe M., Jégou L., Milard B. et Cabanac G. Spatial organisation of French research from the scholarly publication standpoint (1999-2017): Long-standing dynamics and policy-induced disorder. [EPJ Web Conf.](#) 2020. 244, 01005. [Version traduite en français](#).

Langfeldt L., Benner M., Siverstsen G., Kristiansen E.H., Aksnes D.W., Borlaug S.B., Hansen H.F., Kallerud E. et Pelkonen A. Excellence and growth dynamics: A comparative study of the Matthew effect. [Science and Public Policy](#). 2015. 42(5), 661–675.

Levy R., Soldano C., & Cuntigh P. L'université et ses territoires. Dynamismes des villes moyennes et particularités de sites. *Presses universitaires de Grenoble*. 2015.

Maisonobe M. Pour publier plus, il faut recruter plus. [Visioconférence](#). 18 octobre 2020.

Métivier F. Compétition scientifique internationale : on n'a que ce qu'on paye. EHES, [séminaire Politique des sciences](#). 30 janvier 2020.

Mongeon Ph., Brodeur Ch., Beaudry C. et Larivière V. Concentration of research funding leads to decreasing marginal returns. [Research evaluation](#). 2016. 25(4), 396–404.