

Gouverner (par) la recherche ?

Éléments pour une socio-histoire des activités d'étude et de recherche au ministère de l'Équipement (1949-1985)

Note de cadrage : préparation d'une journée d'étude

Par Harold Mazoyer

Pour le compte du Comité d'histoire du ministère de l'Écologie¹

Le 1^{er} janvier 2011, a été officiellement créé l'IFSTTAR, un Etablissement Public à caractère Scientifique et Technologique placé sous la double tutelle du ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement et du ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. L'apparition dans le paysage institutionnel de ce nouvel organisme, composé de plus de mille deux cents agents, signale l'intérêt porté à la recherche dans les domaines du génie urbain, du génie civil, des transports et des risques naturels. Elle offre l'occasion de réfléchir au processus qui participent depuis de nombreuses décennies au développement des savoirs et savoir-faire au sein du ministère des Travaux publics et des Transports, puis de l'Équipement et, depuis 2007, de l'Écologie. La création récente de l'IFSTTAR invite à porter centralement le regard sur l'histoire des deux principales institutions fusionnées à cette occasion : l'INRETS (auparavant IRT et ONSER) et le LCPC. A partir de pareils cas d'étude, l'ambition pourrait être de considérer le processus d'« étatisation », c'est-à-dire de « mise en administration »², de la recherche qui conduit les ministères considérés à organiser la promotion de connaissances utiles à l'action publique ou pensées comme relevant de l'intérêt général.

Une telle réflexion devra se tenir à bonne distance d'une approche normative et présentéiste conduisant à appréhender la recherche à partir des critères de scientificité contemporains, donnés une fois pour toutes. Il serait ainsi plus fructueux de considérer *a priori* la « recherche » comme un label, lui-même enjeu et produit d'un travail social d'étiquetage des pratiques jugées conformes à une norme spécifique, à objectiver précisément, que prôneraient *in fine* leurs défenseurs³. L'étude viserait alors à étudier la manière dont se transforment les pratiques et les représentations légitimes de la science dans les départements et organismes ministériels considérés. De la sorte, une analyse apaisée supposerait de « suspendre le régime de vérité contemporain »⁴. L'approche s'inscrirait ainsi dans une perspective classique en sociologie, visant à « déconstruire » un objet a priori considéré

¹ La présente note inclut des points de réflexion issus d'une réunion menée le 22 avril 2013 à Marne-la-Vallée, dans les locaux de l'IFSTTAR, en présence de Madame Hélène Jacquot-Guimbal, ainsi que de Messieurs Stève Bernardin, Patrick Février et Harold Mazoyer.

² OFFERLE Michel, « Étatsisations », *Genèses*, 28, 1997, p. 3.

³ BECKER Howard, *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*, Métailié, Paris, 1985

⁴ PAYRE Renaud et VANNEUVILLE Rachel, « Les habits savants du politique », *Revue Française de Science Politique*, vol.53, n°2, 2003, p. 198.

comme donné, pour en souligner les processus de « construction » dans des contextes sociaux et politiques particuliers⁵.

Une fois le cadre théorique posé, il conviendrait de délimiter clairement le périmètre empirique de l'analyse, comprenant entre autres les bornes chronologiques de l'étude envisagée. Les premières investigations effectuées tendent à confirmer l'intérêt de la période envisagée à l'origine : 1949-1985. En effet, elle permet de saisir les processus qui participent à la création et au développement des nombreuses institutions qui participent à la réalisation de « recherches » pour le compte des ministères des Travaux publics et des Transports, puis de l'Équipement et, plus spécialement de centrer le regard sur l'IRT, l'ONSER et le LCPC⁶. De plus, l'investigation de cette période permettrait de recueillir le témoignage d'acteurs relativement disponibles (en retraite ou sur le point de l'être) et plus enclins à livrer leurs souvenirs. Elle pourrait aussi bénéficier du versement récent des archives publiques des organismes en question.

La phase exploratoire de l'étude en question a été consacrée à la réalisation de huit interviews avec des personnalités ayant occupé des postes, généralement de direction, au sein des organismes ou services dédiés à la « recherche » :

- Jean Berthier (LCPC, DR)
- Lucien Brams (SAEI – DGRST)
- Georges Dobias (SAEI, DTT, IRT)
- Michel Frybourg (SERC, IRT)
- Jean-Pierre Giblin (DTT, IRT)
- Jacques Roudier (IRT)
- Pierre Veltz (ENPC)
- Michel Walrave (SAEI, SNCF)

Sur la base de ces interviews et d'une première revue de littérature, il a été dégagé trois pistes de travail pour une éventuelle journée d'étude sur l'histoire du gouvernement de la recherche au ministère de l'Équipement (1949-1985), qui pourrait se tenir à partir de la fin de l'année 2014 à travers un partenariat Comité d'histoire-IFSTTAR. Les propositions ne renvoient pas, à ce stade, à un possible découpage chronologique de notre analyse. Elles visent plutôt à ouvrir des pistes de questionnement *a priori* valables pour l'ensemble de la période considérée. Parmi elles figurent :

- * Le pilotage de la recherche
- * La promotion de savoirs ou de disciplines
- * Les pratiques et métiers de la recherche

⁵ LAGROYE Jacques, SAWICKI Frédéric et FRANCOIS, Bastien *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po/Dalloz, 2003 Ce travail prolongerait donc celui réalisé auparavant sur les processus de construction et de légitimation des savoirs « économiques » au sein des mêmes ministères à cette époque. MAZOYER Harold, *L'âge d'or des ingénieurs économistes. De la "rationalisation" des politiques de transport à la "modernisation" de l'administration au ministère de l'Équipement*, Rapport pour le compte du comité d'Histoire du ministère de l'Écologie (MEDDTL), 2010. Pour une synthèse récente sur les années 1958-1966 voir : MAZOYER Harold, « La construction du rôle d'ingénieur-économiste au ministère des Transports : Conseiller le politique, résister au comptable et discipliner le technicien (1958-1966) », *Gouvernement & Action Publique*, n° 4, décembre 2012, p. 21-43.

⁶ En 1949, le LCPC acquiert son autonomie vis-à-vis de l'ENPC et devient un service du ministère des Travaux publics et des Transports (Décret n°49-190 du 9 février 1949). En 1985, est créé l'INRETS par la fusion de l'IRT et de l'ONSER (Décret n°85-984 du 18 septembre 1985). Parmi les nombreuses autres institutions créées ou en fort développement à cette époque : la Mission de la Recherche, le SERC, le STCAU, le CRU, le Plan Construction, l'ENPC, les services « recherche » des entreprises publiques (telle la SNCF), ...

1 - Le pilotage de la recherche

Comment se créent, se développent et sont dotées de statuts spécifiques, les institutions vouées à la « recherche » aux ministères des travaux publics et des Transports, puis de l'Équipement ?

La période 1949-1985 se signale par une extraordinaire prolifération de services destinés à produire, diffuser ou commander des « recherches », au sein et à la périphérie de l'administration, ou encore à l'intérieur des entreprises publiques. La création en 1967 de la Mission de la Recherche est révélatrice d'un besoin ressenti de contrôler et coordonner les actions de ces différentes institutions⁷. Plus généralement, ce formidable développement pose, tout d'abord, la question des attentes des responsables politiques et administratifs qui favorisent cette dynamique. Quelle doit, selon eux, être l'utilité de ces institutions et de leurs productions au sein des processus de décision publique ? Cette piste de travail invite, en outre, à interroger les relations qui se nouent autour de cet enjeu entre un ministère dit « sectoriel » ou « dépensier » et une institution centraliste⁸, la DGRST, puis le ministère de la recherche. Ainsi, les formes institutionnelles qui émergent alors trouvent-elles leurs origines dans la culture sectorielle du ministère de l'Équipement⁹ ? Sont-elles les héritières des desiderata des institutions centralistes¹⁰ ? Ou des politiques de réforme de l'administration¹¹ ? Sont-elles inspirées d'exemples étrangers¹² ? En outre, les ministères des Travaux publics et des Transports puis de l'Équipement, disposent-ils d'une réelle autonomie dans l'établissement des programmes de recherche ? Cette réflexion portant sur les dimensions institutionnelles du processus envisagé conduit également à questionner la création d'agences locales et/ou de structures implantées dans les territoires. Une étude minutieuse a déjà été impulsée par le Comité d'histoire sur le développement des laboratoires régionaux des Ponts et Chaussées¹³. La création d'agences locales du SERC¹⁴ dans les années 1960 répond-elle à des enjeux similaires ? En outre, comment s'organisent les relations et rapprochements entre ces institutions ? Par exemple, quels sont les enjeux sous-jacents à la fusion de l'IRT et de l'ONSER au sein de l'INRETS ?

⁷ MAZOYER Harold, *L'âge d'or des ingénieurs économistes. De la "rationalisation" des politiques de transport à la "modernisation" de l'administration au ministère de l'Équipement*, Rapport pour le compte du comité d'Histoire du ministère de l'Écologie (MEDDTL), 2010.

⁸ Philippe Bezes désigne ainsi les entités qui, au sein de l'État, « peuvent légitimement revendiquer "le statut d'organe de coordination et de régulation de l'ensemble des processus issus de la division des fonctions" ». BEZES Philippe, *Réinventer l'État*, op. cit., p. 29.

⁹ Sur les « cultures locales » propres aux différents départements ministériels, voir notamment EYMERI J.-M., « Les gardiens de l'État. Une sociologie des énarques de ministère », dans SFEZ L. (dir.), *Science politique et interdisciplinarité*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2002, p. 168.

¹⁰ BEZES Philippe, CHAUVIÈRE Michel, CHEVALLIER Jacques, MONTRICHER Nicole de et OCQUETEAU Frédéric (dir.), *L'État à l'épreuve des sciences sociales. La fonction recherche dans les administrations sous la Cinquième République*, Paris, La Découverte, coll. "Recherches", 2005.

¹¹ BEZES Philippe, *Réinventer l'État*, op. cit.

¹² Sur l'import-export de formes institutionnelles voir RUSSEIL Sarah, « Transfert de politiques publiques », dans BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences-po, 2004, p. 444-452.

¹³ COMITE D'HISTOIRE DU MINISTERE DE L'ÉQUIPEMENT, *L'aventure des laboratoires régionaux des Ponts et Chaussées. Une histoire qui débute en 1952...*, Presses de l'ENPC, 2003.

¹⁴ Sur l'histoire du SERC voir notamment GARDON Sébastien, *Gouverner la circulation urbaine : des villes françaises face à l'automobile (années 1910 - années 1960)*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Lyon, Université Lyon 2/IEP de Lyon, sous la direction de Gilles Pollet, 2009 et CHATZIS Konstantinos, « La modélisation des déplacements urbains en France depuis les années 1980, ou la domination progressive du champ par le secteur privé », *Flux*, 2011/3 n° 85-86, p. 22-40.

2 - Les savoirs et les disciplines

Une deuxième piste de travail consiste à interroger les ressorts du développement privilégiés de certains savoirs dans les institutions étudiées. Il s'agirait comme de placer la réflexion dans le prolongement des travaux portant sur le succès de certaines disciplines ou spécialités disciplinaires (telles la sociologie urbaine¹⁵, l'économie des transports¹⁶, la géographie¹⁷), de certaines techniques d'objectivation (tels les modèles de trafic¹⁸), ou de certaines thématiques (telle la sécurité routière¹⁹). Ce second axe de travail invite à penser davantage les relations nouées entre l'administration et l'Université. Les institutions dédiées à la recherche au sein des ministères des Travaux publics et des Transports, puis de l'Équipement sont-elles travaillées par les évolutions en cours dans le monde savant ? A travers quels canaux ? A l'inverse, leurs activités participent-elles à légitimer certaines disciplines ou outils d'analyse dans l'univers académique ? Comment s'opèrent alors ces transferts entre les deux mondes ?

Placer la focale d'analyse sur les savoirs conduit, plus généralement, à comprendre comment se forge alors une distinction entre les « études » et la « recherche » au sein des institutions étudiées²⁰ ? Quels enjeux et acteurs participent à légitimer cette différenciation ? Comment se négocie la catégorisation des productions au sein des différents types qui connaissent alors le succès (recherche « *incitative* », recherche « *appliquée* », recherche « *orientée* » ...) ?

3 - Les métiers de la recherche

Une dernière piste de travail consiste à placer la focale sur les « métiers » et/ou « pratiques » spécifiques et le processus de professionnalisation en cours au sein des institutions recherches des ministères des travaux publics et des transports puis de l'Équipement. La réflexion pourrait ainsi être portée sur les dynamiques qui participent à l'affirmation de trois rôles ou fonctions particulières au sein des institutions étudiées. Tout d'abord, il s'agirait de comprendre comment se légitime progressivement le rôle de « gestionnaire (ou « administrateurs ») de recherche ». En effet, une partie des personnels participent moins à « faire » de la recherche qu'à « faire faire » en se spécialisant dans la passation de contrats avec des chercheurs extérieurs. Ils sont généralement chargés aussi de la diffusion et de la valorisation des travaux réalisés, notamment via des programmes cadres (telles les Actions Thématiques Programmées, par exemple). La plupart des acteurs évoluant au sein de ces institutions en viennent néanmoins à exercer le métier de « chercheur », ce statut étant d'ailleurs progressivement dévolu au cours de réformes successives. L'ambition serait donc de saisir comment s'exerce ce métier au sein d'institutions non académiques,

¹⁵ AMIOT Michel, *Contre l'Etat, les sociologues. Eléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France (1900-1980)*, Paris, Editions de l'EHESS, 1986 et LASSAVE Pierre, *Les sociologues et la recherche urbaine dans la France contemporaine*. Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 1997.

¹⁶ MAZOYER Harold, *Les calculs de la puissance. Socio-histoire d'une science de gouvernement : l'économie des transports (1960-1982)*, Thèse de doctorat en Science politique, IEP de Lyon, 2011.

¹⁷ MASSARDIER Gilles, *Expertise et aménagement du territoire, L'Etat savant*. Paris, L'Harmattan, 1996.

¹⁸ CHATZIS Konstantinos, « La modélisation des déplacements urbains en France depuis les années 1980, ou la domination progressive du champ par le secteur privé », *Flux*, 2011/3 n° 85-86, p. 22-40 et DUPUY Gabriel, *Une technique de planification au service de l'automobile, les modèles de trafic urbain*, Paris, Copédit, 1975.

¹⁹ HAMELIN Fabrice (dir), *Sciences et politiques de sécurité routière. Comparaisons européennes*, Rapport final, Projet ANR-07-TSFA-002-01 ROSARINE, Paris, IFSTTAR, 2011.

²⁰ Sur ce processus de différenciation voir notamment BEZES Philippe, MONTRICHER de Nicole, « Le moment CORDES (1966-1979) », dans BEZES Philippe, CHAUVIERE Michel, CHEVALLIER Jacques, MONTRICHER de Nicole et OCQUETEAU Frédéric (dir.), *L'État à l'épreuve des sciences sociales. La fonction recherche dans les administrations sous la Cinquième République*, Paris, La Découverte, coll. "Recherches", 2005, p. 37-71.

animées également par les normes et valeurs propres à l'univers administratif. Comment se négocie notamment le degré d'autonomie des personnels concernés ? Une identité et des gestes professionnels propres aux « ingénieurs-chercheurs » s'inventent-ils à cette époque ? Enfin, la réflexion pourrait être portée sur la manière dont s'affirme alors le rôle de responsable des organismes en question. En effet, la plupart des entretiens déjà réalisés invite à souligner la spécificité du « management » des organismes en question au cours de la période considérée.

Proposition de sessions et d'une table ronde finale – à débattre²¹

Session 1 : le gouvernement de la recherche

Pourraient éventuellement être contactés, pour débattre du sujet :

Chercheurs : Alain Chatriot, Vincent Spenlehauer, Fabrice Hamelin, ...

Témoins : Lucien Brams sur la DGRST et Jean Berthier sur le LCPC et Michel Walrave sur le service recherche de la SNCF

Session 2 : les sciences et savoirs de gouvernement

Pourraient éventuellement être contactés, pour débattre du sujet :

Chercheurs : Gilles Pollet, Daniel Benamouzig, K. Chatzis, Delphine Dulong, ...

Témoins : Pierre Veltz sur l'ENPC et les sciences sociales, Jean-Pierre Giblin sur le SERC, l'IRT l'ONSER et les modèles de trafic, Georges Dobias sur l'INRETS et l'économie

Session 3 : les métiers de la recherche

Pourraient éventuellement être contactés, pour débattre du sujet :

Chercheurs : Christian Topalov, Jérôme Aust, Julie Gervais, ...

Témoins : Jacques Roudier sur l'IRT et le LCPC, Michel Frybourg sur l'IRT et l'ONSER

Table ronde finale : les principaux enjeux de la recherche au METL et au MEDDE.

Bibliographie indicative

AMIOT Michel, *Contre l'Etat, les sociologues. Eléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France (1900-1980)*, Paris, Editions de l'EHESS, 1986.

BEZES Philippe, CHAUVIÈRE Michel, CHEVALLIER Jacques, MONTRICHER Nicole de et OCQUETEAU Frédéric (dir.), *L'État à l'épreuve des sciences sociales. La fonction recherche dans les administrations sous la Cinquième République*, Paris, La Découverte, coll. "Recherches", 2005.

BEZES Philippe, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française*, Paris, PUF, 2009.

BOURDIEU Pierre, CHRISTIN Olivier, WILL Pierre-Etienne, « Sur la science de l'Etat », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol.133, juin 2000, p. 3-9.

CHARVOLIN Florian, *L'invention de l'environnement en France*, Paris, La Découverte, 2003.

CHATRIOT Alain et DUCLERT Vincent (dir.), *Le gouvernement de la recherche. Histoire d'un engagement politique, de Pierre Mendès France au général de Gaulle (1953-1969)*, Paris, La Découverte, 2006.

CHATZIS Konstantinos, « De l'importation de savoirs américains à la création d'une expertise nationale : la modélisation des déplacements urbains en France, 1950-1975 », dans FLONNEAU Mathieu et GUIGENO Vincent (dir.), *De l'histoire des transports à l'histoire de la mobilité*, Rennes, PUR, 2009, p. 159-169.

CLAUDE Viviane, *Les fonctions "études" et l'administration de l'urbanisme. Fonction centrale contre fonction diffuse (1954-1969)*, Paris-Strasbourg, MELT/Ecole d'architecture de Strasbourg (ENSAIS), 1994.

²¹ Sont indiquées dans la liste des participants éventuels uniquement les personnes interviewées dans le cadre de cette étude. Les tables rondes devraient, selon nous, comprendre à chaque fois trois ou quatre personnes. Il serait donc nécessaire de réfléchir collectivement aux personnes supplémentaires à inviter.

- COMITE D'HISTOIRE DU MINISTERE DE L'ÉQUIPEMENT, *L'aventure des laboratoires régionaux des Ponts et Chaussées. Une histoire qui débute en 1952...*, Presses de l'ENPC, 2003
- DEBIZET Gilles, *Déplacements urbains de personnes : de la planification des transports à la gestion durable de la mobilité. Mutations d'une expertise*, Thèse de doctorat, Université de Paris I, 2004.
- DUPUY Gabriel, *Une technique de planification au service de l'automobile, les modèles de trafic urbain*, Paris, Copédit, 1975.
- ETNER François, *Histoire du calcul économique en France*, Paris, Economica, 1987.
- FLONNEAU Matthieu et GUIGENO Vincent (dir.), *De l'histoire des transports à l'histoire de la mobilité ? Etat des lieux, enjeux historiographiques et perspectives de recherche*, Rennes, PUR, 2009.
- GARDON Sébastien, *Gouverner la circulation urbaine : des villes françaises face à l'automobile (années 1910 - années 1960)*, Thèse de doctorat en science politique, IEP de Lyon, 2009.
- 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 de doctorat en science politique, IEP de Lyon, 2007.
- GROSSETTI Michel et DETREZ Claude, « Sciences d'ingénieurs et sciences pour l'ingénieur. L'exemple du génie chimique », *Sciences de la Société*, n°49, 2000, p. 63-85.
- HAMELIN Fabrice (dir), *Sciences et politiques de sécurité routière. Comparaisons européennes*, Rapport final, Projet ANR-07-TSFA-002-01 ROSARINE, Paris, IFSTTAR, 2011.
- IHL Olivier, KALUSZYNSKI Martine et POLLET Gilles (dir.), *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, 2003.
- LASSAVE Pierre, *Les sociologues et la recherche urbaine dans la France contemporaine*. Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 1997.
- MASSARDIER Gilles, *Expertise et aménagement du territoire, L'Etat savant*. Paris, L'Harmattan, 1996.
- MAZOYER Harold, *Les calculs de la puissance. Socio-histoire d'une science de gouvernement : l'économie des transports (1960-1982)*, Thèse de doctorat en Science politique, IEP de Lyon, 2011.
- OFFNER Jean Marc, *L'expertise locale en transports urbains dans les années 1970. L'ère des nouveaux technocrates*, Rapport INRETS n°22, janvier 1987.
- PAYRE Renaud et VANNEUVILLE Rachel, « Les habits savants du politique », *Revue Française de Science Politique*, vol.53, n°2, 2003, p. 195-200.
- ROQUEPLO Philippe, « L'expertise scientifique entre pouvoirs politiques, administrations et opinions publiques », *Gazette nucléaire*, 1993, p. 27-31.
- SPENLEHAUER Vincent, *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*, Thèse de doctorat en science politique, Université Grenoble 2, sous la direction de François D'Arcy, 1998.
- TELLIER Thibault, « L'équipement et la décentralisation, analyses de l'enquête orale », *Pour Mémoire. L'équipement et la décentralisation (1981-1992)*, n°hors série, novembre 2009, p. 67-72.
- THOENIG Jean-Claude, *L'ère des technocrates, Le cas des ponts et chaussées*, Paris, L'Harmattan, 1987.
- TOPALOV Christian, « Sociologie d'un étiquetage scientifique : urban sociology. (Chicago, 1925) », *L'Année sociologique*, vol.58, 2008, p. 203-234.
- VADELORGE Loïc (dir.), *Gouverner les villes nouvelles. L'Etat et les collectivités locales (1960-2005)*, Paris, Manuscrit.com, 2005.
- VATIN François, *Économie de forces et production d'utilités. L'émergence du calcul économique chez les ingénieurs des Ponts et Chaussées (1831-1891)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004.