

# **Construction de la légitimité des agences de moyens le cas du fonds national suisse de la recherche scientifique (1940-2000)<sup>59</sup>**

## **1. Introduction**

### **1. 1. Les agences de moyens comme autorité scientifique**

Au sein des systèmes nationaux de recherche, les agences de moyens (par exemple, la National Science Foundation aux États-Unis, le Conseil de recherche médicale au Canada ou le Fonds national de la recherche scientifique en Suisse), appelés également « conseils subventionnaires », sont des organismes financés par les pouvoirs publics et par lesquels une partie de la recherche publique est soutenue (Braun, 1998; Godin et al., 2000). En évaluant des projets de recherche et en acceptant, ou en refusant, leur financement, ces agences de moyens interviennent non seulement sur les conditions de production scientifique, mais également sur les modalités de reconnaissance des scientifiques, à savoir leur capital symbolique et, par-là même, sur les cycles de crédibilité (Bourdieu, 1975; Latour, Woolgar, 1988; Rip, 1994). Parce qu'elles organisent une partie de la distribution des ressources matérielles et idéelles du champ scientifique, les agences de moyens peuvent être considérées comme un pouvoir institué, une expression de l'« autorité scientifique », au sens où elles sont autorisées à se prononcer sur les normes, les critères, les valeurs et autres catégories de classement qui régissent le champ scientifique. Mais d'où tirent-elles leur légitimité et comment celle-ci est-elle constituée? Telles sont les questions abordées dans cet article.

### **1.2. La construction de la légitimité des agences de moyens**

Dans le cas des agences de moyens, la question de la légitimation, c'est-à-dire les processus par lesquels ces agences sont considérées comme une autorité légitime, est d'autant plus pertinente et intéressante à étudier qu'elles occupent une position dite intermédiaire, à l'intersection du champ politique et du champ scientifique (Braun, 1998; Godin et al., 2000). Cette position est potentiellement productrice de tensions, de conflits dans la mesure où ces organismes peuvent être amenés à considérer différentes « demandes sociales »<sup>60</sup> qui remettraient en question les normes et valeurs propres au champ scientifique ou qui en

---

<sup>59</sup> Référence du chapitre: Benninghoff, M. (2004), « Construction de la légitimité des 'agences de moyens': le cas du Fonds national suisse de la recherche scientifique (1940-2000) », *Revue d'Histoire du CNRS* 11(novembre): 66-77.

<sup>60</sup> A l'instar de M. Grossetti et de ses collègues, nous considérons la « demande sociale » comme le résultat d'une interaction entre plusieurs acteurs provenant de différents champs (politique, économique, scientifique). En revanche, la question de l'importance des scientifiques dans cette construction demeure, à notre avis, une question empirique. Cf. M. Grossetti (2000).

introduiraient de nouvelles<sup>61</sup>. De même, les décisions qu'ils prennent peuvent ne pas répondre aux attentes ou demandes du politique. Ces agences de moyens doivent donc gérer une double allégeance: la première vis-à-vis des représentants politiques qui leur octroient un budget et la seconde, à l'égard des représentants scientifiques, qui non seulement bénéficient matériellement et symboliquement de leurs subsides, mais participent en tant qu'experts à l'évaluation des projets subventionnés (Rip, 2000; Godin et al., 2000; Bourdieu, 2002). Cette configuration relationnelle est potentiellement source de tension en termes de conceptions de la légitimité<sup>62</sup>. Et parce que la légitimité est liée à l'état des rapports de force et de sens entre le champ politique et le champ scientifique à un moment donné de l'histoire d'un pays, celle-ci peut être réévaluée, voire remise en question. Comme le souligne Lagroye, « la légitimité est toujours précaire » (Lagroye, 1985). Ainsi, en fonction des périodes historiques, les agences de moyens doivent faire co-exister une double légitimité: politique et scientifique. L'objectif de cet article est de rendre compte de la contingence de la légitimité des agences de moyens et d'analyser la pluralité des pratiques légitimatrices visant à asseoir leur autorité.

L'analyse de la construction de la légitimité des agences de moyens se fera donc dans une perspective diachronique et portera sur le cas du Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS)<sup>63</sup>. Cette analyse repose à la fois sur les pratiques de financement du FNS et sur son organisation. Pour ce faire, trois périodes ont été retenues: 1) les années 1950, avec la création du FNS et la mise en place de subsides en faveur de la recherche fondamentale ; 2) les années 1970, et l'élaboration de programmes nationaux en faveur de la recherche orientée ; 3) les années 1990, avec la création de pôles de recherche nationaux.

## **2. Le Fonds national suisse de la recherche scientifique<sup>64</sup>**

### **2.1. La création d'une agence de moyens en faveur de la recherche fondamentale**

La création, en Suisse, d'un Fonds national de la recherche se fit en deux temps. Une première tentative, initiée par le président de l'École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ), échoua durant la Seconde Guerre mondiale en raison d'une opposition des représentants des universités cantonales. Ceux-ci trouvaient que le projet était trop orienté

---

<sup>61</sup> Ainsi, selon H. Etzkowitz, on assisterait à une modification des normes en cours dans le champ scientifique avec, notamment, une remise en question du « désintéressement » (économique) des chercheurs dans la production et la diffusion des savoirs au profit d'une « capitalisation des savoirs », à savoir un intérêt au bénéfice économique induit par les activités de recherche. Cf. H. Etzkowitz (1997).

<sup>62</sup> Par exemple, l'opposition classique entre valeurs « intrinsèques » et « extrinsèques » à la science. Cf. S. Blume (1975).

<sup>63</sup> Pour une présentation du contexte suisse de l'encouragement de la recherche publique par l'État, voir M. Benninghoff et J.-P. Leresche (2003).

<sup>64</sup> Les données liées à la création du Fonds national suisse de la recherche scientifique proviennent de l'étude de A. Fleury et F. Joye (2002).

vers les intérêts de l'industrie, que l'EPFZ prenait trop de place dans le projet et que les sciences sociales et humaines étaient prétéritées. Après la guerre, le président de la Société helvétique des sciences naturelles, le professeur de Muralt de l'Université de Berne, reprit le projet en main. Il mit en place, au sein de cette société, une Commission dans laquelle était représenté l'ensemble des milieux académiques.

Des modèles étrangers, notamment belge, allemand, français, anglais et états-uniens, ainsi que des expériences nationales ont servi de base de discussion aux membres de cette Commission<sup>65</sup>. Un mémoire, qui rendit compte des travaux, fut mis en consultation au sein de la communauté scientifique. On y présentait les buts du Fonds national : soutenir de grands projets de recherche dans l'ensemble des disciplines ; réduire les inégalités de moyens entre l'EPFZ et les universités cantonales ; décharger le chercheur des tâches administratives ; soutenir la relève académique.

Pour ce faire, différentes formes d'aide à la recherche furent discutées : encouragement à des travaux de recherche ; aide à l'acquisition d'instruments de recherche ; création et financement d'instituts de recherche ; soutien aux associations scientifiques et académiques dans la mesure où elles favorisent la coordination ; formation des jeunes chercheurs. Il fut néanmoins précisé, en raison de la structure fédéraliste du système politique, que le Fonds national ne doit pas intervenir dans la gestion et l'organisation des universités cantonales et que son aide doit être considérée comme subsidiaire par rapport à celle des cantons.

Concernant l'organisation du Fonds national, la Commission proposa la structure suivante : un Conseil de fondation, un Conseil national de la recherche, des commissions scientifiques et une autorité de contrôle financier. La composition du Conseil de fondation était très large puisqu'on y trouvait des représentants du gouvernement fédéral, des universités, des associations scientifiques et culturelles ainsi que des représentants politiques des minorités régionales et linguistiques. Pour les historiens Antoine Fleury et Frédéric Joye, le Conseil de fondation devait être le reflet du système politique suisse et constituer « la vitrine publique du Fonds national » (Fleuri, Joye, 2002: 148), raison pour laquelle les membres de la Commission souhaitaient intégrer tous les acteurs concernés par la recherche. L'enjeu de la composition du Conseil de fondation était de sensibiliser l'opinion publique à la recherche et

---

<sup>65</sup> Lors de ces discussions, le modèle français fut rejeté car considéré comme trop bureaucratique et centralisateur pour le système politique suisse, tout comme le modèle allemand qui excluait toutes relations avec l'État. En revanche, le modèle belge, fondé sur une collaboration entre l'État, les milieux académiques et industriels, semblait être une solution envisageable. Mais ce modèle ne fut pas retenu car l'industrie ne souhaitait pas voir l'État intervenir dans le secteur privé (Ibid., p. 88-97)

de s'assurer du soutien des personnes influentes. Il a également été proposé que le Conseil national de la recherche soit composé de cinq à sept scientifiques de renommée internationale, nommés par le Conseil fédéral (gouvernement) sur proposition des trois grandes associations scientifiques nationales.

Après avoir mis en consultation au sein de la communauté scientifique une première esquisse de Fonds national, une deuxième séance de la Commission fut organisée. Les questions soulevées lors de la procédure de consultation du premier projet y furent discutées : soutien à la recherche fondamentale et/ou soutien à la recherche appliquée ; financement public et/ou financement privé ; fondation de droit privé assurant une plus grande autonomie au FNS ou de droit public lui garantissant la stabilité d'un financement à long terme. Malgré ces questions, la première esquisse fut bien accueillie par la communauté scientifique.

Lors de cette deuxième séance, on aborda le thème de la répartition des subsides. Certains représentants des universités cantonales romandes craignaient une mainmise des universités alémaniques et de l'EPFZ. Ils demandèrent qu'une partie du budget du Fonds national soit versé aux universités à l'aide d'une clef de répartition prenant en compte les disparités régionales et le caractère fédéraliste des universités cantonales. Mais cette proposition ne fit pas l'unanimité. Elle posait problème, car elle impliquait un financement des universités cantonales par la Confédération, ce qui était difficilement imaginable à cette époque.

Parallèlement aux travaux de la Commission, des discussions eurent également lieu entre quelques hauts fonctionnaires de l'administration fédérale. Pour eux, il était impensable que la Confédération s'implique financièrement sans que les autorités fédérales ne soient représentées au sein du Conseil national de la recherche. De même, la participation financière des cantons leur semblait indispensable.

En 1950, suite aux deux séances de la Commission, les universités cantonales, l'École polytechnique fédérale ainsi que les académies adressèrent un rapport au Conseil fédéral dans lequel ils demandèrent de financer la création d'un Fonds national de la recherche scientifique. Ils justifèrent la création de ce fonds de la manière suivante : retard pris par la Suisse par rapport aux autres pays ; moyens à disposition trop restreints et dispersés entre de multiples institutions ; trop peu de ressources pour la formation de la relève ; « fuite des cerveaux ».

Le but du Fonds national, tel que présenté dans ce rapport, était d'encourager la recherche scientifique en Suisse à l'aide de subventions accordées à des chercheurs qui ne peuvent

bénéficiaire d'autres aides financières. Pour ce faire, le Fonds national subventionne des chercheurs, leur verse des salaires, finance des instruments de travail et participe aux frais de publication. Il peut aussi soutenir ou créer des établissements de recherche et/ou de coordination et accorder des bourses aux jeunes chercheurs et chercheurs avancés. En revanche, l'idée d'une clef de répartition en fonction de spécificités régionales ne fut pas retenue.

C'est en 1951 que le Conseil fédéral proposa au Parlement de subventionner une fondation de droit privé sous le nom de Fonds national suisse de la recherche scientifique. Le projet fut bien reçu par les parlementaires. Ils le considéraient comme un tournant dans les relations entre la Confédération et les cantons dans le domaine universitaire. Il fut accepté sans opposition. Le Fonds national fut créé officiellement au Palais fédéral le 1<sup>er</sup> août 1952 en présence de deux conseillers fédéraux, ce qui montre la dimension politique et nationale de ce projet<sup>66</sup>.

## **2.2. La création du Fonds national: un projet national et politique**

Le Fonds national tire une partie de sa légitimité de la prise en compte, par les initiateurs du projet, des règles du jeu politique, à savoir le fédéralisme et le principe de concordance. On retrouve là une des caractéristiques des processus de constitution des agences de moyens, à savoir la prise en compte des institutions politiques. En d'autres mots, l'organisation des agences de moyens est marquée par la culture politique du pays (Rip, 1994 : 8).

C'est en effet à l'aune du « principe de concordance » que la structure du Fonds national a été constituée et pensée<sup>67</sup>. Ainsi, la composition du Conseil de fondation traduit les forces en présence au sein du système politique suisse<sup>68</sup>. Il s'agissait d'impliquer l'ensemble des groupes d'intérêt au projet de Fonds national et à ses objectifs afin de rendre légitime un tel projet. De même, cette structure « intégrative » devait permettre d'éviter un recours systématique aux instruments de la démocratie directe, comme le référendum, provoqué par les groupes d'intérêt ayant une capacité référendaire (Fleury, Joye, 2002: 148), pour combattre des projets de loi en faveur de la recherche.

---

<sup>66</sup> Le 1<sup>er</sup> août est la date de la Fête nationale suisse et le Palais fédéral est le lieu où siège le Parlement.

<sup>67</sup> La concordance constitue une règle non écrite qui implique l'intégration des différents groupes d'intérêts au sein de l'État et lors des processus de décision. Une telle pratique doit permettre le maintien d'un ordre politique (« cohésion nationale », « paix sociale », etc.) et la création d'un compromis politique entre les groupes d'intérêts les plus puissants du pays.

<sup>68</sup> En 1952, le Conseil de fondation était composé de la manière suivante : 1 président (représentant scientifique), 2 vice-présidents (un représentant académique, un représentant politique), 29 membres : dont 15 représentants scientifiques (hautes écoles + académies), 6 représentants de la Confédération (Parlement et administration fédérale), 2 représentants des autorités cantonales, 6 représentants de la culture et de l'économie.

La création du Fonds national prit également en considération une autre règle du jeu politique : le fédéralisme. On l'a vu, le premier projet échoua parce qu'il émanait d'un représentant de l'École polytechnique fédérale de Zurich et qu'il ne prenait pas assez en compte les intérêts scientifiques des universités cantonales. Et c'est parce que l'initiative est venue d'un représentant d'une université cantonale, bien intégré dans différentes associations scientifiques et académiques, que le deuxième projet aboutit et permit la création d'un Fonds *national* de la recherche. Dans cette même logique, la création de commissions scientifiques du Fonds national au sein des universités cantonales pour l'allocation des bourses pour jeunes chercheurs est aussi une manière de prendre en considération les universités *cantonales* dans ce projet fédéral.

Mais la forme que prit le projet de Fonds national ne s'explique pas seulement par le respect, implicite ou pas, des règles du jeu politique (concordance et fédéralisme). Comme le soulignent les historiens Antoine Fleury et Frédéric Joye, la représentation de la science, telle qu'exprimée par les politiciens lors des débats parlementaires, explique aussi l'accueil favorable que reçut le projet dans la mesure où une telle représentation contribue à la constitution d'une « identité nationale ». Ainsi, le conseiller fédéral Etter estimait que la science participe en tant que « production intellectuelle » à la « défense spirituelle » de la Suisse et à la construction d'une « identité nationale » (ibid., 1983).

Finalement, le Fonds national tire également sa légitimité de la prise en compte des intérêts pluriels des milieux scientifiques, que se soit dans les pratiques de financement (subsidés en faveur de la recherche libre dans l'ensemble des disciplines scientifiques, bourses en faveur de la relève, etc.) ou dans la composition du Conseil de la recherche (présence majoritaire de scientifiques).

### **3. Les programmes nationaux de recherche**

#### **3.1. La mise en place d'un instrument en faveur de la recherche orientée**

Le contexte politique des années 1960-1970 n'est pas celui des années 1950. À la fin des années 1960 et au début des années 1970 des parlementaires de partis bourgeois remirent en cause l'utilité de la recherche fondamentale et demandèrent une concentration des ressources, une définition claire des priorités et une meilleure coordination de la recherche. De même, suite aux manifestations estudiantines, les universitaires furent montrés du doigt et fortement critiqués. Traduisant cette remise en question de la science, plusieurs projets législatifs initiés

par la Confédération allaient échouer en votation populaire ou lors de la phase pré-parlementaire<sup>69</sup>.

Ainsi, le climat politique autour de la politique scientifique menée par la Confédération se détériora au début des années 1970. Avec une polarisation des débats et des réactions fédéralistes des cantons et des représentants universitaires, la « démocratie de concordance » était malmenée, tout comme l'était le compromis autour de la promotion de la recherche qui avait permis la création du FNS. On assiste donc à un double mouvement: d'une part, une remise en question de la légitimité de l'État fédéral à intervenir dans le domaine de l'éducation supérieure et de la recherche ; de l'autre, une remise en question de l'« utilité » de la recherche fondamentale et, par-là même, du Fonds national.

Ce contexte sociopolitique et économique<sup>70</sup> n'allait donc pas être sans effets sur les relations entre les autorités fédérales et le Fonds national. La première intervention vint du Conseil suisse de la science (CSS), organe consultatif du Conseil fédéral, qui proposa dans son rapport sur la recherche de 1973 la création de « centres de gravité » et suggéra au Conseil fédéral de soutenir plus fortement la recherche orientée. Concrètement, le CSS formula l'idée d'un deuxième Fonds national destiné à la recherche orientée. Avec un tel projet, le CSS délégitimait d'une certaine manière le Fonds national et ses actions en faveur de la recherche fondamentale. Ce dernier se devait de réagir. Il le fit dans sa requête de financement au Conseil fédéral pour la période budgétaire 1975-1979. Conscient de la situation politique et économique extrêmement tendue et peu propice à une demande d'augmentation de fonds en faveur de la recherche fondamentale, le FNS proposa l'idée de promouvoir une recherche plus orientée vers des problèmes dits de société à l'aide de programmes nationaux de recherche (PNR). Cette proposition ne fit pas l'unanimité au sein du Fonds national, mais elle devait lui permettre de réagir aux pressions sociales et politiques et d'éviter ainsi d'être remis en question<sup>71</sup>.

La requête du Fonds national fut expertisée par le CSS. Celui-ci était d'avis que le FNS devait jouer un rôle accru dans la promotion d'une recherche orientée. Mais il souligna également

---

<sup>69</sup> Il s'agit des bases légales suivantes : nouvelle loi sur les EPF, révision de lois universitaires cantonales, planification de nouvelles hautes écoles, nouvel article constitutionnel sur l'éducation, révision de la loi sur l'aide aux universités.

<sup>70</sup> Les années 1970 sont également marquées par le double choc pétrolier qui conduisit à un plus grand contrôle politique des dépenses de la Confédération dans tous les domaines dont celui de la recherche et de la formation supérieure.

<sup>71</sup> C'est en ces termes que des experts, quelques années plus tard, ont analysé cette situation. Cf. Office fédéral de l'éducation et de la science, *Expertise des Programmes nationaux de recherche. Rapport du groupe d'experts pour l'Office fédéral de l'éducation et de la science*, Berne, 1994.

que cet objectif impliquait de nouvelles méthodes de travail pour le FNS, de nouvelles compétences et une adaptation de ses structures. De plus, bien qu'il encouragea la promotion d'une recherche orientée, le CSS demanda au Conseil fédéral que cette promotion ne se réalise pas au détriment de la recherche fondamentale. Ainsi, faisant fi du contexte politique et économique, le CSS proposa au Conseil fédéral une augmentation bien plus substantielle du budget du FNS que celle demandée par ce dernier.

Le Conseil fédéral présenta la requête du Fonds national pour son budget quadriennal 1975-1979 au Parlement. Il fit sienne l'idée de programmes nationaux. En revanche, il estima qu'une fondation privée ne pouvait gérer de tels programmes sans l'approbation des autorités politiques. De même, il rejeta la proposition du CSS d'augmenter substantiellement le budget du Fonds national, ainsi que d'allouer un budget particulier aux programmes nationaux de recherche. Il ne proposa que 10 % du budget du Fonds national soit à sa disposition pour des Programmes de recherche orientée. Le Parlement alla encore plus loin que le Conseil fédéral puisqu'il demanda que 12 % du budget du FNS soient attribués aux programmes nationaux de recherche et que la proposition budgétaire du Conseil fédéral soit réduite de 10 %. À la suite de ces débats parlementaires, le Fonds national se retrouva avec un budget inférieur de 5 % à celui de l'année précédente, alors même que ses activités allaient radicalement s'accroître avec l'introduction des PNR. Le Fonds national sortit donc affaibli de ces débats parlementaires sur le budget pour les années 1975-1979.

Si l'idée de mettre en place un tel instrument pour promouvoir la recherche orientée était largement acceptée, l'objectif de ces programmes restait vague. Les programmes nationaux de recherche avaient pour but la réalisation de recherches « nécessaires » à l'accomplissement des activités de l'État. De même, ils devaient « aboutir en l'espace de 5 ans environ à des résultats susceptibles d'être mis en valeur dans la pratique ». Cette indétermination allait satisfaire toutes les attentes : davantage de fonds pour les universités ; des programmes d'encouragement pour le Conseil suisse de la science ; le développement de recherches au sein de l'administration fédérale ; une meilleure concentration de la recherche, etc. Le caractère indéterminé de ces programmes leur procurait une certaine légitimité politique puisque « chaque groupe de pression pouvait espérer réaliser un jour ou l'autre son propre programme national » (ibid.)

Lors des débats aux Chambres fédérales, les parlementaires avaient déjà formulé une série de propositions de thèmes. Mais c'est dans les couloirs du Parlement que les débats firent rage entre le Fonds national, le CSS et l'Office fédéral de l'éducation et de la science autour de la

définition des thèmes de recherche. Le CSS considérait qu'une telle activité était de sa compétence en raison de la dimension politique de ces programmes. Pour sa part, le Conseil fédéral estimait que les thèmes devaient être déterminés par l'administration fédérale. Le FNS revendiqua également sa part. Finalement, c'est le Département fédéral de l'intérieur qui décida de leur orientation, en collaboration avec les autres départements de la Confédération, le CSS et le FNS. Si, dans la première série, les programmes retenus furent choisis par le Fonds national, par la suite, les thèmes des programmes furent de plus en plus dictés par les différents ministères ou offices de l'administration fédérale<sup>72</sup>.

Afin de pouvoir exécuter ces programmes nationaux de recherche, le Fonds national créa une 4<sup>e</sup> division au sein du Conseil de la recherche<sup>73</sup>, qui fut composée de 12 membres, dont 6 étaient directement nommés par le Conseil fédéral, alors que les 6 autres l'étaient par le Conseil de fondation. La nomination des membres de cette nouvelle division ne se fit pas sans difficulté. D'une part, parce que les chercheurs étaient réticents à en faire partie, considérant cette division comme trop dépendante du pouvoir politique et soutenant une recherche de « deuxième catégorie ». D'autre part, parce que la nomination reposait sur des critères politiques impliquant des équilibres linguistiques, disciplinaires et institutionnels. Finalement, la division fut constituée de représentants de la communauté scientifique, de l'administration fédérale, de l'industrie et des autorités politiques cantonales<sup>74</sup>. Au total, le Conseil de la recherche fut à cette époque composé de 60 membres dont 14 étaient nommés directement par le Conseil fédéral, alors que les 46 autres membres l'étaient par le Conseil de fondation.

### **3.2. Les programmes nationaux de recherche: gain de légitimité et perte d'autonomie**

Au début des années 1970, il y a une demande politique, que l'on peut observer dans différents pays européens, en faveur d'une recherche plus « finalisée », plus « orientée » (Gibbons, 1994 ; Elzinga, Jamison, 1995). Ces demandes sont également relayées et légitimées, dès la fin des années 1960 et au début des années 1970, par les premiers rapports de l'OCDE. En terme de représentation, on assiste avec les années 1970 à un changement paradigmatique de la promotion de la recherche. Alors que jusqu'alors on croyait que la recherche libre allait constituer un moteur de la prospérité économique et du développement

---

<sup>72</sup> Concernant le choix des thèmes des différents programmes nationaux de recherche, c'est-à-dire la construction d'une « demande sociale », voir G. Latzel, *Prioritäten der schweizerische Forschungspolitik im internationalen Vergleich. Die Nationalen Forschungsprogramme*, Bern, Haupt, 1979, ainsi que les annexes du rapport de l'Office fédéral de l'éducation et de la science, *Expertise des Programmes nationaux de recherche...*, op. cit.

<sup>73</sup> Les divisions I (sciences sociales et humaines), II (mathématiques, sciences naturelles et de l'ingénieur) et III (biologie et médecine) sont destinées à la recherche libre et ont été mises en place en 1963.

<sup>74</sup> À ce sujet, voir G. Latzel, *Prioritäten der schweizerische Forschungspolitik...*, op. cit., p. 145.

culturel, social et intellectuel du pays, la crise politique, sociale et économique remet en question ces croyances, ces représentations et le modèle linéaire de l'innovation qui les sustentait<sup>75</sup>. À rebours de ce modèle, les autorités politiques souhaitaient un plus grand contrôle sur l'encouragement de la recherche par le Fonds national, en définissant par exemple les domaines de la recherche sur lesquels les scientifiques doivent travailler. Sans remettre complètement en question la recherche libre, on introduisit l'idée d'une recherche orientée par des demandes politiques. Les pratiques du Fonds national furent en partie remises en cause. Contraint de réagir, s'il entendait poursuivre ses activités de soutien à la recherche libre, le Fonds national prit en compte cette demande politique en mettant en place un nouvel instrument de financement de la recherche qui devait lui permettre de retrouver sa légitimité auprès des représentants politiques et économiques.

On retrouve là, une des caractéristiques du champ scientifique, à savoir sa capacité à traduire sous une forme spécifique les demandes externes (Bourdieu, 1997). Néanmoins, il convient de se demander dans quelle mesure les programmes nationaux de recherche constituent une réponse scientifique à une demande politique. Car force est de constater que ces programmes introduisent de nouvelles normes d'évaluation de l'excellence scientifique (utilité sociale, économique ou politique d'un projet de recherche), que l'évaluation des projets n'est plus exclusivement réalisée par des scientifiques, que les objets de recherche sont proposés, entre autres, par les services de l'administration fédérale et que c'est ensuite l'Office fédéral de l'éducation et de la science qui trie et sélectionne les projets de programme. *A contrario*, on peut arguer que l'institutionnalisation de programmes nationaux de recherche et la création d'une division IV au sein du Fonds national a soulagé la recherche libre de la pression du politique, puisque toutes les attentions politiques se concentraient dorénavant sur les Programmes nationaux de recherche. De même, avec ces programmes de recherche, certains ont considéré que le budget du Fonds national passerait plus facilement la rampe du Parlement et que l'activité du FNS ne serait plus remise en question.

Avec la création des programmes nationaux de recherche, on constate à quel point les pratiques légitimatrices sont constitutives des relations de pouvoir et participent en cela à la transformation des rapports de force (Lagroye, 401). Ainsi, la création de programmes nationaux de recherche et d'une nouvelle division au sein du Conseil de la recherche renforça, certes, la légitimité politique du Fonds national, mais au détriment de sa légitimité

---

<sup>75</sup> Pour une présentation des différents modèles de l'innovation, cf. M. Benninghoff et R. Ramuz, « Transformation de l'action de l'État dans le domaine de la recherche : le cas de la Suisse et de la France (1980-2000) », *Cahiers de l'Observatoire*, n° 7, Ecublens, EPFL-OSPS, 2002.

scientifique. Dès lors, l'introduction d'une nouvelle pratique légitimatrice signifie certes un renforcement de la légitimité du Fonds national, mais également une modification de l'état des rapports de force et donc un repositionnement du Fonds national dans l'espace de la politique de la recherche.

#### **4. Les pôles de recherche nationaux<sup>76</sup>**

##### **4.1. La création d'un instrument en faveur de la recherche « stratégique »**

À l'instar d'autres institutions chargées de soutenir la recherche, le Département fédéral de l'intérieur décida, au début des années 1990, de faire évaluer par des experts étrangers les activités du FNS. Dans leur rapport, les experts soulignèrent que certains milieux avaient tendance à instrumentaliser le FNS à des fins politiques, économiques ou sociales. Pour remédier à cette dérive, ils recommandèrent au FNS de développer sa propre stratégie en matière de promotion de la recherche et l'encouragèrent à accroître son potentiel de réflexion critique sur la science et à intervenir plus activement dans le débat sur l'orientation de la politique scientifique (OFES, 1994).

Les suggestions du groupe d'experts ne restèrent pas lettre morte, puisque l'une des préoccupations du Fonds national fut, au début des années 1990, son engagement en matière de politique scientifique. À cette fin, le bureau du Conseil de la recherche du FNS institua en 1994 un organe de réflexion interne, le Groupe informel de problèmes stratégiques (Grips), dans lequel siégèrent des scientifiques.

Le Grips rédigea un rapport faisant l'état des forces et des faiblesses des deux principaux instruments en faveur de la recherche orientée : les programmes nationaux de recherche et les programmes prioritaires de recherche<sup>77</sup>. Pour le Fonds national, l'enjeu de cette discussion sur la recherche programmatique était double : d'une part, il s'agissait d'anticiper la prochaine période de financement et de proposer au Parlement une alternative aux programmes prioritaires de recherche qui touchaient à leur fin ; d'autre part, le FNS ne souhaitait plus se faire imposer par les instances politiques des instruments de financement de la recherche, comme cela avait été le cas avec les programmes nationaux de recherche et les programmes

---

<sup>76</sup> Les données de cette étude de cas proviennent d'une recherche que nous avons menée sur la transformation des politiques de recherche en Europe : D. Braun, M. Benninghoff, R. Ramuz et J.-P. Leresche, *Learning Capacities in Public-Funded Research Systems*. Rapport final, FNS, Lausanne, IEPI-UNIL, OSPS-EPFL, 2003. Le rapport est disponible à l'adresse suivante :

<http://osps.epfl.ch/Fra/Recherche/Resources/ExplainingChange1a.pdf>

<sup>77</sup> Les programmes nationaux de recherche ont comme finalité la production de connaissances nécessaires à la résolution de problèmes de société, alors que les programmes prioritaires de recherche, institués par le Conseil des Écoles polytechniques fédérales au début des années 1990, visaient à renforcer des domaines de recherche considérés comme stratégiques par la Confédération à l'aide de centres de compétence interdisciplinaires. Cf. M. Benninghoff et J.-P. Leresche, *La Recherche, affaire d'État, op. cit.*

prioritaires de recherche. Il ne voulait plus se faire instrumentaliser par les autorités politiques ou par l'administration fédérale, mais souhaitait imposer sa propre vision de l'encouragement de la recherche. C'est à ces fins que le FNS suggéra de remplacer les programmes prioritaires de recherche par un nouvel instrument programmatique. En s'appuyant sur les expériences allemandes et états-uniennes ainsi que sur les expériences nationales dans le domaine de la recherche programmatique, il proposa la création de pôles de recherche nationaux.

L'objectif de ces pôles de recherche était d'institutionnaliser, sur le long terme, plusieurs réseaux interdisciplinaires d'instituts de recherche autour de thèmes considérés comme « d'importance stratégique » pour la Suisse, en impliquant financièrement les universités cantonales et les écoles polytechniques fédérales. Cet instrument n'est donc pas fondamentalement différent des programmes prioritaires de recherche. En terme de recherche, l'idée des pôles est de mieux ancrer ces centres de compétences et leur réseau, au sein de la communauté scientifique, d'une part, en leur donnant une plus grande latitude dans la définition des thèmes de recherche et, d'autre part, au sein des hautes écoles en les obligeant à participer au financement des centres de compétences qu'elles domicilient. Bien que désireux de renverser également le rapport entre recherche orientée et recherche libre, le FNS dut, avec ce nouvel instrument, privilégier la recherche finalisée, c'est-à-dire qu'il dut proposer des thèmes pouvant intéresser le politique, puisque c'est ce dernier qui allait, *in fine*, sélectionner les pôles de recherche.

Le projet du Fonds national rencontra, dans un premier temps, quelques résistances, notamment de la part du CSS et du Conseil des écoles polytechniques fédérales, c'est-à-dire de ceux qui avaient lancé et soutenu les programmes prioritaires de recherche. Les reproches avancés concernaient les points suivants: opportunité de réformer les programmes prioritaires, signification des « pôles de recherche », transferts des résultats, critères politiques dans la sélection des pôles de recherche, nature des thèmes abordés, durée et montant du financement, implication des hautes écoles et rôle du FNS.

Malgré ces critiques, le groupe de réflexion du FNS continua ses séances de travail et affina son projet. Il procéda également à une large consultation des acteurs concernés par la politique scientifique et en informa la Conseillère fédérale en charge des affaires scientifiques. De même, conscient de l'importance du soutien du Parlement, le Fonds national approcha certains parlementaires proches des milieux scientifiques et les informa du projet.

Au printemps 1999, le nouveau secrétaire d'État à la science et à la recherche présenta, dans un document programmatique, sa vision de ce que devrait être le « paysage des hautes écoles », en formulant notamment l'idée d'un « réseau de hautes écoles suisses » (Kleiber, 1999). La mise en œuvre d'une telle idée passerait, selon le secrétaire d'État, par la création de « centres de compétences ». Cet instrument devait lui permettre de réorganiser l'ensemble du système des hautes écoles suisses (ibid). Le projet du Fonds national ne pouvait pas mieux tomber pour le secrétaire d'État. Il en discuta au sein d'un groupe d'experts pour finalement le faire sien.

Après une procédure de consultation, le Conseil fédéral, sur proposition du secrétaire d'État, présenta le projet devant les Chambres fédérales dans le cadre de son « Message » relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pour les années 2000 à 2003. Le Parlement accepta ce nouvel instrument de financement de la recherche qui sera géré par le Fonds national.

L'objectif de ce programme, tel que présenté lors de la mise au concours, était le suivant : promouvoir la recherche de haut niveau, maintenir et consolider la position de la Suisse dans des domaines stratégiquement importants pour le politique, relier entre eux la recherche fondamentale, le transfert de savoir et de technologie et la formation. De même, le programme visait à optimiser la répartition des tâches entre les institutions de recherche, à promouvoir la collaboration entre les institutions académiques et les secteurs publics et privés, à encourager l'interdisciplinarité et les approches novatrices au sein des disciplines et à promouvoir la relève académique et, en particulier, la place des femmes au sein de celle-ci. Chaque pôle est composé d'un « centre de compétence » (institut de recherche responsable du pôle) qui dirige et coordonne un réseau d'instituts de recherche (publics ou privés) travaillant sur le long terme (12 ans) autour d'un même thème de recherche. Le financement de ces pôles repose sur une base contractuelle, impliquant des procédures d'évaluation « ex post » du travail effectué par les chercheurs.

L'élaboration de ce nouvel instrument modifia également la structure du Fonds national et sa division IV destinée à la recherche programmatique. Cette division fut réorganisée en deux sections : la première en faveur des programmes nationaux de recherche et la seconde destinée aux pôles de recherche nationaux. Au sein de cette section, on trouve des scientifiques désignés par le Fonds national ainsi que deux représentants de l'administration fédérale ayant un statut « d'observateur ».

La révision, en 2002, de ses statuts renforça l'autonomie du Fonds national à l'égard du politique. Dorénavant, il n'y aura plus de représentants politiques et administratifs de la Confédération au sein du Conseil de la recherche du Fonds national. En revanche, la représentation politique au Conseil de fondation fut renforcée. Sur les 50 membres, 20 proviennent désormais des milieux économiques et politiques et sont nommés par le Conseil fédéral, alors que les milieux scientifiques se partagent les 30 sièges restants. On assiste donc à une plus nette séparation que par le passé entre la partie politique et stratégique du Fonds national (le Conseil de fondation) et la partie scientifique (le Conseil de la recherche).

#### **4.2. Les pôles de recherche nationaux: un repositionnement du Fonds national**

La création d'un tel instrument s'explique par un certain nombre de facteurs. Tout d'abord, le Fonds national ne voulait plus se faire imposer des pratiques de financement comme cela avait été le cas avec les programmes nationaux de recherche. En mettant en place une structure de réflexion en son sein (le Grips), il se donna les moyens de définir sa propre politique de recherche, dont le programme « pôles de recherche nationaux » est l'un des résultats. La création de cet instrument peut aussi s'expliquer par les rapports de force existant entre le Conseil des écoles polytechniques fédérales et le Fonds national, dont l'enjeu est le type de recherche à soutenir (fondamental versus appliqué). Le FNS sortit renforcé de cette lutte et plus légitime. Il n'en demeure pas moins que les pratiques du Fonds national s'inscrivent dans le contexte socio-économique et politique des années 1990, peu favorable à la promotion d'une recherche libre et fondamentale. Si le FNS entendait obtenir des crédits supplémentaires auprès des parlementaires, il devait pour cela proposer un nouveau programme de recherche pouvant convenir aux représentants politiques. Ainsi, même si le Fonds national semble avoir augmenté sa marge de manœuvre dans la définition de sa politique de recherche, il n'en demeure pas moins qu'il est contraint de prendre en considération les attentes politiques, parfois même avant que celles-ci ne soient formulées. La création des pôles de recherche illustre bien les tensions en terme de mode de légitimité auxquelles le FNS doit faire face et qui sont liées à sa position sociale et au contexte politique des années 1990.

#### **5. Conclusion**

L'étude des pratiques du Fonds national et de son organisation a pour objectif de rendre compte, dans une perspective diachronique, de la manière dont cette agence de moyens, en tant qu'autorité scientifique, a acquis une légitimité, en considérant notamment sa position à l'intersection du champ politique et du champ scientifique.

Les trois périodes étudiées ont montré que les pratiques légitimatrices sont constitutives des relations de pouvoir et participent en cela à la transformation des rapports de force entre le champ scientifique et le champ politique. De manière idéal-typique, on peut décrire l'évolution des pratiques du Fonds national et de son organisation de la manière suivante<sup>78</sup>.

Durant les années 1950-1960, l'état des rapports de force et de sens est favorable aux représentants du champ scientifique, ce qui explique que le Fonds national adopte dans ses pratiques de financement les valeurs et normes scientifiques et soutient exclusivement une recherche fondamentale et libre<sup>79</sup>. De même, les scientifiques sont largement représentés au sein du Conseil de la recherche du Fonds national. Néanmoins, ce projet, désireux de dépasser les frontières cantonales et épistémiques, impliqua l'aide de l'État fédéral. Dès lors, le projet devint politique et le processus par lequel le Fonds national fut élaboré s'appuya sur les règles du système politique suisse, à savoir la concordance et le fédéralisme. Ces éléments de la culture politique se retrouvent également dans l'organisation du Fonds national, puisque les groupes d'intérêts ont été intégrés au Conseil de fondation. Ainsi, dès sa création, le Fonds national a été marqué du sceau d'une double légitimité : scientifique et politique. L'autorité scientifique du Fonds national émana à la fois du pouvoir que l'État fédéral lui a attribué et de celui de la communauté scientifique.

Durant les années 1970, les rapports entre les acteurs du champ scientifique et ceux du champ politique se modifient en faveur de ces derniers. Remis en question par certains parlementaires, le Fonds national élaborera, suite à une proposition du Conseil suisse de la science, un instrument en faveur de la recherche orientée. Cette nouvelle pratique de financement lui permit de regagner une légitimité auprès des représentants politiques. Cette mesure se fit, dans un premier temps, aux dépens de la recherche libre et des normes régissant le champ scientifique. Dans ce contexte, les programmes nationaux de recherche du FNS peuvent être interprétés comme « le bras prolongé de l'État » (Urbach, 2003 : 7), dans la mesure où ils traduisent des « demandes » politiques de l'État et de ses agents. De même, au niveau de l'organisation du Fonds national, les représentants politiques font leur apparition au sein du Conseil de la recherche et de sa nouvelle division (IV) destinée à la gestion des

---

<sup>78</sup> Cette typologie différencie trois types d'agence de moyens : a) autonome, b) dépendante du politique, c) dépendante des scientifiques. Cf. A. Rip, « *The Republic of Science...* », *op. cit.* ; D. Braun, « *The Role of Funding Agencies...* », *op. cit.* ; D. Urbach, « Overhead et financement de la recherche. Quelques éléments », *Cahiers de l'Observatoire*, n° 9, 2003, Ecublens, EPFL-OSPS.

<sup>79</sup> Ce soutien « distant » et non interventionniste du politique sur la définition des normes régissant le champ scientifique ne signifie pas pour autant que le politique ne considère pas la science comme pouvant être « utile ».

programmes nationaux de recherche. Si la légitimité politique fut renforcée, cela se fit au dépend de la légitimité scientifique.

Finalement, durant les années 1990, on assiste à une professionnalisation du Fonds national, notamment avec un renforcement de son secrétariat central et la mise en place d'un groupe de réflexion stratégique, composé pour l'essentiel de scientifiques. Une telle structure doit offrir au FNS une plus grande emprise sur la définition des problèmes traités par les acteurs de la politique de la recherche (recherche programmatique, encouragement des femmes, relève académique, etc.). En cela, un tel groupe constitue une ressource supplémentaire pour le FNS dans les rapports (de force et de sens) qu'il entretient avec les représentants politiques et/ou avec d'autres acteurs de la politique de la recherche et doit lui permettre de mieux défendre ses intérêts. Une telle réorganisation devait permettre au Fonds national de mieux prendre en considération les demandes et préoccupations des scientifiques. C'est ce qu'il fit en partie avec l'élaboration des pôles de recherche nationaux, dans la mesure où les chercheurs ont eu une grande marge de manœuvre dans la définition des thèmes de recherche abordés. Ainsi, on a pu observer que durant cette période, le secrétariat du Fonds national chercha à renforcer sa légitimité auprès des acteurs du champ scientifique (en les intégrant dans un groupe de réflexion) et, par-là même, d'accroître son indépendance par rapport au politique.

La distinction de trois périodes n'implique pas des moments de rupture avec des pratiques antérieures. Au contraire, ces pratiques plurielles de financement ont plutôt tendance à co-exister et à se compléter, plutôt qu'à s'annuler. Avec un tel découpage historique, il ne s'agit donc pas de privilégier une perspective évolutionniste des pratiques de financement du Fonds national, mais bien plutôt de souligner les déplacements, notamment en terme de modes de légitimation, qui ont eu lieu lors de ces 50 dernières années. Ces déplacements traduisent une recomposition des configurations relationnelles entre le champ scientifique et le champ politique, objectivée par la mise en place de nouveaux instruments de financement de la recherche et par une réorganisation du Fonds national. Néanmoins, ces déplacements (notamment ceux des années 1970) sont relativement peu importants, dans la mesure où les scientifiques sont toujours fortement présents au sein du Fonds national et qu'une très grande partie des instruments de financement repose sur des critères d'excellence scientifique et d'originalité<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Les subsides de recherche alloués par les divisions I-III (recherche libre) représentent environ 80 % de la totalité des subsides accordés à des projets de recherche par le FNS.

Enfin, la comparaison des trois périodes montre également l'importance des expériences passées dans les pratiques quotidiennes. Ainsi, on ne peut comprendre dans leur totalité les décisions prises par le Fonds national dans le cadre de l'élaboration des pôles de recherche nationaux sans prendre en considération « l'histoire » de la recherche programmatique et, notamment, la création des programmes nationaux de recherche et celle des programmes prioritaires de recherche. Ce passé présent (historicité) est d'autant plus saillant s'il a été indexé, archivé, problématisé et objectivé dans des ouvrages, rapports et autres textes<sup>81</sup>. Cette mémoire réactivée, à l'exemple des rapports d'évaluation des programmes nationaux de recherche et des programmes prioritaires de recherche, constitue dès lors une ressource matérielle et symbolique que le Fonds national utilisa pour légitimer l'élaboration des pôles de recherche nationaux. Ainsi, la temporalité ou l'expérience du passé, lorsqu'elle est convoquée comme source de légitimation, participe à la constitution de l'ordre politique qui structure les relations sociales entre les acteurs impliqués dans l'encouragement de la recherche<sup>82</sup>.

## **Bibliographie**

Benninghoff, M., Leresche, J.-P. (2003), *La recherche, affaire d'État : enjeux et luttes d'une politique fédérale des sciences*, Lausanne, PPUR (Coll. « Le Savoir Suisse »).

Benninghoff, M., Ramuz, R. (2002), « Transformation de l'action de l'État dans le domaine de la recherche : le cas de la Suisse et de la France (1980-2000) », *Cahiers de l'Observatoire*, n° 7, Ecublens, EPFL-OSPS.

Blume, S. (1975), « D'une perspective "extrinsèque" en sociologie des sciences », *Sociologie et sociétés*, VII(1): 9-28.

Bourdieu, P. (1975), « La spécificité du champ scientifique et les conditions sociales du progrès de la raison », *Sociologie et sociétés*, 7(1): 91-117

Bourdieu, P. (1997), *Les usages sociaux de la science. Pour une sociologie clinique du champ scientifique*, Paris, INRA.

Bourdieu, P. (2002), *Science de la science et réflexivité*, Paris, Raisons d'agir.

---

<sup>81</sup> À ce sujet, voir C. Limoge, A. Cambrosio et D. Pronovost, « La politique scientifique comme représentation construite en contexte bureaucratique : le cas de "à l'heure des biotechnologies" », *Recherches sociographiques*, vol. XXXII, n° 1, 1991, p. 69-82.

<sup>82</sup> Sur la question de la référence au passé, voir l'article de J.-P. Heurtin et D. Trom, « L'expérience du passé », *Politix*, n° 39, 1997, p. 7-16.

- Braun, D. (2000), « The role of funding agencies in the cognitive development of science », *Research Policy*, 24: 807-821
- Braun, D., Benninghoff, M., Ramuz, R., Leresche, J.-P. (2003), *Learning Capacities in Public-Funded Research Systems*. Rapport final, FNS, Lausanne, IEPI-UNIL, OSPS-EPFL. <http://osps.epfl.ch/Fra/Recherche/Resources/ExplainingChange1a.pdf>
- Elzinga, A., Jamison, A. (1995), « Changing Policy Agendas in Science and Technology », in S. Jasanoff *et al.* (éds.), *Handbook of Science & Technology Studies*, Beverly Hills, Sage, p. 572-597.
- Etzkowitz, H. (1997), « The Entrepreneurial University and the Emergence of Democratic Corporatism », in H. Etzkowitz et L. Leydesdorff (éds.), *Universities and the global knowledge economy. A triple helix of university-industry-governement relations*, Londres, Pinter, pp. 141-152.
- Fleury A., Joye, F. (2002), *Les Débuts de la politique de la recherche en Suisse. Histoire de la création du Fonds national suisse de la recherche scientifique 1934-1952*, Genève: Droz.
- Gibbons, M. *et al.*, (1994), *The New Production of Knowledge. The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*, Londres: Sage.
- Godin, B. *et al.*, (2000), « Des organismes sous tension : les conseils subventionnaires et la politique scientifique », *Sociologie et sociétés*, 32(1): 17-42.
- Grossetti, M. (2000), « Sciences et demandes sociales au tournant du siècle », *Sciences de la société*, 49: 3-10.
- Heurtin, J.-P., Trom, D. (1997), « L'expérience du passé », *Politix*, 39: 7-16.
- Kleiber, C. (1999), *Pour l'Université*, Berne.
- Lagroye, J. (1985), « La légitimation », in M. Grawitz et J. Leca (éds.), *Traité de science politique*, vol. 1, Paris, PUF.
- Latour, B., Woolgar, S. (1988), *La Vie de laboratoire. La production des faits scientifiques*, Paris, La Découverte
- Latzel, G. (1979), *Prioritäten der schweizerische Forschungspolitik im internationalen Vergleich. Die Nationalen Forschungsprogramme*, Bern, Haupt,

Limoge, C. Cambrosio, A. Pronovost, D. (1991), « La politique scientifique comme représentation construite en contexte bureaucratique : le cas de “à l’heure des biotechnologies” », *Recherches sociographiques*, XXXII(1): 69-82.

Office fédéral de l’éducation et de la science (1994), *Expertise des Programmes nationaux de recherche. Rapport du groupe d’experts pour l’Office fédéral de l’éducation et de la science*, Berne.

Rip, A. (1994), « *The Republic of Science in the 1990s* », *Higher Education*, 28: 3-23

Urbach, D. (2003), « Overhead et financement de la recherche. Quelques éléments », *Cahiers de l’Observatoire*, n° 9, 2003, Ecublens, EPFL-OSPS.

