

Influences et innovations politiques : les think tanks (perspective historique)

par Xavier Carpentier-Tanguy

Docteur en histoire contemporaine, chercheur au Centre Marc Bloch (Berlin), GSPE-PRISME UMR 701.

La complexité du processus décisionnel de l'Union européenne favorise les entreprises d'influence. En la matière, la recherche s'est principalement focalisée sur le rôle joué par des organismes spécifiques comme les O.N.G ou par les groupes d'intérêts, dans une perspective sociologique, historique et/ou politique. Pour de nombreux professionnels les think tanks doivent aujourd'hui être considérés comme des acteurs particulièrement importants dans la mise en oeuvre des politiques publiques. Si leur nombre croît fortement en Europe leurs rôle et fonctionnement demeurent peu connus. C'est pourquoi il nous paraît particulièrement intéressant d'analyser le rôle naissant de ces nouveaux acteurs nationaux et supranationaux dans le processus décisionnel de l'Union européenne. Sont-ils en capacité d'introduire et de soutenir des réflexions alternatives dans le champ politique européen ? Comment et dans quelle mesure contribuent-ils à la réalisation d'un espace commun de la recherche ? Leurs travaux permettent-ils d'améliorer le processus démocratique de l'Union ?

Ce dossier commence par une présentation historique.

Un nouveau rêve traverse l'espace politique européen tel qu'il est perçu en France mais aussi dans de nombreux autres pays européens. Un rêve où les élites se retrouvent et travaillent de concert. Un rêve où les hommes politiques, les universitaires, les intellectuels, les syndicalistes et les chefs d'entreprises réfléchissent ensemble aux défis du futur et aux moyens les plus pertinents de le rendre meilleur. Etrangement ce rêve prend forme aux Etats-Unis et apparaît depuis peu dans l'hexagone. Plus curieusement encore, le nom qui le recouvre évoque la guerre et ses préparatifs : « Think tank » ou « réservoir à penser ». C'est en s'appuyant sur ce sentiment diffus mais prégnant, qu'un membre d'un think tank européen a pu déclarer, en 2001, lors d'une grande réunion nationale des instituts de recherches en politique publique : « I have a dream tank »¹.

Pour comprendre comment ces « réservoirs à idées » ont pu s'imposer sur l'agenda politique, il importe d'observer la genèse de ce qui était à l'origine des structures d'aides et de réflexions avant d'analyser leurs modifications structurelles et programmatiques. Car, si un commentateur américain n'hésita pas à considérer les think tanks comme « l'une des plus

¹ Cf. BAUDHUIN Aurélie, *Le projet identitaire européen et le rôle des think tanks dans la formation de cette identité*, Diplôme des Hautes Etudes Européennes et Internationales, 2005, p 94.

intéressantes innovations intellectuelles de notre temps »², de nombreux think tanks entendent aujourd'hui jouer un véritable rôle d'entrepreneur sur le marché de l'expertise, voire « d'entrepreneurs de morale »³, s'inscrivant dans un dispositif international de diffusion des idées. De manière générale, certes, ces structures sont appréciées pour leur capacité à innover et à inventer de nouvelles formes de gouvernement (« a type of invention in government » dirait Erik C Johnson⁴) mais il s'agit aussi de comprendre quelles sont les idées véhiculées et quelles idéologies structurent les travaux de cette nouvelle catégorie d'acteurs politiques qui, selon Sunstein (2003), jouent un rôle crucial dans l'espace démocratique en endossant la responsabilité de penser différemment et en favorisant des alternatives démocratiques.

Longtemps assimilés par le grand public à des « cimetières diplomatiques » ou bien à des « tours d'ivoire » pour experts détachés de toute réalité, les think tanks se voient aujourd'hui attribuer, selon la formule de Nye (2000) une forme de "soft power". Cette formule se vérifie pour les commentateurs européens et tous particulièrement les journalistes français qui ont réalisé combien l'élection puis la réélection de Georges Bush, tout comme ses programmes politiques, trouvent leur inspiration dans les travaux réalisés par certains think tanks conservateurs. Leur capacité d'influence sur l'agenda politique, leur habileté à produire des formules lapidaires voire de l'idéologie, ont pris une ampleur certaine à la faveur des deux mandats présidentiels consécutifs. Selon Wallace (1998) les think tanks obéissent à deux principes fondamentaux : "interroger la sagesse conventionnelle" et "formuler et diffuser des concepts et des programmes alternatifs". Face aux défis politiques liés à l'élargissement, l'Europe se trouve confrontée à la nécessité de penser les limites et les frontières de ce nouvel espace politique à 25, à la nécessité également de donner une nouvelle impulsion au projet d'unification. Dans cette perspective, les think tanks apparaissent souvent comme un outil spécifique apte à penser et poser son empreinte sur cette nouvelle architecture. Ainsi en les développant et en les écoutant, la France et l'Europe gagneraient en puissance, en performance et en influence. Il est donc opportun de s'interroger sur les finalités de ce nouvel outil : est-ce une machine à décider ou bien à rêver ?

(1) L'information, c'était le pouvoir : élite et pouvoir

Réunir un collège d'experts ou d'intellectuels n'a en soi rien de novateur⁵. Les salons de Madame de Staël ne servaient pas uniquement à défendre les Belles Lettres et à étendre les vertus de l'esprit. Il s'agissait aussi d'y rassembler des personnalités de sensibilités différentes mais partageant quelques intuitions, certaines réflexions et principalement la volonté de s'approcher au plus près du pouvoir décisionnel. Dans ce cas, le fonctionnement était à double sens. Qui organisait ce type de salon pouvait gagner la confiance du Prince. Qui entrait dans ce cercle gagnait en capacité d'influence. Lorsque la démocratie s'est installée, les élites qui n'étaient plus naturelles mais culturelles ont eu à acquérir un autre type d'aura, celui de la légitimité. Aujourd'hui l'information n'est plus directement synonyme de pouvoir, tant les moyens de la véhiculer et de l'atteindre sont nombreux.

Les structures politiques ont donc principalement besoin d'outils de filtrage et de réflexion sur leurs actions et sur celles à mener à long terme. C'est afin de regrouper les connaissances et de présenter des synthèses aux décideurs politiques qui soient très rapidement opérationnelles

² HACKING, 1999

³ STRANGE Susan, *The retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, New York, Cambridge University Press, 1996.

⁴ JOHNSON Erik C. , "How think tanks improve public policy?" in *Economic Reform Today, Ideas into Action: Think tanks and Democracy*, n° 3, 1996.

⁵ Cf. LILTI Antoine, *Le Monde des salons : Sociabilité et mondanité à Paris au XVIIIe siècle*, Paris, Fayard, 2005.

qu'ont été créés *the Carnegie Endowment for International Peace* - la fondation Carnegie pour la Paix Mondiale – (Etats-Unis, 1910), le *Königliches Institut für Seeverkehr und Weltwirtschaft* - devenu *Institut für Weltwirtschaft* à l'Université de Kiel (Allemagne, 1914), la *Brookings Institution* (Etats-Unis 1916) ou encore le *Royal Institute for International Affairs* (Grande-Bretagne, 1920). Le besoin d'informations a certes toujours été prépondérant. Mais, dorénavant l'information n'est plus synonyme de pouvoir, à moins de se présenter dans le format et au moment opportun⁶. Telle est plus précisément la mission attribuée aux think tanks : obtenir des informations et des analyses d'actualité claires et fiables mais aussi accessibles à tous et utiles. Différentes techniques et savoirs s'attachent donc aujourd'hui à l'attention portée aux think tanks. Ces organismes indépendants de recherches sur les politiques publiques sont souvent spécialisés, par exemple sur l'économie, les relations internationales ou encore l'écologie. Ils se chargent de différentes missions destinées aux décideurs politiques mais aussi aux journalistes et au grand public.

(2) Le Politique : décider aujourd'hui, préparer demain, imaginer après-demain

La complexité, l'interdépendance et la quantité des informations vont croissantes. Les décideurs ont besoin de trier et de comprendre les données techniques, sociologiques, historiques qui se bousculent et s'entrecroisent. Ils doivent faire face à une véritable explosion d'informations sous diverses formes : notes réalisées par des groupes de pression, rapports institutionnels, sondages illustrant les attentes des gouvernés, expositions de problèmes extrêmement techniques. La production d'une information utile, accessible et fiable dans un temps minimum devient donc une nécessité. C'est là une des raisons du succès grandissant des think tanks. Plus de 45000 think tanks sont aujourd'hui recensés dans le monde⁷ et leur nombre continue de croître. Ce chiffre doit cependant être nuancé : de très nombreux think tanks, en Asie et dans l'ensemble des pays émergents émanent de think tanks américains. Ce sont donc sur ces structures que repose une attente forte : repérer les grandes tendances, les questions et les problèmes émergents ; interpréter puis formuler de manière claire les présupposés et des réponses adaptées aux capacités politiques du moment, aux attentes des gouvernés, et selon l'idéologie dominante, tout en faisant œuvre d'une véritable capacité créatrice voire perturbatrice. Il peut aussi leur être demandé de mettre à disposition certains experts. Le think tank aurait donc à la fois une fonction régulatrice et une fonction créatrice.

Le développement des think tanks permet d'analyser le rapport d'une société au pouvoir, à l'expertise et au rôle des intellectuels ; d'interroger également les modalités de fonctionnement du processus décisionnel. Les think tanks, par essence, veulent produire et reproduire du pouvoir et à cette fin, agir au cœur du pouvoir, par l'influence qu'ils peuvent exercer sur l'agenda politique et la production de l'information⁸.

Dans les Etats démocratiques, les think tanks associant idées et savoirs agissent dans le domaine de l'influence⁹.

⁶ McGANN James , <http://usinfo.state.gov/journals/itps/1102/ijpf/frmcgann.htm>, 10/10/2005

⁷ Selon les estimations du *Foreign Policy Research Institut* : 14/10/2005

⁸ Cf Stones Diane: "*The discourse of knowledge groups – whether it be think tanks, professional bodies, or scientists – establish them as sources of power, domination and force. Many think tanks would represent a 'site of domination' in the sense that their rationalist policy discourses are used by the state as source of authority to legitimize laws and policy*".

⁹ Cf Stones Diane "*The analyses of these communities demonstrate that control over knowledge and information is an important dimension of power and that the diffusion of new ideas and data can lead to new patterns of behavior and policy innovation. Think tanks are a strategic location for epistemic communities in particular, they play a role in the development of an epistemic community's consensual knowledge and the diffusion of this knowledge to influence government agenda*".

Situés entre l'univers académique des sciences sociales et des études les plus sélectives d'un côté, et de l'autre du côté du gouvernement et des décisions politiques et partisanes, ces organismes du savoir (« Bodies of knowledge », « corporations of ideas ») traversent le corps politique et civil, se situant en même temps et dans le même mouvement dans la « tour d'ivoire » du savoir universitaire et dans l'univers, plus pragmatique, des décideurs politiques et des administrations : c'est pourquoi le travail et l'action des think tanks s'inscrivent à l'intérieur d'une dynamique née de ces deux dimensions opposées.

L'un de leurs atouts est la rapidité avec laquelle ils peuvent soumettre une note et des conseils à des décideurs politiques. Pour ce faire, il leur faut réaliser de la prospective et travailler sur de multiples questions qui ne semblent pas encore d'actualité. C'est dans cette mesure que les think tanks peuvent effectivement encore être perçus comme dégagés des contingences politiciennes : il leur faut penser par anticipation (*Think ahead* est ainsi le slogan du CEPES) et différemment (*think out of the box* est le slogan du EPC), c'est-à-dire en sortant des schémas imposés par les champs médiatique et politique. Telle est l'ambition affichée d'un think tank : œuvrer pour le bien public, utiliser les médias et ne pas être instrumentalisé par l'ensemble des sources de pouvoir sinon en suivant les objectifs qu'il a lui-même contribué à définir. Il s'agit donc de s'imposer comme une institution de pouvoir au cœur du pouvoir, un média au creux des médias et enfin, un pont entre les pouvoirs (économiques, médiatiques, législatifs...) et le savoir universitaire.

(3) Elite et politique publique en démocratie : la question de la légitimité

D'après James Smith¹⁰ les tous premiers think tanks apparurent aux Etats-Unis après la guerre civile. Ces instituts étaient alors clairement des centres de recherches en sciences sociales, animés par des fondations, des corporations ou par de simples individus avec l'objectif de contribuer à aider le gouvernement dans la mise en œuvre efficace des politiques de réforme institutionnelle. Parmi les plus anciennes de ces structures nous trouvons *The U.S. Industrial Commission* (1892)¹¹, *The National Civic Federation* (1900)¹², *The New York Bureau of Municipal Research* (1906) nommée aujourd'hui l'*Institut of Public Administration* (IAP)¹³, *The Russell Sage Foundation* (1907)¹⁴ et *the Carnegie Endowment for International Peace*

¹⁰ SMITH, James Allen. *The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*. New York: Maxwell Macmillan International, 1991.

¹¹ Elle fut financée par le Président William McKinley afin de réfléchir à une politique de développement du train, à l'impact de l'émigration sur le marché concurrentiel. La commission devait rendre ses rapports à la fois au Président et au Congrès.

¹² CYPHERS Christopher J., *The National Civic Federation and the Making of a New Liberalism, 1900–1915*. Westport, Praeger, 2002.

¹³ D'après le site Internet de la fondation (13.11. 2005) : « Trois forces majeures jouèrent un rôle dans sa création : l'intérêt généralisé pour une réforme gouvernementale suite à une vague de corruption politique; l'urbanisation rapide qui créait le besoin d'une croissante variété de services publics; et le désir de ses fondateurs d'introduire dans la sphère gouvernementale les concepts émergents du management scientifique. La mission première du Bureau était en effet de promouvoir des méthodes d'administration scientifiques et modernes dans la gestion de la ville de New York. Son premier rapport « *Comment Manhattan est gouverné* », mettait au jour la corruption dans l'administration des contrats. Le succès de ce premier travail, ainsi qu'une publicité autour des réalisations du Bureau, conduisirent à des projets spéciaux concernant l'administration municipale et étatique aux Etats-Unis et au Canada et incluant des études sur des sujets managériaux ainsi qu'une formation structurée pour les chercheurs en politique publique et les représentants publics. Les membres de l'IAP inaugurèrent et appliquèrent les concepts de budget exécutif, d'unités exécutives de travail, d'études de l'organisation gouvernementale, de réforme de la charte, de professionnalisation du service public, et de procédures pour l'administration fiscale et judiciaire et l'administration du service civil ». Cf. STIVERS Camilla, *Constructing Public Administration in the Progressive Era*, University press of Kansas, 2002.

¹⁴ *The Russell Sage Foundation* a été créée avec l'objectif de réfléchir au soutien des conditions sociales et aux conditions de vie aux Etats-Unis. Elle a donc lutté contre la pauvreté et soutenu d'importantes réformes sociales (city planning, consumer credit, labor legislations, the training of nurses, et social security programs).

(1910)¹⁵. La proximité avec les décideurs politiques étant favorisée par leur petit nombre, leur capacité d'influence était forte. Ces structures maintenaient une distance certaine avec le travail du gouvernement en orientant principalement leurs travaux sur le développement de programmes à long terme : ce positionnement permit de les considérer comme des « idéalistes pragmatiques »¹⁶ et d'acquérir le surnom de « clean factory ». Le rôle joué par les premiers instituts de recherche dans le processus d'institutionnalisation de la démocratie américaine permet de mieux comprendre la place des think tanks aujourd'hui. Cela est révélateur de trois points fondamentaux autour desquels s'articule la légitimité des think tanks : la recherche d'un équilibre de compétences entre décideurs politiques et experts ; la capacité à porter un regard critique sur le processus de décision politique ; l'importance acquise dans l'élaboration et la modernisation de la démocratie américaine par certains individus comme par certains instituts novateurs.

Le nombre de think tanks se multiplia après la Seconde Guerre mondiale. Ils étaient alors identifiés sous le nom de « brain boxes ». Ce développement s'explique généralement par deux facteurs principaux : devenus une puissance mondiale les Etats-Unis devaient faire face à des questions d'un ordre nouveau pour un pays traditionnellement isolationniste. L'appareil gouvernemental a donc considérablement gagné en importance et avec lui s'est accru le nombre de conseillers politiques. Par ailleurs, la crainte des armes nucléaires pendant la « guerre froide » a stimulé le développement des think tanks spécialisés sur les questions de défense. C'est afin de réfléchir à l'armée et à la guerre au temps du nucléaire que la *RAND Corporation* (Research and Development, 1945) et le *Hudson Institute* (1961) ont été créés. Le vocabulaire des animateurs de think tanks perpétue encore cet état d'esprit : les directeurs peuvent être nommés « strategists » ou « heroes », les scholars sont des « ideas brokers » ou encore des « freedom fighters who make revolutionary contributions by providing intellectual firepower »¹⁷ à l'intérieur d'un « marketplace of war of ideas »¹⁸.

Au cours des années 1960, l'influence des think tanks poursuivit sa croissance. Pour Smith, ce temps est celui de l'« action intellectual » ou encore celui des enfant bénis de l'ère progressiste (« godchildren of the progressive era »). Les think tanks, alors, s'appliquaient à développer des recherches en sciences sociales, par exemple en statistiques, en économie et expérimentaient des modèles. Des think tanks étaient fondés ou consultés afin de mener des études sur l'inflation ou les réformes de l'Etat-providence. Une partie non négligeable de ces analyses trouvait une traduction politique, dans le secteur médical (Medicare, Medicaid), le secteur juridique ou encore en engageant the Economic Opportunity Act. Cette période fut particulièrement féconde car elle institua une interaction permanente entre les gouvernements et les instituts de recherche politique (un phénomène que les Américains nomment la « cross-pollination »). Par la suite, la nature des think tanks américains évolua, en raison même de l'étroitesse de ces relations réciproques.

¹⁵ Andrew Carnegie a créé *the Endowment* avec une dotation de 10 millions de dollars et en choisissant 28 « trustees » parmi les dirigeants américains les plus en vue dans les domaines économiques ou politiques : le président de Harvard University, Charles W. Eliot, le philanthrope Robert S. Brookings; l'ancien ambassadeur en Grande Bretagne Joseph H. Choate, l'ancien Secrétaire d'Etat John W. Foster, l'ancien président du MIT Henry S. Pritchett; et encore le président de la Carnegie Institution Robert S. Woodward. Ils avaient pour mission de travailler en faveur de la paix. Le Conseiller de Carnegie, Elihu Root, sénateur de New York et ancien Secrétaire d'Etat et de la Guerre, premier Président de *the Endowment* reçut le prix Nobel de la paix en 1912. Trois départements furent initialement conçus : un premier afin d'aider au développement des lois internationales, un second pour analyser les causes et les impacts de la guerre, et un troisième afin de promouvoir l'entente et la coopération internationale. Un centre européen et un bureau de conseiller avait aussi été créé à Paris.

¹⁶ SMITH, 1991

¹⁷ STONE, 1996 et BRAZAITIS, 1999

¹⁸ SMITH, 1991

L'institutionnalisation des « hearings », au cours desquelles des membres du Congrès écoutent les analyses et les conseils de spécialistes, consacre l'influence de ces structures qui bénéficient, par ailleurs d'une grande visibilité médiatique, accroissant ainsi leur potentiel de pression auprès des autorités gouvernementales. Les intellectuels appartenant aux deux ailes politiques américaines, libéraux et démocrates, ont perçu rapidement les avantages et les inconvénients d'appartenir ou de ne pas appartenir à un think tank. Cela a eu pour effet de détourner un certain nombre d'entre eux de ces activités tout comme de les encourager à créer des structures portées vers la défense d'intérêts particulier. Cette lente évolution permet d'établir une première typologie : les think tanks historiques, qui se consacrent à la recherche, sont aujourd'hui considérés comme « policy research organisations » ; ceux qui travaillent en relation étroite avec le pouvoir sont nommés les « advocacy think tanks » (par exemple, *The Institute for Policy Studies*, *the CATO Institute* ou encore *the Heritage Foundation*. Cette distinction, située à la fin des années 1970, consacrerait la rupture idéologique entre les libéraux et les démocrates¹⁹. Entre les années 1970 et 2000, le nombre des think tanks aux Etats-Unis seraient ainsi passé de d'environ 70 à plus de 300 et les deux tiers seraient idéologiquement marqués par le libéralisme²⁰.

“In an environment where think tanks had to aggressively compete to promote their ideas to policy makers, developing effective marketing techniques to influence decision-makers, rather than engaging in scholarly research, became the primary concern for many new think tanks”²¹. Les think tanks se sont en effet progressivement privatisés, entraînant cette compétition pour le bénéfice des aides financières²², et une modification profonde des domaines de spécialisation. Aujourd'hui, les think tanks conservateurs sont deux fois plus nombreux que les think tanks démocrates²³.

(4) Le pouvoir contemporain des think tanks américains : la guerre des idées

Les think tanks américains se trouvent aujourd'hui dans un environnement hautement concurrentiel et doivent développer des arguments compétitifs sur le marché des idées (« marketplace of ideas »). Ils ont adopté majoritairement des stratégies identiques à celles des groupes d'intérêts, agissant tel des lobbies dans l'objectif de maintenir leur influence sur le processus décisionnel.

Les think tanks recourent à des moyens variés afin d'imposer et d'étendre leur influence. Aux Etats-Unis, les programmes présidentiels restent les plus puissants de ces canaux. Les candidats adoptent en effet un « blueprint » qui porte sur les questions domestiques mais aussi sur les enjeux de politique étrangère ; celui-ci est souvent rédigé par un think tank. Jimmy Carter travaillait ainsi en étroite relation avec *the Trilateral Commission* ; Ronald Reagan développait ses idées en collaboration avec *the Heritage Foundation* et Bill Clinton écoutait attentivement *the Progressive Policy Institute*. L'exemple le plus célèbre est celui de Franklin D. Roosevelt qui fit appel aux professeurs des meilleures universités (principalement à la

¹⁹ La fondation en 1973 de *The Heritage Foundation* donna naissance à un nouveau type d'organisation, politiquement orientée, idéologiquement marquée et médiatiquement offensive: Andrew RICH in “War of Ideas, Why mainstream and liberal foundations and the think tanks they support are losing in the war of ideas in American politics”, *Stanford Social Innovation Review*, Spring 2005.

²⁰ RICH, Andrew, *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004

²¹ ABELSON, 1995 : 97

²² McGANN, 2003

²³ (Brazaitis, 1999)

Columbia University) afin de constituer son « Brain trust » et de planifier les réformes mieux connues sous le nom du *New Deal*.

Le second moyen d'influencer la politique réside dans la « cross-fertilization ». En effet si les think tanks américains contribuent fortement à la définition des programmes politiques et de leurs priorités pour les élections présidentielles, ils sont aussi les premiers bénéficiaires des nouveaux postes laissés vacants par le gouvernement défait. Ces postes administratifs sont donc offerts aux « scholars ». Certains peuvent même travailler directement comme conseillers de la Maison Blanche (*White House advisory boards*). Dans cet esprit, les think tanks reçoivent également le soutien d'hommes politiques quittant leurs fonctions décisionnelles afin de renforcer un département de recherche. Il existe donc une mutualisation certaine des compétences, des réseaux relationnels et des capacités d'influence. Ces échanges peuvent être mieux illustrés par un exemple concret : le département d'Etat consacré aux affaires étrangères possède un programme spécifique appelé « Diplomat in residence » grâce auquel des diplomates intègrent des think tanks afin d'écrire et de réfléchir à certaines questions stratégiques.

De manière plus générale, les think tanks américains utilisent de multiples canaux d'influence comme ceux qu'offrent les cycles de conférences ou des séminaires, poursuivant à travers eux deux objectifs. Le premier consiste à rassembler des membres du Congrès (« executive and staffers ») à l'occasion d'un événement social ou bien d'un programme éducatif ; Ce qui offre une opportunité politique pour obtenir directement l'appui de certains décideurs politiques. Le deuxième objectif est d'aborder certains groupes professionnels, des universitaires et un cercle plus large de journalistes afin d'accroître la visibilité de leur institution, par le biais de séminaires. La visibilité médiatique est devenue primordiale. Les membres des think tanks cherchent à apparaître régulièrement à la télévision et à être invités à la radio en raison de leur expertise. En sus de leurs publications propres, ils font paraître des articles dans des journaux afin de promouvoir leurs idées. Ils n'ignorent pas que les décideurs politiques sont sensibles à l'exposition médiatique et à la reconnaissance publique des think tanks.

The Heritage Foundation est l'une des structures les plus performantes dans ce domaine. Elle s'est spécialisée dans la conception et la diffusion de documents accessibles et riches de formules marquantes. Leur production s'adresse aussi bien aux membres du Congrès à qui ils sont susceptibles d'apporter des réponses, qu'aux acteurs du Capitol Hill pour lesquels ils rédigent des mémorandums d'une page ("executive memoranda"). Les nouvelles technologies de l'information et de la communication les ont conduit à recourir à de nouveaux outils pour mettre en ligne leurs informations et s'exposer ainsi à la concurrence directe des autres think tanks. Certains d'entre eux rivalisent aujourd'hui avec les agences fédérales et font partie intégrante de la vie politique américaine²⁴.

Cette mise en perspective historique révèle les évolutions relatives à l'organisation et aux objectifs des think tanks américains. Peu d'entre eux sont considérés aujourd'hui comme neutres²⁵. Tous recourent à des moyens d'information sophistiqués afin d'influencer les hommes politiques mais aussi afin d'informer et de peser sur les attentes publiques. C'est pourquoi de nombreux observateurs considèrent les think tanks comme la version universitaire et scientifique des groupes d'intérêt. Il existe en effet une relation organique entre le champ du savoir et celui de la gouvernance, mais elle se double d'une relation où les échanges sont monnayés à travers l'accès au savoir et/ou l'accès au pouvoir. Ce que les universitaires américains nomment la « commodification », c'est-à-dire la mise sur le marché

²⁴ BRAZAITIS, 1999.

²⁵ RIC Andrew H, *U.S Think Tanks and the Intersection of Ideology, Advocacy and Influence*, NIRA review, hiver 2001.

de biens non commerciaux correspond à ce cas de figure. Dans cette perspective, les think tanks, ayant pour mission de rendre des informations publiques contribuent aussi à définir, selon le titre d'un article du *New York Times*²⁶, un « Thinktankland », autrement dit un espace restreint et protégé où s'échange le savoir, les compétences et l'accès à des postes de décision. C'est précisément ici que réside toute l'ambiguïté de la définition d'un think tanks selon Yehezkel Dror : « An island of excellence applying fulltime interdisciplinary scientific thinking to the in-depth improvement policymaking, as a main bridge between power and knowledge ». Cette vision d'une île d'excellence nous semble à la fois datée par ce que nous avons précédemment présenté des évolutions que connaissent les think tanks mais aussi par l'isolement que provoque l'insularité : s'agirait il encore d'une tour d'ivoire de l'excellence ?

En reprenant les différents qualificatifs et métaphore attribués aux think tanks américains (« brain boxes, brain factories » « brain bank », ou encore « cerebral supermarkets »), ce regard rétrospectif illustre parfaitement la question de la légitimité et du statut de l'expertise en démocratie. L'exemple de Richard Perle, brillant avocat du Pentagone, montre la fluidité des frontières entre pouvoir et savoir, entre réflexion et capacité d'influence effective sur les décideurs²⁷. Considéré comme néo-conservateur, il est très souvent invité à la télévision et à la radio comme expert sur les questions relatives au Proche et Moyen Orient et, plus généralement, sur les mécanismes et les enjeux du terrorisme. Richard Perle est « resident fellow » au *American Enterprise Institut* (AEI) et publie des livres, des articles ou des comptes rendus de travaux. Par son réseau relationnel, il est étroitement associé au *Hudson Institute*, au *Washington Institut* et au *Middle East Forum*. Le cumul de ces fonctions et la professionnalisation de cet individu se traduit par la publication de plus de 90 articles sous le couvert du *Washington Institut* en 2001 dont 14 dans le *Los Angeles Times*, 6 dans le *Daily Telegraph* et dans le *Washington Post*, et 4 dans le *New York Times*. Par comparaison, Brian Witaker rappelle que les universités américaines possèdent environ 1400 professeurs spécialisés sur les questions du Moyen Orient dont 400 sur les enjeux contemporains. De fait, ces experts ne sont pas avocats de formation et ils ne possèdent pas l'art rhétorique de la persuasion, pas plus qu'ils ne maîtrisent la chaîne du « faire savoir » avec l'appui d'un réseau étroitement lié au champ médiatique. C'est ici que l'ambiguïté des termes de « fellow » ou « scholar » souvent utilisés dans les think tanks permet de recourir à une dénomination académique – et de se prévaloir d'un savoir non partisan – pour l'utiliser à des fins politiques (shaping government policy). Martin Kramer du *Middle East Forum* au *Washington Institut* (dirigé en 2002 par l'ancien diplomate Dennis Ross) critique ouvertement les départements d'études universitaires spécialisés sur ces questions en publiant un ouvrage intitulé « *Ivory Tower on Sand* ». Ce livre sera de surcroît fortement recommandé par le *Weekly Standard* dont l'éditeur est un ancien membre du *Middle East Forum*.

(5) L'influence des think tanks : enjeux de pouvoirs et de dominations

On constate à quel point ces « affinités électives » peuvent ternir la légitimité de l'expertise produite. Il convient également d'ajouter à cette analyse les questions relatives aux sources de financement, naturellement très liées à l'indépendance même du think tank²⁸. Les travaux, qu'ils portent sur des questions de court comme de moyen terme, sont financés par des donateurs de tous ordres. La loi fédérale américaine impose les règles de ces donations attribuées à des organisations non partisans dans le « formulaire 990 » qui est retourné annuellement aux impôts. Mais les think tanks n'ont pas obligations de rendre public

²⁶ LEWIS, 1999.

²⁷ WITAKER Brian, « US think tanks give lessons on foreign policy », *The Guardian Unlimited*, 19.08.2002.

²⁸ Voir l'article de CLEMONS Steven C., « La réglementation des lobbies aux Etats-Unis et son impact sur les think tanks spécialisés dans les politiques publiques », *Les Notes de l'IFRI* n° 54, pp. 21 – 54.

l'identité des donateurs. Si dans un souci de transparence l'identité des donateurs est généralement révélée, les montants attribués ne sont pas ce qui ne permet pas de mesurer le poids du financement d'une fondation an amont en comparaison d'un simple don personnel.

Pourtant certaines fondations comme *The Ford Foundation*, acteur historique du financement des think tanks et tout particulièrement de la *Brooking Institution*, *the Bill and Melinda Foundation* ou encore *The Lilly Endowment* – parmi les plus importantes fondations américaines - distribuent des sommes importantes aux think tanks. Andrew Rich considère que plus de 136.485.000 dollars ont été attribués en 2002 aux think tanks américains par les 15 plus importantes fondations des Etats-Unis²⁹.

Ces financements révèlent un impact particulier des think tanks sur le fonctionnement de l'agenda politique des démocraties. En effet les fondations financent des programmes que s'engagent à développer les think tanks. Globalement les fondations de gauche s'engagent sur des aires de travail : questions portant sur l'environnement, sur le combat contre la pauvreté ou l'illettrisme, sur l'accès au travail des femmes...quand les fondations de droite américaines se préoccupent principalement de l'accès aux décideurs politiques afin selon les termes du directeur d'une de ces fondations conservatrices « d'apporter des infrastructures aux institutions politiques »³⁰. Ce sont ces données qui font dire à l'ancien vice-président de la communication de *The Heritage*, Herb Berkowitz, que « lors un travail est imprimé, seule la moitié du travail est accomplie. Il reste à vendre les idées aux médias »³¹. C'est pourquoi *The Heritage* emploie des équipes uniquement occupées à travailler en relation avec le Sénat américain, les membres du pouvoir législatif et des médias.

Précisément grâce à cette organisation les think tanks d'obédience conservatrice ont connu un succès bien plus important que les structures que l'on peut estimer démocrates, pourtant majoritairement mieux dotées.

Les think tanks, situés sur un « marché des idées » et soumis à une concurrence féroce, se structurent afin de mieux soutenir la concurrence féroce à laquelle ils sont soumis. De véritables dispositifs internationaux sont ainsi constitués qui permettent de mutualiser le capital social et symbolique mais aussi de partager les accès aux décideurs comme aux institutions décisives. Ces réseaux peuvent être totalement virtuels, établis sur la base d'un lien d'un site Internet mais aussi à travers le partage de valeurs communes et la délégation hiérarchisée des travaux. Les réseaux ainsi créés ont pour objectif de promouvoir des idées précises et de légitimer des normes particulières, c'est-à-dire un véritable fond idéologique³². C'est ainsi que près de deux cents think tanks disséminés dans le monde, politiquement et financièrement autonomes d'elle, répercutent les conclusions des recherches menées dans le cadre de la Société du Mont Pèlerin, fondée en 1947 par Hayek et Röpke afin de développer ce qui sera nommé ensuite le néo-libéralisme³³. Les prix Nobels qui ont couronné son action démontre combien « un certain utopisme allié à une structuration souple et discrète qui permet l'accumulation conjointe du capital social et de capital symbolique, peut contribuer à faire advenir ce qui aux yeux de beaucoup historiquement improbable »³⁴. La typologie des think tanks doit par conséquent s'enrichir de nouvelles grilles de lecture. Locaux, nationaux ou

²⁹ RICH, Andrew in "War of Ideas, Why mainstream and liberal foundations and the think tanks they support are losing in the war of ideas in American politics", *Stanford Social Innovation Review*, Spring 2005.

³⁰ RICH, Andrew, Ibid.

³¹ RICH Andrew, Ibid.

³² PLEHWE Dieter, WALPEN Bernhard, „Wissenschaftspolitische Produktionsweisen im Neoliberalismus, Beiträge des Mont Pèlerin und Markradikaler Think Tanks zur Hegemoniegewinnung und –erhaltung“, *Prokla*, Heft 115, 1999.

³³ NORMANN, Jürgen, „Nonkonformisten der Gegenrevolution ? über den Ort rechtsliberaler Intellektueller“, *Utopie*, H. 129/130, Aout 2001.

³⁴ DENORD, François, *Le prophète, le pèlerin et le missionnaire. La Circulation internationale du néo-libéralisme et ses acteurs*. Travail en cours.

transnationaux, les think tanks qui ne sont pas d'office de pures structures de recherches, s'inscrivent majoritairement à l'intérieur de quatre grandes familles : les néo-libéraux (conservateurs), les progressistes, les centristes (ou politiquement non identifiés) et enfin l'extrême gauche.

Cette analyse dépasse donc le cas des seuls think tanks américains. Jusqu'à une période très récente, les think tanks fondés dans d'autres pays n'étaient considérés que comme de pâles copies³⁵. De fait, le terme n'est présent que dans des dictionnaires américains. Il n'est, par exemple, pas reconnu par les dictionnaires français. En raison de la spécificité du système politique fédéraliste américain, la figure du think tank américain est unique³⁶. Il demeure cependant que les think tanks américains développent un véritable réseau de filiales (Aspen a ainsi fondé Aspen France à Lyon, affilié aux autres Instituts Aspen, aux Etats-Unis, au Japon, en Allemagne et en Italie³⁷). A cela s'ajoute le réseau des think tanks avec lesquels ils collaborent régulièrement³⁸. L'Etat fédéral américain conscient du potentiel de ce type de réseau dans un espace politique donné, organise des colloques sur ce thème dans les centres européens³⁹. Avec certes moins d'influence, de visibilité et un nombre de structures moins importantes⁴⁰, on trouve également des think tanks au Canada⁴¹, en Australie, comme en France et en Allemagne. Le développement très important dans l'ensemble du monde (Asie, Afrique)⁴² et particulièrement en Europe⁴³ traduit des besoins en matières d'information, de mise en forme, de décisions et d'expertise. Ceux-ci dépassent largement le simple essaimage d'un outil américain. Les think tanks européens héritent des expériences et procédés initiés par leurs prédécesseurs américains : le marché hautement concurrentiel des idées se retrouve à l'identique en Europe. Ici comme ailleurs, la guerre des idées dépend très largement de ses sources de financement⁴⁴. Soucieux de gagner la confiance des décideurs et du public différents think tanks européens se sont d'ailleurs associés à l'intérieur d'un groupe de travail

³⁵ STONE, 1996.

³⁶ Alain FAUPIN, « La pensée au service de l'action : les think tanks américains », *Revue internationale et stratégique*, n°52, hiver 2003-2004, pp. 97-106.

³⁷ Aspen Lyon organise un forum annuel depuis 2004 invitant l'ensemble des think tanks européens à travailler sur des thèmes précis. En 2004, il s'agissait de : « Europe 2005-2025. Visions et contributions des think tanks. L'Union européenne peut-elle être plus démocratique ? » ; en 2005, le thème choisi est : « Think tanks et décideurs dans une Europe en crise ».

³⁸ STONE, 2000.

³⁹ L'*American Information Center* de l'Ambassade américaine de Prague a ainsi organisé un séminaire le 5 et 6 septembre 2005 sur le sujet suivant « Do think tanks have a policy impact ? ». Le séminaire était articulé autour de trois thématiques : les think tanks dans les affaires intérieures ; leur rôle dans la société, leur application du management et leur impact politique ; leur rôle en politique étrangère enfin, notamment en Europe centrale. Les intervenants étaient : le *Foreign Policy Research Institut* des Etats-Unis (James McGann), le *Centre for European Policy* de République tchèque (Petr Mach), l'*IVO (Institut of Public Affairs)* de Slovaquie (Grigorij Meseznikov, Martin Buttora) ; La Plateforme Européenne (Petr Greger), le PASS (Jiri Schneider) et l'*IIPS* de République tchèque (Bretislav Dancak) ; Héritage foundation (Baker Spring) et enfin Europeum (David Kral).

⁴⁰ ABELSON, 1996.

⁴¹ Cf. PLUMPTRE Tim, LASKIN Barbara, *Think tanks and Policy Institutes: An Overview of International and Canadian Experience*, Institute On Governance, Ottawa.

⁴² Nous pensons tout particulièrement à la création de l'*Institut Afrique Moderne (IAM)*, le premier think tank africain basé à Ouagadougou (Burkina). Créé par Zéphirin Diabré, administrateur du PNUD et proche de Kofi Annan, l'*IAM* est parrainé par la *Fondation pour l'innovation politique* de Jérôme Monod et par l'américain Jeffrey Sachs selon l'idée que « la réponse aux maux de l'Afrique doit venir du Continent lui-même ».

⁴³ SMITH, 1991, STONE, 2004.

⁴⁴ *Transparency unthinkable ? financial secrecy common among EU think tanks* : Sondage effectué par Corporate Europe Observatory en juillet 2005 : www.corporateeurope.org/thinktanksurvey.html (14.09.2005). Voir aussi du même organisme : *Covert industry funding fuels the expansion of radical rightwing EU think tanks*, www.corporateeurope.org/stockholmnetwork.html (14.09.2005).

afin d'élaborer un code de conduite dans l'objectif d'obtenir une plus grande lisibilité à l'échelle européenne⁴⁵.

Si des ressemblances et des relations étroites existent entre think tanks américains et européens, il existe toutefois des particularités propres à l'espace politique européen. Ces particularités pèsent nécessairement sur les modalités de fonctionnement et de positionnement des think tanks européens dans l'espace public⁴⁶. La complexité du processus décisionnel de l'Union européenne favorise les entreprises d'influence. Dans les années 1980, le *Kangaroo Group* joua un rôle décisif en appuyant la réalisation du livre blanc sur le marché intérieur (1985). De même, le *Forward Looking Study Unit* – structure interne de la Commission européenne – influença le Livre Blanc sur la croissance, la concurrence et l'emploi (1993). Jacques Delors initiateur de cette structure a depuis créé en 1996 l'association *Notre Europe*. Ce think tank a réalisé en 2000 un rapport recensant quelques 625 « réservoirs à idées » dans les 25 pays membres de l'Union européenne et identifié 36 institutions partageant une même caractéristique : « l'action et l'intérêt prononcé pour des questions stratégiques sur l'Europe »⁴⁷. Son étude montre des disparités fortes en Europe, notamment entre la France – assez démunie en termes de think tanks - et des pays comme la Grande-Bretagne⁴⁸ et l'Allemagne, pour lesquels la tradition est ancienne et dont la grande majorité des structures est historiquement et politiquement intégrée. Leur prochaine étude, dans une perspective comparée permettra de mieux comprendre les modifications et la professionnalisation des formes de conseil politiques en Europe favorisant, peut être, l'élaboration d'un « l'espace politique européen ». L'importation d'une telle institution remplit-elle une réelle absence en France et en Europe ? S'agit-il d'une greffe artificielle ou bien, dans le cas opposé, ces structures sont-elles en capacité d'introduire et de soutenir des réflexions alternatives dans le champ politique européen ? Comment et dans quelle mesure contribuent-ils à la réalisation d'un espace commun de la recherche ? Leurs travaux permettent-ils d'améliorer le processus démocratique de l'Union ?

⁴⁵ Groupe EPIN : *Ideas, Influence and Transparency, What could Think tanks learn and Contribute ?* EPIN think tanks Taks Force meeting of october 20 – 21, 2005, Brussels, <http://www.notre-europe.fr>

⁴⁶ Selon le sénateur Joël Bourdin, et dans la seule perspective de l'information économique, « A ce jour, le modèle des *think tanks* américains ne semble guère transposable en France. En effet, la France ne connaît pas de tradition de mécénat analogue à celles des Etats-Unis [...]. De même, l'intérêt des entreprises pour le développement de ce type d'institutions apparaît limité [...]. Enfin, on peut se demander si le faible engouement de nos concitoyens pour le financement privé de centres d'expertise économique ne réside pas dans la conviction selon laquelle ce type d'institution pèserait relativement peu sur un processus de décision public qui demeure peu ouvert à la société civile. Quoi qu'il en soit, la demande privée d'information économique indépendante n'est pas solvable en France, comme d'ailleurs dans la plupart des autres pays d'Europe continentale. A bien des égards, il est d'ailleurs rationnel que l'information économique indépendante, qui constitue un bien public à fortes externalités positives, soit financée sur fonds publics » in « L'information économique aux Etats-Unis », *Rapport d'information* n°326, 2000-2001, Chapitre II et XI.

⁴⁷ BOUCHER Stephen (dir.), « L'Europe et ses think tanks, un potentiel inaccompli », Paris, *Notre Europe, Etudes et Recherches* n°35, 2004.

⁴⁸ DENHAM Andrew, GARNETT Mark, *British think tanks and the climat of opinion*, London, UCL Press, 1998. Voir aussi RAZOUX Pierre, *Think tanks britanniques, une autre manière d'appréhender la recherche*, revue de défense nationale, 2003, pp 67- 81.

Bibliographie Indicative

- Abelson (Donald E). *American Think-Tanks and Their Role in US Foreign Policy*. New York: St. Martin's Press, 1996.
- Boucher (Stephen), (ed.), "Europe and its Think Tanks: a Promise to be fulfilled", *Notre Europe* (<http://www.notre-europe.asso.fr>), Oct. 2004.
- Brazaitis (Tom), "Big Think Tanks Lead the charge in Washington" in *The Plain dealer*, Pp 1 A Cleveland.
- Damamme (Dominique) (ed.), 2004, *La démocratie européenne*, Paris, L'Harmattan.
- Denham (Andrew), *Think tanks of the new right*, Dartmouth, 1996.
- Dikson, P, *Think tanks*, New York, Atheneum, 1971.
- Garnett (Mark), (eds.), *Think Tank Traditions Policy Analysis Across Nations. Policy Research and the Politics of Ideas*, Manchester, Manchester University Press.
- Gellner (Ernest). *Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals*. New York: Penguin Books U.S.A., 1994.
- Haass, (Richard N). (dir.), "The role of think tanks in the US foreign policy", in *U.S Policy Agenda*, november 2002.
- Howse (Robert), Nicolaidis (Kalypso), (eds.), 2001, *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the US and the EU*, Oxford University Press.
- Kohler-Koch (Beate), Eising (Rainer), (eds.), 1999, *The Transformation of Governance*, London, Routledge.
- Lewis, N.A, "Silicon Valley's think thank stakes out "radical center", in *the New York Times*, pp 7, 1999.
- McGann (James G.), Kent (Weaver), (eds.), 2002, *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- McGann (James, G.), *Scholars, Dollars and Policy Advice*, report, August 2004.
- McGann, (James, G.), *Think tank and Policy Advice in the U.S*, Auguste 2005-11-11.
- McGann, (James, G.), *The competitions for dollars, scholars and Influence in the public policy research Industry*, Lanham, New York and London, University Press of America, 1995
- Nye (Joseph), Donahue (John D.), (eds.), *Governance in a Globalizing World*, Brookings, 2000
- Park (Sarah S.), *Idea-Factories or Ideologues? Think Tanks and the Paradox of Credibility and Influence*, Harvard College, March 2004.
- Ricci (David), *The Transformation of American Politics : The New Washington and the Rise of Think Tanks*, Yale University Press, 1994.
- Rich (Andrew), *Think tanks, public Policy and the Politics of expertise*, Cambridge University Press, 2004.
- Safire, W, "thank for the Memories" in *The New York Times*, pp 23. 1986
- Saurugger (Sabine), (ed.), *Les modes de représentation dans l'Union européenne*, Paris, Harmattan, 2003.
- Sherrington (Philippa), 2000a, "Shaping the Policy Agenda : Think Tank Activity in the European Union", *Global Society*, 14 (2).
- Sherrington (Philippa), *Understanding European Union Governance and Public Policy*. Palgrave European Union series, 2005.
- Smith (James Allen), *The Idea Brokers: Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*. New York: Maxwell Macmillan International, c1991.
- Smith, D, Prescott M, "Raiding America" in *The Sunday Times*, London, 2000
- Stone (Diane) *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*. London; Portland, OR: Frank Cass, 1996.

Stone (Diane), Andrew (Denham), 1998a, *Think tanks Across Nations. A comparative Approach*, Manchester, Manchester University Press.

Sustein (Cass R.), *Why Societies Need Dissent*, Cambridge, Harvard University Press, 2003.

Thunert (Martin), “Think Tanks in Germany” in Stone (Diane), Denham (Andrew), , 2003

Thunert (Martin) „Think tanks als Ressourcen der Politikberatung“ in *Neuen Soziale Bewegungen, ratlose Politiker – hilflose Berater*, September 1999, Heft 3, pp 10 – 19.

Wallace (William and Helen), (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2000.

Worpole, K, “Think tanks, consultancies and urban policy” in the *U.K, International Journal of Urban and regional Research*, 22(1): 147 – 55.