

Le rôle des think tanks

Pierre Lepetit

Depuis quelque temps en France, une nouvelle forme d'institution suscite curiosité et méfiance. Qualifiés de « réservoir à penser », de « boîte à idées », de « laboratoire politique », de « prêts à penser des décideurs », voire d'« officine d'intérêts », ces organisations, que l'on nomme « think tanks » en anglais, n'appartiennent pas à notre tradition politique. Aucune traduction ne rend d'ailleurs compte complètement de la réalité que recouvre ce terme et la méfiance que suscitent les think tanks en raison de leur influence supposée et de leur origine outre atlantique¹ est symptomatique de la réticence des français à cette nouvelle forme de participation à la vie politique nationale, européenne et internationale.

Pour un « think tank », comme pour Auguste Comte, ce sont les idées qui gouvernent le monde. Cette affirmation du philosophe souligne, selon Jacqueline Russ², « la puissance redoutable de ces forces spirituelles dont se nourrissent l'homme et l'humanité ». L'émergence de ces organisations « productrices d'idées » dans le système institutionnel est donc un enjeu essentiel pour la vie politique.

Très peu de travaux ont été effectués jusqu'à présent sur les « think tanks »³. Les définitions et les analyses sont donc loin de réunir un consensus. Nous nous attacherons donc dans le présent article à essayer de définir ce qu'est un « think tank », pourquoi le besoin de telles organisations est croissant depuis quelques années et pourquoi leur développement apparaît plus difficile en France et en Europe qu'aux Etats Unis.

¹ Yves Derai dans le numéro de décembre 2004 du Magazine L'Optimum introduisait ainsi son article sur « Les nouveaux laboratoires du Pouvoir » : « Pas assez d'avoir envahi nos écrans, grands et petits, sapé nos loulous de banlieue, grands et petits, mal nourri nos obèses, surtout petits, l'Amérique est en train de nous apprendre à nous, Français, phare de la vie intellectuelle mondiale, à réfléchir ! Les « think tanks » sont entrés massivement dans Paris... »

² Jacqueline Russ, Panorama des idées philosophiques, de Platon aux Contemporains, Armand Colin Paris 2000.

³ Les études sur les think tanks datent pour la plupart des années 1990 et sont d'origine américaine ou britannique et portent sur ces pays; l'étude de Stone, Denham et Garnett ainsi que celle de Mc Gann font exception et s'intéresse à la place des think tanks dans différents pays de l'OCDE, (cf bibliographie à la fin de cet article) .

1 – Qu'est-ce qu'un think-tank ?

Avant d'examiner les différentes définitions du « think tank » pour en dégager les points communs, il convient de faire une remarque sur le vocabulaire. Créés aux Etats Unis et en Angleterre les « think tanks » ont été pensés en anglais et dans le contexte des systèmes politiques des Etats Unis et de l'Angleterre. Les termes sont souvent difficiles à traduire car les réalités politiques et institutionnelles de ces deux pays sont différentes de celles de la France et de la plupart des pays de l'Europe continentale. C'est ainsi que l'on parle de recherche "policy oriented" (recherche opérationnelle) pour participer au « decision-making » (formation de la décision publique), et que les « think tanks » font travailler les différents « stakeholders » (parties prenantes) pour s'adresser aux « policy-makers » (décideurs publics et privés).

Le vocable de « think tanks » est utilisé par des organisations très diverses. C'est ainsi qu'en France des instituts de recherche publics, comme le CEPII, l'INRA ou le CNRS, sont parfois qualifiés de « think tanks ». Plus fréquemment, se qualifient de think tanks des instituts de recherche et de débat⁴, des fondations politiques⁵ ou des groupes de réflexion et de défense d'une idée⁶.

Ces organisations varient par leur taille et leur structure de fonctionnement. Certaines défendent une idée ou une conception de la société (eg l'Institut de l'Entreprise ou l'Institut Montaigne), d'autres, au contraire, revendiquent leur indépendance et leur non affiliation à un courant d'idées politiques ou sociales. Certaines effectuent des recherches de type universitaire, d'autres travaillent sur la base de groupes d'experts volontaires. Certaines ont une vocation généraliste, d'autres sont spécialisées (l'OFCE, l'IDDRI ou la FRS).

Il n'est donc pas simple de définir ce qu'est un think tank à partir des institutions existantes et de ce que ces institutions disent d'elles mêmes.

Une première définition est donnée par Diane Stone et Mark Garnett dans leur ouvrage collectif « Think Tanks across nations : a comparative approach ». Selon eux, les « think tanks » sont des organisations relativement autonomes (au moins sur le plan intellectuel) qui essaient d'influencer ou « d'informer » la politique grâce à des arguments intellectuels ou à des analyses plutôt que par du lobbying direct. Ce sont parfois des organisations d'intérêt général qui ont pour mission d'assister ceux qui sont engagés dans la conception des politiques publiques et d'éduquer ou d'informer la communauté des citoyens.

Pour distinguer, en France, les « think tanks » des autres institutions intellectuelles, Catherine Fieschi et John Gaffney⁷ utilisent le concept de communauté épistémique⁸ c'est à dire un groupe d'intellectuels politiquement motivés cherchant à « informer » un domaine limité de politiques publiques sur la base de leur expertise. L'accent mis sur les valeurs et les croyances permet aux « think tanks d'être à la fois indépendant et idéologiquement engagés. De leur point de vue, les think tanks sont une « émanation

⁴ comme *Notre Europe*, l'Institut Montaigne, l'Institut de l'Entreprise, l'Institut de recherche internationale et stratégiques (IRIS), la Fondation pour la Recherche Stratégique, l'Institut Français des Relations Internationales ou l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales(IDDRI)

⁵ Fondation pour l'Innovation Politique, Fondation Jean Jaurès, Fondation Robert Schumann, Fondation Gabriel Péri

⁶ comme l'Association pour la liberté économique et le progrès social (Aleps), l'Ami Public, le Cercle Alexis de Tocqueville ou le Club des Vigilants.

⁷ Dans l'ouvrage dirigé par Stone, Denham et Garnett.

⁸ L'épistémé désigne l'activité scientifique qu'Edmund Husserl oppose à la doxa, ensemble des croyances et des idées non objectives.

fascinante de conviction, d'expertise et d'interaction avec le monde des décideurs (policy making) à un moment où un nombre croissant de domaines d'expertise deviennent, en raison de leur complexité, inaccessibles à la classe politique.

De son côté, l'étude de *Notre Europe* dirigée par Stephen Boucher identifient neuf critères pour définir ce qu'est un « think tank » dans le contexte européen. Pour cette étude les think tanks sont,

- des organismes permanents,
- spécialisés dans la production de solutions de politique publique,
- qui ont leur propre équipe de recherche,
- proposent des idées, des analyses et des conseils,
- ont comme objectif principal de communiquer les résultats de leur recherche aux décideurs et à l'opinion publique (et ont donc un site internet)
- ne sont pas responsables des actions du gouvernement,
- cherchent à maintenir leur liberté de recherche et à ne représenter aucun intérêt en particulier,
- ne donnent pas de diplômes et n'ont pas comme activité première la formation,
- cherchent de façon explicite ou implicite, à agir dans l'intérêt général.

Ces approches se recoupent largement. Elle soulignent les trois caractéristiques principales des « think tanks » : la production de solutions de politique publique, l'interaction avec les décideurs, l'indépendance vis à vis du gouvernement et des intérêts particuliers.

2 – Pourquoi des think tanks ?

Le nombre de think tanks n'est pas connu avec précision. Faute de méthodologie, les annuaires produisent des recensements peu pertinents⁹. Selon Mc Gann et Weaver, en 1998 il y avait 670 think tanks dans les 25 états membres de l'UE.

Les think tanks sont généralement perçus comme des institutions spécifiquement américaines, produits d'une démocratie pluraliste dans laquelle l'intérêt général est le résultat de la compétition des intérêts particuliers. Les think tanks seraient donc l'un des corps intermédiaires, dont parle Tocqueville, créés pour servir de contrepoids au pouvoir de la majorité ; contrepoids qui ont pour fonction d'éduquer le peuple à la liberté politique et à l'égalité, qui ne sont pas des corps mais des instruments créés et animés par des individus libres et égaux pour canaliser l'énergie de la société démocratique...l'objectif, pour Tocqueville, est d'enraciner la démocratie dans des intérêts aisément perceptibles¹⁰.

Cette explication est cependant insuffisante pour rendre compte d'un phénomène qui dépasse aujourd'hui largement les frontières des Etats Unis. Les premiers think tanks ont été créés au moment

⁹ L'un des plus aboutis est le NIRA's World Directory of Think Tanks 2005, <http://homepage2.nifty.com/pubcom/nwdtt/nwdtt2005.html>

¹⁰ Philippe Raynaud, article sur Tocqueville dans le Dictionnaire de Philosophie Politique sous la direction de Philippe Raynaud, Armand Colin, .

de la première guerre mondiale lorsque l'Etat nation cherchait sa place à côté d'autres nations dans le monde. A cette époque, il s'agissait, avant tout, d'institutions nationales qui réfléchissaient sur la meilleure façon d'organiser le concert des nations¹¹. Ils se développeront ensuite à chaque fois que le doute et l'instabilité réapparaîtront, notamment dans la vie internationale, et que la démocratie sera plus ouverte à la pluralité des opinions et au débat : après la seconde guerre mondiale¹², au début des années 80 lorsque la construction européenne sera à la peine¹³, au début des années 90 avec l'éclosion des nouvelles démocraties et depuis 2001 parce que les interrogations se font croissantes sur la meilleure façon de gérer la mondialisation.

Le développement des think tanks est lié au progrès de la démocratie à l'Est comme à l'Ouest. L'Etat nation a évolué, la société civile a pris une place croissante dans la formulation des politiques publiques et l'évaluation de ces politiques est une pratique désormais admise. Les organisations non gouvernementales se sont multipliées et ont acquis une place dans le débat public. Les institutions gouvernementales n'ont plus désormais le monopole de l'information et de l'expertise.

Les think tanks sont également une source d'expertise de plus en plus nécessaire pour traiter des questions complexes qui allient les aspects techniques aux aspects économiques et politiques. La réflexion en amont de la formulation des politiques publiques est devenue très insuffisante au regard des enjeux. C'est ainsi que des débats aussi importants que ceux sur le changement climatique ou sur la directive européenne relative aux produits chimiques sont alimentés et conduits par des think tanks.

Enfin, l'accroissement des interdépendances et l'émergence de l'UE comme nouveau type d'unité politique conduisent à redéfinir le périmètre des « biens publics » et à soumettre de plus en plus les processus de décision à la coordination internationale. Là encore, les think tanks apportent une expertise et une capacité de débat de niveau international.

Les think tanks peuvent être également à l'origine d'un changement de paradigme dans la façon de conduire les affaires publiques. C'est ainsi que la Heritage Foundation et la Hoover Foundation ont largement alimenté l'administration Reagan, que Bill Clinton a été approvisionné en idées par le Progressive Policy Institute et que les think tanks néo-conservateurs ont doté l'administration Bush d'une doctrine tant sur le plan intérieur qu'international. De façon plus modeste, ce sont souvent les think tanks qui conduisent la réflexion bien avant même que le débat soit ouvert et qui trace les pistes de ce qui sera demain les termes d'une initiative politique, d'une réforme ou d'une négociation internationale. Il est donc tout à fait essentiel d'être présent dès le commencement de la réflexion si l'on veut pouvoir introduire ses idées et leur donner une chance de prévaloir.

¹¹ 1910: Carnegie Endowment for International Peace, 1914: Kiel Institute for World Economics, 1916: Brookings Institution, 1920: Royal Institute of International Affairs, 1921: Council on Foreign Relations, New York, 1922: Chicago Council on Foreign Relations, 1928: Canadian Institute of International Affairs, 1936: le Centre d'Etudes de Politique Etrangère – CEPE.

¹² 1945 : le Federal Trust (intégration européenne), 1959 : l'Institut für Europäische Politik (intégration européenne), dans les années 50: la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP); la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), l'Istituto Affari Internazionali (IAI) en Italie, l'International Institute for Strategic Studies (IISS), le Nomura Research Institute, l'Institut d'Economie mondiale et de Relations Internationales (IMEMO) à Moscou

¹³ en 1983, la création du Center for European Policy Studies marquera le début d'une vague de création des think tanks à vocation européenne.

3 – Pourquoi les think tanks sont-ils moins développés en France qu’aux Etats Unis ?

De nombreuses raisons ont été évoquées pour expliquer la faiblesse relative des think tanks en France.

En premier lieu, dans le système politique français, l’Etat a une relation directe avec les citoyens et toute intermédiation autre que celle des partis politiques est suspect, à fortiori lorsqu’il s’agit d’instituts financés par des fonds privés. Le reproche le plus courant fait à l’administration est qu’elle veut tout contrôler et qu’elle ne laisse aucune place au débat d’idées. Pour Philippe Manière, directeur de l’Institut Montaigne « En France, on a longtemps pensé que seul l’Etat pouvait savoir où était le bien commun ». A cela s’ajoute le fait que la réflexion sur les politiques publiques est concentré dans Paris et que les diplômés de l’ENA et de Sciences Po y prennent une part majeure.

Cette critique, comme toute critique globale, est en partie inexacte. Si l’Etat continue à jouer un rôle essentiel dans les affaires publiques, ses rapports avec les citoyens et les organisations de la société civile ont évolué. La société française présente cependant quelques caractéristiques qui sont autant d’obstacles au développement d’une réflexion collective indépendante.

Tout d’abord une méfiance à l’égard du financement privé et de la culture de l’influence. Toute initiative qui ne relève pas de l’imperium français financée sur fonds publics est classée dans la catégorie des intérêts particuliers qui, par essence, font obstacle à l’intérêt général.

Ensuite, un débat politique en crise où le rôle central est joué par l’intellectuel généraliste qui s’adresse seul à l’opinion publique, sans intermédiation et sans réflexion collective.

Enfin, comme le souligne Alain Lancelot, la permanence du volontarisme révolutionnaire diabolise le débat et interdit d’examiner de façon pragmatique et contradictoire les solutions envisageables à un problème donné. L’absence de passerelles entre l’Université et la décision politique est symptomatique du caractère idéologique que prennent tous les débats politiques en France.

En second lieu, les obstacles au développement des think tanks tiennent aux institutions elles mêmes. La plupart des think tanks ont été créés par une personnalité qui souhaite rarement partagé le pouvoir et qui, très fréquemment, assigne à l’institution des objectifs très personnels.

La force d’un think tank réside non dans les intérêts qu’il sert ou dans ses sources de financement mais dans la cohérence de ses croyances et de son expertise. C’est de cette façon qu’il acquiert un impact politique. Or en France la mission que s’assigne les think tanks est souvent confuse. De fait, il y a peu de think tanks qui soient de vrais institutions de recherche et de façon complémentaire, il y très peu de chercheurs qui acceptent d’inscrire leurs travaux dans la perspective d’une réponse à la demande. Parallèlement, l’Etat et les entreprises ont une conception utilitariste de l’achat d’idées qui ne favorisent pas l’investissement intellectuel sur les sujets d’avenir pour les politiques publiques.

La transparence financière est décisive dans la capacité des think tanks à établir une relation saine et productive avec son environnement or celle-ci est faible. En France très peu de think tanks publient leurs comptes et ceux qui le font donnent des informations de comptabilité générale qui ne rendent pas compte de la façon dont sont utilisés les fonds publics et privés qui sont recueillis. Cette absence de

culture de responsabilité financière ajoutée à la méfiance instinctive des français à l'égard du financement privé et à la pusillanimité de l'Etat dans sa politique de subvention, donnent aux think tanks français des ressources très inférieures à celles dont disposent leurs homologues non seulement aux Etats Unis mais également en Europe.

Les think tanks alimentent donc par leurs pratiques les soupçons qu'ils soulèvent d'être des « sociétés secrètes » ou des réseaux d'influence au service d'intérêts dissimulés.

Par ailleurs, il y a encore trop peu de passerelles entre l'administration ou la politique et les think tanks. Ceux-ci ont peu de moyens et ne sont donc pas en mesure d'offrir des situations attractives à des cadres qui seraient disponibles et réciproquement ceux-ci, contrairement à ce qui se passe aux Etats Unis, ne voient pas un passage dans un think tank comme une étape valorisante dans leur parcours professionnel.

*

* *

Les think tanks sont donc des laboratoires de recherche qui produisent des solutions de politique publique qu'ils cherchent à vendre à ceux qui souhaitent prendre part à la formulation de ces politiques. Le paradoxe est que si un nombre croissant de personnes reconnaissent l'intérêt qu'il y a à disposer d'une expertise et d'une capacité de prospective à moyen et à long terme, très peu sont prêts à en payer le prix. Dans une approche pluraliste de la démocratie, les think tanks sont un élément essentiel de la participation au système politique. Ils aident à la création de corps intermédiaire et de citoyens informés et responsables, plus participatifs et plus à même de faire contrepoids à tous ceux qui ont intérêt à un système fermé et opaque de décision que ce soit au niveau national, européen ou international. Les think tanks s'inscrivent dans une culture politique de l'influence pour laquelle est décisive la capacité à produire des idées et à les introduire au bon moment dans le débat politique ou la négociation internationale. Ils constituent un outil indispensable pour participer efficacement à la régulation de la mondialisation et y défendre ses idées et ses intérêts.

Bibliographie

- L'Europe et ses think tanks: un potentiel inaccompli – Une étude de *Notre Europe*, le think tank créé par Jacques Delors, sous la direction de Stephen Boucher, Paris, octobre 2004, <http://www.notre-europe.asso.fr/>
- Diane Stone, Andrew Denham and Mark Garnett - *Think Tank Across Nations, a Comparative approach* - Manchester University Press, 1998.
- Diane Stone, Andrew Denham - *Think Tanks Traditions: Policy research and The Politics of Ideas* - Manchester University Press, 2004.
- James G. Mc Gann - R.Kent Weaver: *Think Tanks and Civil Societies, Catalysts for ideas and Action* - Transaction Publishers, 2000.
- James G. Mc Gann and Erik C.Johnson – *Comparative Think Tanks, Politics and Public Policy*, Edward Elgar Publishing Inc.- www.e-elgar.com , 2005.
- Jacques Floch, Rapport n° 1594 d'information sur la Présence et l'Influence de la France dans les Institutions Européennes, Assemblée Nationale, 2004. <http://www.assemblee-nationale.fr/Europe/rap-info/i1594.asp>