

Introduction

L'Union européenne telle que nous la connaissons aujourd'hui est avant tout une construction intellectuelle. L'entreprise d'unifier les pays européens que l'histoire avait divisés et opposés à de si nombreuses reprises est née dans l'esprit de quelques visionnaires, a été soutenue par des organisations militantes, et mise en œuvre par des gouvernants volontaires. Malgré de nombreux obstacles, le modèle institutionnel unique et complexe que nous connaissons aujourd'hui et qui réglemente l'essentiel de la vie quotidienne de quelques 450 millions de citoyens est ainsi l'illustration unique d'un projet politique porté par l'analyse et traduit dans les faits. Certains ajouteront que ce projet a atteint ses objectifs de paix, voire, malgré ses imperfections, de promotion de l'intérêt général. On trouve donc au cœur du processus communautaire l'action décisive d'un nombre limité d'experts, d'universitaires et de grands intellectuels au service de la société.

La construction européenne est donc aussi l'illustration de l'ambition des « *think tanks* » qui s'intéressent aux questions européennes, ces organes dédiés à la recherche et à la diffusion de solutions qui aident au processus d'élaboration de politiques publiques, notamment dans le cadre communautaire. Hormis quelques études nationales, que connaît-on pourtant de ces groupes au sein de l'Union européenne ? Notre Europe, elle-même cellule de réflexion basée à Paris et créée par Jacques Delors, a souhaité s'y intéresser au lendemain de l'élargissement de l'Union européenne à 25 États membres. Elle a donc demandé à une équipe externe «d'analyser les *think tanks* basés dans l'Union européenne, qui s'intéressent aux questions européennes. Soit des *think tanks* qui traitent, même partiellement, de questions liées à la construction européenne et montrent une volonté d'influence transnationale, soit des *think tanks* purement nationaux mais qui orientent leur recherche principalement vers les questions européennes. »

Au cours des mois de juillet, août et début septembre 2004, les auteurs de ce rapport ont donc essayé de recenser et décrire rigoureusement ces organisations. Qui sont-elles ? Quelle est leur contribution aux processus de construction et de prise de décision communautaires ? Comment opèrent-elles ? Quels en sont les organes influents et les facteurs d'influence ? L'élargissement de l'Union européenne à 25 États membres a-t-il affecté leur rôle ? Telles sont quelques-unes des questions auxquelles nous avons tenté de répondre.

NEUF CRITERES D'IDENTIFICATION DES THINK TANKS

Avant de rentrer dans le vif du sujet, précisons ce que nous entendons par « *think tank* ». Cette notion est en effet très malmenée, tant par les acteurs du secteur eux-mêmes que par les médias et parfois les ouvrages spécialisés. Celle retenue s'efforce ici d'être précise et exhaustive et repose donc sur les travaux antérieurs de plusieurs universitaires (Weiss, 1992 ; Stone, Denham, Garnett, 1998 ; McGann, Weaver, 2000 ; Sherrington, 2000 ; Stone, 2000a/b).

Elle comprend neuf critères : les *think tanks* sont [1] des organismes permanents [2], qui se spécialisent dans la production de solutions de politique publique [3], grâce à un personnel propre dédié à la recherche [4]. Ils fournissent une production originale de réflexion, d'analyse et de conseil [5], qui a vocation à être communiquée aux gouvernants et à l'opinion publique (et disposent donc d'un site Internet). Ces *think tanks* ne sont [6] pas chargés d'accomplir des missions gouvernementales [7]. Ils s'efforcent plus généralement de maintenir leur liberté de recherche et de ne pas être liés à des intérêts spécifiques. [8] Ils n'ont donc pas non plus pour tâche principale de former ni d'accorder des diplômes [9]. Enfin, leur travail a l'ambition, explicite ou implicite, d'œuvrer au bien public, par opposition aux organes à but uniquement commercial et lucratif.

L'Annexe 3 explique le choix de ces critères. Ils ont été appliqués le plus rigoureusement possible, afin de distinguer de manière cohérente pour nos besoins les *think tanks* d'autres organisations proches, telles que les centres de recherche avant tout académiques (le CAP de Munich est inclus mais pas le CERI de Paris), les organes chargés de missions gouvernementales (EIPA n'est pas repris comme *think tank* mais mentionné comme institution présentant des caractéristiques proches), et les groupes d'intérêt et de pression (l'International Crisis Group à Bruxelles ne figure pas dans notre liste, contrairement à ISIS Europe)¹. Nous avons toutefois également

appliqué ces critères avec flexibilité, ce qui peut paraître à première vue paradoxal mais s'impose dans la pratique. En effet, la rigueur absolue par rapport à des critères qui conservent une part de subjectivité n'est pas possible. L'omission d'un critère a parfois aussi été privilégiée à l'exclusion artificielle d'un organisme important. La Friedrich Ebert Stiftung (Section 2.1) est un exemple de ce double impératif de rigueur et de flexibilité. Notre sélection, malgré les précautions prises, reste donc partielle, mais soulignons clairement qu'elle n'a pas pour prétention de décerner un quelconque label mais, de façon plus réaliste, de permettre une présentation aussi cohérente que possible d'un secteur très hétérogène².

Nos neuf critères : les *think tanks*...

- sont permanents
- se spécialisent dans la production de solutions de politique publique
- 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 de former les gens
- cherchent, de façon explicite ou implicite, à agir dans l'intérêt général

LES 'EURO-THINK TANKS' DES 25 ÉTATS MEMBRES

Parmi les quelques 670 'réservoirs de pensée' recensés dans les 25 États membres actuels de l'Union européenne par McGann et Weaver en 2000, l'enquête s'est concentrée sur ceux qui s'intéressent aux affaires européennes au sens large. Nous appellerons « Euro-*think tanks* » les instituts qui analysent les problèmes politiques, quels qu'ils soient, ayant trait à l'espace géographique européen, y compris dans sa dimension internationale. Nous les avons étudiés selon deux cercles, selon la distinction suivante qui sera utilisée tout au long du rapport :

TABLEAU N°1

“Euro think tanks”

LES INSTITUTS SPECIALISTES DE L'EUROPE 'EURO-SPECIFIC' :	LES INSTITUTS AVEC UN INTERET POUR L'EUROPE 'EURO-ORIENTED' :
<p>se consacrent <i>principalement</i> aux questions européennes,</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ soit en général (comme Notre Europe, le Centre for European Reform en Grande-Bretagne ou le Centre for European Policy Studies à Bruxelles), ▪ soit par le biais d'une politique sectorielle (comme IRI aux Pays-Bas). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ traitent de l'Europe comme programme de recherche distinct et significatif parmi d'autres questions, comme le font de nombreux <i>think tanks</i> spécialistes de relations internationales (tel l'Institut d'Etudes Stratégiques Internationales de Lisbonne).

Armé des critères décrits ci-dessus, il est également utile de définir une typologie des *think tanks* pour analyser le secteur, tout en reconnaissant que la réalité ne correspond jamais parfaitement à des catégories générales. Les analystes distinguent habituellement quatre catégories de *think tanks* (notamment Weiss, 1992; McGann, Weaver, 2000) :

1. **Les *think tanks universitaires / universités sans étudiants***, ou ce que Weiss appelle des « organisations analytiques », qui mettent un point d'honneur à ce que leurs équipes de chercheurs produisent de la recherche universitaire de haute qualité. Ils « examinent l'ensemble des éléments probants disponibles, et pas uniquement ce qui est compatible avec des conclusions privilégiées en politique. De plus, ils vérifient systématiquement les éléments qu'ils avancent, appliquant des méthodes logiques » (Park, 2004).
2. **Les instituts de recherche sous contrat** sont semblables aux *think tanks* universitaires, mais sont surtout différents en raison de leurs sources de financement, qui proviennent essentiellement de contrats avec des agences gouvernementales.
3. **Les 'advocacy' tanks** produisent des idées et des recommandations qui adhèrent de façon logique à un ensemble précis d'opinions et de valeurs de base. « Ils ont tendance à envisager leur rôle dans le processus d'élaboration des politiques comme s'il s'agissait de gagner la guerre des idées plutôt que de chercher les meilleures politiques de façon désintéressée ».
4. **Les *think tanks de partis politiques*** « sont organisés autour des débats et du thème d'un parti politique et ont souvent un personnel composé d'employés, de politiciens et de membres du parti anciens ou actuels. Il est fréquent que leur programme soit très influencé par les besoins du parti ».

Pour des raisons pratiques de temps et de moyens, l'étude se limite à l'Union européenne à 25. Il est clair que des organismes importants, qu'il conviendrait d'étudier ultérieurement, existent au-delà des frontières actuelles de l'Union³. Notons aussi que notre étude ne prend pas en compte les nombreux groupes de réflexion dédiés à l'Europe qui ont été créés et ont disparu au cours des années passées, en raison des mêmes contraintes pratiques. Une telle analyse serait pourtant riche d'enseignements. Tout en étant circonscrite aux *think tanks* existants s'intéressant aux questions européennes et dont le siège est basé dans les Etats membres actuels, cette étude offre, nous semble-t-il, des pistes de réflexion et des enseignements plus généraux sur les *think tanks* en Europe et dans le monde.

UNE ETUDE EXPLORATOIRE ET INDEPENDANTE

Les auteurs de ce rapport sont seuls responsables des choix méthodologiques et du contenu de ce rapport. L'enquête a été menée pour le compte de *Notre Europe* mais de façon indépendante. Les renseignements collectés proviennent d'informations fournies publiquement par les *think tanks* retenus, notamment sur leurs sites Internet et dans leurs rapports d'activités, ainsi que d'entretiens individuels avec des représentants de la quasi-totalité de ces organismes. Au total, 129 interviews ont été menées avec des observateurs spécialistes de l'Europe et des destinataires potentiels des travaux des *think tanks* de toute l'Union européenne (87 responsables de *think tanks*, 21 décideurs politiques, 11 universitaires et 10 journalistes, cf. Annexe 3). Nous avons donné la possibilité à tous les organismes étudiés de vérifier l'information publiée. Malgré tout, il est possible que des renseignements aient été omis ou nécessitent d'être précisés, et que certains choix de classification semblent contestables, sans compter que certaines données devront par la force des choses rapidement être mises à jour. Nous espérons néanmoins présenter ici une étude du secteur, certes exploratoire, mais aussi complète et juste que possible. Nous invitons les lecteurs à nous communiquer toute correction qu'ils jugeraient nécessaire.

CINQ PARTIES POUR UNE ANALYSE SECTORIELLE PRELIMINAIRE

Le rapport comprend cinq parties :

1. Une mise en contexte historique et théorique succincte souligne le décalage entre la place théoriquement significative de ces organismes dans le processus de construction communautaire et la méconnaissance relative de leurs activités.
2. Un état des lieux et une analyse transversale de la famille des *think tanks* étudiés permettent ensuite de mieux comprendre qui sont ces organismes, comment ils fonctionnent, quels sujets ils étudient, et quelles sont les spécificités nationales de chaque État membre. L'Annexe 1 complète cette section par la liste des 149 *think tanks* recensés, décrit en détail sur le site de *Notre Europe* (www.notre-europe.asso.fr).
3. L'étude présente ensuite le point de vue des destinataires et observateurs potentiels des *think tanks* : décideurs politiques, journalistes et universitaires spécialistes de questions européennes.

4. Puis l'étude examine l'environnement opérationnel des *think tanks* spécialistes de l'Europe pour identifier les principaux défis et dilemmes qui se présentent à eux.
5. Enfin, nous esquissons quelques pistes de réflexion concernant l'avenir du secteur et de possibles futures recherches, dans la mesure où cette étude ne pouvait prétendre couvrir tous les aspects relevant de son objet.

Les Annexes 2, 3 et 4 présentent respectivement des éléments relatifs aux réseaux de *think tanks*, et des informations méthodologiques et bibliographiques. Ces différents éléments ont pour objectif de permettre une première analyse structurelle du secteur selon le cadre conceptuel fourni par Oster (1995).

L'enjeu de cette étude, menée dans un esprit à la fois pratique et académique, est de permettre aux responsables de *think tanks* européens, ainsi qu'aux décideurs et universitaires qui s'y intéressent, de mieux connaître ce secteur et ainsi, nous l'espérons, d'identifier de nouvelles occasions de collaboration, de nouveaux projets de recherche, de susciter d'éventuelles vocations, et d'encourager le dialogue et la diffusion des meilleures pratiques. Nous espérons ainsi permettre aux acteurs du secteur de participer un peu plus pleinement au processus de construction communautaire. Nous croyons en effet que les *think tanks* peuvent contribuer à créer une Europe prospère, proche des citoyens et innovante.

¹ Ces différents critères ont été vérifiés auprès des instituts étudiés ou directement sur leur site internet. Le tableau joint sur le site Internet de Notre Europe ne fournit ainsi pas l'ensemble des données collectées, qu'il aurait été matériellement difficile de fournir (www.notre-europe.asso.fr).

² De nombreux 'creusets de la pensée' (Féat, 2004) aux activités intéressantes ne se retrouvent ainsi pas au cœur de notre travail. Les groupes institutionnels, tels le Conseil Scientifique pour la Politique Gouvernementale des Pays Bas (WRR), principalement universitaires comme le European University Institute à Florence, ou qui ne s'intéressent qu'indirectement aux questions européennes, comme la Fondation Jean Jaurès seront néanmoins évoqués, parce qu'ils ont des fonctions complémentaires ou concurrentes des organismes étudiés ici. Notons enfin qu'ont été exclus de l'étude deux ou trois organismes ne disposant pas de site Internet, signe selon nous d'une absence de volonté - ou capacité - de mener à bien l'un des deux aspects essentiels de l'activité d'un *think tank* aujourd'hui, celle de dissémination de ses idées.

³ Citons en exemple la Fondation EURISC à Bucharest (European Institute for Risk, Security and Communication Management), la Fondation pour le 21ème siècle à Sofia (Center for Strategic Studies-21st Century Foundation), l'Institute for International Relations (IMO) à Zagreb, ou encore l'Institut norvégien des Affaires Internationales (NUPI). Les *think tanks* qui ont choisi de se baser à Bruxelles mais qui ont clairement des attaches et une vocation européenne plutôt que belge - tels que le European Institute for Asian Studies par opposition par exemple à l'IRRI, l'institut de recherche belge spécialisé dans les affaires internationales - n'ont pas été classés en tant que *think tanks* belges, mais relevant plus généralement de l'Union européenne. Nous avons ainsi 26 fichiers "pays".