

# 1 Les *think tanks* européens : une connaissance limitée, des enjeux importants

L'étude des *think tanks* est une discipline encore relativement neuve. Au sein de l'Union européenne, elle l'est encore plus. Nous évoquons ici le parallèle entre l'étude académique des *think tanks* et leur émergence au niveau européen (1.1). Puis nous replaçons l'étude dans son contexte historique (1.2), et enfin soulignons les enjeux que représente une meilleure compréhension de la contribution des *think tanks* aux processus de décision communautaires (1.3).

## 1.1. L'ETUDE DES *THINK TANKS* EST TARDIVE, SURTOUT EN EUROPE

L'étude spécifique des cercles de réflexion en tant qu'acteurs politiques à part entière est très récente. Alors qu'aux États Unis, le premier ouvrage consacré spécifiquement aux *think tanks* remonte à seulement une trentaine d'années (Dickson, 1971, d'après Stone, 1996), une consultation rapide de notre bibliographie (Annexe 3) ou de celle d'autres études montre que, hormis quelques ouvrages et monographies consacrées à des instituts de recherche spécifiques datant des années 1980, presque toute la recherche a moins de huit ans<sup>4</sup>. Une proportion importante de celle-ci est d'abord américaine, puis britannique et se concentre donc sur ces deux zones géographiques, même si un certain nombre de publications récentes a compensé cette exclusivité anglo-américaine (Stone, Denham Garnett, 1998; McGann, Weaver, 2000). En tout état de cause, si certains chercheurs se sont intéressés aux *think tanks* au sein de l'Union européenne (notamment Sherrington, 2000) et si d'autres ont regardé au-delà d'un ou deux États, personne n'a encore examiné spécifiquement ceux qui s'intéressent aux questions européennes dans l'Union européenne à 25.

**« Le manque d'attention pour les *think tanks* illustre autant les partis pris des spécialistes en sciences sociales que le développement tardif et les caractéristiques de ces organisations »**

Cela reflète-t-il l'influence limitée des *think tanks* sur la politique européenne ou plutôt un manque d'intérêt universitaire ? Stone (2000a)

explique que « le manque d'attention pour les *think tanks* illustre autant les partis pris des spécialistes en sciences sociales que le développement tardif et les caractéristiques de ces organisations ». En effet, les *think tanks* se sont faits de plus en plus remarqués aux États-Unis et en Europe occidentale seulement après le milieu des années 1970, lorsqu'ils sont devenus de plus en plus 'advocacy' et tournés vers les médias. « Ces organisations étant très peu nombreuses », elle ajoute que les spécialistes avaient « peu de raison de s'adresser à ces organisations ». En effet, dans le cas de l'Europe, « la plupart des *think tanks* avec un intérêt exclusif pour l'Europe ne sont apparus que dans les années 1980 ». (Sherrington, 2000). Elle prétend également que la difficulté à définir et à classer les *think tanks* a dissuadé les spécialistes d'expliquer le rôle des *think tanks* en politique. Cependant, cet argument « est

une idée fausse », répond Stone (1996), qui rappelle que « les *think tanks* ont été présents dans la majeure partie de ce siècle. » En effet, plusieurs organisations parmi notre échantillon, comme le Royal Institute of International Affairs et le Federal Trust au Royaume-Uni, ont été établis respectivement il y a 85 et 60 ans de cela. Selon Stone, « la récente vague d'ouvrages sur les *think tanks* indique qu'ils ont été redécouverts et considérés comme importants » et « le mythe selon lequel les *think tanks* sont des instituts de recherche objectifs et apolitiques a autrefois encouragé beaucoup de spécialistes à ignorer leur participation dans la sphère politique ».

En revanche, les recherches sur le rôle joué par les groupes d'intérêt dans la formulation des politiques au niveau de l'UE sont, en comparaison, importantes et variées (Greenwood 1997 ; 2003).<sup>5</sup> De même, il y a eu relativement peu de recherche sur les *think tanks* de l'UE et sur le rôle qu'ils jouent dans la construction européenne par rapport aux Etats-Unis. Sherrington (2000), dans un de ses nombreux rapports sur les *think tanks* de l'UE, considère en fait que « l'ampleur de l'activité des *think tanks* au niveau de l'Union européenne a été largement ignorée ». Cette étude, bien que de nature prospective, cherche à s'inscrire dans un nombre croissant d'ouvrages sur les *think tanks* et à aller dans le sens des recherches récentes à ce sujet<sup>6</sup>.

- Elle apporte des données sur des organisations récentes et des pays peu (ou pas) pris en compte jusqu'ici, et ce dans une démarche de nature comparative. Nous mesurons toutefois qu'une analyse comparative rigoureuse requerrait un examen plus systématique des contextes politiques et institutionnels dans lesquels les *think tanks* opèrent dans chaque État membre et au niveau communautaire.<sup>7</sup> Elle s'inscrit donc dans l'approche relativement descriptive qui caractérise encore l'étude des *think tanks* en Europe.
- S'inspirant du modèle épistémique, ce rapport tente également de présenter les *think tanks* dans la communauté politique plus large des affaires européennes, en donnant quelques aperçus des relations des *think tanks* avec d'autres élites européennes et de la façon dont ils tentent d'influencer les politiques officielles à différents stades du cycle politique.
- Elle s'inscrit enfin dans la lignée des études les plus récentes qui se sont attachées à la dimension transnationale croissante du travail des *think tanks*. En effet, alors que les travaux initiaux examinaient leur action avant tout dans leur cadre national, plusieurs études récentes ont examiné les efforts d'internationalisation des *think tanks* (Stone, 2000a and b; Sherrington, 2000)<sup>8</sup>.

## 1.2 LES *THINK TANKS* FONT PARTIE INTEGRANTE DE L'HISTOIRE DE L'INTEGRATION EUROPEENNE

L'histoire de l'intégration européenne est avant tout une histoire d'idées. Des premiers espoirs d'une unité européenne, après la guerre, de la part des combattants de la résistance au cours de la Seconde guerre mondiale, à l'idée de Jean Monnet d'une Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, qui a posé les fondements de la CEE, en passant par l'Union économique et monétaire dans les années 1990, le processus d'intégration a toujours progressé grâce aux idées. De telles idées ont été importantes car elles ont souvent entraîné des expériences uniques, qui n'avaient jamais été tentées ailleurs dans le monde. Le rôle des *think tanks* dans ce contexte est clair. Contribuant aux nouvelles idées en politique, ils peuvent stimuler le débat entre les dirigeants européens et l'opinion publique à propos de la forme que l'Union européenne pourrait prendre à l'avenir.

### CROISSANCE ET DIVERSIFICATION DES *THINK TANKS* APRES LA GUERRE

Le nombre de *think tanks* européens a considérablement augmenté au 20ème siècle. En 1998, McGann et Weaver ont estimé leur nombre dans les 25 Etats membres de l'UE à environ 670. La majorité d'entre eux ont été créés dans la période d'après-guerre. En raison du changement de régime en Europe de l'Est après 1989, le nombre de *think tanks* a aussi rapidement augmenté dans cette région. Pourquoi cette croissance significative du nombre de *think tanks* ? Il est évident qu'un facteur important a été l'apparition de gouvernements démocratiques stables en Europe occidentale au cours de la période d'après-guerre. Les *think tanks* ont besoin de la démocratie pour fonctionner car ils doivent pouvoir exprimer leurs points de vue librement. Ainsi, l'effondrement de régimes totalitaires en Allemagne, en Autriche et en Italie de 1943 à 1945, la fin de la dictature en Espagne, au Portugal et en Grèce dans les années 1970, et les évolutions politiques en Europe de l'Est après 1989 ont favorisé la création de *think tanks*.

Un second facteur important est la complexité toujours plus grande du système gouvernemental dans la période d'après-guerre. L'augmentation de la taille et des fonctions de l'État a entraîné un besoin accru de connaissances techniques en politique, auquel ne répondaient pas toujours les responsables traditionnels. Les *think tanks* ont en partie comblé ce manque en agissant en tant que sources de conseil politique pour les gouvernements. Le processus de « désengagement » de beaucoup de fonctions étatiques au cours des années 1980 et 1990, par exemple la privatisation des agences gouvernementales, a également accru la dépendance des gouvernements envers des acteurs privés et autres acteurs non-étatiques, comme les consultants, les auditeurs, les *think tanks* et autres conseillers, afin d'obtenir une évaluation indépendante des résultats des politiques.

Un troisième facteur est le caractère plus ouvert des gouvernements ces dernières décennies. Ils tentent désormais de s'engager davantage auprès des groupes de la société civile, par exemple grâce à des exercices de consultation au cours du stade de planification des politiques. Ce phénomène a donné plus l'occasion aux *think tanks* d'influencer la réflexion des gouvernements. On a pu observer une telle tendance dans les Etats membres et à Bruxelles,

où la Commission européenne a poursuivi une politique active d'intégration de la société civile et d'autres groupes, comme les ONG et les *think tanks*, dans le processus décisionnel.

#### LA « TRANSNATIONALISATION » EUROPEENNE DES *THINK TANKS*

Les *think tanks* créés au début du 20<sup>ème</sup> siècle étaient, pour l'essentiel, des instituts de recherche nationaux.<sup>9</sup> Leurs noms indiquaient une perspective internationale (par exemple le Royal Institute for International Affairs en Angleterre, créé en 1920, ou le Kiel Institute for World Economics en Allemagne, créé en 1914), mais leur domaine d'activité principal était l'état nation et sa place dans le monde à côté d'autres états-nations. Cette situation a probablement marqué l'évolution des *think tanks* jusqu'au début des années 1970. Bien que quelques *think tanks* « régionaux » aient été créés dans les années qui ont suivi la guerre, avec comme objectif d'examiner et de promouvoir l'intégration européenne, comme le Federal Trust (1945), ou l'Institut für europäische Politik (1959), très peu d'organisations avaient développé des liens dépassant leurs frontières nationales.

Pour expliquer pourquoi les principaux sujets de recherches et publics des *think tanks* européens se sont de plus en plus « transnationalisés » à partir des années 1970, il faut examiner deux questions : l'importance croissante de forums internationaux, qui contribuent à l'élaboration des politiques, et l'augmentation du pouvoir et des compétences de l'UE.

Tout d'abord, les politiques publiques sont de plus en plus déterminées par des gouvernements qui collaborent au sein de forums internationaux, comme l'OMC, l'ONU, le G8, ou bien évidemment l'UE. Il s'agit d'un élément du processus de mondialisation. Les *think tanks* cherchant à influencer les centres de décision, et ces forums gagnant en prestige, il était logique que les activités des *think tanks* s'orientent vers ces lieux de pouvoir. De nombreux *think tanks* visent également les décideurs internationaux, en plus des nationaux : les diplomates, les politiciens nationaux et experts en politique travaillant à ce niveau, ainsi que les fonctionnaires d'organisations intergouvernementales ou supranationales<sup>10</sup>. Le nouvel intérêt des *think tanks* pour des activités au niveau international n'est bien évidemment qu'un simple exemple de la récente expansion, de façon plus générale, du secteur à but non lucratif sur la scène internationale, processus qui a entraîné une croissance aussi rapide des ONG et autres groupes de lobbying agissant à ce niveau.

Certains facteurs structurels plus généraux ont également facilité ce processus de transnationalisation. Par exemple, la réduction des temps de déplacement et l'amélioration des réseaux de transports signifient que les gens peuvent facilement passer les frontières pour assister à des réunions, des séminaires et des conférences. Le développement des technologies de l'information a aussi eu un impact essentiel, permettant, par exemple, qu'une collaboration au niveau de la recherche et des projets ait lieu par e-mail.

Ce processus de transnationalisation du travail des *think tanks* a été plus marqué en Europe qu'ailleurs en raison du développement de l'Union européenne. Cette dernière a créé un environnement de gouvernance à plusieurs niveaux, où les décisions sont de plus en plus souvent prises entre (plutôt que simplement par) les gouvernements au sein des institutions européennes, et où les *think tanks* qui cherchent à influencer les décideurs ont de multiples

occasions de le faire. On comprend mieux ce processus en observant les conséquences que les événements économiques et politiques extérieurs ont toujours eu sur l'évolution des *think tanks* au 20ème siècle (que ce soit au niveau national ou mondial). Par exemple, les premiers *think tanks* étudiant les affaires internationales sont apparus dans les années 1920, à une époque où les gouvernements d'Europe étaient préoccupés par la stabilité de l'ordre international. Les *think tanks* étudiant le désarmement mondial, la paix et les questions de stratégie sont apparus durant la guerre froide. Au Royaume-Uni, les '*advocacy*' tanks libéraux, comme l'Institute of Economic Affairs (1955) et le Centre for Policy Studies (1974) n'ont gagné en importance que lorsque l'élite gouvernante anglaise a cessé de croire aux théories keynésiennes, dans les années 1970<sup>11</sup>. Il en va ainsi de même pour les *think tanks* spécialistes de l'Europe, dont le nombre ne s'est accru qu'à partir des années 1980, tandis que le pouvoir de la Communauté européenne grandissait (la seconde catégorie de *think tanks* a également commencé à cette époque à se concentrer beaucoup plus sur les questions européennes). Cependant, d'autres facteurs expliquent la transnationalisation dans le contexte de l'UE. L'un d'entre eux est la question du financement. La disponibilité des fonds européens pour des *think tanks* qui établissent des partenariats de recherche avec d'autres *think tanks* et organisations à travers l'Union a fait progresser la collaboration dans ce secteur (ce fait a été établi par des directeurs de *think tanks* et sera approfondi dans la Section 4). Un autre facteur est la demande accrue de la part d'acteurs sur la scène politique nationale, notamment les gouvernements, de recherche sur l'Europe ou avec une orientation internationale. Ce facteur les encourage également à plus collaborer car il est nécessaire de connaître les idées de chercheurs d'autres pays pour obtenir un résultat équilibré. Une troisième raison est la compétition. Les *think tanks* peuvent améliorer leur statut sur la scène politique nationale en s'engageant auprès d'élites politiques internationales. Ils gagnent ainsi le respect de leur gouvernement et sont davantage perçus comme influents.

#### **LA SCENE BRUXELLOISE : UNE OPPORTUNITE POUR LES *THINK TANKS***

CEPS, fondé en 1983, est l'un des premiers exemples à Bruxelles d'un *think tank* visant exclusivement les décideurs de l'UE, bien qu'il y ait également des exemples au niveau national (ex : l'IEEP, 1980). Le nombre de ce nouveau type de *think tanks* a régulièrement augmenté au cours des années 1980. Cependant, comme la section 2.1.2 le montrera, le nombre de *think tanks* travaillant sur des questions liées à l'Europe a surtout augmenté dans les années 1990, au cours d'une période de réforme politique et institutionnelle et d'intégration économique et monétaire. Comme l'explique Sherrington (2000), la nature du processus décisionnel à Bruxelles facilite les activités des *think tanks* au niveau de l'UE. Parce que les structures de pouvoir de l'UE sont diffuses (Commission européenne, Conseil des Ministres, Parlement européen), il existe de multiples « points d'entrée » pour les *think tanks* et les groupes d'intérêt souhaitant influencer les décideurs. De plus, rendre le processus de consultation politique aussi ouvert et participatif que possible s'inscrit dans la stratégie de la Commission. Cette approche « néopluraliste » qui consiste à encourager activement la participation des groupes d'intérêt à l'élaboration des politiques a donné aux *think tanks* un plus grand accès aux décideurs, et a légitimé leur présence sur la scène bruxelloise.

## EXAMINER L'INFLUENCE DES *THINK TANKS* ET D'AUTRES EXPERTS DE LA POLITIQUE DE L'UE

Les *think tanks* ont sûrement eu un impact sur le processus décisionnel dans le passé, ainsi que d'autres groupes d'experts en politique qui ont fait pression pour faire évoluer les choses, bien que l'ampleur de cet impact soit difficile à mesurer. Sherrington (2000), dans son analyse des *think tanks* de l'UE, identifie certains cas importants où de telles organisations ont contribué à définir la future politique de l'UE. Par exemple, le Kangaroo Group, groupe de lobbying autrefois influent « établi pour défendre les quatre principes fondateurs de l'UE, à savoir la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux », a contribué à créer un effet de dynamisme pour relancer la CE dans les années 1980, donnant une impulsion au Livre blanc sur la réalisation générale du marché intérieur de 1985. Des éléments de l'étude de CEPS en 1988 sur l'Union économique et monétaire ont été inclus dans le Rapport Delors publié l'année suivante. Le Forward Studies Unit (propre « *think tank* » interne de la Commission, désormais connu comme le Groupe des conseillers politiques) a contribué de façon essentielle au Livre blanc sur la politique industrielle de 1993. Son rapport sur Europe 2000 a également été utilisé par la présidence belge comme base pour le Livre blanc sur la Croissance, la Compétitivité et l'Emploi, publié en 1993.

Il est évident que des trois cas mentionnés ici, seul CEPS est un *think tank* indépendant du type de ceux que nous retiendrons dans notre étude. Cependant, ces exemples indiquent comment les principaux *think tanks* ou groupes d'experts travaillant en étroite collaboration avec la Commission peuvent influencer l'orientation de la politique de l'UE.

### 1.3 LE RÔLE POTENTIELLEMENT IMPORTANT DES *THINK TANKS* DANS LE PROCESSUS DE DECISION POLITIQUE ET DE CONSTRUCTION COMMUNAUTAIRE

Au-delà du rôle d'individus et d'organismes de défense d'intérêts particuliers dans la construction de l'Europe, celui des *think tanks* mérite, selon nous, d'être étudié parce que les *think tanks* ont une action potentiellement importante de soutien à la formulation de politiques publiques ; de contribution à la vitalité de la vie politique en démocratie ; et de soutien à la diplomatie intellectuelle et culturelle en Europe. Comme son titre l'indique, un des objectifs de ce rapport sera de comprendre dans quelle mesure les *think tanks* qui s'intéressent au sein de l'Union européenne aux questions politiques communautaires répondent en pratique à ces attentes.

#### L'IMPACT DES *THINK TANKS* SUR LES PROCESSUS DE DECISION EST INCERTAIN

Avant de développer ces différents points, soulignons qu'il est illusoire de vouloir cerner avec certitude l'impact des *think tanks* dans les processus de décision, conclusion à laquelle sont arrivés plusieurs auteurs, en contradiction bien souvent avec les *think tanks* eux-mêmes, qui aiment évoquer dans leurs rapports annuels des exemples d'influence supposée de leur action sur l'agenda ou les alternatives politiques.

En fait, Abelson (2002) soutient dans « Do Think Tanks Matter ? Assessing the Impact of Public Policy Institutes », que déterminer « dans quelle mesure les *think tanks* ont influencé l'opinion publique et la politique du gouvernement » est « une lourde tâche » et « connue

pour sa difficulté ». De plus, il est encore plus difficile de répondre à la question « les *think tanks* ont-ils de l'importance ? » en raison des différences institutionnelles d'un pays à l'autre et de la diversité des *think tanks* et des stratégies utilisées. Abelson indique deux principales barrières méthodologiques qui nous empêchent de déterminer comment les *think tanks* peuvent être influents : la difficulté d'évaluer l'influence sur les politiques et d'établir qu'une idée vient de tel individu, ou de telle organisation. Il conclut que « discuter de la pertinence des *think tanks* dans le processus d'élaboration des politiques peut s'avérer plus opportun que de spéculer sur l'ampleur de l'influence qu'ils exercent sur les politiques. »

On peut ajouter à ces observations prudentes que, même si universitaires et responsables de *think tanks* parviennent occasionnellement à donner des exemples de démarches influentes, on s'attarde rarement sur les cas d'analyses ou de recommandations erronées, sauf lorsqu'ils sont particulièrement flagrants, comme ce fut le cas lorsque plusieurs *think tanks* occidentaux se sont récemment aventurés à démontrer l'urgence d'une intervention occidentale en Irak<sup>12</sup>.

#### **LA DIFFICULTE DE MESURER LEUR IMPACT NE CONTREDIT PAS LEUR ROLE POTENTIEL D'AIDE À LA FORMULATION DE POLITIQUES PUBLIQUES...**

Au delà de telles difficultés méthodologiques, plusieurs études universitaires ont démontré l'importance théorique des *think tanks* pour que les processus décisionnels soient démocratiques et sains. Comme Wallace (1998) l'a judicieusement souligné, « les *think tanks* exercent un 'pouvoir discret' - l'expression « soft power » vient de Nye (2000) - en traçant les contours de l'agenda des politiques publiques, en questionnant le langage et la terminologie du débat public et en redéfinissant les « cartes mentales » des décideurs. Il s'agit là de processus subtils, dont le mécanisme est plus difficile à déceler que l'impact direct de négociations politiques âpres, mais qui déterminent les conditions dans lesquelles les négociations politiques sont menées dans les systèmes politiques modernes. » McGann et Weaver (2000) définissent en fait six rôles importants joués par les *think tanks* et liés à la formulation des politiques : ils mènent « des recherches de base sur des problèmes et des solutions politiques » ; ils donnent « des conseils sur des préoccupations de politiques publiques immédiates qui sont prises en considération par les responsables gouvernementaux » ; ils « servent de sources de personnel pour le gouvernement et de lieu où les politiciens et les décideurs qui ne sont plus au pouvoir peuvent recharger leurs batteries » ; et ils aident à interpréter « les politiques et l'actualité pour la presse écrite et la presse électronique ».

Kingdon (1984) a lui même souligné le rôle joué par les universitaires, chercheurs et consultants pour inscrire de nouvelles questions à l'agenda, et surtout pour offrir d'autres solutions variées aux décideurs. Il a notamment décrit en quoi les universitaires et chercheurs étaient indispensables pour préparer la déréglementation de divers secteurs économiques. Kingdon a également établi que, sur le long terme, « les universitaires peuvent avoir bien plus d'influence sur des solutions alternatives que sur des programmes gouvernementaux ». Selon la conclusion de Wallace (1998), « de nouveaux problèmes s'accumulent sur l'agenda du gouvernement (...), pour lesquels les décideurs généralistes doivent se tourner vers les recommandations opposées d'experts avant de pouvoir déterminer les choix à faire. La

demande politique pour les services que les *think tanks* peuvent offrir va ainsi probablement augmenter de plus en plus dans toutes les sociétés industrielles et post-industrielles très développées. Il est par conséquent probable que l'offre d'expertise institutionnalisée, qui est présentée de multiples façons pour remplir les conditions du débat politique et des décideurs, continue d'augmenter en réponse à cette demande accrue ».

#### ...AU DEBAT DEMOCRATIQUE...

De façon plus générale, comme l'ont de nouveau souligné McGann et Weaver dans « Think Tanks and Civil Societies » (2000; voir également Smith, 1991), les *think tanks* ont le « potentiel d'apporter un élément important de ce que l'on appelle la société civile ou le secteur tiers », dont la contribution à la démocratisation, quelle que soit la difficulté pour l'évaluer, est aussi largement reconnue. McGann et Weaver insistent : « Nous soutenons que les *think tanks* font partie intégrante de la société civile et servent d'importants catalyseurs d'idées et d'action dans des démocraties naissantes et avancées à travers le monde ». L'exemple très clair de contribution des groupes d'intérêt proposé par Greenwood (2003), où ces derniers aident les institutions décisionnelles de l'UE à concevoir les politiques et à « présenter les problèmes aux portes des gouvernements des Etats membres et aux citoyens » peut-il être prolongé aux *think tanks* de l'UE ?

Plus généralement, aussi incertaine que puisse être la mesure de leur impact, on peut présumer que les *think tanks* contribuent à la vitalité des débats en démocratie. Ils participeraient ainsi, pour reprendre l'expression consacrée, au « marché des idées » (« marketplace for ideas ») qu'ils alimenteraient. Dans cette optique, plus il y aurait de *think tanks*, plus la compétition entre eux et avec les autres institutions chargées de formuler des visions et des stratégies politiques, stimulerait cette production intellectuelle. Sans préjuger de leur réelle capacité à renouveler la pensée politique, soulignons d'ailleurs que la plupart des *think tanks* affiche une telle ambition d'innovation intellectuelle. Comme le relève Wallace (1998), deux fonctions essentielles des *think tanks* sont, a priori, de « remettre en cause les idées reçues » et « la formulation et la dissémination de concepts et d'agendas politiques alternatifs ». On peut espérer que cette volonté de remise en cause des schémas de pensée, de « penser en dehors de la boîte » ('think outside the box'), de travailler à l'avant-garde de la pensée politique (EPC prétend travailler « at the 'cutting-edge' of European policy-making »), de penser « en avant » (le slogan de CEPS est "thinking ahead for Europe"), d'encourager la classe politique à agir avec audace (le « Lisbon Council for Economic Competitiveness » veut encourager « politicians to be bold and to take more effective action ») contribue à combattre une éventuelle apathie politique et un certain conformisme des idées qui peuvent nuire à la santé de nos démocraties. Comme le souligne Sunstein (2003) dans « Why Societies Need Dissent », ce sont de tels acteurs qui, potentiellement, rendent réelle la liberté de pensée et de parole et permettent la dissidence et l'anticonformisme qui font vivre la démocratie. Enfin, l'importance des *think tanks* est peut-être encore plus justifiée par ce qu'on qualifie de « déficit démocratique » entre les institutions européennes et les citoyens de l'UE, un souci commun dans la politique de l'UE. Sans amorcer une discussion approfondie sur ce sujet, décrit de façon plus adaptée ailleurs (Baun, 1996;



Dinan, 1999; McCormick, 2002), on peut noter que le manque de responsabilité publique dans l'Union influe clairement sur le fonctionnement des *think tanks* de l'UE qui suivent les affaires européennes. Beaucoup de gens considèrent l'Union comme distante, croient que les décisions importantes sont prises derrière « des portes fermées » et pensent que leur capacité à influencer et à surveiller les institutions européennes sera encore plus menacée par l'adhésion de toujours plus d'États à l'UE et le transfert de plus d'éléments de souveraineté nationale au niveau de l'UE. Comme nous le verrons, beaucoup de *think tanks* croient qu'ils ont un rôle à jouer dans ce domaine.

### ... ET A LA DIPLOMATIE DES ÉTATS MEMBRES ET DE L'UNION EUROPEENNE

Au sein d'une Union fondée sur la négociation et le compromis et qui vise un plus grand rayonnement extérieur, l'enjeu est également international. Le 'soft power' d'un pays est en effet a priori stimulé s'il dispose d'un secteur de *think tanks* dynamique. Pierre Lepetit, directeur exécutif de l'Institut Français des Relations Internationales (IFRI), estime ainsi qu'il « apparaît désormais un marché international des idées sur ce que doivent être les politiques publiques et sur lesquelles s'exerce désormais une vive concurrence ». (Gadault, 2004)<sup>13</sup> L'échange des idées et des options politiques d'un pays à l'autre étant facilité par les mêmes mécanismes qui stimulent les phénomènes de globalisation, on peut présumer que les recommandations politiques bénéficient effectivement d'un impact croissant au-delà du pays où elles ont été formulées. Face à la domination des *think tanks* américains sur la scène internationale, l'enjeu concerne l'Union en tant que telle.

En règle générale, les *think tanks* peuvent donc représenter une forme concrète et variée d'engagement des citoyens dans la bonne marche de la Cité et être le gage, du moins en théorie, d'une démocratie et d'un processus de construction communautaire durables. C'est à ce titre que le critère selon lequel un *think tank* a vocation à contribuer à l'intérêt général nous semble faire partie intégrante de la définition des *think tanks*. Il s'agit en effet d'une aspiration commune à tous les *think tanks*, quoique souvent implicite (cf. Section 2.1.3.) mais qui les distingue des organisations à finalité purement commerciale<sup>14</sup>. Enfin et surtout, c'est dans cette perspective qu'il nous a paru légitime d'essayer de mieux comprendre qui sont ces *think tanks* et comment ils fonctionnent afin de comprendre s'ils sont à la hauteur de leurs promesses. C'est l'objet de la prochaine section.

---

<sup>4</sup> James Allen Smith, *The Idea Brokers : Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*, New York : The Free Press, 1991. R. Kent Weaver, "The Changing Work of Think Tanks", in *PS : Political Science and Politics*, XXII (3), September 1989. Les études antérieures s'intéressaient à des cas spécifiques, comme D.T. Critchlow, *The Brookings Institution, 1916-52 : Expertise and the Public Interest in a Democratic Society*, Dekalb : Northern Illinois Press. La plupart des autres ouvrages sur la question datent néanmoins également de la dernière décennie, tel Jeffrey Telgarsky et Makiko Ueno, eds. *Think Tanks in a Democratic Society : An Alternative Voice*, Washington DC : The Urban Institute, 1996; Richard Cockett, *Thinking the Unthinkable : Think Tanks and the Economic Counter Revolution, 1931-1983*, London : Harper Collins U.K., 1994.

<sup>5</sup> La recherche sur les groupes d'intérêt est relativement riche et comprend des analyses sociologiques (fonctions symboliques d'un groupe, mobilisation de ressources), psychologiques (ce que les membres cherchent en participant à des activités politiques, comment les groupes à revendications particulières peuvent motiver les membres) et politiques (les relations entre l'état et les organisations de la société civile, et quel rôle les groupes jouent dans le processus décisionnel).

. . . . .

- <sup>6</sup> Pour une vue d'ensemble des études sur les *think tanks*, voir Abelson (2002, pp.49-57). Il explique comment de telles études ont été organisées autour de trois écoles de pensée : les communautés élitistes, pluralistes et épistémiques.
- <sup>7</sup> Sherrington (2000) offre une telle analyse au niveau européen. Les articles contenus dans McGann, Weaver (2000) et Stone, Denham, Garnett (1998) mettent également davantage en relation les *think tanks* et le contexte politique et institutionnel dans lequel ils opèrent.
- <sup>8</sup> Comme le souligne Stone : "Il est de plus en plus évident que certains *think tanks* sont devenus des acteurs politiques mondiaux, ou au moins des informateurs politiques. De nombreux *think tanks* établissent des réseaux régionaux et internationaux. Alors que les réseaux de *think tanks* ne sont pas nouveaux, l'échelle et la densité des échanges au sein de ces réseaux ont augmenté de façon considérable ces deux dernières décennies. De plus, ces échanges s'étendent désormais des instituts d'Amérique du Nord aux instituts européens pour inclure une série d'organisations plus universellement variées." (Stone, 2000a). Comme nous le verrons, il s'agit en effet d'un aspect important des évolutions des *think tanks* européens.
- <sup>9</sup> Day fait référence à ces *think tanks* en tant que '*think tanks* de l'establishment'.
- <sup>10</sup> Un bon exemple d'une organisation vraiment transnationale est l'International Institute for Strategic Studies (1958), qui a des bureaux à Londres, Washington et Singapour et dont l'analyse des 'conflits politico-militaires' est destinée aux décideurs internationaux. Ses membres sont installés dans plus de 100 pays.
- <sup>11</sup> Ceci serait un cas typique du problème de l'oeuf et de la poule : ces *think tanks* sont-ils à l'origine du changement de politique du gouvernement ou ont-ils simplement offert une légitimité intellectuelle *ex-post* aux politiques de Thatcher ? Le problème est le suivant : ces *think tanks* voudraient obtenir le crédit de ces changements mais il est difficile d'évaluer leur impact.
- <sup>12</sup> Relevons enfin que nombre de *think tanks* soulignent que leurs idées, lorsqu'elles sont reprises, leur sont rarement attribuées, puisque, selon eux, les responsables politiques n'aiment pas avouer qu'ils n'ont pas le temps de réfléchir sur tout et qu'ils ont donc besoin de l'aide de chercheurs extérieurs. Comme le soulignait Kingdon, la généalogie d'une idée politique n'est pas aisée à déterminer.
- <sup>13</sup> L'IFRI a d'ailleurs consacré l'expression 'diplomatie intellectuelle' pour valoriser sa contribution au rayonnement intellectuel et politique international de la France. Rôle que soulignent d'ailleurs d'autres centres de recherche. Plaidant ainsi pour le secteur, Gadault (2004) affirme que "ces instituts de recherche spécialisés dans les relations internationales et la défense sont des pièces essentielles dans le rayonnement diplomatique d'un pays et sa capacité à influencer les décisions prises dans les grandes organisations internationales."
- <sup>14</sup> Beaucoup affichent d'ailleurs explicitement la volonté de contribuer à "l'intérêt général européen" (Cf. site Internet de l'Institut Choiseul par exemple).