

## Chapitre 11

### *Terra obscura*

#### Vers une théorie des *think tanks* américains

*Thomas Medvetz*

Celles et ceux qui cherchent à comprendre la place et le rôle des « think tanks » dans la vie politique se heurtent d'emblée au caractère instable, controversé voire confus de ce concept. Comme l'a remarqué Simon James il y a dix ans, « *la discussion à propos des think tanks [...] tend à s'enliser dans la question épineuse qui consiste à définir ce que l'on entend par "think tank" – exercice qui dégénère souvent en sémantique futile* ». L'objectif de ce chapitre est de proposer une conceptualisation des *think tanks* qui permette de surmonter les affres de ce travail de définition. Pour le formuler simplement, j'avance que l'on rend mieux compte de ce que recouvre le terme de *think tank* si l'on considère ce type d'organisation non comme distincte ou singulière mais comme un dispositif organisationnel qui combine différentes formes d'autorités issues des institutions universitaires, politiques, médiatiques et des affaires. Dès lors les *think tanks* sont à considérer comme des entités hybrides occupant une place intermédiaire dans la structure sociale. L'idée principale est de montrer que depuis une quarantaine d'années les *think tanks* se sont de plus en plus définis les uns par rapport aux autres et que cette dynamique a contribué à la formation d'une « niche institutionnelle » spécifique qui répond à une structure d'intelligibilité distincte, avec des agents qui lui sont propres et des règles de fonctionnement caractéristiques. Ainsi, les identités dont se dotent et sont dotées les *think tanks* découlent en grande partie des relations de compétition et de collaboration qu'ils entretiennent entre eux.

### **Un objet opaque**

Une brève histoire du terme *think tank* offre le premier indice du dilemme conceptuel auquel les chercheurs sont confrontés lorsqu'il s'intéresse à cet objet opaque. Datant de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, l'expression ne fait pas à l'origine référence à une organisation. Il s'agit alors plutôt d'une expression familière, souvent condescendante, désignant la tête ou le cerveau d'une personne. À partir des années 1890, et jusqu'aux années 1960, on trouve ainsi des références humoristiques aux « think tanks » dans des romans, des publicités et des articles de presse. Le *New York Times* mentionne pour la première fois la formule dans un reportage criminel de 1898. L'article relate les aventures d'un vagabond manchot qui, pris en flagrant délit de violation de domicile, se défend auprès de la police en déclarant : « *Euh, m'sieur l'agent... Y'a un problème avec ma cervelle* ». Au

cours du début du XX<sup>e</sup> siècle, on remarque ainsi que le terme est fréquemment utilisé pour rendre compte d'une défaillance ou d'un trouble mental. Selon l'*Oxford English Dictionary* et le *Merriam-Webster's Dictionary*, c'est en 1959 que le terme de « think tank » acquiert le sens d'« organisation » pour ensuite se diffuser dans la langue anglaise. Un organisme de recherche semble avoir joué un rôle central dans l'évolution du terme. Il s'agit du Centre d'études avancées des sciences comportementales de l'Université de Stanford (*Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences – CASBS*) qui a été surnommé « le think tank » parce que s'y trouvaient concentrés les « cerveaux » et les compétences techniques les plus en vues du moment. Curieusement, ce centre de recherche n'est plus aujourd'hui considéré comme faisant partie de la famille des *think tanks*. Au cours des années 1960, l'usage du terme s'étend et sert alors à désigner un ensemble, en pleine expansion, d'organismes militaires de planification dont le prototype est la *Corporation Rand*. C'est à cette époque que le sens de l'expression « think tank » se stabilise en jouant sur la double signification du mot « tank » qui fait référence à la fois à l'idée de « réservoir » (de savoirs, d'idées ou de qualifications techniques) et de véhicule militaire ; l'expression gardera d'ailleurs cette connotation militaire tout au long des années 1960. Toutefois, le problème sémantique se complique lorsque l'on constate que les organisations qui sont aujourd'hui désignées comme d'exemplaires *think tanks* n'étaient même pas considérées comme tels dans les années 1960. Je pense ici notamment à la *Brookings*, au Conseil des affaires étrangères (*Council on Foreign Relations*), à la Fondation Carnegie pour la paix internationale (*Carnegie Endowment for International Peace*) et à quelques autres organisations fondées au cours de la période progressiste. Les journalistes et les personnalités publiques décrivaient habituellement ces organisations à l'aide de termes génériques comme « institut », « centre de recherche privé » ou encore « entreprise de recherche à but non lucratif ».

Au cours des années 1970, l'usage du terme de *think tank* se généralise en même temps qu'augmente de façon exponentielle le nombre des organismes de recherche en planification et en politiques publiques. Quantités de récits journalistiques relatent alors l'arrivée des *think tanks* sur la scène des politiques publiques américaines. En accord avec les conventions sémantiques de l'époque, nombre de ces récits se focalisent sur les groupes militaires de planification de l'après-guerre et prêtent une attention moindre aux *think tanks* de la période progressiste. Par exemple, le livre de Dickson, paru en 1971, contient un chapitre entier sur la Corporation RAND alors que la *Brookings* n'y est traitée que dans huit des 363 pages de l'ouvrage et que des organisations telles que la Fondation Carnegie pour la paix internationale, le Conseil des affaires étrangères, l'Institut de l'entreprise américaine (*American Enterprise Institute*) ne sont pas abordées. Au cours des années 1980 et 1990, le terme fait l'objet d'une codification, notamment par la publication de plusieurs annuaires de *think tanks*, tel celui de l'Institut national pour l'avancée de la recherche (*National Institute for Research and Advancement – NIRA*) ou encore l'annuaire mondial des *think tanks* (*World Directory of Think Tanks*).

Comme je le développerai plus tard, c'est une littérature grise en pleine expansion qui s'est trouvée être un des lieux majeurs de création discursive des *think tanks*. Ces derniers s'engagent également dans une véritable compétition pour auto-définir les contours légitimes de ce type d'organisation. C'est par exemple le cas de l'*Heritage Foundation* qui tente d'imposer sa propre vision de ce que devrait être l'univers des experts conservateurs en politiques publiques. Mais

malgré cette profusion de discours, il n'a jamais existé de catégorie légale qui permette de définir juridiquement ce qu'est un *think tank*. Alors que la plupart de ces groupes sont régis par l'article 501(c)(3) du Code fiscal, d'autres, comme la Fondation Carnegie, n'entrent pas dans cette catégorie fiscale. De plus, la grande majorité des organisations encadrées par les dispositions de l'article 501(c)(3) ne sont évidemment pas des *think tanks*. Enfin, il faut noter que cette catégorie fiscale n'est pas directement transposable dans d'autres pays et cela alors même que les *think tanks* tendent à jouer un rôle croissant dans de nombreux espaces politiques.

### *Le « think tank » comme concept analytique*

Dans le langage courant, le flou et l'instabilité sémantique de la catégorie de *think tank* témoignent des difficultés à conceptualiser cette notion et cela vaut également pour le monde académique. Pendant des décennies, ce sujet échappe à toute forme d'enquête ou de recherches académiques. Ainsi, même au cœur des années 1980, les politologues n'arrivent pas à se mettre d'accord pour faire des *think tanks* des objets d'étude légitime. Laissant volontiers le sujet aux politistes, les autres disciplines ne s'y sont pas non plus vraiment intéressées, à l'exception près des travaux de Domhoff et Crichtlow.

Puis, récemment, on a assisté à un essor rapide des recherches sur le sujet. Mais si ce nouvel élan a conduit les chercheurs à recourir abondamment au terme de *think tank*, ils en sont le plus souvent restés à un usage descriptif, sans proposer une conceptualisation qui puisse lever le flou de la catégorie populaire de sens commun. De plus, les quelques tentatives de conceptualisation reposent le plus souvent sur un même présupposé : les *think tanks* seraient un type spécifique d'organisation caractérisé par une indépendance formelle vis-à-vis des États, des marchés et des universités. La mise en exergue de cette indépendance constitue un trait ténu mais constant des définitions proposées. L'article de l'encyclopédie de Stone, par exemple, même s'il souligne les accointances des *think tanks* avec la planification militaire, les considère pourtant comme « *des organisations relativement autonomes engagées dans la recherche et l'analyse de problèmes contemporains indépendamment des gouvernements, partis politiques et groupes de pression* ». De même, Rich définit les *think tanks* comme « *des organisations politiques indépendantes à but non lucratif et ne défendant pas d'intérêt particulier, qui produisent et s'appuient principalement sur l'expertise et les idées pour influencer et obtenir des soutiens dans les processus d'élaboration des politiques publiques* ». Cette idée est parfois formulée par antithèse, ainsi Polsby distingue « *les instituts de recherche en politique publique* » des « *véritables think tanks* », en se fondant sur l'indépendance plus grande de ces derniers. On trouve également ce type de distinction chez Stone lorsqu'il décrète que les organisations créées par des candidats à la Maison Blanche dans le but de développer leurs programmes « *ne sont pas des think tanks étant donné que leur finalité première n'est pas la recherche mais plutôt d'avancer des positions qui soient en phase avec le programme politique défendu par des candidats spécifiques afin d'assurer leur succès électoral* ».

Insister sur l'indépendance des *think tanks* est pour le moins séduisant car cela permet aisément de ne pas les confondre avec des organisations qui leurs ressemblent telles les cabinets gouvernementaux de recherche, les instituts universitaires de politique publique ou les groupes de soutien (*advocacy groups*). Cependant, aussi pratique qu'elle soit, cette perspective présente des biais et

des coûts méthodologiques importants. Premièrement, comme l'on fait remarquer certains chercheurs, ce présupposé de l'autonomie privilégie l'histoire des *think tanks* anglo-américains qui ont bien plus souvent que leurs équivalents asiatiques, africains, latino-américains ou européens, revendiqué leur indépendance ou cherché à être reconnus comme tels. De fait, dans de nombreux autres contextes historiques, l'étiquette « think tank » peut être utilisée pour qualifier des organisations qui sont ouvertement affiliées à des corporations, des agences d'État, des universités ou même des Églises.

Deuxièmement, l'insistance placée sur l'autonomie vide le concept de son contenu historique en occultant le fait que les premières organisations classées en tant que *think tanks* émanaient en fait directement des États, des partis politiques, des entreprises ou des universités. Comme je l'ai déjà souligné, les deux premiers prototypes de *think tank* – le CASBS et la RAND – avaient de multiples affiliations qui les empêcheraient d'entrer aujourd'hui dans la catégorie telle qu'elle est couramment définie. De même, les organisations qui, au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, étaient les plus indépendantes des États, des marchés et des universités – à l'instar de la *Brookings* ou le Conseil des affaires étrangères par exemple – ne furent identifiées comme *think tank* que dans les années 1970.

Troisièmement, même si l'on se limite à l'examen des *think tanks* américains et britanniques, le principe d'indépendance, s'il est appliqué avec cohérence, écarterait d'importants exemples. Pourquoi une définition du *think tank* devrait-elle exclure des organisations comme l'Institution Hoover, affiliée à une Université, ou l'Institut de politique publique progressiste (*Progressive Policy Institute*) qui est un département de recherche au sein d'une organisation partisane ? Cette question apparaît d'autant plus pertinente si l'on prend acte des incohérences qui caractérisent les récentes tentatives de recensement des *think tanks*. Par exemple, pour Hellebust, le nombre de *think tanks* américains est passé de 62 en 1945 à plus de 1 200 en 1996. Or, quelques années plus tôt, Smith faisait référence à « environ cent groupes de recherche en politique publique » présents à Washington. Enfin, en 2004, Rich estimait que le nombre de *think tanks* américains dépassait à peine les trois cents.

### *Un concept hybride aux frontières floues*

Évidemment, même les chercheurs qui proposent les définitions précédemment évoquées tendent à être conscients de ces critiques. C'est ainsi que Stone mentionne « l'absence de lignes de démarcation nette entre les think tanks et d'autres organisations » et au fait que les *think tanks* « se fondent parmi les groupes d'intérêts [...], fusionnent avec les corps universitaires [et] semblent s'apparenter à des groupes de campagne hors parti politique ». Par conséquent, la position la plus couramment adoptée parmi les chercheurs n'est pas tant celle d'une croyance aveugle dans des définitions arbitraires qu'une sorte d'évitement du dilemme : on commence par l'élaboration d'un concept se voulant clair et précis du *think tank*, puis on recule ensuite pour admettre la nature « glissante », changeante voire équivoque de la notion. Cette démarche conduit en général à retomber dans l'opacité du concept dont on a pourtant tenté de s'extraire, comme le confesse non sans humour McGann : « Je sais que s'en est un lorsque j'en vois un ». Toutefois, le flou qui entoure cette catégorie du sens commun ne doit pour autant nous dispenser d'essayer de

développer une analyse fondée et intelligible du concept de *think tank*.

Le fait que les chercheurs conviennent régulièrement du caractère flou de ce concept sans pour autant en identifier les raisons est significatif. En effet, comme nous allons le voir la catégorie de « *think tank* » est controversée. Le terme a des implications sociales fortes dont le sens ne fait pas seulement l'objet d'un débat scolastique mais est aussi un enjeu de lutte dans le milieu actuel des politiques publiques. En effet, pour certaines organisations, particulièrement celles qui risquent d'être péjorativement labellisées comme groupes militants ou entreprises de *lobbying*, le terme permet de s'abriter derrière une autorité intellectuelle. Se faire connaître et reconnaître comme *think tank*, signifie s'élever au dessus de la politique des simples intérêts particuliers et pouvoir ainsi revendiquer le titre d'expert. C'est pourquoi les *think tanks* les plus sérieux académiquement s'irritent souvent de voir des organisations plus jeunes et « moins respectables » entrer dans la même catégorie qu'eux. Les définitions axées sur l'indépendance véhiculent facilement l'idée que les *think tanks* jouissent d'une indépendance non seulement formelle mais aussi *cognitive*. Ainsi, Dror soutient que le *think tank* « idéal-typique » contribue à la fabrique des politiques publiques par un apport de connaissance « rationnelle » ou « scientifique ». De la même façon, Stone écrit qu'un *think tank* est « d'abord et avant tout un équipement de recherche » et que « les think tanks n'ont pas de position de politique publique stable ou dépendante – ils sont intellectuellement indépendants ». Le risque de ces énoncés, avancés à fins de définition, réside dans le fait qu'ils adoptent et reprennent inconsidérément le point de vue même des *think tanks*, laissant dès lors peu de prise à une analyse sociologique objective. Selon nous, la question de l'indépendance doit donc faire l'objet d'une investigation empirique afin d'échapper aux sirènes du dogmatisme.

On peut ainsi reformuler le problème de la façon suivante. Tenter d'établir théoriquement les frontières du *think tank* engage dans des débats sans fin pour savoir quelles organisations sont de « vraies » *think tanks* et lesquelles n'en sont pas. De fait, quelque soit l'ampleur et le sérieux des réflexions théoriques menées, on ne peut établir définitivement où s'arrête la frontière d'un *think tank* et où débute celle d'un centre de recherche universitaire, d'un groupe de soutien (*advocacy group*), d'une entreprise de relations publiques ou encore d'un parti politique. En d'autres termes, la recherche d'une définition unique du *think tank* est vaine, car elle tente de résoudre théoriquement une question pratique qui n'est pas encore tranchée dans le monde réel. Surtout, il faut rappeler que puisque la capacité d'imposer une définition pertinente du *think tank* est un enjeu de lutte entre ces organisations, les chercheurs qui prennent part à cette compétition se retrouvent eux même « empêtrés » dans leur propre objet.

## **Vers une topologie sociale des *think tanks***

Dans un but méthodologique, je propose donc une rupture analytique avec le sens commun aussi bien ordinaire qu'académique de la notion de *think tank*. À la place, mon approche vise à caractériser les *think tanks* selon leur position dans la structure sociale. Pour cela, parmi les outils disponibles, les deux concepts d'espace social et de champ, développés par Pierre Bourdieu, m'apparaissent particulièrement utiles. Une des vertus de ce cadre théorique est qu'il permet de suspendre momentanément la question de la définition du *think tank* pour y substituer celle de l'identification des prétendants à cette catégorie, puis, de poursuivre, par une description empirique

des relations (de similitude, de différence, d'alliance, de conflit, de hiérarchie, etc.) qui les lient.

Se faisant, une première observation est que les organisations qui existent comme *think tanks* sont toutes orientées vers une multiplicité d'univers sociaux. Par exemple, certains *think tanks* entretiennent des liens souples ou des partenariats de court-terme avec la recherche universitaire, des partis politiques, des coalitions au Congrès ou des groupes de soutien (*advocacy groups*). De plus, les *think tanks* sont « symboliquement dépendants » d'institutions plus établies, dont ils empruntent fréquemment les formes et les procédures. Ainsi, de nombreux *think tanks* se dotent de postes qui rappellent ceux des enseignants-chercheurs des universités. D'autres adoptent les caractéristiques des entreprises de relations publiques et possèdent des services très sophistiqués de communication, employant de nombreux spécialistes de ces questions. Les productions écrites des *think tanks* peuvent également adopter les caractéristiques formelles de genres bien définis : note et/ou mémorandum législatif, rapport de recherche, article de presse, compte-rendu administratif – ou encore les combiner. Enfin, la plupart des *think tanks* sont financés par des donations provenant d'institutions multiples parmi lesquelles prédominent les fondations et les entreprises privées.

Sur la base de ces remarques préalables, le schéma ci-dessous esquisse de manière globale et heuristique la position des *think tanks* dans la structure sociale. L'idée est ici de penser les *think tanks* comme des organisations à *constitution hybride* situées au centre du champ du pouvoir. Toutefois, il faut rappeler que ce schéma n'est pas une théorie, mais une hypothèse pour guider l'investigation empirique. De fait, les positions représentées ici sont des emplacements vides qui n'incluent pas de véritables acteurs, groupes ou organisations. Néanmoins, cette reformulation est une première étape nécessaire pour trouver une solution au « dilemme de la définition ». En recentrant l'analyse sur les relations sociales qui déterminent l'activité des *think tanks*, nous retournons le problème. En effet, plutôt que de dégager des propriétés élémentaires pour ensuite en dresser la liste, nous tenterons de répondre aux questions suivantes : étant donnée la profonde interpénétration entre les *think tanks* et d'autres types d'institutions, comment ces organisations parviennent-elles à être considérées comme des entités distinctes ? Comment une organisation qui se consacre expressément à un jeu d'influence politique réussit-elle à être reconnue comme « indépendante » et « désintéressée » ? Enfin, par quel travail complexe et permanent d'auto-présentation les *think tanks* arrivent-ils à faire connaître et reconnaître leur désintéressement et leur indépendance vis-à-vis des universités et des groupes d'intérêt ?

### *Trouver le bon mélange : entre attachement et détachement*

On trouve une véritable version condensée de ce travail d'auto-(re)présentation dans un essai de 2005 intitulé « *What is a think tank ?* », écrit par John C. Goodman alors président du Centre national pour l'analyse des politiques publiques (*National Center for Policy Analysis – NCPA*). Comme on pouvait s'y attendre, une grande partie de cet essai fait le point sur ce qui distingue, dans l'espace social, les *think tanks* de leurs plus proches voisins. Par exemple, dans un passage intitulé « *Think tanks vs. Advocacy groups* », Goodman avance que les *think tanks* sont des « *incubateurs d'idées nouvelles* » qui, parce qu'ils sont « *guidés par des intellectuels* », diffèrent des organisations de soutien (*advocacy organizations*) qui, eux, « *devraient plutôt être pensées comme lobbyistes d'idées* ». Puis, dans un autre passage dénommé « *Think tanks vs. Universités* »,

Goodman se demande : « *En quoi les institutions académiques sont-elles différentes des think tanks ?* ». La réponse mérite d'être entièrement citée :

« *Une partie de la différence est que les objets de recherche des professeurs d'Université ne sont ni supervisés ni dirigés. Le choix dépend avant tout des lubies du professeur. L'objectif peut être de résoudre ou de ne pas résoudre un important problème social. Au contraire, les think tanks tendent à avoir des objectifs bien définis. Ils emploient ou passent des contrats avec des chercheurs pour travailler sur des sujets spécifiques afin de trouver des solutions à des problèmes bien définis. Les universités tendent à être notées et classées en fonction du prestige académique des membres de leur corps professoral. Les think tanks tendent, eux, à être classés et notés selon leur succès dans la résolution de problèmes relevant du monde réel.* »

En d'autres termes, parce que les universitaires s'isolent dans une forme académisme, le *think tank* doit être en prise direct avec le monde politique réel.

Les *think tanks* doivent aussi se différencier des acteurs du marché ou du jeu de l'offre et de la demande. À cette fin, Goodman souligne que les *think tanks* sont des organisations à but non lucratif et que leurs idées ne devraient pas être exclusivement guidées par les besoins de leurs sponsors ou ceux des publics auxquels ils s'adressent. Les *think tanks* ne sont pas au service de clients et doivent donc garder un degré d'indépendance. Enfin, un *think tank* n'est pas une agence politique ou un groupe d'intérêt. Afin d'éviter d'être pris dans le fatras des débats qui se déroulent à Washington, Goodman recommande que les *think tanks* opèrent une séparation politique qui soit autant intellectuelle que géographique : « *L'environnement de Washington DC étouffe la pensée créative. Selon moi : si on veut penser à ce à quoi le Congrès ne pense pas (et ce à quoi il ne va sans doute pas penser dans un avenir proche), on doit aller penser loin de Washington* ».

À première vue, cette auto-description complexe se réduit à un « jeu de différenciation » : le *think tank* doit montrer qu'il n'est ni une Université, ni une entreprise, ni un *lobby*, ni un groupe de soutien (*advocacy*), etc. Cependant, si on examine cette proposition avec davantage de recul, on peut repérer un déplacement inattendu qui se manifeste par le fait que chaque déclaration d'indépendance établit dans le même temps une *nouvelle forme de dépendance*. En d'autres termes, chaque prétendu acte ou geste de séparation se fonde sur une stratégie d'affiliation correspondante. Par exemple, un des critères principaux qui permet de séparer un *think tank* des activités taxées de *lobbying* ou de soutien à une cause (*advocacy*) est la crédibilité qui lui confère son *association* avec la recherche académique. En effet, alors même qu'il souligne les différences entre les *think tanks* et les universités, Goodman s'attache à indiquer que « *par leur nature, les think tanks de politique publique entretiennent des liens étroits avec le monde académique et savant* » et cela dans le sens où les *think tanks* comme les universités « *engagent des chercheurs, encouragent la recherche, et favorisent les forums d'échange entre savants* ».

Une ambivalence analogue caractérise les relations qu'entretiennent les *think tanks* avec des organisations politiques comme les partis et les groupes de soutien. Ainsi, même lorsqu'il conseille aux *think tanks* de se tenir à l'écart de Washington, Goodman reconnaît l'impérieuse nécessité d'y être présent et « *de se concentrer sur ce qui préoccupe le Congrès et l'administration* » – ne pas y être « *c'est prendre le risque d'être perçu comme non pertinent* ». C'est pourquoi l'organisation de Goodman, la NCPA, conserve à Washington un « *bureau actif consacré aux affaires gouverne-*

mentales [...] afin de fournir au Congrès et à l'administration les travaux de recherche, les avis et les conseils des chercheurs de la NCPA, et pour faire des conférences et des briefings sur les questions ayant un intérêt direct pour le Capitole ». En d'autres termes, les activités des *think tank* sont tellement dépendantes du quotidien des affaires politiques, que ces organisations doivent stratégiquement reprendre les façons de voir, de faire et d'agir des groupes de soutien (*advocacy groups*) ou des bureaux d'assistance parlementaire.

La relation du *think tank* avec le monde des affaires est également ambiguë. Ainsi, pour Goodman, un bon expert en politique publique est un « *entrepreneur intellectuel* » ou « *quelqu'un qui utilise les compétences et les savoir-faire d'un entrepreneur dans le monde des idées* ». La production intellectuelle des *think tanks* reflète cette affinité institutionnelle. Ainsi, selon Goodman, et contrairement aux revues académiques, les rapports de la NCPA utilisent « *des titres en caractères gras, des points pour accentuer certaines idées, des phrases d'accroche [...], des graphiques attrayants [et] des résumés remplis de formules exécutoires* ». Et si toutefois un doute subsistait sur l'origine de ces formes énonciatives, Goodman le lève :

« *La NCPA a introduit toutes ces techniques et elles sont aujourd'hui courantes. Mais nous ne sommes pas à l'origine de ces techniques. Nous avons simplement repris et copiés celles du monde des affaires. Ce qui était original était cette conviction que les idées pouvaient être commercialisées comme des produits et que les think tanks pouvaient, à l'instar des entreprises, faire également l'objet d'un travail de marketing.* »

En fait, selon Goodman, dès sa création en 1983, « *le travail [de la NCPA] fut de trouver une niche sur le marché* » et, aujourd'hui l'organisation « *est gérée comme un business* ».

Le point central est qu'un *think tank* doit, avant d'exister comme tel, s'engager dans un travail complexe d'équilibrage symbolique entre prises de distance et recherche d'alliances. Or, cette démarche porte en elle-même une contradiction. En effet, alors qu'un premier mouvement tend à différencier le *think tank* des institutions proches (ou qui le financent), un second mouvement s'évertue, quant à lui, à rétablir une dépendance vis-à-vis de ces mêmes institutions, afin que le *think tank* puisse bénéficier des ressources symboliques et matérielles qu'elle lui confère. Le *think tank* est ainsi pris dans un cycle sans fin d'attachement et de détachement. Il ne peut jamais entièrement rompre avec ses liens académiques, politiques et d'affaires, car chaque lien lui assure une forme d'autorité qui rend crédible son indépendance supposée vis-à-vis d'autres institutions. Mais un *think tank* ne peut pas pour autant *devenir* une université, un groupe de soutien (*advocacy group*), une société d'affaires, ou un organe médiatique, parce que cela reviendrait à renoncer à sa spécificité de *think tank*. On peut saisir les propriétés récursives de cette position par le simple fait qu'au dire de tous, un *think tank* est « plus académique » qu'une entreprise de *lobbying*, « plus entrepreneurial » qu'une université, « plus politique » qu'un *business*, et ainsi de suite.

Mais revenons au problème de départ. Tout d'abord, on voit maintenant pourquoi il était nécessaire d'opérer une rupture objectiviste avec les définitions de sens commun et pourquoi insister sur l'indépendance, formelle ou autre, du *think tank*, n'a pas réellement de sens. Pour le dire simplement, nous ne pouvons présumer de ce que même un *think tank* ne peut tenir pour acquis, à savoir : une autonomie d'existence. De fait, amputer le *think tank* de ses objectifs pratiques attèle subtilement le chercheur à sa tâche, car le but premier du *think tank*, avant même

l'influence politique, est d'arriver à se différencier des institutions auxquelles il est apparenté. Ainsi donc les définitions arbitraires servent en fait l'intérêt du *think tank* en occultant le remarquable jeu d'auto-affirmation que ce type d'organisation doit jouer pour simplement exister comme *think tank*. En fait, c'est dans ce jeu d'auto-affirmation que l'on doit trouver la première partie de notre définition : on peut dire que les *think tanks* agrègent de multiples formes d'autorité – en particulier, des éléments de crédibilité académique, d'accès politique, d'argent et de visibilité publique – grâce à un exercice complexe d'équilibre entre logiques d'attachement et de détachement. On doit donc garder à l'esprit que pour gagner à ce jeu d'auto-affirmation, il ne faut pas seulement accumuler de grandes quantités de capitaux, mais également réussir le bon mélange.

### *Du think tank au champ interstitiel*

Si la première erreur à éviter était celle de rester trop enchâssé dans la vision ordinaire du *think tank*, nous risquons désormais de faire l'erreur inverse, en méconnaissant sciemment sa *spécificité*. Afin de l'éviter, il faut se demander d'où proviennent les éléments qui permettent de distinguer un *think tank* d'autres types d'organisation. La réponse que j'avancerai ici est qu'il existe une dimension du *think tank* qui ne peut s'envisager qu'en termes relationnels. Dès lors pour comprendre les différentes activités et les biens que produisent, par exemple, la *Brookings Institution* ou l'*Heritage Foundation*, on ne peut plus s'en tenir uniquement à la façon dont chacune de ces organisations exprime les intérêts de son public ou de ses sponsors. En effet, une part significative de ce qui est produit par *Brookings* et *Heritage* est déterminée par les relations que ces deux organisations entretiennent. C'est à partir de ces rapports que s'est développée toute une série de manières particulières de penser et de faire qui se rapporte à ce que j'appellerai un nouveau répertoire de l'engagement intellectuel public.

Le concept de champ s'avère ici particulièrement utile car il permet de déployer un niveau médian d'analyse et ainsi d'atteindre un juste milieu entre la perspective macro-structurelle qui réduit le *think tank* à des déterminations abstraites et l'approche micro-organisationnelle qui lui attribue une trop grande autonomie. Certes les *think tanks* sont parvenus à se ménager un certain degré d'autonomie. Mais son niveau exact dépend de la question de savoir jusqu'à quel point le champ peut isoler ses membres de forces externes pour leur imposer sa logique propre. C'est la réponse à cette question pratique qui doit permettre de déterminer le juste *ratio* entre explications « internaliste » et « externaliste ». Quoi qu'il en soit, il apparaît d'ores et déjà qu'il ne s'agit pas, dans le cas des *think tanks*, d'un champ bien établi ou entièrement constitué, mais plutôt d'un champ naissant ou en formation. Je propose donc d'étendre le concept de « champ » pour considérer les *think tanks* comme les occupants d'un *champ interstitiel*. Cette expression vise à rendre compte de l'idée que les *think tanks* existent à la fois comme un monde social à part entière, c'est-à-dire marqué par une succession de luttes internes, et comme un espace médiateur « entre champs ».

Il reste à exposer la structure de ce champ interstitiel. Quelles forces matérielles et symboliques pèsent et agissent sur ceux qui y pénètrent ? Ma thèse est que la situation « type » du *think tank* peut être caractérisée par une *quadruple contrainte* (*quadruple bind*), dans la mesure où les *think tanks* doivent simultanément se conformer aux règles académique, politique, des affaires et du jugement médiatique. Les *think tanks* doivent au moins cultiver une apparence de rigueur et

d'exactitude en faisant publiquement état de leur association à des formes de production académique. En même temps, ils doivent également entretenir des liens avec des politiciens et des journalistes tout en surveillant attentivement leur « pertinence » et leur crédit politique, et continuer à produire des biens intellectuels qui répondent pleinement aux exigences de politiciens, d'assistants parlementaires, de bureaucrates et de journalistes. Sans grande réserve de trésorerie ou source continue de financement, les *think tanks* doivent également être attentifs aux fluctuations du « marché » de la recherche en politique publique et lever activement des fonds. En fait, la plupart des *think tanks* survivent bon an mal an grâce aux donations ponctuelles ou à court terme faites par des fondations, des individus ou des entreprises privés. Finalement, peu de *think tanks* peuvent compter sur des intermédiaires ou un accès en coulisse au monde politique. C'est pourquoi ils doivent constamment travailler à exister publiquement. Cette course à la publicité les conduit à orienter leur production en direction d'un public le plus large possible, à engager des spécialistes de relations publiques et d'anciens journalistes ou d'autres à temps partiel, à développer des organes sophistiqués de communication, à publier leurs propres périodiques et à méticuleusement compiler des revues de presse. Pour résumer, les règles de fonctionnement des espaces académique, politique, économique et médiatique agissent toutes comme autant de forces gravitationnelles à l'intérieur même du *think tank*.

Ainsi, les *think tanks* doivent composer avec un système cardinal fait d'obligations et de contraintes. Cependant, on peut aussi montrer qu'à cette structure multipolaire se superpose une opposition entre deux formes d'autorité : la première fondée sur les canons universalistes des sciences sociales ; la seconde sur une proximité avec les différents pouvoirs temporels : politique, économique, médiatique. Ce qui veut dire ici que les objectifs d'accès au monde politique, à des financements et à la publicité peuvent être plus facilement associés les uns aux autres que ne peut l'être l'un d'entre eux seul avec la recherche d'une consécration intellectuelle. Un gain de publicité s'avère également un moyen indirect d'influencer les politiques publiques et peut aussi garantir le succès d'une campagne de levée de fonds. Ce serait tout l'intérêt d'une analyse plus fine que de dénouer les interactions complexes entre les quatre éléments qui structurent ce système de contraintes.

### *Une manifestation visible de la structure invisible du champ*

Après avoir décrit théoriquement l'espace des *think tanks*, on peut désormais envisager la manière dont ces forces s'exercent dans les organisations et sur les experts en politiques publiques. En commençant par un niveau d'analyse plus « macro », on repère un système de différences qui permet de montrer que les identités de chaque *think tank* résultent de la combinaison des relations qu'ils entretiennent avec les institutions académiques, politiques, d'affaires et médiatiques. Certains *think tanks*, comme par exemple l'Institution Hoover et l'Institut d'économie internationale (*Institute for International Economic*), tirent en grande partie leur identité de leur proximité avec le monde universitaire. On peut donc dire que ces organisations se positionnent au plus près du pôle académique de ce champ interstitiel. D'autres *think tanks* sont connus pour leurs liens de coopération directe avec des agences gouvernementales (par exemple l'*Urban Institute* ou la *RAND Corporation*), des coalitions de causes législatives (*Northeast-Midwest Institute*), des partis politiques (*Progressive Policy Institute*), des mouvements sociaux (*Worldwatch Institute*), des

sociétés d'affaires (*Competitive Enterprise Institute*) ou des syndicats (*Economic Policy Institute*). Enfin, un petit nombre de *think tanks* se placent quant à eux près du pôle médiatique dans la mesure où ils entretiennent des contacts permanents avec des organismes d'information et engagent d'anciens journalistes et des journalistes à temps partiel. Pour illustrer ce qui précède, on prendra l'exemple de la *Brookings Institution* comme étant l'un des *think tanks* les plus « académiques », l'*Heritage* comme celui d'une organisation « politique » accomplie, le *Cato Institute* comme une organisation proche du pôle des affaires, et enfin, la *New America Foundation* comme un *think tank* au tropisme médiatique avéré.

Si on considère maintenant l'organisation comme l'unité d'analyse, il apparaît qu'il existe au sein de chaque *Think tank* une structure sociale analogue à celle que l'on rencontre entre ces organisations. En prenant l'exemple de la *Brookings Institution*, on s'aperçoit que les mêmes oppositions fondamentales sont reproduites à l'intérieur des différents bureaux de l'organisation et de ses subdivisions, sans parler de sa production intellectuelle. Ainsi, la *Brookings Institution* détient la *Brookings Institution Press*, que complètent cinq divisions de recherche ; un projet d'alternance présidentielle (*Presidential Transition Project*) destiné à conseiller les nouveaux directeurs généraux de l'exécutif ; un service de communication (*Office of communications*) en charge d'élaborer des stratégies médiatiques et un bureau de développement pour la collecte de fonds. La *Brookings Institution* offre également un programme de formation au management et à la décision (*Executive Educative Program*) qui propose « des cours haute-gammes pour des cadres du privé et/ou des leaders gouvernementaux confrontés à des questions sensibles, à l'élaboration de politiques publiques et à la prise de décision publique ».

Un ensemble comparable de relations apparaît lorsque l'analyse se fait plus précise. Parce que les experts en politique publique cherchent à atteindre un haut degré de qualifications qui, dans sa forme idéale-typique, est quasiment inatteignable, certains experts développent des compétences que d'autres n'arrivent pas à acquérir. En retour, cette tendance génère des divisions entre experts dont plusieurs classifications populaires se font l'écho. Par exemple, les « *wonks* » sont des experts en politique publique qui tiennent leur autorité de leur aisance technique et de leurs diplômes académiques ; les « *hacks* » sont ceux qui ressemblent le plus aux *lobbyistes* ; les « *policy entrepreneurs* » auraient, eux, un goût prononcé pour vendre leurs idées ; et les « *quotemeisters* » sont des experts plus à l'aise sur les plateaux de télévision que derrière une machine à écrire. En reprenant l'exemple de la *Brookings Institution*, on retrouve, dans cette organisation, le même type de division chez les experts en politique publique. L'équipe de recherche compte parmi ses membres Henry Aaron, détenteur d'un doctorat de Harvard et ancien président de l'Association américaine d'économie (*American Economics Association*) ; Stephen Hess, ancien collaborateur de quatre administrations à la Maison Blanche ; Douglas J. Elliott, qui a rejoint la *Brookings Institution* après une carrière de vingt ans comme investisseur bancaire ; et le journaliste Gregg Easterbrook, diplômé de l'école de journalisme de la *Northwestern University*, dont les contributions journalistiques comprennent notamment des commentaires sportifs réguliers sur le site *ESPN.com*.

Nonobstant ces différences entre experts en politique publique, le modèle présenté ici pose comme principe que chacun d'entre eux ressent une « attirance » quasi-magnétique vers le centre du champ. Le constat final auquel nous arrivons est donc que les *think tanks* génèrent des agents

dont les subjectivités sont divisées. Les experts en politique publique conjuguent les dispositions caractéristiques de l'intellectuel rigoureux avec une connaissance fine des procédures distinguant le joueur rompu au jeu des « coulisses de Washington » ; ces experts doivent démontrer une capacité à anticiper les sujets « brûlants », mais aussi à collecter des fonds et à savoir vendre, sans état d'âme, leur marchandise intellectuelle. Être à même de s'exprimer par « petites phrases » (*sound bites*) et à écrire des papiers d'opinion aussi courts qu'incisifs sont également des capacités fort recherchées. En bref, à l'instar du *think tank*, l'expert en politique publique est un personnage hybride qui ne peut exister que sous une « forme plurielle » en cultivant, dans et par son travail, un psychisme composite. Même la subjectivité la plus académique se situant dans une des régions les plus académiques de l'espace des *think tanks* est travaillée par tous les éléments du quadruple lien que nous avons analysé.

L'essentiel est ici que l'ensemble des différentes oppositions observables dans l'espace des *think tanks* – « *hacks* » contre « *wonks* », *Brookings* contre *Heritage*, livres contre mémos, recherche contre communication, etc. – ne peuvent pas être compris si on ne les considère que comme de simples affrontements isolés entre des agents spécifiques ou des organisations. Chaque opposition est plutôt une *manifestation visible de la structure invisible du champ*. Par conséquent, c'est le champ qui devrait constituer l'objectif final de l'analyse. En effet, l'aspect le plus significatif du *think tank* tient à sa position sociale qui révèle certaines des logiques à l'œuvre dans le champ de pouvoir, et tout particulièrement la relation quadripartite entre les institutions académique, politique, d'affaire et médiatique. La méthode issue de la théorie des champs nous permet de cartographier cette relation en faisant se rejoindre sans discontinuité dans l'analyse les différents niveaux que sont ceux de l'agent, de l'organisation et plus largement de l'espace social.

### *Images et représentations concurrentes des think tanks*

La même approche que celle utilisée pour élaborer le concept de *think tank* peut s'appliquer au monde des « objets secondaires » ou aux représentations du *think tank*. En effet, il est curieux de constater que dans les descriptions à la fois populaires et universitaires, l'image du *think tank* oscille entre deux profils radicalement différents. D'un côté, on trouve l'image du *think tank* comme « mercenaire politique » entendu au sens d'entreprise de *lobbying* déguisé. Le roman satirique de Christopher Buckley, intitulé « *Thank You for Smoking* », reprend cette idée en faisant un portrait sardonique d'une organisation en tout point comparable à un *think tank* : appelée l'Académie des études du tabac (*Academy of Tobacco Studies*), cette organisation opère sans scrupule en tant que façade de l'industrie du tabac. On retrouve une image analogue du *think tank* dans certaines narrations journalistiques, telles que ces séries de reportages diffusées sur la *National Public Radio* dont l'éponyme « sous influence » suggérait à la fois la servilité et l'altération des facultés mentales. Enfin, dans le discours académique, la théorie de la structure du pouvoir de C. Wright Mills offre une image du *think tank* largement compatible avec celle de « mercenaire politique ». Cette approche soutient que les *think tanks* peuvent être appréhendés grâce à leur position dans un réseau associant des détenteurs de pouvoir financier, politique et sociétal.

De l'autre côté, on trouve cette idée très répandue du *think tank* comme « incubateur » d'intellectuels, entendus au sens d'authentiques *alter ego* des universitaires. Cette conception est

implicitement mise en œuvre chaque fois qu'un expert en politique publique affilié à un *think tank* est appelé à témoigner au Congrès dans le cadre d'une audition parlementaire ou chaque fois qu'un article de presse traite sur un pied d'égalité les déclarations des membres de *think tanks* avec celles d'éminents chercheurs universitaires. On peut également repérer cette conception dans cette manie qui consiste à classer les experts en politique publique affiliés à des *think tanks* dans la catégorie d'« intellectuel public ». En 2006, par exemple, l'*Economist* (sous le titre « Les intellectuels publics réussissent aux États-Unis ») mentionnait l'existence de « grandes académies sous la forme de *think tanks* abondamment financés, dont bien plus de cent rien qu'à Washington », corroborant ainsi l'idée selon laquelle « aujourd'hui dans le monde des politiques publiques [...] c'est l'Amérique qui est le pays des intellectuels et l'Europe une zone sans talent ». Cette image du *think tank* comme havre pour intellectuels est aussi reproduite par la littérature savante et, en particulier, dans les études de tradition pluraliste qui attribuent par définition une indépendance au *think tank*.

Le lecteur a compris que je ne crois aucune de ces deux perspectives capables de saisir toute la vérité du *think tank*. En revanche, ces deux images peuvent faire l'objet d'une analyse en termes de champs afin de montrer que leur intelligibilité dépend de relations particulières au champ du pouvoir. Il ne devrait pas être surprenant, par exemple, que la plupart des auteurs qui parlent des *think tanks* sur un ton révérenciel et insistent sur leur ressemblance avec des institutions académiques (par exemple, en les appelant « universités sans étudiants ») entretiennent des liens professionnels étroits avec leur objet. En effet, pour tous ceux dont la carrière dépend des et/ou du politique(s), le *think tank*, comparé à d'autres organisations politiques, est assurément une organisation « académique ». De la même façon, pour l'auteur qui est profondément inséré dans le champ académique, le *think tank* semble très différent d'une Université et s'apparente davantage à un instrument au service des agents du pouvoir ou un « moulin à propagande ». Il apparaît donc tout aussi peu surprenant que la plupart des théoriciens des élites, déjà évoqués, soit des savants académiques, et, plus précisément, des savants qui existent dans une région de l'espace académique structurellement distante du champ politique, à savoir : la discipline sociologique.

## Conclusion

Si aucune de ces perspectives ne fait le tour du problème, chacune offre malgré tout un point de vue à prendre en compte. L'image du « mercenaire politique » est utile car elle pose clairement la question de l'indépendance du *think tank*. De la même façon, l'image du *think tank* comme foyer pour intellectuels souligne le fait que son autorité (qu'elle soit importante ou faible) repose en partie sur une revendication « universaliste » de crédibilité. Mais aucune perspective n'est suffisante à elle seule. Dans le premier cas, le discours de pure cooptation est bien trop mécanique, trop fonctionnaliste, trop décousu pour caractériser les *think tanks* de façon pertinente ; ou pour le dire autrement, si comme les théoriciens des élites l'affirment les *think tanks* ne font, en fait, que reproduire et imposer la vision de la classe dominante, alors c'est précisément cette lutte dont on doit rendre compte et non simplement la tenir pour allant de soi. De manière générale, la théorie des élites tend à traiter les *think tanks* comme des épiphénomènes ou des instruments au service des riches et des puissants. D'un autre côté, l'image de l'« intellectuel authentique » est aussi profondément problématique, parce qu'elle occulte la raison première de l'existence du *think tank* à savoir la nécessité de mener une lutte sans fin pour affirmer sa propre identité.

Mon point de vue est que par le fait même de leurs divergences et de leurs oppositions, chacune de ces deux perspectives implique l'autre, et *vice-versa*. Une description rigoureuse de cette situation doit donc dépasser la dialectique qui oppose les « mercenaires politiques » aux « intellectuels authentiques » et relier ces deux images pour pouvoir en transcender les insuffisances respectives. J'ai défendu l'idée qu'une analyse en termes de champ nous donne les moyens de réaliser ce travail. Plus qu'une simple inflexion terminologique, passer du *think tank* au champ permet de construire l'objet empirique d'une manière totalement différente. L'hypothèse de départ est que, pris individuellement, les *think tanks* occupent l'ensemble d'un *continuum* allant des organisations insérées dans le champ académique jusqu'à celles qui revendiquent *a minima* une autorité académique, parce qu'elles sont manifestement dépendantes de sociétés d'affaires, de partis politiques, de groupes militants et/ou de mouvements sociaux. Ainsi l'apport le plus significatif de notre démarche n'est pas de décrire les propriétés spécifiques de chaque organisation mais de considérer le fait que les *think tanks* forment collectivement un espace social structuré avec des propriétés émergentes distinctes, des règles de fonctionnement et une logique intérieure caractéristiques, une histoire propre et des agents singuliers qui, à leur tour, possèdent des manières d'être et de faire, des qualifications et des aptitudes uniques.

Le but d'une théorie réflexive sur les *think tanks* ne devrait être « ni de les louer ni de les blâmer », ni même de juger ou d'adhérer aux discours des experts en politique publique. Les objectifs devraient être plutôt d'historiciser la formation de ce nouveau sous-espace de production de connaissances qui a émergé à l'intersection des champs académique, politique, économique et médiatique, ainsi que de rendre compte non seulement des règles et des hiérarchies qui y prévalent mais aussi des luttes et des partenariats quotidiens qui existent entre ses membres ; et enfin, de développer une théorie des effets des *think tanks* sur le rapport plus général qu'entretiennent entre elles les institutions académiques, politiques, économiques et médiatiques.

*(traduit de l'américain par Renaud Crespin, Claire Braud et Yann Bérard)*