

a c t e s

11^{ème}

carrefour de l'AVRIST

ENJEUX SCIENTIFIQUES ET DÉBAT PUBLIC.

LE TRAJET DES IDÉES : DES EXPERTS AUX POLITIQUES PUBLIQUES.

LE RÔLE DES RÉSEAUX D'INFLUENCE ET THINK TANKS.

19 et 20 décembre 2007

Institut de France

Fondation Simone et Cino del Duca

10 rue Alfred de Vigny 75008

Colloque

promu et soutenu par le Ministère des affaires étrangères

soutenu par le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (DREIC)

et

l'Institut de France.

Avec le concours de

l'OFTT

le mot du président

Paris, décembre 2007

L'AVRIST, Association de Valorisation des Relations Internationales Scientifiques et Techniques, rassemble des personnes qui assument ou ont assumé des fonctions de conseiller ou d'attaché scientifique en Ambassade de France, ou toute autre fonction, publique ou privée, de représentation à l'étranger, ainsi que des professionnels des relations internationales dans les domaines de la recherche, de la science et de la technologie.

Depuis 1997, l'AVRIST organise chaque son Carrefour, rencontre autour d'un thème important et d'actualité concernant les relations internationales. C'est l'occasion de créer une synergie entre les membres, d'y associer des intervenants de qualité, français et étrangers, et de recueillir leurs témoignages, d'échanger expériences, contacts et projets, mais aussi de faire découvrir les potentialités d'une région.

Soutenues par les ministères des Affaires étrangères, de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, et les collectivités territoriales qui les accueillent, ces journées rassemblent des conseillers et attachés pour la Science et la Technologie en poste, des présidents ou directeurs d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche ou de pôles universitaires européens, des représentants d'entreprises, ainsi que tous ceux dont le métier est de contribuer au rayonnement international de la France.

A Paris, l'AVRIST organise régulièrement des dîners-débats ; les plus récents ont été animés respectivement par :

- Pierre Lena, astrophysicien, Membre de l'Institut, initiateur de la pédagogie de « La Main à la Pâte » et Jacques Treiner, physicien, Professeur des Universités, sur « L'enseignement des sciences face à la mondialisation et à la diversité des cultures »,
 - Philippe Etienne, Directeur général au Ministère des Affaires Etrangères.
 - Fabrice Hatem de l'AFII et Jean-Louis Levet, du Conseil d'analyse stratégique
 - Gilles Le Blanc, Directeur du CERNA, .
 - Helga Ebeling, Première Conseillère à l'Ambassade d'Allemagne, Horst Hippler, Recteur de la TU Karlsruhe, Stefanie Neubert, Directrice du DAAD à Paris et Alain Fröhlich, professeur à l'INSA Lyon, sur « Le nouveau paysage des universités allemandes, quels défis pour l'enseignement supérieur français ? »

A Bruxelles, la section de l'AVRIST réunit des conférences-débats et des ateliers sur les plates-formes technologiques européennes, les infrastructures de recherche en Europe, les nouveaux enjeux des mégapoles, la normalisation, ainsi que sur la fracture numérique Nord-Sud. En collaboration avec le CLORA elle a invité le Commissaire Busquin, organisé en mai 2006 une réunion avec le rapporteur du 7ème Programme cadre Jerzy BUZEK, et en décembre 2006, une Conférence avec Odile Quintin, Directeur Général à la DG Education et Culture sur « Les défis de la connaissance en Europe: comment pallier les déficiences du triangle éducation-recherche-innovation? ».

L'AVRIST ouvre largement ses activités aux acteurs et aux observateurs des relations internationales dans les domaines de la recherche, de la science et de la technologie et de l'industrie.

Elle vous invite à y participer et à la rejoindre.

Jean-Claude Arditti

Président de l'AVRIST

Siège : abs Association Bernard Grégory, 239 rue Saint-Martin, 75003 Paris

Enjeux scientifiques et débat public.

Le trajet des idées : des experts aux politiques publiques.

Le rôle des réseaux d'influence et think tanks

Les 19 et 20 décembre 2007 à Paris, à l'Institut de France, Fondation Simone et Cino del Duca
(10 rue Alfred de Vigny 75008, Paris - Métro COURCELLES)

Colloque

parrainé par le professeur André Capron,

Membre de l'Institut,

Délégué aux relations internationales de l'Académie des sciences,

promu et soutenu par le Ministère des affaires étrangères,

soutenu par le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (DREIC)

Le 11^{ème} Carrefour de l'AVRIST s'intéresse à la manière dont se conduisent dans différents pays les débats publics sur les enjeux sociétaux qui supposent une contribution de l'expertise scientifique ou technique. D'où vient l'alerte sur un thème donné? Qui est impliqué dans le trajet des idées? Comment se nourrit le débat public et comment sont définies les politiques publiques?

Ceci concerne par exemple la stratégie de recherche et innovation elle-même, mais aussi des sujets tels que le changement climatique ou les politiques énergétiques.

Plus précisément dans les grands pays industrialisés (Etats-Unis, Union Européenne, Grande Bretagne, Allemagne, France, etc...) on repèrera les objets de réflexion et de débat et le rôle des acteurs qui les portent (scientifiques, experts, associations, groupes d'intérêt, organismes gouvernementaux, élus, universités...).

Comme on le verra, les approches sont assez divergentes d'un pays à l'autre. Les Etats-Unis se distinguent, depuis des années, par le foisonnement d'organismes relativement pérennes – appelés souvent Think tanks – qui réunissent des experts, publient des rapports, répondent à des appels d'offre de l'administration fédérale ou conduisent des études pour le compte des états locaux, des grandes entreprises, des agences gouvernementales, etc... Quelques uns de ces organismes (Rand, Brookings, CSIS, AEI, Hudson Institute, Cato, Heritage Foundation, Carnegie, etc...) ont une réputation internationale et leurs recommandations jouent souvent un rôle capital dans les politiques publiques. Qu'est-ce qui explique l'émergence et le succès des think tanks aux Etats-Unis? Comment fonctionnent ces think tanks et comment sont-ils financés? Quel est le statut de leurs experts? Qui lit leurs rapports? Quel est leur poids dans les décisions budgétaires de l'administration? Quel est leur impact dans l'opinion publique?

Des organismes de ce type existent-ils en Europe? Jouent-ils un rôle important dans les décisions prises à Bruxelles, dans les options du PCRDT? Qu'en est-il pour des pays tels que la Grande Bretagne, l'Allemagne?

Quelle est la situation en France? Quels réseaux d'influence et groupes de réflexion opèrent dans notre pays et quel est leur impact? Quels enseignements tirer du paysage observé à l'étranger et notamment de l'expérience américaine?

Une réflexion nationale isolée au sein de chaque pays est-elle encore justifiée aujourd'hui à l'heure de la mondialisation?



Le Carrefour s'adresse :

- aux acteurs, aux stratèges et financeurs de la réflexion stratégique concernant la Recherche et le Développement, au sein des Ministères de la Recherche, de l'Industrie, de la Santé, de l'Environnement et du Développement Durable, etc..., des grands organismes scientifiques (CNRS, CEA, INRA, CNES, INSERM, INRETS, etc...) ou des Agences (ANR, OSEO, ADEME, ADIT, etc...),
- aux responsables d'entreprise chargés de la planification et du développement,
- aux élus nationaux, régionaux et locaux intéressés par les questions de R&D et de stratégie de développement,
- aux personnels, chercheurs et experts politiques, économistes travaillant dans les clubs de réflexion et les réseaux français d'influence (IFRI, IRIS, CERI, etc...),
- aux responsables d'universités et d'établissements de formation scientifique ou d'ingénieurs,
- aux chercheurs, ingénieurs associés à ces débats au sein de leur milieu professionnel.

L'AVRIST remercie l'Observatoire français des Think Tanks pour son concours pour son concours dans la préparation de ce Carrefour, et notamment sa disponibilité pour rédiger une synthèse des débats.



programme du mercredi 19 décembre le matin : page 6
programme du mercredi 19 décembre l'après-midi : page 7
programme du jeudi 20 décembre le matin : page 8
liste des participants : pages 9 à 12

en page 13 : l'index des interventions écrites

pages 14 à 61 : les interventions écrites

en annexe sur le site sont joints
les documents de présentation (au format powerpoint)
de plusieurs intervenants :

KEN WEAVER

ALBERT H. TEICH

DAVID STONNER

DOUGAL GOODMAN

KATIA PATZWALDT

STEPHEN BOUCHER

THIERRY WEIL

LAURENT CHICOINEAU

NADÈGE BOUQUIN

ALAIN MOULET



mercredi 19 décembre le matin

9h00 :

Introduction par le professeur André Capron,
Membre de l'Institut, Délégué aux relations internationales de l'Académie des sciences.

10h00 - 11h15 :

Présentation

Dans nos sociétés, propagation et application des « idées nouvelles » au sens le plus large (nouvelles théories, sciences ou techniques, propositions en vue de l'action..) sont des valeurs incontestées. Or la traduction d'une idée nouvelle en force agissante suppose diverses formes de médiations quitte à ce que les idées s'adaptent au cours de ce trajet. Les think tanks - organisations vouées au moins autant à faire circuler ces idées pour en inspirer les dirigeants qu'à en produire - offrent un des modèles qui répondrait à cette fonction. Est-il si bien défini et si bien adapté à notre culture ?

Présentation et panel de discussion conduit par M. François Bernard Huyghe (IRIS)

Participants :

Ken Weaver (Brookings institution)

Evelyne Joslain (auteur de L'Amérique des Think tanks, éd. L'Harmattan)

Claude Maury (directeur du CEFI, Centre d'études des formations d'ingénieurs)

discutante : Anne Deysine (professeur à l'université Paris X Nanterre)

11h15 - 11h30 :

pause-café

11h30 - 13h00 :

Les Think tanks et autres réseaux d'influence aux USA

Animation:

Michel Israël (Conseiller pour la science et la technologie, Ambassade de France à Washington)

Intervenants :

Al Teich (AAAS), Anne Deysine (professeur à l'université Paris X Nanterre)

David Stonner (représentant de la National Science Foundation à Paris)

François Bertin (Vice-Président de l'AVRIST et auteur d'un rapport sur les Think tanks pour la DGCID)

13h00 :

déjeuner - buffet sur place

mercredi 19 décembre l'après-midi

Les Think tanks et autres réseaux d'influence sur le continent européen.

Cas de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne, de l'Europe elle-même, et enfin la situation en France.

14h30 - 16h30 :

L'Allemagne, la Grande-Bretagne et l'Europe

Animation :

René David (Conseiller pour la science et la technologie, Ambassade de France à Londres)

Intervenants :

Dougal Goodman (Directeur de la Foundation for Science and Technology, Royaume-Uni)

Dr. Katja Patzwaldt (Université de Bielefeld, Allemagne)

Michel Clamen (Institut catholique de Paris)

Stephen Boucher (Notre Europe)

16h30 - 17h00 :

pause café

17h00 - 19h00 :

La France

Animation :

Catherine Vilkas (Association Bernard Grégory)

Intervenants :

Yves Le Bars (Ingénieur général du génie rural des eaux et des forêts honoraire, Président du CA du GRET - association de solidarité internationale, Vice-président délégué de l'AFPCN - prévention des catastrophes naturelles, Administrateur de l'IHEST - Institut des hautes études pour la science et la technologie)

Thierry Weil (Professeur à l'Ecole des mines de Paris - ParisTech, animateur de différents réseaux de réflexion sur la gestion de l'innovation en entreprise et les politiques publiques en faveur de l'innovation)

Laurent Chicoineau (Directeur du Centre de Culture Scientifique Technique & Industrielle de Grenoble)

Nadège Bouquin (ANRT, Responsable du service FutuRIS)

19h30

apéritif et dîner

restaurant : LES MESSUGUES, 8 rue Léon Jost PARIS XVII

à 200 mètres du lieu du Carrefour

35 euros apéritif et vin compris

jeudi 20 décembre le matin

9h00 - 13h00 :

La 3^{ème} demi-journée est consacrée au débat.

L'idée est de confronter les attentes des politiques – qui sont des clients d'expertises et de débats publics sur les sujets science et société avec l'expérience d'une partie des intervenants des sessions précédentes. Puis la discussion visera à dégager les thèmes de prochains débats en 2008 pour approfondir le sujet du Carrefour.

Présentation d'une synthèse des sessions précédentes :

Marc Riedel (Vice Président de l'Observatoire Français des Think Tanks - OFTT)

Maud Clément (Secrétaire Générale Adjointe de l'OFTT)

Sélim Allili (Trésorier de l'OFTT)

Animation :

Jean-Claude Arditti (Président de l'AVRIST)

Intervenants :

Bertrand du Marais (Chargé de mission auprès du ministre, Secrétariat d'État auprès du Premier ministre chargé de la prospective et de l'évaluation des Politiques publiques)

Patrick Legrand (Commission Nationale du Débat Public)

Annie Kahn (journaliste, Le Monde)

Michel Liu (professeur émérite à l'université Paris-Dauphine)

13h00 :

déjeuner - buffet sur place

ABOUY Isabelle
Responsable des affaires européennes
INRA
albouy@paris.inra.fr

ALLILI Sélim
Trésorier de l'Observatoire Français des Think Tanks
OFTT

ARDITTI Jean-Claude
Président de l'AVRIST
Directeur des Relations Internationales
Ecole supérieure de Mécanique Supméca
Jean-Claude.Arditti@supmeca.fr

ATTAÇA Mourad
Maître de conférences
Université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines

BAKER Wallace
International legal adviser
Wallace.Baker@BAKERNET.com

BEAUVAIS Marie-Laure
Chargée de mission expertises collégiales
Département Expertise Valorisation
IRD
Marie-Laure.Beauvais@ird.fr

BEN YAÏCHE Hichem
Expert en géopolitique et journaliste
New African
benyaiche@orange.fr

BERNARD René-François
Ingénieur Général des Mines
ENQHEE1
rene-francois.bernard@industrie.gouv.fr

BERTIN François
Professeur
UCBL
francois.bertin3@wanadoo.fr

BORDÉ Jacques
Directeur de Recherche
CNRS
jacques.borde@cnrs-dir.fr

BOUCHER Stephen
Co-secrétaire général
Notre Europe
sboucher@Notre-Europe.eu

BOUQUIN Nadège
Responsable du service FutuRIS
ANRT
bouquin@anrt.asso.fr

CANLER Romain
Vice Président en charge des relations extérieures
OFTT

CARISEY Martine
Chargée de mission
CNRS-Sciences et société
martine.carisey@cnrs-dir.fr

CARPENTIER TANGUY Xavier
Maitre de Conference, Senior researcher
Centro de Estudos Sociais, Universidade Coimbra
Centre March Bloch
Center for International Studies, London School of economics
xtanguy@ces.uc.pt

CHAOUAD Robert
Conseiller éditorial pour le magazine "Think"
OFTT

CHICOINEAU Laurent
Directeur
Centre de Culture Scientifique Technique & Industrielle de Grenoble
laurent.chicoineau@ccsti-grenoble.org

CIPRIANO Jacques
Directeur Affaires européennes
SAFRAN
jacques.cipriano@safran.fr

CLAMEN Michel
Professeur
Institut Catholique de Paris
fasse@icp.fr

CLEMENT Maud
Secrétaire Générale Adjointe de l'OFTT

COURNIL Michel
Directeur adjoint, Directeur de la formation
Ecole Nationale Supérieure des Mines de Saint-Etienne
cournil@emse.fr

DAVID René
Conseiller science et technologie
Ambassade de France à Londres
rene.david@ambascience.co.uk

DELBECQUE Eric
Secrétaire Général
IERSE
secretariat@ierse.fr

DEMICHEL Annie

DENIEUL Jacky
Chargé de mission
IAAT
j.denieul@iaat.org

DEYSINE Anne
Professeur
Université Paris X
anne.deysine@u-paris10.fr ; anne.deysine@gmail.com

DHUY François
Adjoint au directeur
IERSE
secretariat@ierse.fr

EL KAOUTIT Souhail
Doctorant
Université de Montpellier 1 IR2I
souhail-el@hotmail.fr

ESMEIN Bernard
Responsable Europe, Mission des Relations Internationales
INRA
Bernard.esmein@orange.fr

FOUGER Xavier
Directeur, Global Learning and PLM Academy
Dassault Systemes
xfr@3ds.com

de FERRON Diane
d.deferron@free.fr

GALLOU Catherine
Présidente
AMIPUBLIC
cgallou@amipublic.com

GANDOLFI Sonia
International et relations entreprises
CEFI
sonia.gandolfi@wanadoo.fr

GOODMAN Dougal
Dr, director
Fondation for Science and Technology
dougal.goodman@foundation.org.uk

GREGORY Serge
Directeur délégué
PSA Peugeot Citroën
serge.gregory@mpsa.com

GREMION Pierre
Directeur de Recherche
CNRS
p.gremion@cso.cnrs.fr

HERLEA Alexandre
Professeur des Universités
Université de Technologie de Belfort-Montbéliard
alexandre.herlea@utbm.fr

HEYSEN Catherine
Doctorante
Université Paris 8
catherine.heyse@club.fr

HUSSON J.-P.
Dr, Consultant
ESSOR
hussonjpg@orange.fr

HUYGHE François-Bernard
Directeur de l'Observatoire d'Infostratégie
IRIS
fb@huyghe.fr

ISRAËL Michel
Conseiller scientifique
Ambassade de France aux États-Unis
conseiller.sciences@ambafrance-us.org

JACQUET Laurent
Directeur du développement
EPEE
laurent.jacquet@epee.fr

JOLLY Anne-Marie
Professeur
ENSAIT-CDEFI-CTI
jolly.annemarie@gmail.com

JOSLAIN Evelyne
Auteur de "l'Amérique des Thinks tank"
evelynejoslain@hotmail.com

KAHN Annie
Journaliste
Le Monde
kahn@lemonde.fr

KAMENI Edmond
Président du Conseil de Direction
iSiao
edkameni@isiao.com

LAMBERT Françoise
Partenariats internationaux
OSEO
francoise.lambert@oseo.fr

LE BARS Yves
IGGREF
YLB Conseils
ylb.conseils@orange.fr

LEGRAND Patrick
Commission Nationale du Débat Public
patrick.legrand@paris.inra.fr

LIU Michel
Professeur émérite à l'université Paris-Dauphine
Université Paris-Dauphine
mjliu@free.fr

MAHNOUCH Georget
Chargée des relations entreprises
Sup'Biotech
Mahnouch.georget@supbiotech.fr

MARTIN Lucile
lucilemartinsh@yahoo.fr

MATHIEU Edouard
Conseiller Economique
AFII
edouard.mathieu@afii.fr

MAURY Claude
directeur du CEFI, Centre d'études des formations d'ingénieurs
CEFI
claud.maury3@wanadoo.fr

du MARAIS Bertrand
Chargé de mission auprès du Premier ministre
Secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre
chargé de la prospective et de l'évaluation des Politiques publiques
bertrand.du-marais@pm.gouv.fr

MEYER Jacques-Olivier
Directeur Général Ressources Humaines Internationales
INTELF
jomeyer@intelfi.com

MONANGE Benoit
Doctorant, allocataire de recherche
Institut d'Etudes Politiques de Grenoble
benmonange@hotmail.com

de MONTLUC Bertrand
Conseiller CAP/espace & technologie
CAP/MAE
Bertrand.DE-MONTLUC@diplomatie.gouv.fr

MOREAU Claude
Attaché Scientifique
Ambassade de France en Inde
cmoreau@utc.fr

MOULET Alain
Adjoint "Recherche et Compétitivité"
Conseil Général de l'Armement
alain.moulet@defense.gouv.fr

NEUBURGER Laure-Marie
Docteur-Ingénieur
Groupe des Belles Feuilles
lm.neuburger@gmail.com

NICOLAON Gilbert
Vice Président
AAE-CPE Lyon
win.tech@club-internet.fr

OBERTELLI Patrick
Directeur du département de sciences humaines et sociales
Ecole Centrale de Paris
patrick.obertelli@ecp.fr

OLIVIER Florent
Docteur
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche
florent.olivier@gmail.com

OLLIVON François
ARTES
art@noos.fr

OMS Jacques
Chercheur bénévole (retraité)
Institut Physique Nucleaire Orsay
oms.jacques@neuf.fr

PAGÈS Jean-Claude
Prof Fac Méd retraité
jcpages@wanadoo.fr

PATZWALDT Katja
Chercheur
Institute for Science and Technology Studies, University Bielefeld
katja.patzwaldt@iwt.uni-bielefeld.de

PEHUET Nane
Chef de projet
ECRIN - CNRS
pehuet@ecrin.asso.fr

PAYRE Marie-Paule
Responsable du secteur de l'Evaluation à la DEI
Institut de Recherche pour le Développement
payre@paris.ird.fr

PLADYS Dominique
Attaché de coopération universitaire, scientifique et technologique
Ambassade de France à Berne
dominique.pladys@diplomatie.gouv.fr

PRETCEILLE Martine
Professeur / Directrice de l'ABG
Association Bernard Grégory
Martine.Pretceille@abg.asso.fr

PROST Anne
Attachée scientifique
Ambassade de France à Londres
anne.prost@ambascience.co.uk

RAFFOUR Catherine
Chargée d'études
ANRT FutuRIS
raffour@anrt.asso.fr

RANDET Denis
Délégué général
ANRT
randet@anrt.asso.fr

RICHARD Sandra
Chargée de l'accueil des chercheurs étrangers
Centre de Mobilité Paris Nord
sandra.richard@univ-paris8.fr

RIEDEL Marc
Vice-président, coordonnateur des activités scientifiques de l'OFTT
OFTT
marc.riedel@oftt.eu

ROBIN Valérie
 Chef de Projet
 Strauss & Cie
 valerie.robin@1intelligence.com

ROCHE Claude
 Directeur des Relations Internationales
 Ecole Nationale Supérieure de Mécanique et des Microtechniques
 Claude.Roche@ens2m.fr

ROYER Marcel
 Trésorier de l'AVRIST
 marcel.royer@9online.fr

ROZELOT Jean-Pierre
 Directeur de Recherche
 OCA-FIZEAU
 rozelot@obs-azur.fr

ROUDE Jean-Pierre
 Directeur de l'enseignement
 IERSE
 secretariat@ierse.fr

SIEBER André
 Président GE-TH
 andre.sieber@wanadoo.fr

STAROPOLI André
 Professeur / Consultant
 ENQHEEY
 staropolia@free.fr

STONNER David
 Représentant de la National Science Foundation en Europe
 Ambassade des USA
 dstonner@nsf.gov

STRAUSS Jacques-Henri
 Directeur Général
 Strauss & Cie
 jhstrauss@1intelligence.com

SUTRE Orane
 Officier de marine
 MARINE NATIONALE
 Bureau des relations internationales
 oranesutreginensi@yahoo.fr

TEICH AI
 Directeur de Science Policy Programs
 AAAS
 ateich@aaas.org

THIMONIER Christian
 Sous-directeur de la recherche
 MAE/DGCID
 christian.thimonier@diplomatie.fr

TOPIN Jean-Claude
 Conseiller auprès du Directeur de la coopération scientifique
 MAE/DGCID
 Jean-claude.TOPIN@diplomatie.gouv.fr

TRICAUD Anne
 Chargé d'affaires publiques
 CEA
 anne.tricaud@cea.fr

VACHERET Sylvie
 Déléguée à l'information
 Ambassade des USA
 vacheretsr@state.gov

VILKAS Catherine
 Maître de conférences - chargée de mission Formation
 Association Bernard Grégory
 cvilkas2@wanadoo.fr

WEAVER Kent
 Chercheur
 Brookings institution, Georgetown university
 KWEAVER@brookings.edu

WEIL Thierry
 Professeur à l'Ecole des Mines de Paris
 Ecole des mines
 tweil@ensmp.fr

WEINER Annick
 Vice-présidente Relations Internationales
 Université Paris 11
 annick.weiner@u-psud.fr

WERTHEIMER Pierre
 Vice-président
 Groupe International HEC
 wertheimer.hec@wanadoo.fr

Professeur André Capron, membre de l'Institut

regards de l'OFTT

Anne Deysine, professeur à Paris X

R. Kent Weaver, Georgetown University and the Brookings Institution

Dr Albert H. Teich, Director of Science and Policy Programs, AAAS
Estelle Bouzat, Attachée adjointe pour la Science et la Technologie,
Ambassade de France aux Etats-Unis

Michel Clamen, professeur à l'Institut Catholique de Paris

Claude Maury, directeur du CEFI

François Bertin, vice-président de l'AVRIST



ENJEUX SCIENTIFIQUES ET DEBAT PUBLIC

LE TRAJET DES IDEES

L'émergence des Sociétés du savoir en début du 21^{ème} siècle est marquée par un double mouvement, celui qui, lié aux phénomènes de mondialisation et à l'introduction massive des nouveaux outils d'information et de communication a eu, sur la pratique des échanges scientifiques et leur accès public, une influence considérable : l'autre qui reflète dans toutes les sociétés industrialisées une crise d'acceptabilité de la Science et de ses applications, une défiance accrue notamment dans le domaine biologique, et de manière sensible, une désaffection réelle des jeunes générations pour les carrières scientifiques.

Nous sommes tous conscients que, désormais dans nos sociétés, la propagation et l'application des nouveaux concepts et des nouvelles technologies dépendent d'une indispensable appropriation sociétale et d'une adhésion nécessaire de l'opinion.

Il n'est guère de domaine du développement scientifique, des changements climatiques aux politiques alimentaires, des énergies durables à l'environnement qui échappent à cette pratique large des débats publics conférant à chacun de ces domaines des enjeux sociétaux majeurs.

Je ne puis prétendre, dans cette brève introduction, même modestement analyser ce que le titre de cette rencontre qualifie de trajet des idées. Je me bornerai à évoquer le rôle que, dans l'indispensable expertise scientifique ou technique, certaines institutions, telles les Académies, peuvent jouer au travers des réseaux d'influence et des groupes de réflexion qu'elles ont contribué récemment à mettre en place.

L'une des missions importantes de Conseil après des pouvoirs publics assumées par l'Académie des Sciences est concrétisée par la production régulière de rapports sur la Science et la Technologie (RST).

Créé en 1998 par le Comité interministériel de la Recherche Scientifique et Technique, cette mission a été confirmée et renouvelée depuis lors par les différents ministres. Pilotée par un Comité d'orientation de 20 membres, les études sont conduites par des groupes de travail placés chacun sous la responsabilité d'un membre de l'Académie assistée par un chargé de mission spécialiste du domaine. Les groupes de travail comprennent les spécialistes les plus renommés du domaines, membres ou non de l'Académie. 11 rapports thématiques ont constitué le premier rapport remis en octobre 2000 au président de la République suivi par 8 rapports pour la période 2002-2004, 9 rapports pour la période 2005-2006. Abordant tous les grands domaines de la science, les thèmes développés sont analysés non seulement sous l'angle de leur impact scientifique mais aussi sous ceux de leurs implications à l'industrie, de leurs impercations sociales et des questions soulevées en matière de formation initiale et continue et de recherche.

Certains sujets relèvent d'une logique de réévaluation, d'autres répondent à des disciplines en émergence.

Une politique de diffusion active a été mise en place auprès de 600 responsables de DEA, 900 entreprises, 500 associations, 130 institutions, 2 000 responsables d'unités de recherche.

Cette pratique de l'Académie des Sciences de France ne lui est pas propre. La National Academy of Sciences a une activité considérable dans la production de rapports commissionnés par la Présidence et le Gouvernement Fédéral. Il en est de même pour la Royal Society de Londres.

La comparaison des pratiques dans ces grandes institutions est riche d'enseignement.

Les rapports produits par l'Académie de France sont en général remarquablement documentés, d'une qualité scientifique de premier plan, ils souffrent cependant de leur volume qui en limite l'impact et de leur production en français qui restreint leur diffusion internationale. La pratique de la Royal Society est toute autre, elle conduit à la publication de fascicules de petits volumes, dont la rédaction très synthétique a été, pour certains thèmes sensibles, organismes génétiquement modifiés, nanotechnologies par exemple effectuées avec la participation effective de représentants de la Société civile et d'associations de consommateurs.

Le 2ème type de laboratoire d'idées développé par l'Académie des Sciences est constitué par le CARIST : Comité Académique pour la Recherche Internationale scientifique et technique.

Ce comité réunit 2 fois par an à l'Académie tous les représentants des organismes de recherche et ceux des départements ministériels sur des thèmes d'intérêt stratégiques ou d'impact sociétal : des pratiques de la diffusion du savoir à l'accueil des chercheurs étrangers, de l'aménagement de l'Espace européen de recherche à la Présidence Française de l'Union Européenne.

Ces rencontres constituent un carrefour unique d'échanges et de réflexions, notamment en matière de stratégie internationale.

Une troisième initiative a vu plus récemment le jour. Afin de renforcer la cohérence et l'interdisciplinarité des réflexions et des actions en faveur de la recherche pour le développement nous avons créé en 2006, le groupe interacadémique pour le développement associant, autour de l'Académie des Sciences, l'Académie des Sciences Morales et Politiques, l'Académie Nationale de Médecine, l'Académie des Technologies et l'Académie d'Agriculture. Constitué initialement comme un laboratoire d'idées visant à améliorer la pertinence des actions de recherche en faveur du développement, ce groupe s'est très vite élargi à des académies étrangères : l'Académie dei Lincei d'Italie, l'Académie Hassan II du Maroc, de Tunisie, du Sénégal, d'Espagne, de Turquie.

Au total, 12 académies dont l'un des premiers chantiers visé, au travers d'un programme "Science, Métiers et Société", vise à la promotion de la formation d'excellence des cadres scientifiques et techniques dans la région méditerranéenne et de contribuer à la création d'un espace scientifique méditerranéen. Cette initiative, soutenue désormais par la Présidence de la République dans le cadre du projet d'Union Méditerranéenne, constitue, au travers des activités d'un laboratoire d'idées, un exemple intéressant de réseau d'influence internationale.

A la question posée par le titre de cette rencontre sur le rôle des réseaux d'influence et des laboratoires d'idées, je répondrais sans hésitation : il est indispensable.

L'évolution nécessaire de nos sociétés vers les sociétés de savoir rend indispensable l'adhésion de la nation aux grands enjeux scientifiques qui marquent le développement du pays.

Il est indispensable, à cet égard, que se mette enfin en place un débat éclairé et large sur les stratégies de recherche et d'innovation et leur priorité dans la politique nationale.

La société ne se réforme pas par décret et l'on mesure l'importance des obstacles qui ralentissent la nécessaire évolution de la France vers une identité de grande nation scientifique et technologique.

L'une des grandes faiblesses initiales repose sur l'insuffisance globale de l'enseignement des sciences : réalité européenne, cette situation est encore plus marquée en France. Bien que des initiatives nouvelles aient été prises et de nouvelles approches telles celle de la Main à la Pâte aient été développées, il reste un long chemin à parcourir.

La seconde faiblesse importante est celle de l'information et de l'éducation du public. Convenons que, contrastant avec la masse et la diversité des informations véhiculées par les médias, la rigueur de ces informations, leur objectivité et leur valeur éducative restent critiquables.

La science ne fait pas encore partie du domaine de la culture. Nous manquons singulièrement en France et même en Europe, de chaînes télévisées spécialisées dans l'information et l'éducation scientifique. Nous manquons de grandes émissions-débats sur les enjeux scientifiques de dimension sociétale. Qui niera qu'une éducation à la santé rigoureuse et continue ne puisse avoir sur la maîtrise de la santé publique et celle de ces budgets, une influence considérable.

Il y a incontestablement place dans le nécessaire trajet des idées qui va de l'expertise scientifique à la mise en place des politiques publiques pour un rôle accru des laboratoires d'idées et des réseaux d'influence, à l'instar de leur forte émergence et de leur succès aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne par exemple.

Ces structures peuvent jouer, tant dans la réflexion que sur la diffusion des idées, un rôle essentiel et indépendant entre la pensée institutionnelle et l'opinion publique entre l'expertise et la décision politique.

C'est dire l'importance des thèmes qui vous réunissent aujourd'hui.

J'aimerais, pour conclure ces brefs propos introductifs, souhaiter à ces deux journées un plein succès et espérer que vos travaux apportent, au travers des éminentes personnalités qui les animent, l'éclairage nécessaire dans l'une des composantes essentielles des rapports entre la Science et la Société.

L'introduction du carrefour réalisée par le Pr. Capron, évoquait la question des relations difficiles existant entre scientifiques et citoyens. En trame, cette introduction laissait transparaître au-delà d'une préoccupation, une véritable inquiétude sur l'avenir de l'institution scientifique française. Les mots utilisés ne laissent aucun doute possible, il s'agirait « d'une crise institutionnelle grave » : l'institution scientifique se trouverait donc aujourd'hui remise en cause, et contrainte à une certaine démarche d'introspection.

Comment faire évoluer la France vers l'excellence technologique ? Quels secteurs de recherche privilégier ? La science peut-elle encore inspirer la vie politique ? Comment susciter la vocation scientifique chez les plus jeunes ? Comment faire entrer la science dans la culture du grand public ?

La communauté scientifique s'interroge donc sur les rapports qu'elle entretient avec le pouvoir politique, d'un côté, envers lequel elle juge manquer d'influence, et avec la société civile, de l'autre, avec laquelle elle semble de plus en plus confrontée à un problème de légitimité.

On pourrait sans doute avancer sans trop rencontrer d'oppositions qu'il s'agit d'une problématique actuelle. Certains pourraient argumenter que le scientifique est de moins en moins audible du fait de la concurrence de nombreux experts médiatiques évoluant dans une démocratie devenue démocratie d'opinion, où l'on en vient peu à peu à considérer que tous les avis sont légitimes et dignes d'être pris en considération.

Cela nous ferait presque oublier qu'il y a quelques millénaires, Platon et Socrate se plaignaient déjà de ne pas être écoutés par les princes et de ne pas être aimés par le peuple, à un tel point qu'ils en firent presque un indicateur permettant de reconnaître un philosophe dans la cité. Dans la République, Platon aborde également la question de la formation des jeunes générations, qui doivent selon lui « servir la philosophie » et essaie de trouver les arguments pour convaincre le peuple des bienfaits de cette dernière...

C'est donc sur les traces de cet illustre prédécesseur et bien conscients que ces questions accompagnent les hommes depuis quelques temps, que l'AVRIST relance le débat en le remettant à jour, à la lumière de l'émergence actuelle du phénomène « think tank » en France et en Europe.

Qu'est ce qu'un think tank ?

La difficulté globalement éprouvée par la plupart des intervenants pour traduire aisément l'expression anglo-saxonne en français nous donne un avant goût de la difficulté que l'on risque de trouver en étudiant le phénomène think tank sans concevoir également les interactions qu'il entretient avec son environnement.

Les différents intervenants ont donc tiré quelques traits sur une feuille encore blanche, qui peu à peu a vu naître une première esquisse.

Dans l'idéal, un think tank serait une institution dont les travaux aboutiraient à des propositions actionnables dans le cadre des politiques publiques, ayant une certaine capacité de production d'idées nouvelles. Du fait de ses rapports avec les décideurs et les puissances publiques, le think tank jouerait le rôle d'interface entre le monde du savoir, de l'expertise, les centres d'intérêts et les préoccupations politiques. Il serait pour cela un espace de circulation des élites. Certains lui prêtent une fonction d'alerte, d'évaluation des risques.

Mais il incarnerait surtout un enjeu dans la création de règles et de normes grâce à un certain cumul de légitimité, d'expertise, de capacité dialectique, d'argumentation. Les think tanks ne sont pas des lobbys à proprement parler, n'utilisent pas les mêmes techniques, n'ont pas la même organisation ni la même « pugnacité », mais ont toutefois la même fonction (volonté ?) d'inflexion des régulations sociales. Ils constituent de véritables pôles de « soft power » aux contours flous, difficiles à cerner... et donc à définir.

Lorsque les apparences sont trompeuses (et à ce niveau de complexité, elles le sont toujours lorsqu'on les observe depuis la fenêtre d'un simple individu), là où toute tentative de modélisation analytique classique rencontre des limites pour définir un système complexe, il est salutaire de changer de point de vue et d'adopter une démarche de modélisation progressive centrée sur la question des processus d'interaction entre le système étudié et son environnement...

L'OFTT aura, sans doute un peu à contre courant de la préoccupation de certains auditeurs, insisté sur cet aspect

fondamental. Vouloir définir, c'est en quelque sorte donner une fin à toute possibilité de dialogue dès l'introduction du sujet. Construire ensemble une modélisation systémique, en revanche, c'est rendre collectivement et progressivement intelligibles les interactions entre le système et son environnement sans les appauvrir. En poussant le raisonnement jusqu'au bout, cela peut conduire à ne plus considérer de démarcations entre l'un et l'autre et à s'intéresser aux phénomènes en considérant les flux et la fluidité des échanges au lieu de se focaliser sur les différences et les exclusions. Cela permet ainsi d'ôter une partie du voile recouvrant la « physiologie » au sens biologique, philosophique et étymologique du terme, et de se concentrer sur les principes régissant un système au lieu de se perdre dans ses symptômes, ses manifestations. Les stratégies ajouteront que cette approche est à même de nous donner les clés d'une certaine influence (nous rappellerons ici que le terme vient de fluxus en latin).

Même si le débat n'était pas directement ni expressément porté sur l'épistémologie et ce type de démarche, il est toutefois important de noter que bon nombre des interventions ont spontanément évoqué des points importants permettant d'aborder les choses de cette façon.

Existe-t-il un environnement favorable au développement des think tanks ?

De prime abord, l'émergence des think tanks aux Etats-unis semble avoir été facilitée et légitimée par l'existence d'une démocratie fédérale. Ces organisations s'y seraient naturellement constituées pour garantir la liberté des citoyens à disposer d'eux même, face à une institution fédérale hors de portée des influences directes de la population. Le think tank y endosserait donc la difficile mission de produire suffisamment d'expertises et de contre-expertises pour assurer un équilibre dynamique, une régulation permettant d'établir une sorte de semi-autonomie entre les états et l'institution fédérale. On peut noter également que l'Etat américain est globalement demandeur d'études et de rapports réguliers qui lui permettent de cerner rapidement les préoccupations dans l'air du temps, et qu'il existe une forte concurrence ou un fort maillage de ce type d'institutions dans le pays. La population, également soucieuse du leadership qu'exerce son pays sur les problématiques de sciences et technologie, offre aussi un soutien de principe aux organisations qui y participent. Il existe donc à la base, une attente, une préoccupation leur permettant de s'exprimer.

Ajoutons à cela un statut fiscal qui facilite grandement le lancement et le financement de ces structures ad hoc, et nous avons là une première ébauche intéressante d'environnement à étudier.

En France, l'Etat ne sollicite pas ou très peu les groupes de réflexion indépendants, et mis à part la classique et protéiforme association loi 1901, il n'y a pas de statut qui permettrait de les favoriser plus particulièrement. La forte régulation de contrôle exercée par nos institutions étatiques, le poids de la norme, freine les initiatives originales. Cette régulation considère souvent sans le savoir les processus d'une innovation ordinaire comme ceux d'une véritable déviance qu'elle corrige donc en conséquence.

Il faudrait également questionner l'historien et avec lui spéculer sur ce qu'aurait pu être la place des think tanks dans le système français si la révolution de 1789 avait adopté le système fédéraliste girondin défendu par Brissot et ses congénères (inspiré des modèles suisse et américain), au lieu de choisir une centralisation plus jacobine et montagnarde...

En adoptant l'hypothèse d'un lien de cause à effet entre l'existence d'un environnement politique teinté de démocratie et de fédéralisme et la présence de think tanks forts, on peut être tenté de regarder ce qu'il se fait plus proche de nous en Allemagne. On y trouve effectivement un modèle fédéral, mais le fort paysage scientifique classique cantonne les think tanks d'outre Rhin à un champ d'action réduit. En Angleterre, pays des premiers think tanks connus, il semblerait que ces organisations se soient emparées progressivement d'un rôle de vulgarisation, d'information, assurant essentiellement une médiation entre la communauté scientifique, le monde des affaires et les pouvoirs publics, mais il est difficile à première vue d'y retrouver du fédéralisme (si ce n'est peut être qu'indirectement au travers des notions de Royaume-Uni ou éventuellement de Commonwealth).

En ce qui concerne l'Europe, les intervenants ont évoqué un « potentiel inaccompli », dû d'après eux à un éparpillement des acteurs, un manque d'intérêt commun. Fut arguée également la question d'indépendance des think tanks au travers leurs modalités de financement, leur utilisation à des fins de lobbying, et la question des think tanks mili-

tants « pros » et « antis » européens.

Cette hypothèse du fédéralisme nous semble intéressante mais toutefois insuffisante. Elle pourrait être complétée par une approche touchant à la notion de complexité des problématiques devant être traitées par un gouvernement, qui pourrait être en partie une conséquence du fédéralisme. Un think tank naîtrait donc plus facilement là où il y aurait complexité assumée et suffisante dans les politiques publiques, une volonté ou une contrainte empêchant de simplifier les problématiques abordées, et là où il y aurait une certaine attente de la population vis-à-vis de problèmes sans solutions connues.

Il semble donc vain et non pertinent de vouloir transposer tel quel le schéma des think tanks américains, même si des enseignements peuvent être tirés de leurs expériences.

Dans cette optique, les intervenants du carrefour se sont donc intéressés plus avant à la manière dont le think tank crée les conditions de diffusion et de succès d'une de ses idées.

Peut-on optimiser les conditions de passage d'une idée dans le débat public ?

« KISS : Keep It Stupid and Simple »... Si l'on ne doit retenir ici qu'une seule chose, c'est cet acronyme anglo-saxon. Pour les think tankers expérimentés présents lors du carrefour, le message doit être simple, clair, lisible, et non contradictoire.

Les propositions doivent correspondre de manière pertinente aux problématiques de terrain ainsi qu'aux possibilités de financement de l'idée par les pouvoirs publics. La personnalité de l'expert et sa notoriété peuvent également jouer un rôle important dans l'acceptation de l'idée. Elle le sera d'autant plus qu'elle est appuyée par un accord de la communauté scientifique sur la question.

En rapport avec cette observation, on voit clairement que la seule qualité de la production qu'un think tank propose ne suffit pas à son acceptation et à sa réalisation. Une bonne capacité de diffusion et de communication, voir d'influence est indispensable. Tout comme une thèse devant un jury, les idées ont besoin d'être soutenues. Il faut donc savoir se faire avocat, porte voix, et parfois utiliser plusieurs intermédiaires pour arriver à ses fins, quitte à ce que le message s'en trouve altéré. Les think tanks utilisent pour cela des moyens de communication directs (rapports, lobbying, conseil, témoignages, débats) et indirects (passage des idées dans la société civile, chez les leaders d'opinion, et parties prenantes.).

Entre la stratégie d'influence, la pédagogie et le marketing, les think tanks ont donc développé une compétence avérée de synchronisation avec les préoccupations de leurs cibles, un savoir faire dans la détection du « Kaïros », le moment opportun où décocher leur flèche.

Si cette compétence semble être nécessaire pour rendre une idée effective, elle l'est aussi pour intégrer la population aux débats scientifiques du XXIème siècle. Les experts ont en effet à faire face à de nouveaux interlocuteurs issus de la société civile, avec qui ils doivent adapter leur discours, apprendre à communiquer et à débattre.

La défiance des citoyens vis-à-vis des experts et des scientifiques

Les différences de représentations, le vocabulaire, les intérêts parfois divergents, contribuent, là encore, à rendre la passerelle entre ces acteurs difficile à franchir. Selon les intervenants, un fossé semble même s'être creusé et l'on voit se renforcer, depuis quelques années, une crise d'acceptabilité de la science et de son application.

La génétique, les nanotechnologies et l'énergie seraient des secteurs particulièrement touchés par ce phénomène. La science et ses découvertes touchent en effet des enjeux sociétaux majeurs susceptibles d'entraîner des transformations sociales importantes, qu'il s'agisse de solutions et d'opportunités ou de risques et de dangers. La société civile, de plus en plus informée, refuse d'être mise à l'écart et exige à juste titre de prendre part au débat, ce qui n'est pas là encore sans créer une certaine difficulté aux politiques comme aux scientifiques.

Mais comment permettre à des profanes de s'appropriier des problématiques complexes ? La réussite du dialogue entre experts et citoyens repose sans doute sur ce questionnement. Il n'est plus possible aujourd'hui de penser à

la place de l'autre ni de décider pour lui... Il n'est toutefois pas possible non plus de prendre des décisions sans maîtriser un minimum un sujet. La marche vers une expertise citoyenne est lancée, avec ses contradictions et la nécessaire remise en cause des tenants de l'expertise scientifiques que cela implique.

Si les grands organismes de recherche monopolistiques sont jugés compétents par les citoyens dans les domaines qui sont les leurs, ils souffrent malgré tout auprès d'eux d'un manque certain de crédibilité. Cette qualité est par ailleurs plus volontiers associée aux associations de consommateurs ainsi qu'aux ONG... Pour accroître cette crédibilité, le monde scientifique doit-il prouver aux citoyens qu'il sait prendre des risques, qu'il sait se mettre en danger, qu'il sait également accepter des opinions contradictoires et, au travers une capacité à se mettre à la portée de tout le monde, qu'il sait également se faire humble ?

Peut-on, grâce à cela, créer des conditions de réalisation d'un dialogue entre expert et citoyens dans le cadre d'une démarche, d'un processus à long terme ? Peut-on développer un fonctionnement « anthropotrophe » ou symbiotique basé sur la complémentarité et le respect des rôles de chacun ? Peut-on procurer des conditions favorables à l'organisation d'une rencontre entre une intention de recherche et une résolution de problèmes concrets ?

Dialogue ou dialectique ?

La troisième demi journée du carrefour s'est spontanément portée sur la problématique de l'échange et du débat public pour tenter de répondre à ces questions.

L'inconvénient du débat entre experts et citoyens est qu'il verse bien souvent dans la dialectique (qui selon Schopenhauer correspond à « l'art d'avoir toujours raison ») au détriment du dialogue au sens étymologique du terme. Le philosophe allemand affirme que cette dernière n'existerait pas si les hommes étaient honnêtes, s'ils n'étaient pas vaniteux, s'ils ne s'obstinaient pas dans l'erreur et s'ils ne parlaient pas avant de réfléchir. L'auteur continue en affirmant que bien souvent, lorsque ses arguments en faveur d'une thèse sont réfutés, l'individu connaissant bien son sujet est toujours capable de trouver un argument lui donnant raison dans le cadre de la discussion. Si l'on cumule ces observations, la dialectique conduirait à une attitude consistant bien souvent à déprécier les thèses de l'adversaire et à les assaillir sans examen préalable... Difficile dans ces conditions de profiter d'un flux de partage de connaissances.

C'est une fois cet écueil écarté pour chacune des parties prenantes, que le débat constituerait une condition de réalisation d'un projet scientifique commun, une rencontre entre une intention de recherche et des problématiques concrètes. Une partie des participants considérait que les scientifiques pourraient prendre en compte les intérêts des citoyens dans les problématiques de leurs recherches et les y intéresser directement autour de problématiques partagées, comme le suggère la démarche de recherche-action en sciences sociales.

Mais comment créer une préoccupation commune ? Comment repérer les zones de chevauchement des problématiques ?

C'est peut être en parlant de manière rationnelle de la remise en cause de la tranquillité des populations, de leur santé, des risques et des dangers que les scientifiques arriveraient encore à intéresser les hommes politiques et les citoyens... Ceci viendrait appuyer les idées de Michel Foucault qui disait en son temps dans la volonté de savoir :

« L'homme pendant des millénaires est resté ce qu'il était pour Aristote : un animal vivant et, de plus, capable d'une existence politique ; l'homme moderne est un animal dans la politique duquel sa vie d'être vivant est en question ». Celui qui saurait utiliser ce « biopouvoir » serait sans doute capable d'asseoir pour un temps les différentes parties prenantes des politiques publiques à la même table, mais cela est-il durable ou soutenable ? Comme un intervenant a pu le faire remarquer, en ne nous intéressant qu'au risque, nous perdrons du même coup la notion de rêve, notion un peu plus poétique mais tout aussi indispensable lorsqu'il s'agit de se projeter dans l'avenir.

Ne surtout pas conclure...

Tout auteur qui veut s'attribuer une quelconque légitimité décore souvent les lignes de son œuvre d'une galerie de bustes grecs. Nous citons Platon et Socrate en introduction, nous terminerons ici par Hippocrate. Mais si nous utilisons aujourd'hui ces auteurs, ça n'est pas pour réaliser un effet de manche ou faire parler les morts à notre place... Non. Il s'agit au contraire pour nous de montrer à la lueur des débats actuels que depuis plus de deux millénaires d'histoire, le principe animant la relation entre experts et citoyens reste globalement le même, et que ce principe, au travers de nouvelles manifestations, s'exprime d'une manière tout autre pourtant.

Ceci nous permet tout d'abord de nous rassurer et peut être de tempérer les discours alarmistes sur la question, car l'humanité semble avoir survécu sans trop d'encombres avec ce problème pendant un certain temps. Par ailleurs cela est tout aussi stimulant, car le problème lui-même ne semble toujours pas être résolu...

On peut également se poser la question suivante : dans le cadre d'une mission de résolution de problèmes sans solutions connues, le but de la communauté scientifique n'est-il pas d'œuvrer à la disparition de ce problème, et donc des causes justifiant sa propre existence ? Le paradoxe nous semble être séduisant et pourrait faire l'objet d'une réflexion plus approfondie...

Le Carrefour 2007 nous interroge donc en terme de stratégie sur les modalités de maîtrise de l'écosystème et de la dialectique des think tanks, sur la nécessaire capacité d'évaluation de leur activité. A ce titre, faut-il considérer le phénomène think tank comme un risque ou une opportunité pour la démocratie ? Existe-t-il dans ce cadre des risques de création d'addiction à l'expertise ou d'hégémonie de l'opinion publique ?

L'émergence des think tanks, des groupes de réflexion et d'influences, en tant qu'acteurs collectifs de la régulation sociale, permet de faire renaître une vraie curiosité autour des questions éthiques que pose la relation citoyens-experts.

La réflexion portée par l'AVRIST a donc de beaux jours devant elle et nous ouvre, à la lumière de l'étude des think tanks, le champ d'une recherche ambitieuse.

Afin de ne pas s'arrêter en si bon chemin et de ne pas conclure, permettez nous de relancer ici le débat et la réflexion en plantant une petite graine intellectuelle. Elle prendra comme convenu précédemment la forme des mots du médecin de Cos :

« Avant toute chose, ne pas nuire ».

En espérant que cette graine puisse germer, se développer, donner des fruits et participer activement à l'équilibre dynamique de l'écosystème que nous étudions...

Il faut cultiver son jardin, c'est bien connu !

Maud Clément
Selim Allili
Marc Riedel

Quelques idées-forces

-difficultés de tracer des lignes de démarcation précise : il y a en fait glissements insensibles et interpénétrations entre les activités et même les objectifs des Think Tanks, advocacy tanks, de l'industrie et des lobbies. Même lorsqu'un Think Tank n'a apparemment pas de visée idéologique et d'agenda politique précis (ex Brookings), les présupposés (« libéraux » ici au sens US) et le cahier des charges ne peuvent jamais être neutres.

-en ce qui concerne la recherche, les hypothèses de départ et les présupposés sont inévitables et de nature politique : selon qu'on opte par exemple pour le principe de précaution ou non, la teneur des recherches est profondément affectée.

Quand on parle de Think Tank européen, il est essentiel de distinguer entre les organisations qui œuvrent pour davantage d'Europe et celles qui dans un domaine particulier ont une démarche au niveau européen et non au niveau national (v. Notre Europe, S. Boucher qui fait une distinction voisine). L'influence aussi se joue au niveau européen et au niveau international. Rappelons que pour ce qui touche au droit communautaire et aux communautés européennes, domaine où règnent la supranationalité et la majorité qualifiée, près de 80 % des textes (traités fondateurs, ce qu'on appelle les sources primaires du droit communautaire ; et règlements et directives, ce qu'on appelle le droit dérivé) ne sont plus d'émanation nationale. Il est donc important d'être présent très en amont d'une part au niveau des institutions qui font le droit communautaire : la Commission qui a l'initiative et le Parlement qui a maintenant un rôle de législateur à l'égal du Conseil des ministres) mais aussi auprès des organismes de recherche, des nombreuses commissions techniques comme en matière de normes par exemple : comité européen de normalisation-CEN). Or, de par leur culture les Français jugent inutile de « perdre leur temps » ou de « se salir les mains ». Ils ont donc tendance à rester en retrait et ce sont les autres qui influent sur les règles de natures diverses..

Spécificités des Think Tanks américains, bien éloignées de l'approche française

- fragmentation du pouvoir en raison de la séparation des pouvoirs tant verticale (partage des prérogatives entre les États et le niveau fédéral dans le cadre du « fédéralisme ») qu'horizontale avec le système de freins et contrepoids. Quand on ajoute à ceci une administration dont le poids est bien réel (3 millions de fonctionnaires) contrairement à certaines idées reçues et les nombreuses agences dites indépendantes ou à pouvoir réglementaire (qui jouissent de pouvoirs à la fois législatifs-production de règles ; exécutifs- veiller au respect de ces règles et quasi judiciaires), on comprend que les points d'accès sont extrêmement nombreux et que très en amont un Think Tank a la possibilité d'infléchir les termes du débat ou de la recherche. La définition du mot « embryon », la réflexion sur la brevetabilité des logiciels ne relèvent pas immédiatement du lobbying.

Cet éclatement des centres de décision favorise la circulation des idées (free market place of ideas) et même si l'on considère que la vision néolibérale (chaque groupe participe à ce débat et la meilleure solution émerge) est trop naïve ou trop optimiste, la situation est à l'opposé du centralisme, du tout Etat et de la centralisation à la française ; qui de surcroît amène à penser encore et toujours trop au niveau national, pourtant devenu en grande partie obsolète et non significatif.

Le foisonnement des idées est encore renforcé par la faiblesse des partis politiques américains qui sont des organisations hétérogènes qui n'existent réellement que tous les quatre ans lors des élections présidentielles. Cette situation de fait favorise l'émergence de candidats qui portent chacun leurs idées et les défendent lors des élections primaires. Même s'il n'est pas question d'idéaliser le débat réel auquel les campagnes peuvent donner lieu, les candidats doivent néanmoins se prononcer sur certaines lignes directrices claires en matière de retraite, de couverture médicale ou de protection de l'environnement. Et pour définir leur ligne politique, les candidats s'appuient plutôt sur des organismes de type Think Tank que sur les cadres et équipes du parti.

- Une deuxième caractéristique est la mobilité qui permet aux mêmes individus d'enseigner pendant un temps, de faire de la recherche plus ou moins appliquée au sein d'un Think Tank pendant quelques années puis de travailler

dans l'administration ou d'être recruté dans une agence ou dans un « cabinet ministériel ». Idem pour les lawyers.

- la tradition philanthropique aux États-Unis est bien connue et même si les incitations fiscales sont réelles ainsi que les mécanismes juridiques permettant aisément mettre en place des fondations et des trusts, la simple adoption de règles similaires en France (la fiducie existe depuis quelques mois) ne saurait suffire car il manque jusqu'ici cette culture philanthropique. Le code des impôts n'est pas tout !!

- Le rapport à l'information et le mode d'élaboration des textes et décisions

L'information a depuis toujours été largement disponible et ceci avant même l'avènement de l'Internet dans la mesure où elle est perçue comme bien commun et non comme source et instrument de pouvoir comme c'est encore trop le cas en France ; comme une donnée à laquelle a droit le citoyen (voir les nombreuses lois en matière de divulgation Sunshine laws ou Freedom of Information Act en vertu de laquelle les citoyens ont un droit d'accès aux documents publics).

Le processus d'adoption des règles au sein des agences réglementaires est révélateur de cette culture de la participation et de la transparence. En un premier temps l'agence publie sa proposition de règles dans l'équivalent du Journal officiel (Federal Register) et ouvre la discussion et la concertation auxquelles tous sont conviés ; les parties prenantes au sens large, les industries, les groupes de consommateurs, les citoyens, les O.N.G. ont la possibilité de réagir par rapport au texte initial et de faire des propositions. En règle générale la règle définitive tient compte des diverses réactions et a davantage de chances d'être acceptée et appliquée. Bien sûr, ce processus ouvert n'empêche pas en parallèle les opérations de lobbying directement auprès des membres de la commission ou des rédacteurs du texte en question. Ce modèle semble avoir suffisamment d'avantages pour avoir inspiré l'Unité Transparence à la commission européenne qui a besoin des informations des parties prenantes et les accueille dans la mesure où les groupes se font enregistrer dans un registre spécial chargé d'assurer la transparence du processus.

Plus généralement la culture américaine est pragmatique et les Think Tanks sont ce qu'on appelle «policy oriented», c'est-à-dire qu'ils ne se contentent pas de rester dans les hautes sphères de l'intellect mais proposent des mises en œuvre possibles.

Références

Livre vert : initiative européenne en matière de transparence, mai 2006

(http://ec.europa.eu/transparency/consultation_code/index_fr.htm) + <http://alter-eu.org/en>

Petit guide des revues et des Think Tanks de politique étrangère, Justin Vaisse, préparé pour le CAP du ministère des affaires étrangères et disponibles sur son site (www.vaisse.net)

Experts et Think Tanks : quel modèle de conseil, Problèmes économiques numéro 2.912, décembre 2006, la documentation française

Stephen Boucher, rapport Notre Europe

Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, sur la présence et l'influence de la France dans les institutions européennes. Présenté par M. le député Jacques Floch, mai 2004

Le lobbying, ouvrage collectif sous la direction du professeur JP Nioche, HEC, Vuibert, (à paraître 2008) & <http://www.greenpeace.org/france/vigitox/> (directive Reach)

THINK TANKS IN THE U.S. POLITICAL SYSTEM

Think tanks are organizations that: (1) have as their primary mission providing policy research and policy advice to governments and civil society, (2) are formally independent of government and universities (although they may receive government financing), and (3) operate on a not-for-profit basis. They are found throughout the United States, although they cluster heavily around Washington, D.C., which offers easier access to federal policymakers and the national media than other locations. A conservative estimate by political scientist Andrew Rich in the late 1990s found more than 300 think tanks in the United States, with about two thirds of that number focused on national-level policy-making, and the remaining third concentrating mostly on state and local issues. Think tanks also vary greatly in size, with a few behemoths (e.g., the Rand Corporation has an annual budget of more than \$215 million dollars, the Urban Institute just over \$70 million, and the Brookings Institution around \$50 million), a few mid-sized organizations, and many much smaller organizations with budgets of a few million dollars or less (2004 revenues and financial assets for a sample of think tanks are shown in Table 1).

Think tanks in the United States are only one of a rich array of organizations offering policy advice to governments at both the national and sub-national levels. Most government agencies contain policy research “shops” of some kind, and the U.S. Congress has no less than three non-partisan agencies (the Congressional Research Service, Congressional Budget Office and Government Accountability Office) that provide it with procedural and policy advice (see the last section of Table 1). The National Academies of Science and independent expert advisory commissions—some of them permanent and some time-limited—also provide policy advice to governments.

Think tanks also compete for influence on policymaking with more clearly interest-based organizations. Think tanks are distinguished from lobbies by their independence from specific organized interests, and from non-governmental organizations by having research-based advice rather than grass-roots organizational pressure as their primary mission and mechanism for influence. In practice, the lines between these different types of organizations (and among subtypes of think tanks, discussed below) are not always neat and clean. Many lobbies and NGOs also provide policymakers with research-based policy advice. And many think tanks have distinctive ideological profiles, even if they do not represent distinctive material interests.

Think tanks also have some distinctive structural attributes that separate them from lobbies and more directly political organizations, however. Under the U.S. tax code, they are considered “charities” along with educational and religious organizations. Under this section of the tax code, section 501(c)(3), contributions to these organizations are exempt from federal and state income taxation, and the organizations themselves are exempt from paying federal income taxes. In exchange for this privileged status, there are important restrictions on their activities. They are free to engage in research and publication activities, including educating voters on issues and the positions of candidates. Their publications may take positions on issues. However, think tanks and other 501(c)(3) organizations may not spend more than an insubstantial portion of their resources (generally interpreted as less than 15 percent) lobbying for the adoption or rejection of specific legislation. Nor may they endorse candidates or advocate the election or defeat of specific candidates, make contributions to or coordinate activities with election campaigns, or publish voter guides that rate candidates or indicate preferred candidates. They may have affiliated lobbying organizations, known as 501(c)(4) organizations, that have fewer restrictions on their activities, but most think tanks do not.

What Do Think Tanks Do?

Think tanks do a number of different things, although not all of them do the same things to the same degree. First, think tank researchers may engage in basic research on policy problems and policy solutions, such as the impact of airline deregulation or the causes of civil conflict in Africa. This type of research is frequently similar to research done by university-based researchers, although given the emphasis of think tanks on policy relevance and policy impact, basic research studies done at think tanks are usually more likely to draw policy lessons than similar university-based

research. Second, think tank researchers may provide advice on immediate policy concerns (e.g., legislation that is pending in Congress) through congressional testimony, opinion pieces in newspapers and other outlets, short policy-oriented papers (known as “policy briefs”) and informal consultations with policymakers. Third, think tanks sometimes provide formal evaluations of government programs, usually at the request of and with funding by government agencies. Having an evaluation done by an outside organization is seen by these agencies as a way to get information that is more likely to be (and be seen as) impartial than an in-house evaluation. It also enables these agencies to lower their own workload and potentially lower inter-agency conflict over programs and priorities.

Two other roles played by think tanks are less formal, but are nonetheless important. Think tank researchers are frequently called upon by the national and regional media (both print and broadcast) to serve as commentators on policy issues and current events. Finally, think tanks often serve as a supplier of personnel for government. This is particularly important in the U.S. political system, where the entire leadership of most executive agencies—several thousand policymaking positions—changes when control of the presidency shifts. Think tanks provide a repository of policy expertise, and given the concentration of think tanks in Washington, it is a repository that lowers the transition costs of moving into and out of government.

Types of Think Tanks

The general category labeled think tanks also incorporates a very diverse set of organizations with very distinct characteristics. Broadly speaking, we can think of three types of think tanks, although some organizations do not fit neatly into a single category.

The first group, “Universities without students,” tend to be staffed heavily by academics, whose career paths may lead them to shift back and forth between university and think tank careers. Most of these organizations cultivate both externally and internally an image of “neutral expertise,” emphasizing academic norms of objectivity and completeness in the conduct and reporting of research, and seeking to inform policymakers regardless of the latter’s partisan or ideological orientation. These attributes are evident in the mission statement of the Brookings Institution, one of the oldest and largest universities without students. It states that “The Brookings Institution is an independent, non-partisan organization devoted to research, analysis, education, and publication focused on public policy issues in the areas of economics, foreign policy, and governance. The goal of Brookings activities is to improve the performance of American institutions and the quality of public policy by using social science to analyze emerging issues and to offer practical approaches to those issues in language aimed at the general public.” These norms and images are imperfectly reflected in reality: many universities without students, including Brookings, are perceived to “lean” in one ideological direction or another. Scholarly norms nevertheless exercise an important influence on who is likely to fund those organizations, how they are staffed, and how research is conducted and presented.

Contract researchers like the RAND Corporation and the Urban Institute are a second type of think tank. These organizations tend to rely heavily on contracted research from specific government agencies, frequently involving evaluations of current government programs. The Urban Institute, for example, derived 63 % of its 2006 revenues from the federal government and another 11 percent from “state, local and other” sources, with only 26 percent privately financed. This means that the agenda and research methodology is determined much more by sponsoring agencies, which may also control whether and when results are released.

What can be called “advocacy tanks” represent a very distinctive subtype of think tanks quite different from the other two. They tend to be much more clear, open and internally homogeneous concerning ideological values informing their policy work, whether those values are conservative, left-oriented, environmentalist, or something else. As the Heritage Foundation proclaims in its mission statement, “...The Heritage Foundation is a research and educational institute...whose mission is to formulate and promote conservative public policies based on the principles of free enterprise, limited government, individual freedom, traditional American values, and a strong national defense.” In general, advocacy tanks are more likely to recruit their staffs from specific policy communities (for example congressional committee staffs) than from universities, and less likely to produce books and articles in academic journals, since

those publications are of less importance to the careers of their staffs and less likely to appeal to their policymaker audience. To the extent that they are widely perceived to have a strong ideological position, they may find it difficult to find an audience among policymakers whose ideological position is distant from their own (although the same problem may occur among “universities without students” with an image that is different from targeted policymakers).

Changes in Think Tanks and their Environments

Both American think tanks and their operating environments have undergone significant change in recent years. One is simply that the world of think tanks has grown much more crowded. On most issues, multiple think tanks contend for the attention of policymakers, the media, and funders. As a result, think tanks have had to change their “product lines,” with less emphasis on weighty academic tomes and more emphasis on being “user friendly” through brevity (for example 4-12 page “policy briefs” and opinion pieces in newspapers), non-technical language and accessibility via the Internet. Many newer think tanks have also engaged in specialization and “niche-seeking” because it is hard to break into a crowded market with a general “brand.” Examples of these more specialized institutions include the Institute for Women’s Policy Research, the Center for Immigration Studies, and the Washington Institute for Near East Policy. The role of think tanks with a clear ideological orientation—advocacy tanks—has also grown dramatically over the past quarter century. Those with a conservative and libertarian bent have grown the most, reflecting their greater ease in raising funds.

Another trend is toward growth in think tanks at the state and even local levels. State and local focused think tanks tend to be relatively small (the Public Policy Institute of California, with 2006 expenses of a little under \$17 million, is one of the largest), with very small core staffs and much of the policy research contracted out to university-based researchers and others. But many funders see them as potentially offering a higher return on investment than those based in Washington because (1) political gridlock and fiscal stress in Washington make any policy innovation difficult, and (2) it is much easier to be heard by policymakers in many state capitals, where there are fewer alternative sources of policy advice.

Why So Many Think Tanks in the United States?

Although the phenomenon of think tanks has spread world-wide, they remain more common in the United States than anywhere else, despite the fact that, as we saw above, there is a huge array of other sources of policy advice in the United States. There are several reasons for this. Perhaps the most important is the structure of the American political system. Separation of executive and legislative powers, fragmentation of power in Congress, and candidate-centered rather than party-centered elections mean that the policy agenda is not dominated by the executive branch, and in particular by the bureaucracy. Congressional committees and even individual legislators vie with the executive in influencing legislation, and legislators see building a strong record of policy innovation as useful both in seeking re-election and in possible runs for higher office. Think tanks offer legislators a source of policy ideas, and the relationship between think tanks and legislators is a symbiotic one: getting their ideas adopted offers think tanks more visibility and a reputation for influence, which can in turn be very useful in future fund-raising.

Several other attributes of American society and politics have helped to give think tanks the financial resources they needed to grow. An American tradition of philanthropy for policy research has clearly been a major boon to think tanks. A number of think tanks bear the names of philanthropists who provided core funding (e.g., the Brookings Institution, the Russell Sage Foundation, the Carnegie Endowment for International Peace), and philanthropic foundations continue to be a critical source of funding for think tanks. For the early “universities without students,” this funding reflected a strong pragmatic tradition in American thought that included belief in non-partisan research and trust in experts to come up with practical solutions to governance problems, as well as a distrust of bureaucracy as slow, unwieldy and lacking in creativity. More recently, the growth in “advocacy tanks” has been enabled by the increasing engagement in policy debate of individuals and philanthropies with a particular (disproportionately conservative) ideo-

logical bent. Labor unions have also become engaged in funding think tanks to a limited extent.

Do Think Tanks Influence Policy?

While the growth of think tanks in the United States is easy to trace, figuring out how much influence they have is not. Tracing effects of policy ideas is difficult in the American political system because of the density of organizations trying to influence policymaking and the slow speed of the policymaking process, especially at the federal level. Even if an idea originates with a single researcher or in a single organization, it is likely to be picked up and modified by other organizations over the course of lengthy policy debates. Thus establishing clear paternity, even in retrospect, can be very difficult.

It is nonetheless possible to outline some conditions under which particular institutions and ideas are more or less likely to influence policy debates. First, individual institutions and researchers are more likely to be influential when they have strong informal links with policymakers and are not perceived as ideologically hostile. Thus the Heritage Foundation and American Enterprise Institute are more likely to be listened to by policymakers in Republican presidential administrations than Democratic ones, while the opposite is true of organizations like the Brookings Institution and the Center on Budget and Policy Priorities. This is especially likely to be true for advocacy tanks that do not cultivate an image of scholarly objectivity.

Policy advice from think tanks is particularly likely to have an influence when it fits the “zeitgeist”—that is, when there are broad currents of public opinion that are consistent with the message conveyed by think tanks. It also helps if the message conveyed by think tanks is simple and can be presented simply to policymakers who are not experts in a particular policy area. Recommendations that are complex and counter-intuitive are more likely to encounter resistance. Finally, policy advice is more likely to be listened to when the solution proposed is not costly to the federal budget and when it solves an immediate political of policymakers. Funding is always scarce, and politicians are always eager to claim credit for good news and deflect blame for bad news. Policy advice that allows them to do either will be sought out and welcomed.

TABLE 1. U.S.THINK TANKS OPERATING EXPENDITURES AND ASSETS, 2004

Institution	2004 Expenditures	2004 End Of Year Net worth	Expenditures as % of Net Worth
D.C.-BASED INSTITUTIONS			
American Enterprise Institute (2003)	\$19,324,796	\$48,207,182	40%
Brookings Institution	\$36,709,412	\$248,205,816	15%
Carnegie Endowment for International Peace	\$20,971,912	\$195,727,157	11%
Cato Institute	\$17,002,063	\$15,869,850	107%
Center for National Policy (2003)	\$728,139	\$604,246	121%
Center for Strategic & International Studies	\$24,955,704	\$31,079,304	80%
Center on Budget & Policy Priorities	\$9,395,490	\$27,869,110	34%
Economic Policy Institute (2003)	\$4,939,243	\$5,243,855	94%
Economic Strategy Institute	\$1,114,319	\$552,578	202%
Ethics & Public Policy Center	\$2,529,556	\$1,151,060	220%
Heritage Foundation	\$35,829,107	\$123,676,718	29%
Institute for International Economics	\$7,646,075	\$29,810,821	26%
Institute for Policy Studies (2003)	\$2,784,107	\$1,790,190	156%
Institute for Women's Policy Research (2003)	\$893,150	\$388,673	230%
Institute for Research on Econ. of Taxation	\$479,596	\$123,632	388%
Joint Center for Political & Econ Studies	\$5,785,404	\$9,592,289	60%
National Policy Association	\$491,940	\$0	N.A.
Resources for the Future	\$10,571,130	\$30,065,726	35%
Urban Institute (2003)	\$77,264,462	\$75,441,803	102%
Washington Inst. for Near East Policy (2003)	\$4,905,870	\$13,808,466	36%
Worldwatch Institute	\$2,501,501	\$1,154,273	217%
Total, DC-Based Inst	\$286,822,976	\$860,362,749	33%
NON-D.C./NATIONAL FOCUS			
Committee for Economic Development	\$3,506,214	\$3,383,194	104%
Council on Foreign Relations	\$30,925,814	\$196,146,298	16%
Hoover Inst. on War, Revol. & Peace	\$30,700,000	\$276,000,000	11%
Hudson Institute	\$8,414,441	\$10,481,596	80%
Institute for Contemporary Studies (CA)	\$584,944	\$245,249	239%
Manhattan Inst. (NY)	\$9,209,111	\$13,388,053	69%
Manpower Demonstration Reseach Corp. (NY)	\$29,017,234	\$49,773,973	58%
National Center for Policy. Analysis (TX)	\$4,887,480	\$2,902,683	168%
Rand Corporation (CA)	\$214,667,235	\$176,965,433	121%
Reason Foundation (CA)	\$4,203,905	\$1,050,153	400%
Rockford Inst. (IL)	\$922,015	\$631,084	146%
Russell Sage Foundation	\$14,548,043	\$232,159,288	6%
Total, Nat. Outside Beltway	\$351,586,436	\$963,127,004	37%
REGIONAL THINK TANKS			
Barry Goldwater Institute (AZ) (2003)	\$1,010,115	\$2,408,673	42%
Center of the American Experiment (MN)	\$992,558	-\$311,745	-318%
Commonwealth Foundation (PA)	\$352,137	\$244,329	144%
Heartland Institute (IL)	\$2,033,991	\$33,696	6036%
Independence Institute (CO)	\$641,963	\$819,403	78%
Institute for Southern Studies (NC) (2003)	308977	\$77,963	396%
James Madison Institute (FL)	\$365,145	\$299,360	122%
North Carolina Center for Policy Research	\$636,852	\$1,896,067	34%
Pioneer Inst. (MA) (2003)	1488632	\$1,376,548	108%
Texas Center for Policy Studies	\$44,311	\$4,856	913%
Utah Foundation	\$400,655	\$195,439	205%
Washington Policy Center	\$717,679	\$148,992	482%
Total Regional	\$8,993,015	\$7,193,581	125%
Total, Three Categories	\$639,127,091	\$1,823,638,745	35%
GOVERNMENT AGENCY COMPARISONS			
	FY 2004 Outlays	Personnel Workyears	
Congressional Budget Office	\$34,000,000	228	
Congressional Research Service	\$94,000,000	713	
Government Accountability Office	\$469,000,000	3,224	
Total	\$597,000,000	4,165	

TABLE 2. SOURCES OF THINK TANK OPERATING REVENUE

Revenue Source	American Enterprise Institute	Brookings Institution	Cato Institute	Center for Strategic & Internat. St.	Economic Policy Institute	Heritage Foundation	Urban Institute
Private Sector	84	65	92	75.9	97	94.9	26
Individuals	54	n.a.	74	6.4	0.4	60.3	n.a.
Foundations	14	n.a.	15	41.6	71.3	31.8	n.a.
Corporations	17	n.a.	3	27.9	3.1	3.8	n.a.
Labor Unions	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	15.1	n.a.	n.a.
Other unspecified			n.a.		7.0		
Government	0	4	0	16.1	n.a.	0.0	74
Endowment and similar	n.a.	20	n.a.	5.6	1.2	n.a.	n.a.
Other	16	11	8	2.5	1.8	4.1	

Note: "Government" for Urban Institute contains some other sources

n.a. = not available

Source: Think tank annual reports and web sites, most recent available year

Le rôle des think tanks dans la définition de la politique scientifique et technologique aux Etats-Unis

Dr Albert H. Teich, Director of Science and Policy Programs, AAAS

Estelle Bouzat, Attachée adjointe pour la Science et la Technologie, Ambassade de France aux Etats-Unis

Introduction

Alors que les think tanks ont fait l'objet d'un certain nombre d'études ces dernières années, peu d'attention a été accordée jusqu'ici au rôle majeur que ces organisations jouent dans la définition de la politique scientifique et technologique américaine. Kent Weaver définit la notion de think tank comme une institution sans but lucratif qui conduit des recherches sur les politiques publiques et qui est indépendante du gouvernement, des universités, des partis politiques et autres groupes d'intérêts. De telles organisations existent dans les domaines scientifiques et technologiques, mais pour véritablement comprendre le phénomène des think tanks impliqués dans ces secteurs, il faut élargir quelque peu cette définition pour y inclure des institutions sans but lucratif dont certaines ont des liens avec le gouvernement ou avec les universités. Si certains think tanks se consacrent clairement aux questions scientifiques et technologiques, beaucoup traitent de problèmes qui dans une certaine mesure recouvrent la politique scientifique mais englobent également d'autres secteurs tels que l'environnement, la sécurité nationale ou la politique sociale. Un troisième type d'institution travaille sur des questions beaucoup plus larges (par exemple la politique économique ou étrangère) dont la politique scientifique représente une composante limitée.

Il est ainsi possible de créer une typologie des think tanks impliqués dans les domaines de la science et de la technologie selon deux dimensions : leur type organisationnel et leur domaine d'études. Si les limites de ces catégories sont parfois peu claires, et que certains observateurs peuvent contester l'appartenance d'une institution à une catégorie particulière, il n'est pas nécessaire de chercher à être extrêmement précis sur ces définitions. Le tableau ci-dessous présente un certain nombre d'exemples.

	Organisations Indépendantes	Centre ou Institut Universitaire	Organisation affiliée au Gouvernement	Organisation interne au Congrès	Think Tank engagé
Dédiés à la science et la technologie	Association for the Advancement of Science (AAAS)	Consortium for Science, Policy and Outcomes (Arizona State University)	National Research Council (National Academies) Science and technology Policy Institute (Institute for Defense Analyses)	Office of Technology Assessment	Union of Concerned Scientists Federation of American Scientists George Marshall Institute
Domaines d'études apparentés à la science et à la technologie	Hastings Center	Center for Biosecurity (University of Pittsburgh Medical Center)	Oak Ridge Institute for Science and Education (US Department of Energy)	Congressional Research Service	Ethics and Public Policy Center
Domaines d'études où les sciences et la technologiesont accessoires	Brookings Institution	Institute for Research on Poverty (University of Wisconsin Madison)	Woodrow Wilson International Center for Scholars	Congressional Budget Office	American Civil Liberties Union

Les cellules de ce tableau abritent une grande variété d'organisations. Par exemple, la taille de ces think tanks peut varier d'une poignée de chercheurs disposant d'un budget de quelques dizaines ou centaines de milliers de dollars à une équipe de plusieurs centaines de personnes avec un budget exprimé en millions de dollars. Si beaucoup, voire la plupart de ces institutions se décrivent comme non partisans ou politiquement neutres, un nombre substantiel d'entre elles ont en réalité une sensibilité politique marquée, que ce soit à gauche ou à droite. Cela est particulièrement apparent s'agissant des think tanks engagés mais c'est aussi le cas des think tanks pour lesquels l'étude de la politique scientifique et technologique n'est qu'accessoire.

Notre rapport portera principalement sur des exemples de think tanks qui se consacrent essentiellement à l'étude de la politique scientifique et technologique et tentera de déterminer leurs caractéristiques, leur rôle et leurs canaux d'influence.

A. Les organisations dédiées à la science et à la technologie

1) Organisation indépendante

L'American Association for the Advancement of Science

L'American Association for the Advancement of Science (AAAS) tient une place à part parmi les think tanks spécialisés dans les domaines de la science et de la technologie. Cette association professionnelle indépendante existe depuis 160 ans et compte 130 000 membres individuels. Elle est l'éditeur de *Science*, l'une des revues scientifiques les plus prestigieuses au monde. Les membres de l'AAAS sont des scientifiques et des ingénieurs issus de toutes les disciplines, des journalistes, des juristes, des enseignants du secondaire, des représentants du gouvernement en charge de la politique scientifique ainsi que d'autres personnes intéressées par la science et la technologie. Environ 25 pour cent des membres de l'AAAS vivent en dehors des États-Unis. L'adhésion est ouverte à qui souhaite adhérer et accepte de payer une contribution (actuellement 142\$ par an pour les membres professionnels, moins pour les étudiants et les retraités). Elle donne droit à certains avantages tels que l'abonnement à *Science* qui est publié chaque semaine. Une petite proportion de la somme versée contribue également à financer les programmes de l'AAAS, c'est-à-dire les activités de son think tank. Cependant, la plupart des programmes sont financés par des subventions et des contrats provenant de fondations philanthropiques et d'agences gouvernementales.

De nombreuses organisations actives dans le domaine des sciences et de l'ingénierie fournissent des services dédiés à leurs membres consistant par exemple à organiser des salons de recrutement et fournir des conseils d'orientation professionnelle, sponsoriser des plans collectifs d'assurance, organiser des conférences et des ateliers, ou encore promouvoir les intérêts de leurs membres auprès du Congrès et des agences de régulation gouvernementales (lobbying). L'AAAS fournit certains de ces services (excepté les activités de lobbying) mais, parce que ses membres sont si divers, et parce qu'elle conçoit sa mission comme étant bien plus large («Faire avancer la science, servir la société»), elle exerce de nombreuses activités qui n'entrent pas dans la mission d'autres sociétés scientifiques. Ainsi, elle administre des programmes dans des domaines tels que la science politique, l'éducation, la compréhension par le public de la science et de la technologie, la science et la sécurité, et les relations internationales. Dans ce cadre, elle n'agit pas seulement pour le compte de ses membres, mais pour le compte de la communauté scientifique et technologique dans son ensemble. Les dépenses annuelles relatives à ces programmes représentent plus de 30 millions de dollars, c'est-à-dire près de 40% du budget de l'AAAS. Une centaine de personnes (près d'un tiers du personnel de l'AAAS), dont beaucoup sont titulaires d'un doctorat, travaillent sur ces programmes.

La plus grande partie des études et des projets conduits dans le cadre des programmes de l'AAAS est initiée par l'AAAS elle-même ou bien est développée en collaboration avec des sponsors externes. La plupart impliquent la participation ou l'assistance de personnes qui ne font pas partie du personnel de l'AAAS notamment pour ce qui est des membres de comités ou des experts recrutés spécifiquement pour un projet donné. L'influence de l'AAAS sur la scène politique est fondée sur le prestige et l'expertise de ses membres, de son Conseil d'Administration, de son personnel et des experts qui participent à ses études, sur la réputation qu'elle a acquise pour son travail impartial, objectif et réalisé dans les délais, ainsi que sur la qualité de ses produits et leur pertinence au regard des questions politiques majeures. Quelques exemples peuvent illustrer la variété de ces projets et la façon dont ils sont mis en œuvre.

Depuis fin 2003 l'équipe en charge du Program on Scientific Freedom, Responsibility and Law étudie les conséquences, pour le système juridique, des développements récents et à venir dans le domaine de la neuroscience. Le projet a débuté par un atelier dont les participants ont été choisis avec soin. Il s'agissait de juristes, de juges, de professeurs de droit, de philosophes, de psychologues, de psychiatres et de neurologistes. Un rapport intitulé *Neuroscience and the Law : Brain, Mind and the Scales of Justice* a résulté de cet atelier. Par la suite, l'AAAS a organisé une série de séminaires afin d'informer les juges fédéraux et les juges des états fédérés sur les questions qui peuvent se présenter à eux dans le cadre de ces développements. Ces séminaires ont associé 55 juges à des neurologistes de renom

et ont été organisés en collaboration avec la Dana Foundation (une fondation philanthropique privée consacrée à l'étude du cerveau), le National Center for State Courts, le Federal Judicial Center and le National Judicial College. Ils ont abordé des sujets allant de la neuroscience de la décision morale, la violence et le cerveau, la mémoire et la détection du mensonge, aux états de conscience, en passant par la dépendance, l'imposture, et le cerveau adolescent.

Une étude assez différente a été conduite récemment par le Center for Science, Technology and Security Policy. Le centre a été créé en 2003 avec la contribution de la John D. and Catherine T. MacArthur Foundation comme un mécanisme permettant de réengager la communauté universitaire scientifique dans la politique de sécurité nationale, un domaine qui avait perdu de son attrait au sein des universités américaines après la fin de la guerre froide. En 2006, le Centre a réuni un groupe d'études afin de considérer le rôle du Reliable Replacement Warhead (RRW), un nouveau programme d'armes nucléaires proposé par l'Administration Bush comme un moyen de répondre aux inquiétudes concernant l'inadéquation à long terme du stock d'armes nucléaires américain. La question du financement du RRW était à ce moment-là discutée au Congrès. Le groupe d'études était composé de treize experts spécialisés dans les armes nucléaires et la politique de défense stratégique (incluant les anciens directeurs de plusieurs laboratoires américains travaillant sur les armes nucléaires) assistés par le personnel de l'AAAS et avec le soutien du personnel de l'American Physical Society. L'étude, qui présentait une comparaison entre les coûts et les risques induits par le lancement du programme RRW et ceux impliqués par la poursuite de l'actuelle gestion du stock d'armes nucléaires a été rendue publique lors d'une réunion à Capitol Hill en Avril 2007. Le directeur de la National Nuclear Security Administration au Department of Energy, l'agence gouvernementale responsable pour le programme RRW, a fourni une réponse. L'étude a été citée dans les rapports des commissions compétentes aussi bien à la Chambre des Représentants qu'au Sénat. En partie grâce à cela, le financement de ce programme a été éliminé par le Congrès dans le budget fédéral 2008.

L'AAAS R&D Budget and Policy Program, quant à lui, est nettement différent des deux premiers exemples. Il est maintenant dans sa trente-troisième année et présente des perspectives analytiques et statistiques sur le financement par le gouvernement fédéral des programmes de recherche et de développement, à travers une série de rapports et de mises à jour périodiques disponibles en ligne. Le programme, qui fournit des informations budgétaires de façon objective, précise et rapide, a pour but de promouvoir une discussion informée entre les scientifiques et les décideurs politiques sur les questions de financement. Ses publications et ses mises à jour contiennent des informations bien plus détaillées et à jour que celles auxquelles le public peut accéder à partir des sources gouvernementales ou des médias. Il s'agit de la source d'information utilisée par la plupart des décideurs politiques, des scientifiques et des journalistes américains qui s'intéressent aux questions de budget pour la recherche et le développement. Elle est également utilisée par les gouvernements étrangers afin d'assurer la veille de la politique scientifique et du financement de la science aux Etats-Unis. Au-delà de la publication des rapports et des mises à jour en ligne, la petite équipe qui travaille sur ce programme dédie un temps considérable à intervenir devant divers groupes et organisations ainsi qu'à s'exprimer auprès des journalistes de la presse écrite et de l'audiovisuel.

2) Centre ou Institut Universitaire :

Le Consortium for Science, Policy and Outcomes

Le Consortium for Science, Policy, and Outcomes (CSPO) est une entité indépendante du College of Liberal Arts and Science de l'Arizona State University. Il s'agit d'une organisation relativement récente parmi la vingtaine de think tanks attachés à une université qui sont spécialisés dans les domaines des sciences et de la technologie. Des universités telles que le Georgia Institute of Technology, Harvard et George Washington University abritent des centres de ce type. Le CSPO constitue un réseau intellectuel dont l'objectif est d'améliorer la contribution de la science et de la technologie à la poursuite par la société de l'égalité, la justice, la liberté et d'une meilleure qualité de vie. Il part du constat selon lequel la science et la technologie ont apporté des bénéfices considérables à la société (progrès dans le domaine de la santé, réseaux d'informations et de communication...) mais que ces changements ont également eu d'importants impacts négatifs, souvent non anticipés. Le CSPO cherche ainsi à mieux comprendre et à évaluer les liens

entre le progrès scientifique et technologique et les résultats sociétaux attendus (par exemple, vivre plus longtemps et dans de meilleures conditions de santé ou favoriser des solutions énergétiques sûres et durables d'un point de vue économique et environnemental).

Le CSPO organise des séminaires, des conférences et des forums. Il publie également des articles et des rapports dont certains sont financés par une agence fédérale, la National Science Foundation. Deux fondations soutiennent aussi les activités du CSPO : la V. Kann Rasmussen Foundation et la W.K. Kellogg Foundation. Le travail du CSPO est mené à bien par une équipe constituée principalement d'enseignants chercheurs et de doctorants issus de diverses composantes de l'Arizona State University et d'autres universités partenaires. Le CSPO travaille ainsi en collaboration avec le Biodesign Institute et le Center for the Study of the Law, Science, and Technology au sein de l'Université de l'Arizona State University. Le Consortium s'étend également bien au-delà pour inclure un réseau comprenant notamment le Center for Science and Technology Policy Research à l'Université du Colorado, le James Martin Institute for Science and Civilization à l'Université d'Oxford, Demos, et le Science, Environment, and Development Group de l'Université d'Harvard. L'influence d'une organisation telle que le CSPO sur les décisions politiques n'est souvent pas directe. En effet, les think tanks associés aux universités permettent principalement d'élargir et d'approfondir les connaissances dans un domaine de recherche spécifique. Leurs idées peuvent être intégrées par les étudiants qui par la suite pourront devenir enseignant ou se tourner vers la politique et les diffuser à leur tour ou encore les mettre en pratique. L'incorporation des idées des think tanks universitaires se fait donc plutôt sur le long terme.

Le CSPO travaille sur différentes problématiques. Par exemple, dans le cadre du programme Advancing Science Policy for Sustainability, il cherche à évaluer la capacité des programmes gouvernementaux américains de recherche et de développement à faire progresser les objectifs de développement durable. Son but est également d'identifier les priorités les plus prometteuses et les meilleures approches pour accroître la valeur sociétale de la recherche sur le développement durable ainsi que de travailler avec les décideurs politiques dans les domaines scientifiques afin de mettre en œuvre ces priorités et approches. Ce programme se concentre dans un premier temps sur deux domaines : la chimie et les risques climatiques. Il devrait permettre une meilleure prise de conscience parmi les scientifiques, les décideurs politiques et le public concerné de la façon dont la science et la technologie peuvent soutenir le développement durable.

Par ailleurs, le CSPO abrite le Center for Nanotechnology in Society (CNS-ASU). Il s'agit de l'un des deux centres financés par la National Science Foundation dans le but d'étudier le rôle des nanotechnologies dans la société (l'autre étant situé à l'Université de Californie à Santa Barbara). Le CNS-ASU forme des chercheurs issus de différentes disciplines à étudier les implications sociétales des sciences et de l'ingénierie à l'échelle nano. Il cherche également à favoriser une meilleure prise de conscience de ce que sont les nanotechnologies, aussi bien par les décideurs politiques, les consommateurs, que les scientifiques.

Les activités du CNS-ASU sont variées. Il s'agit par exemple de faire de la recherche fondamentale ou appliquée sur les implications des nanotechnologies pour la société. Le CNS-ASU développe également des formations de niveau licence, master, doctorat et postdoctorat afin d'encourager l'interdisciplinarité entre les sciences et l'ingénierie dans le domaine des nanotechnologies d'une part et les sciences humaines et sociales d'autre part. Un troisième objectif est de sensibiliser le public, les décideurs politiques, les industriels et les chercheurs aux objectifs et aux implications des sciences et de l'ingénierie à l'échelle nano dans l'optique de créer un réseau. Enfin, pour le CNS-ASU, il est fondamental d'introduire davantage de réflexion dans le processus de recherche et de développement afin que les problèmes soient considérés au fur et à mesure que les idées sont générées, évaluées, et développées, plutôt qu'après l'introduction des produits dans la société et sur le marché.

La notion de réseau est fondamentale dans le travail du CNS-ASU. Il collabore en effet avec l'Université du Wisconsin à Madison, le Georgia Institute of Technology, la North Carolina State University, Rutgers, la State University of New Jersey, l'Université du Colorado à Boulder, ainsi qu'avec d'autres universités, individus et groupes issus aussi bien du domaine universitaire que du secteur privé. Le consortium est également membre de l'International Nanotechnology and Society Network (INSN) qui est basé à l'Arizona State University et qui comprend 37 institutions situées dans 11 pays.

3) *Organisation affiliée au gouvernement :*

Le National Research Council

La National Academy of Sciences (NAS) possède déjà une longue histoire puisqu'elle fut établie par l'Act of Incorporation de 1863 comme conseiller officiel du gouvernement fédéral avec pour objectif l'avancement de la science et de la technologie. Conformément à sa charte constitutive, l'Académie a créé d'autres institutions : le National Research Council (NRC) en 1916, la National Academy of Engineering (NAE) en 1964 et l'Institute of Medicine (IOM) en 1970. Ces quatre institutions prises dans leur ensemble constituent les Académies Nationales. Il s'agit d'organisations privées, sans but lucratif et autonomes qui fonctionnent avec un certain nombre de membres élus par cooptation. Elles sont indépendantes du Congrès et du gouvernement et chacune gère son propre budget et possède un conseil d'administration autonome élu par ses membres.

Les membres de la NAS constituent l'élite scientifique des Etats-Unis et entrer au sein de l'Académie représente l'un des plus grands honneurs pouvant être rendus à un scientifique. La NAS compte aujourd'hui 2100 membres et 380 associés étrangers, dont 200 ont reçu le prix Nobel. La National Academy of Engineering, quant à elle, a été établie comme une organisation parallèle réunissant d'éminents d'ingénieurs élus sur la base de leurs contributions au développement des secteurs de la technologie. L'organisation la plus récente, l'Institute of Medicine (IOM) conduit des études sur les questions de politique liées à la santé et à la médecine. Elle travaille avec les sociétés scientifiques et professionnelles majeures de ce secteur et fournit des informations au public et aux membres des professions de santé.

La composante des National Academies qui exerce véritablement les activités de think tank est le National Research Council qui sert de bras opérationnel aux autres composantes des National Academies. La mission du NRC est de contribuer à améliorer les politiques publiques et la prise de décision au sein du gouvernement et de promouvoir l'acquisition et la dissémination des connaissances en matière de science, ingénierie, technologie et santé. Le NRC est administré conjointement par la NAS, la NAE et l'IOM au sein du NRC Governing Board. Il est composé de six divisions : sciences sociales et du comportement et éducation, sciences de la vie et de la terre, ingénierie et sciences physiques, institut de médecine, politiques et affaires internationales, transport.

Le travail au sein du NRC est réalisé par des comités dont les membres sont nommés pour leur expertise dans le domaine sur lequel porte une étude particulière. Chaque année, 6000 des meilleurs scientifiques, ingénieurs et autres professionnels du monde entier travaillent bénévolement au sein des 900 Comités du NRC. Ils sont assistés par les 1100 employés des National Academies basés à Washington. Aucun crédit fédéral n'est directement alloué au NRC même si le gouvernement fédéral finance près de 85 pour cent des travaux de l'institution. En effet, la majorité des études sont réalisées en réponse à des questions spécifiques provenant des agences fédérales ou du Congrès, pour lesquelles le NRC reçoit une compensation correspondant uniquement aux dépenses nécessaires à la réalisation de l'étude (telles que les frais de déplacement des membres des comités, la rémunération des employés ayant participé à l'étude, ou encore la diffusion des résultats). Le NRC peut cependant initier des études sur les sujets qu'il considère importants. Ces projets sont alors financés en tout ou partie par des subventions accordées par les industries ou des fondations privées et par le revenu des fonds de dotation des Académies.

Les activités du NRC comprennent principalement des études qui s'attachent aux questions politiques majeures et dont la réalisation s'étend sur six mois à deux ans et aboutit à la rédaction d'un rapport formel. Le NRC organise également des ateliers et des rencontres d'experts, assure la gestion et l'évaluation de programmes de recherche et administre des programmes postdoctoraux. Les rapports de l'institution sont soumis à un examen indépendant par des pairs qui restent anonymes.

Avec la publication de plus de 200 rapports chaque année, le NRC est l'un des plus importants fournisseurs d'informations et de conseils scientifiques et technologiques aux Etats-Unis. En raison du prestige des Académies et du statut de ses membres, ses rapports ont une influence importante au sein des agences gouvernementales qui les commanditent. Les Académies sont généralement considérées comme la source de conseil à disposition des décideurs poli-

tiques ayant la plus grande autorité sur les sujets scientifiques et technologiques. Leurs études ont ainsi la réputation d'être indépendantes, objectives et non partisans, de répondre à des standards élevés et de disposer d'une réelle crédibilité scientifique.

Les rapports des Académies ont inspiré certaines mesures particulièrement significatives. Par exemple, l'une des études les plus anciennes du NRC a servi de catalyseur pour créer un programme permettant de préserver les espaces naturels encore intacts, donnant ainsi naissance au système des parcs nationaux. En outre, après l'explosion de la navette spatiale Challenger, le NRC a vérifié la capacité des efforts de la NASA à améliorer la sûreté des vols. Des rapports publiés par l'Institute of Medicine et le National Research Council ont également entraîné l'adoption d'une série de lois accroissant l'attention du gouvernement sur la recherche et la prévention du SIDA. Enfin, des projets récents incluent : Ready, Set, Science!: Putting Research to Work in K-8 Science Classrooms, Cancer Care for the Whole Patient: Meeting Psychosocial Health Needs et Ending the Tobacco Problem.

De nombreux rapports des National Academies bénéficient d'une couverture médiatique. Les médias représentent donc un canal important de diffusion du contenu des rapports. Les études sont également disponibles en ligne. Le NRC dispose en outre d'un Office of Congressional and Government Affairs (OCGA) chargé de la diffusion des informations auprès du Congrès et de l'exécutif.

De nombreux problèmes de politique publique concernent les intérêts de plus d'une composante des National Academies et un certain nombre de programmes sont conduits sous formes d'activités conjointes des Académies. Par exemple, le Committee on Science, Engineering, and Public Policy (COSEPUP) constitue une unité conjointe de la National Academy of Sciences, la National Academy of Engineering, et de l'Institute of Medicine et ses études portent principalement sur des questions transversales et sont dirigées par un groupe spécial interdisciplinaire.

Ce comité a notamment participé à la rédaction du rapport *Rising Above the Gathering Storm*, publié fin 2005 et considéré comme l'un des rapports les plus influents ayant émané des Académies Nationales ces dernières années. Cette étude, qui traite de la compétitivité américaine dans le domaine des hautes technologies a été engagée à la suite d'une demande provenant d'un groupe bipartite de Sénateurs et de Représentants. Son but était de recommander une série d'étapes concrètes que la nation devrait entreprendre afin d'assurer pour l'avenir la prééminence des États-Unis dans le domaine des sciences et de la technologie – une question qui retient de plus en plus l'attention des décideurs politiques. Les Académies ont répondu en convoquant un comité de très haut niveau présidé par l'ancien président de Lockheed Martin, Norman Augustine et composé d'industriels et d'universitaires réputés.

Le rapport du comité qui fut finalisé en moins de six mois n'apporte pas d'éléments extrêmement novateurs mais a bénéficié du poids des Académies et de l'éminence du comité qui sont venus soutenir une série de recommandations de grande envergure. Le rapport appelle ainsi à augmenter le financement de la recherche fondamentale, à améliorer le climat pour l'innovation, à renforcer l'enseignement scientifique, et à former des scientifiques de haut niveau. La plupart de ces recommandations avaient été faites auparavant par l'un ou l'autre des comités mais avaient eu un impact limité. Dans le cas de *Rising Above the Gathering Storm*, cependant, la question était mure et le temps de l'action était venu. Tant le Congrès que l'Administration Bush ont ainsi répondu positivement et peu après la publication du rapport, le Président a proposé une Initiative pour la Compétitivité Américaine incorporant nombre de ses recommandations. De nombreuses propositions de lois similaires ont été introduites au Congrès. Après plus d'une année de négociations, le Congrès a adopté l'America COMPETES Act qui permet de débloquer 33.6 milliards de dollars au bénéfice de plusieurs agences fédérales dans le but d'étendre les activités de recherche, de renforcer l'innovation et d'améliorer l'enseignement des sciences. Cette loi a été signée par le président Bush le 9 août 2007.

4) Organisation interne au Congrès :

L'Office of Technology Assessment

L'Office of Technology Assessment (OTA) a été établi par le Technology Assessment Act de 1972 et a fermé ses portes en 1995. Son statut dans le monde des think tanks était un peu particulier puisqu'il s'agissait d'une agence atta-

chée directement et exclusivement au Congrès. La mission de cette organisation était de fournir aux commissions parlementaires une analyse objective des questions scientifiques et technologiques. L'OTA a inspiré la création d'organisations comparables à l'étranger, tels que l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques en France ou le Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag en Allemagne. Bien que l'OTA ait disparu, son étude présente aujourd'hui encore un grand intérêt.

Le financement de l'OTA, comme celui des autres organisations dépendant du Congrès était prévu chaque année par le Legislative Branch Appropriations Act. L'agence était chapeautée par le Congressional Technology Assessment Board (TAB), composé dans une optique d'impartialité de six Sénateurs et six Représentants, avec une représentation égalitaire de chaque parti. Le TAB nommait le directeur de l'OTA pour un mandat de six ans.

L'agence produisait principalement des évaluations approfondies d'un haut niveau de technicité réalisées en une à deux années, pour un budget moyen de 500 000 dollars par étude en coûts directs. Dans les années 1990, l'OTA a publié entre vingt et trente rapports majeurs par an. En pratique, la plupart des études étaient réalisées à la demande du président ou du représentant de la minorité d'une commission parlementaire et beaucoup de demandes étaient faites conjointement par plusieurs commissions. Le TAB pouvait également solliciter la production d'une étude, de même que le directeur de l'OTA. La publication officielle des rapports était autorisée par le TAB.

En 1995, 189 employés permanents dont 75% étaient des chercheurs travaillaient pour l'OTA. L'agence faisait également appel à des employés temporaires ainsi qu'à de nombreux consultants issus de l'université et de l'industrie, ce qui permettait d'élargir l'éventail d'expertise disponible. L'OTA cherchait à fournir une analyse objective et non partisane et ses études étaient largement reconnues comme telles. Pour chaque étude majeure, l'OTA mettait en place des ateliers et constituait un groupe consultatif de personnes concernées par le sujet qui n'étaient pas nécessairement des experts afin que chacun fasse des suggestions. Au final, les évaluations comportaient rarement des recommandations spécifiques mais structuraient plutôt différentes options et évaluaient leurs conséquences possibles. Le rôle de l'OTA était ainsi de contribuer à déterminer la nature et l'ampleur du problème et de fournir une légitimité technique aux différentes réponses possibles.

Au delà de ses études, l'OTA publiait des rapports intermédiaires, des résumés, des notes, mettait ses études à disposition en ligne, témoignait devant les commissions parlementaires et intervenait auprès des membres du Congrès et des commissions parlementaires. Entre 1974 et 1995, l'OTA a publié près de 750 évaluations, documents de fond, notes techniques, études de cas et comptes-rendus d'ateliers dont beaucoup sont encore disponibles en ligne. Les membres du Congrès et leur personnel étant submergés de rapports de toutes sortes, les contacts personnels que les analystes de l'OTA entretenaient avec le personnel du Congrès constituaient une clé pour faire connaître les conclusions des évaluations. Le personnel de l'agence a également contribué à favoriser la constitution de canaux de communication entre le Congrès et les membres des communautés scientifiques, technologiques et de l'entreprise.

Le travail de l'OTA était par ailleurs peu connu du public. L'une de ses contributions les plus visibles et les plus controversées pris place dans le cadre de l'adoption du Brady Handgun Control Act de 1991 par la Chambre des Représentants. Avant ce vote, le New York Times et le Washington Post ont tous deux cité l'OTA pour soutenir leur approbation éditoriale du "Brady Bill" plutôt que de la proposition de loi alternative émanant de la National Rifle Association (l'Association Nationale de Tir).

Plus généralement, il est difficile d'identifier une loi en particulier pour laquelle une étude de l'OTA a clairement joué un rôle sur le résultat. Les affirmations des experts de l'OTA ne constituaient qu'un ingrédient parmi la nébuleuse de considérations qui se combinent pour aboutir à une décision politique. Les évaluations de l'OTA ont parfois été utilisées pour justifier une position politique, ce que Bimber qualifie d'expertise rhétorique. Par exemple, en 1996, le Représentant Pete Stark a introduit des amendements à l'Orphan Drug Act de 1993 destiné à réguler les pratiques tarifaires dans l'industrie pharmaceutique pour les médicaments utilisés dans le but de traiter les maladies rares. A cette occasion, il s'est fortement appuyé sur deux études de l'OTA qui selon lui montraient un abus manifeste de la part de plusieurs entreprises.

Cependant, le plus souvent, l'OTA jouait un rôle fondamental plus en amont, au niveau de la définition de l'agenda politique en levant les incertitudes portant sur des questions complexes, ce que Bimber qualifie d'expertise analy-

tique. Avoir une source indépendante d'information permettait également de compléter les lacunes dans l'expertise des agences gouvernementales. Par exemple, lors du long processus de négociation ayant abouti en 1990 à l'adoption des amendements au Clean Air Act, l'OTA avait produit deux rapports sur la pollution de l'air qui s'étaient révélés fort utiles afin de compléter les travaux de l'Environmental Protection Agency. De même, lorsque la Maison Blanche annonçait des programmes majeurs ayant un contenu technique ou justifiait une proposition par des affirmations d'experts, les commissions du Congrès pouvaient se tourner vers l'OTA pour une vérification indépendante. Cela présentait notamment un intérêt considérable dans le domaine de la politique de défense pour lequel la branche exécutive détient le quasi-monopole de l'information. Ainsi, en 1974, la question du financement de la stratégie nucléaire dite "counter-force" était discutée au Congrès. D'après les chiffres fournis par le Department of Defense, cette stratégie aurait réduit le nombre de victimes d'une attaque nucléaire à une fourchette comprise entre 0.5 million et 6 millions au lieu de 100 millions. En février 1975, l'OTA a publié un rapport jugeant les estimations du Département de la Défense trop optimistes.

Il a par ailleurs joué un rôle non négligeable dans la remise en cause du premier plan national pour l'énergie du président Carter en 1977.

Les crédits permettant de financer l'OTA n'ont pas été renouvelés pour l'année fiscale 1996 dans le contexte des coupes budgétaires réalisées par le Congrès républicain afin de réduire le volume du budget fédéral. Il s'agissait là d'une mesure symbolique, la part du budget de l'OTA (22 millions de dollars par an) dans le budget du Congrès et a fortiori dans le budget fédéral étant minime.

Différents facteurs ont été avancés pour justifier l'élimination de l'OTA : la trop grande durée nécessaire à l'achèvement de ses études par rapport aux besoins immédiats du Congrès, son manque d'utilité dans le processus de décision politique ou encore sa préférence supposée pour les solutions libérales au sens américain. En outre, certains considéraient que cette agence était inutile et que d'autres organisations telles que les National Academies ou le General Accounting Office et le Congressional Research Service ou encore des organisations du secteur privé pouvaient remplir son rôle.

Bien évidemment, la disparition de l'OTA n'a pas entraîné une coupure du flux d'information à destination du Congrès. En revanche, cela a fortement limité la capacité de ce dernier à mesurer la validité, la crédibilité et l'utilité de larges volumes d'informations et de conseils qui proviennent souvent de sources peu objectives poursuivant leur propre agenda. Même lorsque la qualité des sources est indéniable, par exemple dans le cas des National Academies, les analyses qu'elles fournissent ne sont pas toujours adaptées aux besoins spécifiques du Congrès. Cette lacune est de plus en plus critique à une époque où de très nombreuses décisions du Congrès possèdent une dimension scientifique et technologique alors que peu de parlementaires sont formés dans ces domaines.

L'OTA existe toujours sur le papier au chapitre 15 du titre 2 de l'US Code. Des voix s'élèvent pour demander que le financement de l'OTA soit rétabli ou qu'une nouvelle agence législative ou encore une organisation externe soit créée afin de remplir une fonction similaire à celle de l'OTA. Ainsi, par exemple, la candidate Hillary Clinton s'est prononcée en faveur de la restauration de l'OTA.

5) *Think tank engagé :*

L'Union of Concerned Scientists

L'Union of Concerned Scientists (UCS) associe recherche scientifique et engagement actif en faveur de la protection de l'environnement et de la sécurité internationale. Elle entre ainsi dans une définition large de la notion de think tank qui inclut les « advocacy groups » ou groupes d'intérêts. Cette organisation illustre bien la difficulté à délimiter les concepts de think tank et de lobby, la diversité de ses activités étant susceptible de la rapprocher tantôt de l'une de ces catégories et tantôt de l'autre.

L'UCS est indépendante formellement. En effet, la moitié de ses recettes est constituée par les contributions et adhésions de ses membres, quarante fondations fournissant 28% supplémentaires. Son but affiché est d'agir à la fois

sur la politique du gouvernement, les pratiques des entreprises et les choix des consommateurs, en se fondant sur la recherche scientifique. Les actions et les recherches de l'UCS s'articulent autour de sept thèmes : les énergies propres, les véhicules propres, la nourriture et l'environnement, le réchauffement climatique, les espèces invasives, la sécurité mondiale et l'intégrité scientifique. 80% de son budget (12.7 millions de dollars en 2006) est investi dans ces programmes, dont 55% financent les salaires de ses experts. Les domaines de l'environnement et de la sécurité demeurent hautement politisés et il est difficile pour toute organisation de rester politiquement neutre sur ce type de sujet. L'UCS pour sa part, s'est fréquemment opposée aux politiques de l'Administration Bush. Comme pour l'ensemble des think tanks engagés, il existe un risque que l'UCS oriente sa recherche au service de la cause qu'elle défend et sa crédibilité scientifique est discutée par ses détracteurs. Par exemple, ces derniers contestent la précision et l'exactitude des données soutenant sa position sur les antibiotiques administrés aux bovins.

L'UCS représente aujourd'hui une alliance de plus de 200 000 citoyens et scientifiques. Ses membres sont issus de tous horizons, il peut aussi bien s'agir de citoyens concernés par la protection de l'environnement que d'hommes ou de femmes d'affaires, de biologistes ou de physiciens ou encore d'étudiants, ou d'enseignants. Pour autant, une véritable légitimité scientifique permet à l'UCS de trouver sa place parmi les think tanks. L'organisation est née en 1969 d'une collaboration entre étudiants et enseignants du Massachusetts Institute of Technology et l'un de ses cofondateurs était le physicien et prix Nobel Dr Henry Kendall, qui a longtemps occupé les fonctions de président du conseil de l'UCS. En outre, si certains experts de l'UCS sont des spécialistes de l'activité de lobbying, la très grande majorité d'entre eux sont titulaires d'un doctorat et sont issus d'horizons variés du monde scientifique : de l'université, des agences fédérales ou d'organismes scientifiques des états fédérés, de laboratoires ou d'organismes de recherche publics ou privés ou encore du monde de l'industrie. L'UCS fait également appel à des experts extérieurs renommés.

Elle fixe son propre agenda et ses moyens d'expression traduisent sa nature ambivalente. Elle publie chaque année quelques rapports à contenu scientifique, tels que le dernier en date : *Confronting Climate Change in the U.S. Northeast: Science, Impacts and Solutions* ainsi qu'une revue semestrielle *Catalyst* et une revue trimestrielle *Earthwise*. Elle soutient également des projets, par exemple le site Internet à contenu éducatif *Climate Choices* qui a pour but de sensibiliser le public aux effets du changement climatique en Californie et dans le Nord-Est des Etats-Unis. Pour le reste, l'UCS utilise les moyens généralement privilégiés par les lobbies afin de faire connaître les résultats de ses recherches et ses propositions. Par exemple, elle édite de nombreux documents et articles courts relatifs à ses domaines d'intervention. Elle fait également circuler des pétitions et des lettres à destination des parlementaires ou des entreprises. Ces gestes politiques ont parfois eu un retentissement médiatique important.

Par exemple, en 1992, Henry Kendall a lancé un appel de l'UCS 'Warning to Humanity', qui incitait à « un changement fondamental » afin de répondre à un certain nombre de problèmes relatifs à la sécurité et à l'environnement. Ce document a été signé par 1700 scientifiques, incluant la majorité des prix Nobel de sciences. De même, en 1997, l'UCS a fait circuler une pétition intitulée 'A call for action' en faveur de la ratification du Protocole de Kyoto, qui a été signée par 104 prix Nobel de sciences.

Plus récemment, en février 2004, l'UCS a fortement attiré l'attention des médias en publiant *Scientific Integrity in Policymaking - An Investigation into the Bush Administration's Misuse of Science*, un rapport qui critique sévèrement l'Administration Bush pour son instrumentalisation de la science à des fins politiques. Il accuse notamment l'Administration d'avoir déformé certains résultats scientifiques et d'en avoir éliminé d'autres dans les rapports sur le réchauffement climatique publiés par l'Environmental Protection Agency ainsi que d'avoir choisi des conseillers scientifiques pour des raisons politiques ou en raison de liens avec l'industrie plutôt que pour leurs qualifications scientifiques afin de s'assurer que les avis émis coïncident avec l'agenda politique du gouvernement.

Ce rapport s'inscrit dans le cadre du programme *Scientific Integrity* de l'UCS, dédié à l'étude des potentielles interférences politiques sur l'intégrité scientifique. Toujours dans ce cadre, l'UCS a créé un réseau interdisciplinaire de scientifiques afin d'appeler à des réformes législatives, réglementaires et administratives pour que soient assurées la production et la diffusion d'analyses et de conseils scientifiques indépendants et objectifs. Cela s'est traduit par la déclaration *Restoring Scientific Integrity in Policymaking* signée par plus de 12 000 scientifiques, dont 52 prix Nobel, 63 Médailles Nationales de Science et 195 membres des National Academies. En outre, les experts de l'UCS ont été

amenés à plusieurs reprises à témoigner de la politisation de la science devant les commissions de la Chambre des Représentants.

Par ailleurs, l'UCS a activement soutenu la Regional Greenhouse Gas Initiative, le premier effort commun à plusieurs états fédérés américains ayant pour but de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans le Nord-Est des États-Unis. Elle a également participé à la campagne qui a conduit au rejet du financement du Robust Nuclear Earth Penetrator, une arme nucléaire proposée par le président Bush.

B. Les organisations dont le domaine d'études est apparenté à la science et à la technologie

Les think tanks étudiés jusqu'ici consacrent l'essentiel de leurs activités aux questions scientifiques et technologiques. Cependant, de nombreux think tanks traitent de problèmes qui dans une certaine mesure recouvrent la politique scientifique mais englobent également d'autres secteurs tels que l'environnement, la sécurité nationale ou la politique sociale.

Le Hastings Center

C'est notamment le cas du Hastings Center, un institut de recherche indépendant fondé en 1969 et spécialisé dans la bioéthique. Le centre s'appuie sur un réseau mondial d'experts, qui incluent une association élue de chercheurs issus de l'université appelée Hastings Center Fellows. Les projets de recherche sont conduits par des équipes interdisciplinaires qui se réunissent afin d'examiner des questions qui imprègnent les pratiques professionnelles, le discours public et la politique sociale. Le centre est financé par des bourses de recherche, des contributions individuelles et un fonds de réserve. Il publie deux revues : Le Hastings Center Report et l'IRB: Ethics & Human Research. Les chercheurs du centre participent à des colloques, organisent des séminaires, jouent un rôle de consultant, apportent leur témoignage et publient quelques rapports et livres par an. Des publications récentes incluent : *Medicine and the Market: Equity v Choice* ; *Surgically Shaping Children: Technology ; Ethics and the Pursuit of Normality* ou encore *After Harm: Medical Error and the Ethics of Forgiveness* .

Le Center for Biosecurity

Le Center for Biosecurity est une organisation attachée à l'University of Pittsburgh Medical Center (UPMC). Son objectif est d'influencer les politiques et les pratiques de manière à limiter les maladies, les décès et les bouleversements civils qui pourraient être causés par des épidémies à grande échelle, que celles-ci se produisent naturellement ou résultent de l'utilisation d'une arme biologique. Cette organisation conduit des recherches et des analyses indépendantes. Elle cherche à développer des réseaux internationaux comprenant des chercheurs et des décideurs politiques afin d'améliorer la communication sur la biosécurité et de développer des connaissances communes.

L'expertise des chercheurs du centre est multidisciplinaire, incluant la médecine, la santé publique, l'Administration, les biosciences et les sciences sociales.

Les experts du centre publient régulièrement les résultats de leur recherche et sont consultés par les agences gouvernementales, les entreprises, les universitaires et les médias pour une analyse indépendante.

Le Centre dispose d'un programme "Science et biosécurité" dont l'objectif est d'analyser les nouveaux développements des sciences biologiques qui vont affecter les menaces causées par les armes biologiques et le développement de contre-mesures. Il s'agit également d'aboutir à des recommandations sur les applications scientifiques et les actions que la communauté scientifique pourrait entreprendre afin de réduire la menace posée par les armes biologiques. Des exemples récents d'activités du centre incluent la publication d'articles (*Financial Effects of an Influenza Pandemic on US Hospitals*), l'organisation de conférences (*Disease, Disaster, and Democracy: The Public's Stake in Health Emergency Planning*), des témoignages au Congrès (*Six Years After Anthrax: Are We Better Prepared to Respond to Bioterrorism?*), des briefings à l'attention des membres du Congrès (*Preparing for Bioterrorism: Project*

BioShield, BARDA, and the Medical Countermeasure Enterprise, sponsorisé par le Center for Science, Technology and Security Policy de l'AAAS). Le centre publie également une revue trimestrielle Biosecurity and Terrorism.

L' Oak Ridge Institute for Science and Education (ORISE)

L'Oak Ridge Institute for Science and Education (ORISE) fut établi en tant qu'institut de l'U.S. Department of Energy en 1992. Sa mission est de faire avancer les programmes d'enseignement et de recherche scientifiques et de développer des collaborations à travers des partenariats avec le Department of Energy, d'autres agences fédérales, la communauté universitaire et les industries. Le budget annuel de l'ORISE est de 150 millions de dollars, financés par des contrats avec le Department of Energy.

Sa mission est d'évaluer et d'analyser les effets sur l'environnement et la santé des radiations et des matériaux dangereux ainsi que de développer et de mettre en place des capacités de réponse et de gestion en cas d'urgence. Il gère également des programmes d'enseignement afin de former les scientifiques, ingénieurs et techniciens de demain. Ainsi, l'ORISE a par exemple analysé des échantillons issus de 13 centrales nucléaires américaines anciennes, afin de déterminer si les niveaux inacceptables de tritium avaient été relâchés par inadvertance dans les eaux souterraines et avaient contaminé les ressources d'eau potable. Il a également orchestré des exercices de grippe pandémique dans des aéroports américains internationaux et des points d'entrée sur le territoire afin d'éviter l'introduction de la grippe, impliquant plusieurs centaines de représentants de l'US Customs and Border Protections, hôpitaux, compagnies aériennes, et autorités.

Le Congressional Research Service (CRS)

Le Congressional Research Service (CRS) est au service des commissions et des membres du Congrès. Les experts du CRS apportent leur contribution à tous les stades du processus législatif – depuis les considérations précédant la rédaction de la proposition de loi, jusqu'au suivi de la législation en vigueur et des activités des différentes agences, en passant par les auditions des commissions et les débats.

Le CRS analyse les politiques publiques et présente l'impact potentiel des alternatives politiques envisagées. Ses services prennent des formes variées : notes, consultations et briefings confidentiels, témoignages devant le Congrès, rapports sur des questions législatives publiés en ligne, séminaires et ateliers, formations pour les employés du Congrès dans les domaines des procédures législatives et budgétaires...

Le CRS fournit une analyse qui fait autorité et est confidentielle, objective et non partisane. Pour cela le CRS dispose de près de 700 employés dont plus de 450 analystes politiques, avocats, professionnels de l'information, et experts dans une variété de disciplines (droit, économie, affaires étrangères, défense et sécurité intérieure, administration publique, éducation, santé, immigration, énergie, protection de l'environnement, science et technologie...). En 2006, CRS a reçu près de 100 millions de dollars en fonds fédéraux et 270 000 dollars provenant de fondations privées.

En 2006, les activités du CRS étaient largement tournées vers la politique étrangère (Iran, Afghanistan, Irak). Cependant, cette organisation a également traité de questions telles que le contrôle de l'utilisation de la science et la technologie par les Agences fédérales. Dans ce cadre, elle a notamment fourni des analyses sur le budget fédéral dédié à la recherche et au développement (NASA, Department of Energy, Department of Commerce, Department of Homeland Security et les National Institutes of Health). Le CRS a également travaillé sur le développement des nanotechnologies, le rôle des femmes et des minorités dans la science et l'ingénierie, les biocarburants, la réglementation de la méthamphétamine, l'utilisation du spectre radioélectrique, ou encore la législation sur les brevets et son impact sur l'innovation.

L' Ethics and Public Policy Center (EPPC)

L' Ethics and Public Policy Center est une organisation clairement engagée, puisqu'elle a pour ambition d'appli-

quer la tradition morale judéo-chrétienne aux questions de politique publique. Les employés du centre publient des livres et des articles et apparaissent à la télévision et à la radio. Ils entretiennent des relations étroites avec des acteurs politiques clé aussi bien au sein de l'Administration que du Congrès.

Parmi les experts de l'EPPC on dénombre des hommes d'affaires, des professionnels des médias, des ministres du culte, des professeurs d'universités en droit, science politique, sciences sociales et humaines, des spécialistes des relations internationales, des anciens hommes politiques ou employés du parti républicain ou encore des spécialistes en théologie. Etant donnée l'orientation du groupe, nombre d'entre eux sont des proches ou des anciens membres des administrations Reagan et Bush Sr et Jr, voire des anciens conseillers de ces présidents.

Les programmes de l'EPPC portent sur les médias, la religion, les sciences sociales, les institutions et la politique étrangère. L'EPPC a également mis en place un programme sur la bioéthique (Bioethics and American Democracy) qui traite de questions telles que les cellules souches, l'eugénisme ou encore la dignité humaine et le vieillissement. L'EPPC conduit par ailleurs des recherches sur les relations entre les sciences et la technologie d'une part et l'étude de la société d'autre part (Science, Technology, and Society Studies) étudient ainsi les questions morales, politiques, philosophiques, et sociales posées par la science et la technologie. Enfin, l'EPPC publie une revue 'The New Atlantis' sur les aspects politiques et moraux des différents domaines des technologies. Des publications récentes de l'EPPC incluent des sujets tels que Parenting in the Age of Mechanical Reproduction ; The Web As Knitting Circle et Eco-conversions of Elites Obscure the Truth.

C. Les organisations pour lesquels l'étude de la politique scientifique et technologique est accessoire.

Un troisième type d'institution travaille sur des questions beaucoup plus larges (par exemple la politique économique ou étrangère) dont la politique scientifique représente une composante limitée.

La Brookings Institution

La Brookings Institution est une organisation indépendante spécialisée dans l'étude des politiques publiques et dont la qualité de la recherche est reconnue par tous. Elle est née en 1927 de la fusion de 3 organisations dont la plus ancienne avait été créée en 1916. Elle est considérée comme l'un des premiers think tanks américains au sens strict et comme l'un des trois instituts politiques les plus influents aux Etats-Unis (avec l'American Enterprise Institute et l'Heritage Foundation). Bien qu'elle soit officiellement non partisane, nombreux sont ceux qui considèrent la Brookings comme étant proche du courant démocrate. En 2006, l'institution a reçu 56 millions de dollars, dont 61% provenaient de dons et bourses privées, 22% de ses fonds de dotation et seulement 2% du gouvernement.

Les experts de la Brookings sont issus de l'Administration et de l'université. Plus de 200 chercheurs publient des livres, des articles, des éditoriaux, témoignent devant les commissions du Congrès et participent à des événements publics chaque année. Ils fournissent régulièrement des commentaires, des analyses et des informations de contexte aux journalistes, apparaissent à la télévision et à la radio et informent les décideurs politiques et leur collaborateurs.

La Brookings est une organisation généraliste et ses programmes de recherche sont orientés vers la politique étrangère, l'économie mondiale et le développement, la gouvernance et la politique métropolitaine. Elle dispose de plusieurs centres de recherche politique. Si les grandes orientations et projets de cette institution ne sont pas spécialement dédiés à la science ou à la technologie, certains projets individuels y sont attachés : par exemple le document Promoting Opportunity and Growth Through Science, Technology, and Innovation. D'autres domaines sur lesquels intervient la Brookings sont : la santé et la technologie (article Drug Safety Reform at the FDA: Pendulum Swing or Systematic Improvement?), les technologies de l'information (article Catching the Web in a Net of Neutrality), le changement climatique (A Changing Climate: The Road Ahead for the United States) et l'énergie (Freedom from Oil: How the Next President Can End the United States' Oil Addiction).

The Institute for Research on Poverty (IRP)

L' Institute for Research on Poverty (IRP) fut établi en 1966 à l'Université de Wisconsin–Madison. Il s'agit d'un centre de recherche sur les causes et les conséquences de la pauvreté et des inégalités sociales aux Etats-Unis. La plupart des membres de l'Institut sont des universitaires et partagent leur temps entre enseignement et recherche. Ils sont principalement issus de l'Université de Wisconsin Madison mais pas uniquement. L'IRP compte environ 75 experts dans des disciplines telles que l'économie, la sociologie, les questions sociales, les politiques publiques, la science politique, l'écologie humaine, la psychologie développementale, les politiques de l'éducation, la sociologie rurale, la santé et le droit. L'institut organise des séminaires, des ateliers et des conférences, publie des ouvrages et forme des étudiants en master et en doctorat. Le centre a établi des programmes sur "la santé et la pauvreté" ainsi que sur "la nutrition, l'assistance alimentaire et la pauvreté". Cependant, les sciences et la technologie restent véritablement périphériques à la plus grande partie de ses activités.

Le Woodrow Wilson International Center for Scholars

Le Woodrow Wilson International Center for Scholars (Wilson Center) fait partie de la Smithsonian Institution gérée par le gouvernement Américain. Il a été créé par le Congrès en 1968 en mémoire du Président Wilson. Le centre encourage les contacts entre les experts, les décideurs politiques et les dirigeants d'entreprises et diffuse le produit de ces échanges à travers ses publications et sa présence à la radio, à la télévision et sur Internet. Il organise également plus de 600 réunions ouvertes au public chaque année. Le Wilson Center soutient les recherches sur des sujets touchant aux sciences humaines et sociales et notamment l'histoire, la science politique et les relations internationales. Ses experts proviennent d'horizons variés : l'Administration, les organisations à but non lucratif, le monde de l'entreprise et l'université.

Le centre repose sur un partenariat public/privé. Environ un tiers de ses revenus provient du gouvernement, le reste étant fourni par des fondations, des bourses, des contrats, des entreprises, des particuliers, le revenu de ses fonds de dotations et des souscriptions.

Les activités du centre incluent notamment un programme sur le changement climatique et la sécurité qui explore les relations entre croissance démographique, rareté de l'eau, dégradation des écosystèmes, diminution des ressources et maladies pandémiques d'une part et les conflits, l'insécurité et la politique étrangère d'autre part. Il soutient également une initiative mondiale sur l'énergie qui s'intéresse à la sécurité et la durabilité énergétiques ainsi qu'une initiative mondiale pour la santé qui constitue un forum mondial pour un examen interdisciplinaire des enjeux pour la santé mondiale. Il a par ailleurs établi un projet sur les nanotechnologies émergentes afin de minimiser les risques liés aux nouvelles nanotechnologies, de conserver un engagement fort du public et des consommateurs et de réaliser les bénéfices potentiels de ces technologies. Enfin, il dispose d'un programme intitulé "Science, technologie, l'Amérique et l'économie mondiale".

Le Congressional Budget Office (CBO)

Le Congressional Budget Office (CBO) a été créé par le Congressional Budget and Impoundment Control Act de 1974. Sa mission est de fournir au Congrès en temps voulu des analyses objectives et non partisans et de présenter des informations et des estimations dans le cadre du processus budgétaire. Le budget du CBO en 2007 était de 35 millions de dollars.

En 2007, le CBO a fourni 46 études et rapports, 6 notes courtes, 12 Monthly Budget Reviews, 32 lettres, 2 présentations, 8 documents de contexte et 6 autres publications. Il a également témoigné 29 fois devant les commissions du Congrès sur une variété de questions. En 2006, il a réalisé 1500 estimations financières.

Le CBO emploie 230 personnes, principalement des économistes et des analystes de politiques publiques. Il

dispose d'un groupe de conseillers pour la santé qui se rencontre périodiquement. Il agit par ailleurs dans des domaines tels que les technologies de l'information (témoignages sur l'Universal Service Fund), l'énergie, les ressources naturelles et l'environnement (par exemple sur les approches permettant de réduire les émissions de dioxyde de carbone), la santé (Research on Comparative Effectiveness of Medical Treatments: Issues and Options for an Expanded Federal Role) ou encore la science et la recherche et le développement (support fédéral de la recherche et du développement). Le changement climatique et la santé font également l'objet de collections spéciales.

L' American Civil Liberties Union (ACLU)

L' American Civil Liberties Union (ACLU) fondée en 1920 est une organisation engagée dont l'objectif est la préservation et la défense des droits et libertés individuels garantis par la Constitution des Etats-Unis. Elle est divisée en deux entités : l'ACLU Foundation qui possède un statut d'organisation à but non lucratif, intervient devant les tribunaux (elle a été impliquée dans près de 6000 affaires) et poursuit des activités de communication. L'autre entité, appelée 'ACLU' poursuit des activités de lobbying et ne dispose donc pas du statut d'organisation à but non lucratif (elle n'entre donc pas dans la catégorie de think tanks). Le personnel de l'ACLU est principalement composé de juristes et de spécialistes de la communication. Aujourd'hui, l'organisation comprend plus de 500 000 membres. En 2005, le budget de l'ACLU était de près de 27 millions de dollars dont 92% provenaient des membres, le reste étant notamment financé par des fondations privées et des particuliers.

L'ACLU a mis en place un programme sur les droits reproductifs destiné à permettre à chacun de prendre une décision informée de devenir ou non parent, sans interférence du gouvernement. Elle gère également un programme sur les politiques relatives à l'usage des drogues (ACLU Drug Law Reform Project) et un projet sur les relations entre les nouvelles technologies et les libertés civiles. A la suite d'une audition au Congrès en janvier 2007 qui a révélé des interférences politiques dans les activités scientifiques fédérales (censure de discours et de publications de scientifiques fédéraux, distorsion et suppression de résultats et représailles envers ceux qui protestaient), l'ACLU a co-signé avec huit autres associations une déclaration intitulée : "La censure et la science : une menace pour la science, la constitution et la démocratie".

Conclusion : Les modes d'influence des think tanks sur la politique scientifique et technologique

Les think tanks exercent une influence plus ou moins directe sur l'orientation de la politique scientifique et technologique américaine et les moyens qu'ils utilisent afin de disséminer le produit de leurs analyses sont extrêmement variés. Ils peuvent agir de façon directe c'est-à-dire chercher à atteindre les décideurs politiques sans intervention d'un intermédiaire, par exemple en leur remettant un rapport. Les rapports restent un support d'information souvent trop rigide, voire austère et d'autres méthodes plus ciblées et dynamiques sont utilisées. Il peut s'agir par exemple d'activités de lobbying ou de conseil (formel ou informel), de témoignages devant le Congrès ou de l'organisation de débats et de discussions.

Ces modes d'influence directs bénéficient d'une certaine visibilité. En revanche, les modes d'influence indirects sont moins perceptibles mais leur impact est tout aussi important. Les idées des think tanks cheminent ainsi par des voies sinueuses. Leurs recherches font parfois l'objet d'une couverture médiatique et peuvent alors être traitées comme un élément d'information présenté de façon relativement neutre ou bien être utilisées à l'appui d'une position plus engagée dans un éditorial. Elles peuvent aussi être relayées par l'opinion publique et intégrer le discours populaire. Les idées circulent également au fur et à mesure que les experts quittent un think tank pour intégrer une autre organisation, que celle-ci soit un autre think tank, une organisation politique ou encore une université. Certains think tanks sont composés d'universitaires ou entretiennent des liens forts avec les universités, ce qui permet de disséminer leurs idées auprès du corps enseignant mais également auprès des étudiants qui seront peut-être les décideurs politiques de demain.

De la même façon, l'expertise peut migrer du think tank ou de l'université vers la scène politique lorsque les experts des think tanks deviennent eux-même décideurs politiques, ce qui n'est pas rare, les interactions entre le monde politique et les think tanks étant souvent très fortes. Ce flot perpétuel d'idées contribue à former l'opinion publique sur le long terme et affecte peu à peu les politiques publiques. Le choix d'un mode d'influence varie en fonction du type de think tank envisagé. Les institutions qui disposent de l'autonomie la plus grande tels que les think tanks indépendants ou engagés sont plus enclins à utiliser des canaux externes, en particulier les médias. A l'inverse, les think tanks intégrés ou affiliés au gouvernement ou au Congrès privilégient les rapports, les briefings et les contacts personnels. L'exemple de l'OTA illustre bien les relations étroites qui peuvent exister entre les think tanks et le monde politique ainsi que la diffusion des idées d'un think tank à l'autre. Ainsi, fin 1992, le directeur de l'OTA, John Gibbons a été nommé conseiller scientifique du président Clinton et plusieurs de ses collègues chevronnés l'ont rejoint à la Maison Blanche. D'autres travaillent maintenant au sein de think tanks, tels que les National Academies, le Center for Strategic and International Studies ou encore la Federation of American Scientists, un think tank engagé dont l'un des experts de l'OTA est le président.

L'influence qu'un rapport peut exercer de façon directe dépend d'un certain nombre de qualités qui lui sont propres mais également du contexte dans lequel il intervient. Par exemple, le rapport du Center for Science, Technology and Security Policy sur le « Reliable Replacement Warhead » eut un retentissement important auprès du Congrès, notamment grâce à la réputation des membres du comité qui l'a élaboré mais également parce qu'il a été publié à un moment propice.

Dans un tout autre domaine, on peut également citer le rôle joué par l'AAAS sur la question du financement fédéral de la R&D civile après 1995. En 1994, à l'issue des élections de mi-mandat, le parti républicain était majoritaire au Sénat et à la Chambre des Représentants. A cette époque, le budget fédéral était grevé par un déficit important et l'un des éléments centraux du programme républicain était la promesse d'équilibrer le budget en sept ans, c'est-à-dire à l'horizon 2002, dans le cadre du Republican Contract with America développé sous la houlette de Newt Gingrich, le nouveau président de la Chambre au tempérament volcanique. Chaque année, le Congrès adopte une résolution qui comprend les objectifs de recettes et de dépenses pour l'ensemble du budget fédéral pour l'année à venir et des projections pour les années suivantes. Afin d'équilibrer le budget en sept ans sans augmenter les taxes ou réduire les dépenses militaires, le plan Gingrich comprenait une réduction importante des dépenses, principalement dans les programmes civils, y compris la recherche scientifique.

Le Programme R&D Budget & Policy de l'AAAS a utilisé les chiffres figurant dans la résolution afin de calculer l'impact de ce projet sur le financement de la recherche et du développement civils. D'après cette analyse, le plan aurait entraîné une réduction de 33 pour cent (après ajustement par rapport à l'inflation) des dépenses fédérales pour la R&D à l'horizon 2002. A la publication du rapport de l'AAAS, la nouvelle des coupes budgétaires envisagées a choqué la communauté scientifique et a suscité de vives réactions dans les cercles politico-scientifiques. Les Démocrates du Congrès et l'Administration Clinton se sont fondés sur le rapport pour accuser la nouvelle direction républicaine de projeter de vouloir porter un coup irréparable à la science américaine. Les Républicains ont remis en cause l'impartialité de l'analyse de l'AAAS mais les coupes budgétaires n'ont finalement jamais été introduites. Il serait cependant exagéré de dire que ce retrait fut le résultat de la publication du rapport de l'AAAS. En effet, les projections budgétaires à long terme sont rarement suivies et de nombreux autres facteurs sont intervenus. Le fonctionnement de l'économie s'est ainsi avéré bien meilleur que prévu et le déficit a été résorbé en 2000 sans coupes budgétaires majeures. Il est cependant juste de dire que l'analyse de l'AAAS a joué un rôle central dans la formation du débat politique sur la question du financement de la R&D pour 1995 et pour les années suivantes.

Un autre exemple dans lequel les think tanks ont joué un rôle direct est celui des deux déclarations de 2004 et 2005 émanant d'organisations éminentes qui ont uni leurs voix afin de faire part de leurs inquiétudes concernant les problèmes engendrés par le durcissement des procédures d'attribution de visas. La première déclaration fut présentée par 25 organisations parmi lesquelles figuraient les National Academies, l'AAAS et l'Association of American Universities. Elle reconnaissait la nécessité de renforcer la sécurité mais dénonçait le fait que les nouvelles procédures et politiques mises en place sans les ressources nécessaires avaient rendu la procédure de délivrance des visas

inefficace, longue et opaque. Cela avait pour effet de décourager de brillants étudiants, enseignants et scientifiques étrangers de venir étudier et travailler aux Etats-Unis et nuisait en conséquence au progrès scientifique et économique du pays ainsi qu'à la sécurité nationale. Cette déclaration énonçait six problèmes. Le premier problème concernait les contrôles de sécurité à répétition qui allongeaient grandement la délivrance des visas. En effet, les demandes de visas pour les étudiants, scientifiques et enseignants qui souhaitent étudier ou travailler dans certains domaines scientifiques et technologiques sensibles sont soumises à un processus de contrôle de sécurité appelé Visas Mantis impliquant de multiples agences gouvernementales. La déclaration recommandait d'étendre la durée de validité des autorisations accordées dans le cadre de la procédure Visas Mantis pour la faire correspondre à la durée des études ou de l'emploi du demandeur (elle était d'une durée d'un an à l'époque). En février 2005, le Department of State a annoncé l'extension de l'autorisation à quatre ans pour les étudiants, soit la durée moyenne des études et à deux ans pour les scientifiques et enseignants, ce qui permet une collaboration suivie. Le consensus parmi les nombreuses organisations éminentes signataires a sans doute grandement contribué à ce succès. La seconde déclaration fut signée un an plus tard par 39 institutions qui se félicitaient de la mise en œuvre en tout ou partie de certaines des recommandations de la première déclaration. Ces organisations s'inquiétaient cependant du fait que des barrières considérables demeuraient et ont de nouveau proposé six recommandations

Enfin, comme nous l'avons vu plus haut, le rapport des National Academies *Rising Above the Gathering Storm* a eu un impact considérable tant sur le gouvernement et Congrès que sur l'opinion publique et les médias. Les idées qu'il contient ont rapidement influencé l'adoption de nouvelles lois. Le prestige du comité qui a rédigé cette étude a bien entendu joué un rôle décisif mais il semble que ce rapport soit intervenu à une période propice. Une autre des forces de cette étude était d'avoir su s'assurer un soutien bipartisan, ce qui est de plus en plus difficile à obtenir.

En effet, on observe que les think tanks font preuve d'une orientation politique de plus en plus marquée, que ce soit à gauche ou à droite au fur et à mesure que la science et la technologie s'étendent à de nouveaux domaines et pénètrent l'ensemble des autres politiques publiques. Viennent alors se mêler aux analyses scientifiques des dimensions sociales, culturelles, économiques, politiques ou religieuses, ce qui incite les think tanks à s'aligner d'un côté ou de l'autre de l'échiquier politique. Dans les débats portant par exemple sur les cellules souches ou encore le réchauffement climatique, l'énergie ou l'environnement, il devient ainsi de plus en plus difficile de séparer les analyses purement fondées sur des données factuelles des jugements de valeurs. Les think tanks sont ainsi amenés à évoluer dans un environnement de plus en plus complexe.

Références :

- McGann James G., Weaver Kent, Think Tanks and Civil Societies, Catalysts for Ideas and Action, Transaction Publishers, 2000
- Joslain Evelyne, L'Amérique des think tanks, Un siècle d'expertise au service d'une nation, L'Harmattan, 2006
- Bertin François, Prospective en R&D : pour la création de think tanks français ?, avril 2006
- Site de l'American Association for the Advancement of Science : <http://www.aaas.org/>
- Site du Consortium for Science, Policy and Outcomes : <http://www.cspo.org/>
- Site du Center for Nanotechnology in Society : <http://cns.asu.edu/>
- Site des National Academies : <http://www.nationalacademies.org/>
- Site du National Research Council : <http://sites.nationalacademies.org/nrc/index.htm>
- Site de l'Union of Concerned Scientists : <http://www.ucsusa.org/>
- Site du programme Climate Choices : <http://www.climatechoices.org/>
- The OTA Legacy (Site Internet archivé de l'OTA) - <http://www.princeton.edu/~ota/>
- Site du Hastings Center : <http://www.thehastingscenter.org/about.asp>
- Site du Center for Biosecurity : <http://www.upmc-biosecurity.org/>
- Site de l'Oak Ridge Institute for Science and Education (ORISE) : <http://orise.orau.gov/>
- Site du Congressional Research Service (CRS) : <http://www.loc.gov/crsinfo/aboutcrs.html>
- Site de l' Ethics and Public Policy Center (EPPC) : <http://www.eppc.org>
- Site de la Brookings Institution : <http://www.brookings.edu>
- Site de l'Institute for Research on Poverty (IRP) : <http://www.irp.wisc.edu/>
- Site du Woodrow Wilson International Center for Scholars : <http://www.wilsoncenter.org/>
- Site du Congressional Budget Office (CBO) : <http://www.cbo.gov>
- Site de l'American Civil Liberties Union (ACLU) : <http://www.aclu.org/about/index.html>
- Bimber Bruce, The Politics of Expertise in Congress – The Rise and Fall of the OTA, State University of New York Press, 1996
- Clinton Hillary, Scientific Integrity and Innovation: Remarks at the Carnegie Institution for Science, 04/10/2007,
<http://www.hillaryclinton.com/news/speech/view/?id=3570>
- Peha Jon M., Teich Albert H., Blair Peter D., Hunt Catherine T., Scientific and Technical Advice for the U.S. Congress, Hearing
 before the Committee on Science, House of Representatives, 25/07/2006
http://commdocs.house.gov/committees/science/hsy28757.000/hsy28757_0.HTM#67
- Myers Paul Z., Bring back the OTA, Science Blogs, 14/09/2007
http://scienceblogs.com/pharyngula/2007/09/bring_back_the_ota.php
- Hoofnagle Mark, Bring Back the OTA - Bring Back Evidence Based Government, Science Blogs, 14/09/2007
http://scienceblogs.com/denialism/2007/09/bring_back_the_ota_bring_back.php
- Kahn Laura H., Bring back the Office of Technology Assessment, The Bulletin Online, 21/05/2007
<http://www.thebulletin.org/columns/laura-kahn/20070521.html>
- Knezo Genevieve J., Technology Assessment in Congress: History and Legislative Options, CRS Report for Congress, 20/05/2005
<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RS21586.pdf>
- Nader Ralph, It's Time to Reinstate the Office of Technology Assessment, CommonDreams.org, 27/04/2006, <http://www.common-dreams.org/views06/0427-28.htm>
- Makeig Katy, Reviving the Office of Technology Assessment, Geotimes, Octobre 2001
<http://www.agiweb.org/geotimes/oct01/scene.html>
- Bimber Bruce, The Death of an Agency: Office of Technology Assessment & Budget Politics in the 104th Congress,
<http://www.english.ucsb.edu/faculty/ayliu/research/bimber.html>

Le rôle des lobbies à Bruxelles

Lieu de pouvoir, Bruxelles est devenu un lieu de lobbying. Des acteurs privés en espèrent ou en redoutent les décisions. Comme un texte européen peut modifier profondément le contexte dans lequel s'exercent leurs activités, ces groupes d'intérêt (ou lobbies) développent des pratiques d'influence.

Les acteurs

Ainsi, face aux Institutions politiques ou administratives, on rencontre des intervenants de diverse nature.

- milieux professionnels (syndicats patronaux, confédérations européennes de branches, associations de métier, clubs professionnels)

- syndicats de salariés

- milieux associatifs qui défendent consommateurs, environnement, animaux... y compris sous forme d'ONG

- villes ou collectivités territoriales.

Ce sont surtout les acteurs économiques qui sont les plus présents (pour eux, les intérêts en cause sont vitaux, et ils peuvent se donner les moyens d'agir.) Mais les non-profit lobbies bénéficient d'un préjugé favorable.

L'association patronale Business-Europe est le porte-parole le plus connu des milieux d'affaires. Elle a vocation à défendre les intérêts du patronat européen sur des questions horizontales essentielles : monnaie, fiscalité, règles sociales... Association d'associations, elle tire sa représentativité des fédérations centrales de l'industrie et des employeurs, émanant des 27 pays.

Elle n'est pas le seul canal des patrons. Outre les confédérations européennes de branches, qui interviennent sur les dossiers de leur secteur, les PME se voient représentées par Eurochambres, fédération d'un millier de Chambres de commerce locales. Le législateur ne peut ignorer les prises de position de telles structures : elles transmettent l'opinion de millions de patrons. Quant aux très grandes entreprises, elles se sont regroupées dans l'European round table, élitiste et très écoutée.

Ces intervenants se manifestent à tous niveaux. Certains ont choisi d'agir seuls, mais la formule la plus répandue est celle des regroupements soit à l'échelon national, soit à l'échelon international (le travail transnational est une quasi-obligation.) D'où un système en pyramide, dans lequel les organismes d'un même niveau se coalisent dans le niveau au-dessus. L'intérêt de ces regroupements est à la fois tactique, d'image (crédibilité liée à la représentativité) et de partage des coûts.

En parallèle à cette pyramide des influences, les cabinets de consultants offrent leur savoir-faire, sous forme de prestations de service rémunérées. Ils ne s'engagent que sur une obligation de moyens, non sur une obligation de résultats.

Rien n'empêche chacun de ces organismes d'avoir une antenne permanente sur place, avec divers avantages liés à la proximité des centres d'information et de décision, même si aujourd'hui ces avantages s'estompent avec les facilités croissantes de communication.

De plus, tout organisme économique ou social peut, un jour ou l'autre, se trouver confronté à un projet européen qui l'implique. Il se transforme alors en groupe d'intérêt occasionnel : tout le monde a fait, fait ou fera du lobbying. Aux structures stables viennent donc s'ajouter des regroupements divers, construits ad hoc pour faire face à un problème spécifique et qui rassemblent, sous forme de club officieux ou d'association déclarée, des acteurs alliés en raison de leur coïncidence d'intérêts.

Au total, l'activité occupe environ 18000 personnes à temps plein. Encore ce chiffre ne tient-il pas compte des nombreux experts plus ou moins indépendants, qui de l'extérieur viennent appuyer les travaux techniques des pouvoirs publics ; par leur rôle dans les Comités, ils peuvent être eux aussi des vecteurs d'influence.

Les enjeux

Suivant les dossiers et les acteurs, les préoccupations des lobbies peuvent être de plusieurs natures :

- réglementation

Elle est devenue un enjeu de pouvoir. Il s'agit d'éviter les contraintes réglementaires (lobbying défensif), parfois d'obtenir que ces contraintes s'imposent aux concurrents (lobbying offensif).

- avantages financiers

Les conditions douanières ou fiscales sont constamment en cause; le maquis des subventions publiques explique la course des "chasseurs de primes", qui visent à obtenir le principe de soutiens (construction navale, textile) ou à maintenir une situation acquise (réformes de la PAC)

- autorisations

Elles sont indispensables pour de nombreux actes de la vie économique : implantations d'unités industrielles ou commerciales contestées par les pouvoirs publics, projets d'aménagement du territoire... Il en est de même des relations pré-contentieuses avec les autorités de surveillance, notamment en matière de concurrence (anti trust, anti dumping)

- débats mondiaux

Ils portent sur le commerce international (OMC , TransAtlantic Business Dialog), sur le climat, les droits de l'homme ... Les lobbies (industriels, écologistes ...) sont alors d'autant plus actifs qu'ils sont relayés par les gouvernements : ils ont à convaincre ces négociateurs intermédiaires de bien assurer leur défense.

C'est rarement sur les principes, les grandes options choisies au sommet par les politiques, que des inflexions sont recherchés. Les centres d'intérêt des lobbies relèvent moins de l'ordre politique que de "détails" juridiques ou techniques, considérés comme mineurs par le législateur, mais avec des retombées de première importance sur l'activité – notamment économique.

Les méthodes

La gestion de l'influence s'inspire du marketing : il s'agit de "vendre" aux institutionnels un "produit" très particulier, l'idée que leur projet (souvent, projet de loi) doit évoluer.

Le temps joue un rôle essentiel. La procédure européenne est lourde et longue. Chaque institution a ses ambitions et sa culture propres. Le Conseil se présente comme le champ où s'affrontent les intérêts divergents des pays. La Commission comme un monde de rivalités entre des structures et des hommes. Au Parlement, les confrontations sont marquées par la politique, l'idéologie.

La démarche efficace est celle qui permet de s'adapter aux nombreux "coups de théâtre" du processus, sans pour autant perdre de vue le but final. Bref, celle qui répond à une stratégie dont les phases principales comportent principalement le choix d'un objectif, la recherche d'une action collective, une argumentation, une communication. De toutes façons, il faut savoir où on veut aller : le choix des objectifs est une phase capitale. L'objectif ne doit être fixé qu'après un "état des lieux", phase d'analyse qui met en lumière la décision et ses caractéristiques (processus, acteurs, conséquences, contexte...)

Les lobbyistes efficaces s'efforcent de voir loin, en se gardant de laisser passer le temps ou de croire trop tôt la partie gagnée. Pour construire cette approche, il est nécessaire de prendre en compte :

- la précocité (plus la question est abordée tard, moins elle a de chances d'évoluer de façon satisfaisante)
- les moments clés (si la procédure est longue, les moments où on peut y intervenir efficacement sont brefs, ne se reproduisent pas.)

- l'anticipation (prendre l'initiative d'un projet concret est souvent plus efficace que d'attendre, en risquant de se retrouver contraint à la défensive)

Bref, il s'agit de mettre le temps de son côté.

La stratégie comporte une dimension importante de communication. Des méthodes d'analyse systématique permettent de construire pas à pas cette communication. Suivant les affaires, on prendra - ou non - l'opinion publique à témoin, en s'appuyant sur les médias.

L'expérience a mis en lumière des attitudes plus efficaces que d'autres. D'où des "règles d'or" pour se conduire et éviter les bévues.

Contrairement à une image répandue, l'activité peut parfaitement s'exercer en conformité avec la loi et l'honnêteté. Pourtant, la profession souffre, en France, de préjugés défavorables. Longtemps, dans l'hexagone, le lobbying a été perçu comme une activité honteuse dont il convenait de se cacher; l'assimilation au trafic d'influence et au versement de dessous de table n'était pas loin. Les Anglo-saxons ont une autre approche. Ils trouvent normale la démarche et y voient une participation normale au débat démocratique, un apport de données indispensables à la qualité des décisions. C'est cette dernière vision qui se généralise de plus en plus en Europe.

Malgré des analogies, le lobbying européen se distingue

- d'un think tank, laboratoire d'idées où se débat et se met en forme un principe économique ou social; les lobbyistes cherchent rarement à infléchir les orientations permanentes et à long terme du cadre institutionnel;
- d'un réseau, qui fait avancer son idéologie par promotion de ses membres; si, à Bruxelles, les réseaux sont une réalité, ils ont un rôle d'information et de contacts, plus que de véritable influence.

A Bruxelles, le succès des groupes d'intérêt tient au fait qu'ils sont devenus les interlocuteurs réguliers des institutions. Fonctionnaires ou élus apprennent beaucoup des groupes d'intérêt, qui éclairent leurs dossiers sous des angles inconnus des pouvoirs publics. Le rôle des lobbies est donc d'information et de contre-expertise, autant que de contre-pouvoir.

Enjeux scientifiques et débats publics, le trajet des idées: des experts aux politiques publiques, le rôle des réseaux d'influence et des think tanks

Réflexions sur la matière du Carrefour

L'AVRIST devait originellement consacrer son Carrefour annuel 2007 au phénomène des "think tanks", acteurs reconnus et magnifiés de grands exercices d'influence, fascinants par leurs moyens, l'éminence de leurs membres et leur développement dans le paysage nord-américain.

Au fil des discussions le comité de pilotage s'est progressivement rangé à l'idée de retenir une thématique sensiblement plus ouverte, replaçant les think tanks sur leur véritable terrain de jeu, allant de la définition des politiques publiques, à la pratique des débats publics jusqu'à un aperçu sous toutes leurs formes des exercices d'influence...

Au delà d'informations de première main sur la réalité des think tanks, replacés avec toutes leurs spécificités dans un contexte politique et social très différent du nôtre, les intervenants du carrefour 2007 ont ainsi construit par petites touches une vision riche et fouillée de l'ensemble des sujets retenus, en les explorant sous toutes leurs facettes.

La synthèse qui suit s'inscrit ainsi dans un exercice plus ou moins créatif, de remise en cohérence de la matière exposée autour d'une chaîne de concepts pivots, avec l'ambition de mieux comprendre le sens du développement des think tanks et d'éclairer toutes les alternatives existant dans les territoires de la "vieille Europe".

Les "politiques publiques" en point de départ

Tous les exercices de boîtes à idées ou de jeux d'influence ne se développent pas dans le vide. Il doivent être rapportés, comme on s'en rend compte rapidement, à l'émergence des "politiques publiques". Celles-ci traduisent, au travers d'une terminologie née en Amérique du Nord, le souci de redonner à l'action publique une plus grande cohérence et visibilité par rapport à des attentes sociales bien identifiées.

C'est ce que les Anglo-saxons appellent traditionnellement "policies", que nous avons fini par traduire par politique publique (en décidant d'en faire désormais en 2007 la clé principale de réforme en profondeur de l'Etat, ce qui n'est pas rien).

En quoi une politique publique se distingue-t-elle de l'assemblage de programmes d'action gouvernementaux?

Une complexité intrinsèque, qui entrave toute démarche analytique

Au delà de la référence à une problématique d'impact (par exemple, diminuer la mortalité infantile, contrôler la pollution urbaine...) et de la liberté laissée sur les moyens mobilisables (information, prévention, intervention,...) les politiques publiques recouvrent en règle générale une grande complexité. Celle-ci découle de nombreux facteurs, comme l'extension du champ couvert, la multiplicité des paramètres et leurs interactions, la pluralité des intérêts en cause (avec exclusion d'une notion un peu trop commode d'intérêt général), sans compter avec l'existence fréquente d'indéterminations non réductibles. Cette complexité "substantielle", suffit pour contrarier toute approche analytique et par là même pour exclure tout processus de décision totalement rationalisé et toute optimisation.

On peut donner une forme concrète au concept au travers d'exemples, comme

- la politique des transports (quels investissements, quelle tarification, quel rapport avec les politiques d'aménagement...?)
- la réduction des accidents de la route
- La sécurité des biens et des personnes face aux risques de terrorisme
- Vers quelles maladies orienter la recherche médicale?
- La politique d'innovation
- Le choix des équipements lourds de recherche

- Quels moyens pour quelle politique de défense?

Ces exemples rappellent que l'explicitation de politiques publiques n'est pas neutre en soi: ce n'est pas la même chose de retenir un objectif très large (la santé) ou plus ciblé (les maladies coronariennes). Entre une première option semblant en soi plus satisfaisante, et une seconde option plus réaliste par rapport à des résultats concrets à attendre, un compromis reste à construire...

Un exercice stratégique, qui répond de plus en plus souvent au souci de protection vis à vis d'un risque

Toute politique publique se développe naturellement sur le temps long (au delà du temps des politiques!). Elle s'accompagne d'investissements aux effets différés, ce qui illustre en d'autres termes sa dimension stratégique. De fait, non seulement les effets sont lointains mais leur appréciation fait débat, car l'un des points le plus critiques d'une politique publique est sans doute son évaluation, avec toute la difficulté de choisir une batterie d'indicateurs pertinents sur la durée...

Une autre observation est qu'un grand nombre de politiques publiques sont aujourd'hui inspirées à des degrés divers par l'idée d'une protection à rechercher vis à vis de risques (risques sanitaires, risques accidentels, risques terroristes et même risque de perte d'emploi). Cette remarque confirme la place croissante dans les missions des Etats modernes des interventions de protection, au détriment d'actions plus positives se situant dans une vision optimiste de l'avenir (recul de la dimension du rêve et de la conquête).

Dans les sociétés développées devenues largement individualistes, ce sont les citoyens eux-mêmes qui se préoccupent de plus en plus de leur bonheur et de leur bien être personnel, alors que par ailleurs les acteurs de la vie économique (essentiellement les entreprises et leurs salariés) ont clairement pris la main, au moins au premier degré, sur les processus de création de richesse.

Une nécessité: nourrir les politiques publiques en amont par des données ou par des idées

Il ne suffit pas de parler des politiques publiques: il faut concrètement les définir et les traduire en plans d'actions. Dans le cadre d'une organisation démocratique excluant toute forme de totalitarisme, ce passage à l'acte, sur des sujets toujours plus complexes, aux enjeux souvent sensibles, ne va pas de soi.

Il est du choix de l'Etat de définir la philosophie de ces démarches, qui sont au coeur de la vie politique de la communauté nationale, et de fixer concrètement des lignes de méthodes. Celles-ci auront toujours un certain caractère participatif, que ce soit au niveau de la mise en forme des problèmes, de la recherche de solutions et d'options finales, au delà même d'une volonté de transparence.

Dans un contexte où on ne perçoit pas toujours au départ quelle peut être la ligne d'action la plus pertinente (à supposer même que le concept ait un sens) l'instance de décision ressent plus ou moins fortement le besoin de se nourrir de données et d'idées, que ce soit en amont pour définir son choix, ou en aval pour le justifier devant l'échelon représentatif (ou même l'opinion).

Ce besoin prend plusieurs formes auxquelles vont répondre des intervenants variés.

- Un besoin de données convenablement structurées, donc partiellement quantitatives, va de soi: celles-ci apportent des éléments de cadrage et de compréhension dont il est difficile de se passer, pour des processus qui vont conduire à des arbitrages quantifiés (en Euros) sur les ressources.

- Un besoin d'idées, ou même d'idées neuves, susceptibles d'aboutir à des solutions unanimement jugées plus efficaces ou plus satisfaisantes, qui traduit le constat que la bonne stratégie n'est pas de se reposer sur les idées communes (ce qui marque l'acceptation d'une différenciation des rôles et de l'émergence d'experts ou de visionnaires).

- Des développements en forme de raisonnements argumentant en faveur de telle ou telle idée, apte à répondre en fait à la complexité qu'il faut bien prendre par un bout et à ouvrir des voies vers les solutions,

- Une connaissance des options prises par d'autres acteurs (essentiellement à l'étranger) confrontés à de situations similaires (il faudrait y ajouter une connaissance de l'histoire, qui est la seule manière de faire des "expériences").

Cet inventaire concrétise le volet amont d'une méthodologie qui s'impose d'elle-même pour le traitement de sujets ici qualifiables de très complexes.

Faire place en aval au débat (ou à la controverse)

Faute de modèle analytique, et donc de possibilité de construire des raisonnements opposables, toute recherche de solution à un problème complexe appelle au débat, ou plus précisément à la controverse (cf Bruno Latour), ce qui introduit le volet aval de la méthodologie.

Il serait tentant d'en rester à la controverse, c'est à dire au débat contradictoire entre plusieurs thèses (en mobilisant en nombre restreint des acteurs aptes à défendre convenablement ces thèses, sans que l'on voie très bien s'ils ont à être plus avocats ou plus experts), mais de fait le débat prend souvent d'autres dimensions, en rapport plus ou moins direct avec l'enjeu démocratique (rapprocher les décisions d'un consensus des citoyens). De fait le débat se développe potentiellement sur d'autres plans

- il peut prendre un tout uniquement explicatif, sinon simplement informatif
- il peut devenir manipulateur et alibi pour une décision prise en coulisse
- il peut à l'inverse rester pleinement participatif et permettre à la fois l'expression d'une convergence et une appropriation citoyenne, avec un résultat final potentiellement différent des propositions initiales.

La phase influence, ou les efforts des parties en présence de faire prévaloir leur point de vue

Le débat étant ouvert, avec confrontation de plusieurs thèses sans processus d'arbitrage prédéterminé, on en vient souvent à une phase d'influence, où l'effort porte sur la défense de tel ou tel point de vue en direction des parties intervenant dans la décision finale, parce que celle-ci met en cause des intérêts particuliers soucieux de faire valoir leur point de vue.

Il est devenu difficile aujourd'hui de dissocier exercice d'influence et professionnalisme

Nous sommes aujourd'hui sensibilisés au fait qu'une idée ou une thèse ne pénètre pas par elle-même les esprits par ses simples mérites, et que des démarches spécifiques sont utiles et parfois même indispensables. C'est ce qui donne une importance croissante à la communication, mais ici plutôt d'une communication orientée en entreprise d'influence, par rapport à une certaine intention et un ciblage défini.

Dans une société saturée d'information, on ne peut plus diffuser aujourd'hui un message ou une thèse, sans un certain professionnalisme (on pourrait parler presque de plan média) intégrant une réflexion poussée sur les formulations, les supports et les moments. Les mêmes attentions doivent être portées à toute action visant à diffuser une thèse auprès des décideurs, et à concrétiser en d'autres termes une action d'influence.

L'influence met en jeu dans l'instant une réceptivité émotive et structurellement un certain niveau de confiance

L'impact d'un message plus ou moins élaboré sur un individu cible - du slogan à la thèse développée dans un épais rapport - se fait, comme l'expérience quotidienne le montre, moins par rapport à la rationalité du discours tenu, que par rapport à une perception et donc par référence à des conditions de réceptivité, qui l'emportent sur toute autre dimension. Il s'agit

- d'une propension à l'écoute (réceptivité brute) qui est éminemment variable, d'où l'importance du choix du moment (ce que les hommes politiques appellent passer au 20 heures...)
- d'une dimension émotive qui intervient dans l'instant et qui pèse sur la perception définitive (d'où un choix des arguments et du ton d'un discours)
- d'un a priori de confiance, qui n'est pas très différent du facteur précédent et qui peut être assimilé à un parti pris de type affectif ayant une certaine rémanence

Si ce rappel n'est pas original, il montre l'inconfort du scientifique qui n'imagine pas qu'une démonstration rationnelle ne soit pas la condition nécessaire et suffisante pour emporter la conviction.

A l'opposé il peut conduire à imaginer une dictature de l'opinion, s'exerçant soit directement soit indirectement sur les responsables (exemple des OGM et des maladies orphelines).

L'importance de l'effet de réseau

Dans le contexte qui vient d'être rappelé, on perçoit très vite l'importance du contact personnel, gage de confiance et de rapport allant au delà d'un échange strictement intellectuel. L'exercice d'influence ne peut de toute évidence se développer sans réseaux (relations personnelles entretenues dans le temps par une histoire partagée autour d'un

niveau de confiance réciproque). A l'inverse tout climat de défiance tue toute entreprise d'influence (démontrer la pertinence du choix de l'énergie nucléaire immédiatement après Tchernobyl)

Les questions à approfondir

Au delà du travail d'explicitation générale qui vient d'être fait, on peut tenter de recenser d'autres facettes de ces sujets.

Sur les politiques publiques en général

Sur leur choix

La formulation même des politiques est l'expression d'un choix, qui n'est neutre, ni pour l'utilisateur, ni pour le politique dont le temps d'action est assez systématiquement court par rapport au temps de ces politiques long terme.

L'explicitation des politiques publiques est à lui seul un enjeu sur lequel peuvent intervenir de nombreux acteurs (on peut dire que de plus en plus les programmes électoraux traduisent des options concrètes en faveur de politiques publiques définies).

La question cruciale est au fond de savoir sur quel sujet on fixe l'attention avec quelle priorité (va-t-on traiter d'abord l'obésité ou les maladies orphelines...?).

Sur leur construction

Si l'élaboration d'une politique publique reste in fine la responsabilité des pouvoirs publics, sa mise en forme peut se faire de manière plus ou moins déconcentrée (agences) ou participative. L'un des volets les plus déterminants est le choix d'une procédure d'évaluation, souvent faite en amont au travers d'indicateurs, qui vont peser tout au long du processus.

Sur les politiques publiques en rapport avec l'effort de recherche

On peut considérer comme relevant d'une logique de politiques publiques tous les efforts dépensés pour définir une politique scientifique, avec affectation aux programmes de recherche sur un champ donné de moyens en hommes et en équipement.

Mais cette assimilation n'est à la limite, pas acceptable, puisque la finalité apparente (accroître le savoir dans un champ donné) ne répond pas vraiment au départ à un besoin social identifié.

Si on reprend le problème sous cet angle, on est amené à lier tout effort de recherche à une finalité plus compréhensible (ce qui ne règle pas le cas des recherches de base), comme

- la santé
- la sécurité
- la défense
- l'accès aux ressources énergétiques

Cette approche est d'autant plus nécessaire que la dimension du progrès en soi de la connaissance n'est plus spontanément acceptée. Désormais l'opinion publique cherche - peut-on totalement la blâmer? - à attacher à l'effort de recherche une perspective.

Sur les données et les idées

Sur les données

L'accès à de bonnes données est un atout essentiel et même un passage obligé pour développer des politiques publiques. L'existence d'un appareil statistique national (d'Etat) s'impose pour toute action publique digne de ce nom.

La question se transfère alors sur celle du statut et des pratiques de la transparence, étonnamment (on serait tenté de dire tragiquement) peu développée en France, où l'on trouve par exemple quantité de sites d'établissement de formation qui ne donnent ni le détail des programmes, ni les statistiques sur les élèves inscrits, et encore moins le nom des professeurs...

Sur les idées

Le besoin d'idées neuves, que l'on retrouve dans toutes les démarches d'innovation, est un fait d'expérience: il ressort simplement d'une exploration des possibles et de la reconnaissance pratique du fait que "certains" ont de

meilleures idées, soit par don, soit par investissement prolongé sur le sujet. L'une des difficultés est que l'apport d'idées originales implique une connaissance minimale du sujet, mais que cette connaissance peut devenir paradoxalement un obstacle à l'expression de vues originales.

La capacité d'une communauté à développer en son sein des idées originales, ne doit pas être considérée comme le simple signe d'un goût pas nécessairement raisonnable pour la créativité, mais comme la preuve d'une aptitude à innover, qualité particulièrement importante dans un contexte rapidement évolutif.

Sur les comparaisons

La comparaison avec une situation étrangère proche est toujours d'un grand prix, car elle est souvent éclairante et semble au départ marquée d'une réelle objectivité. Il est rare qu'une réforme en France ne soit pas assortie d'une mise en parallèle avec une solution étrangère, qui donne une dimension de repoussoir à des pratiques jugées dépassées.

Comme on le voit dans les campagnes politiques cette approche tout de même des limites, quant on parvient à trouver plusieurs exemples positifs contradictoires (exemple du niveau des dépenses publiques en Suède et au Canada)

Sur le discours sur le futur

On croyait beaucoup il y a quelques années, d'abord à la nécessité, puis aux vertus de la prospective (discours raisonné sur le futur lointain supposé conduire à de meilleurs choix). A la suite de toute une série de crises, nous sommes aujourd'hui beaucoup plus réservés sur notre capacité à parler utilement de l'avenir, en nous référant par exemple aux évolutions industrielles ou technologiques passées.

Il faudrait sans doute revenir à un plus juste équilibre et retrouver les mérites d'une démarche plus raisonnées vis à vis de l'avenir, et en particulier d'une séparation à faire entre,

- les données lentement variables, quasi stables sur le moyen terme, qui seront toujours en toile de fond
- les données évolutives sans rupture, avec des incertitudes portant souvent sur le rythme
- les ruptures généralement peu prévisibles, voire totalement inattendues, dont il faudra le moment venu s'accommoder (mais qui peuvent mettre l'accent sur la capacité de nos systèmes sociaux à absorber de tels chocs).

Sur le débat et la controverse

Le débat dans le système politique

On pourrait considérer les instances représentatives (assemblées élues) comme les seuls lieux légitimes du débat démocratique et se refuser à en imaginer d'autres.

Comment comprendre alors pourquoi ce débat codifié ne nous satisfait pas totalement.

- Une première réponse est donnée par la place nouvelle prise par les médias, et particulièrement la télévision, qui s'impose désormais comme point de passage obligé de tout débat en rapport avec des enjeux de sociétés (ce qui ne couvre pas le cas de toutes les politiques publiques).

- Une seconde réponse est que le débat parlementaire est trop codifié et sans doute trop fermé pour satisfaire notre attente d'un débat ouvert. Même le travail en commission, qui pourrait ouvrir l'exercice ("hearings") reste hermétique.

- Il y a enfin l'argument de la durée: seul un temps long, préparation comprise, est à même de bien cerner tous les aspects d'une problématique complexe, et de l'ouvrir devant l'opinion.

Sur le statut d'expert et sur son usage

Comme nous l'avons rappelé à plusieurs reprises, tout débat complexe ne permet pas de s'appuyer uniquement sur un discours rationnel construit. Mais il peut difficilement s'abstraire de la contribution des experts ou plus largement de ceux qui en savent plus.

Un expert peut être défini comme quelqu'un

- qui a une certaine connaissance du sujet, sans avoir nécessairement le statut de savant (maîtrise d'un savoir conceptualisé construit avec rigueur),
- qui accepte d'exprimer un jugement à partir de ce savoir.

Tout savant (homme de science) est potentiellement un expert, mais il peut se refuser à prendre position sur une question posée toujours contingente.

L'expert n'échappe pas naturellement à ce que nous avons dit plus haut sur l'émotif et sur la confiance. On est ainsi fondé de demander à l'expert de rester sur un registre affectif neutre (même en se forçant et en éliminant toute passion), mais il n'est guère réaliste d'imaginer de l'abstraire d'une dimension de confiance, expression selon les cas de la qualité des jugements du passé, ou d'une position d'autorité.

Sur l'influence

Dictature de l'opinion

Toute exercice d'influence se réfère plus ou moins clairement au postulat d'une opinion ouverte (on pourrait dire élastique), acceptant en tout cas le débat et prêtant une attention aux arguments échangés.

Force est d'observer que les choses ne se passent pas toujours ainsi, et que l'opinion, soit au niveau de cercle d'initiés dotés d'une autorité morale, soit au niveau de l'opinion publique en général, peut se figer sur une position totalement partielle...

Il n'y a pas d'autre issue à ce blocage que d'imaginer une sorte d'éducation de l'opinion (par expérience et discours appropriés) qui lui permette d'en revenir à une position de non-partialité.

Sur le professionnalisme de l'avocat

Nous avons vu plus haut que le débat ne pouvait s'abstraire de dimensions émotives et du poids des impressions immédiates. On peut en venir à considérer que le meilleur résultat pour une partie soucieuse de faire prévaloir sa thèse, sera obtenu plus par l'éloquence et la maîtrise de l'avocat, que par la qualité de l'expertise ou du fond.

Tout est naturellement une question de mesure, mais on peut s'interroger sur la place future de "l'advocating" ... (elle semble en tout cas croissante au niveau politique).

En revenir aux think tanks

Les fonctions attendues des acteurs

L'option prise dans les Etats modernes de rapporter l'action publique à une approche dite de politiques publiques, implique l'existence d'acteurs aptes à exercer les fonctions recensées dans les analyses précédentes (on pourrait parler d'éco-système politique).

Pour aborder le problème sous cet angle de l'environnement (acteurs, pratiques et valeurs), on peut émettre le souhait que celui-ci soit à la fois fourni et mais surtout diversifié, ce qui ne plaide pas totalement en faveur d'une formule trop codifiée du type think tank.

A l'inverse les think tanks apportent un professionnalisme et une continuité qui peut avoir son prix (curieusement cette continuité ne semble pas aussi bien établie pour les équipes universitaires).

Ce point de vue général demande à être approfondi sous un certain nombre de dimensions.

Vision

A un niveau général, on ressent un besoin de vision, c'est à dire à la fois de sensibilité aux phénomènes en émergence et de capacité à décrire de manière synthétique, donc intelligible, des scénarios d'évolution. Cette vision a toute raison de s'imposer par rapport à la production d'approches analytiques, qui si elles apportent beaucoup, font en quelque sorte manquer la dernière marche...

Cette fonction est naturellement attendue des intellectuels (qui écrivent des livres ou des articles ou qui répondent aux questions des médias) et à un second degré des universitaires (mais le recouvrement n'est pas total!). Il est important qu'elle soit relayée par les hommes politiques.

Nourrir le débat

En contrepoint à l'expression de visions qui éclairent globalement le sujet, et qui encouragent à explorer certaines pistes, le débat doit être nourri par

- des données, ce qui pose la question de la qualité de base de l'appareil statistique, qui restera au niveau primaire de type public
- des modèles et des interprétations
- des références à des expériences étrangères, toujours puissantes pour ouvrir de nouvelles pistes

- une relecture de l'histoire, comme source de leçons
- des propositions originales

Participer au débat

Nous avons vu que l'on pouvait imaginer différents types de débats

- Des débats de type controversée entre personnes averties et préparées
- Des débats d'ouverture citoyenne, axés sur l'écoute et l'explication

Exercer une influence

L'exercice d'une influence couronne les éléments précédents: il va reposer

- sur une dimension d'autorité portée par des personnalités ayant vocation de mentor
- sur des "techniques" de présentation
 - travail sur le texte et l'argumentaire
 - choix du moment et du support
 - importance des relais personnels (réseau)

On sent confusément le risque de voir la dimension technique prendre le pas sur le fond (jugement et sagesse)

La typologie des acteurs

Entre professionnalisme et environnement diversifié

L'analyse des think tanks américains apporte plusieurs leçons de tonalité positive

- celle du professionnalisme des démarches, avec l'acceptation que tout dossier complexe appelle des moyens appropriés pour être traité, en quantité et en qualité, avec mobilisation de talents variés
- celle de l'importance de la continuité et de la durée, qui est elle-aussi essentielle pour des sujets complexes
- celle de l'acceptation ouverte du débat contradictoire, devant des pouvoirs publics non immédiatement engagés dans une thèse

Par rapport à ce professionnalisme et au risque sous-jacent d'une appropriation par des professionnels de débats citoyens, on peut souhaiter maintenir des formes de diversités et aussi un engagement étatique, gage d'une certaine neutralité ou d'une capacité à dépasser les débats partisans.

Ce sont en tout cas ces arguments qui peuvent faire hésiter à recommander une transposition totale du "modèle" américain.

Conclusion

Une double évidence

Nul ne conteste sérieusement aujourd'hui l'intérêt de la démarche des politiques publiques, qui conduit à donner une meilleure cohérence et une lisibilité nouvelle à un ensemble d'actions publiques cherchant à satisfaire une même attente sociale.

Mais il est tout autant important de veiller à ce que l'approche des politiques publiques se développe de manière ouverte et participative, et qu'elle ne se réduise ni à une vision technocratique d'administration par la compétence, ni sur un simple toilettage des débats des instances représentatives démocratiquement élues.

C'est sans doute sur ce second plan que se manifeste la dynamique de changement la plus forte, puisqu'elle met en jeu, de manière profonde, le fonctionnement de nos sociétés.

On conçoit donc immédiatement que la question ouvre de réels débats de fond, autant en amont, sur les méthodes, des choix qu'en aval, sur les décisions, tant il n'est pas simple de définir ce qu'est une "bonne" politique, puisque celle-ci peut être appréciée à la fois, sans cohérence assurée

- par rapport à des attentes immédiates
- par rapport à un consensus
- par rapport à des résultats dans le futur

Mais une question essentielle est celle de leur définition, où va se développer un débat et des luttes d'influen-

ce, et celle de l'existence d'un environnement apte à nourrir le processus de décision.

Une maturation soumise à diverses contraintes

De par sa complexité, du nombre de paramètres et d'options à considérer, une politique publique ne peut prendre forme et corps sans une longue maturation, qui implique l'apport de nombreuses données ou analyses (phase amont) et des discussions multiples prenant la dimension d'un débat (phase aval).

Toute une série de phases doit être parcourue

- détection et identification des préoccupations support de politiques publiques
- élaboration de premiers canevas
- recueil de données aptes à donner des bases solides et sérieuses à une "problématisation" du sujet.
- expression d'idées neuves ou originales
- mise en forme d'éléments d'argumentaires
- organisation et animation d'un débat
- promotion en parallèle des thèses concurrentes en jeu

Si on ne sait pas a priori quels seront les acteurs impliqués dans ces processus, l'évidence est bien, qu'ils ne peuvent se limiter aux représentants élus (c'est déjà la remise en cause à la marge d'une démocratie représentative traditionnelle).

Une approche participative

Dès lors qu'est en cause l'intérêt de parties multiples, et que l'État se dégage d'une certaine vision d'omnipotence, il devient naturel, et en plus utile, de permettre à chacune de ces parties impliquées d'exprimer et d'argumenter ses vues (au delà de la représentation démocratiquement élue).

Dans ce nouveau cadre la question est de répartir les rôles et le partage des contributions. Ces dernières peuvent être apportées

- a) par les services de l'État ou les agences publiques
- b) comme sous-produit du travail d'équipes universitaires ou de recherche
- c) par les médias (journaux, magazines au travers d'enquêtes et de publications)
- d) par les parties elles-mêmes
- e) par des structures ad hoc plus ou moins liées à certaines des parties ou affichant une situation d'indépendance (modèle think tanks)

Pour tenter d'apprécier l'intérêt de telle ou telle formule, on peut considérer comme bénéfique d'assurer une certaine indépendance des propositions par rapport au pouvoir régalién (ce qui limite l'intérêt de la solution a) la plus courante en France), d'accroître l'originalité des propositions et de permettre enfin dans le même mouvement l'ouverture d'un "vrai débat" de confrontation à la loyale de thèses multiples.

C'est au fond le mérite de la solution des think tanks que d'apporter une solution assez équilibrée et surtout professionnelle à cette problématique. Mais il est difficile de les présenter comme solution optimale unique.

Faut-il vraiment encourager un modèle?

Le développement nord-américain des think tanks et la fascination qu'ils exercent sur le reste du monde en suscitant la mise en place de répliques, conduisent ainsi à s'interroger sur l'opportunité d'en faire le modèle à imiter.

Le principal apport des think tank est sans doute le "professionnalisme" vis à vis du schéma de préparation des décisions qui a été rappelé, professionnalisme dont on perçoit les avantages, mais aussi les inconvénients.

Un certain type de professionnalisme s'impose lorsqu'il s'agit de sujets impliquant une expertise poussée, qui ne peut résulter que d'un effort prolongé (exemple: connaissance d'une zone géographique, exploitation de modèles statistiques complexes).

Mais ce professionnalisme peut devenir un handicap en bridant la diversité et l'originalité des points de vue, et en étant plus ou moins récupéré par des forces d'influence (lobbies)

Aucune réponse évidente ne s'impose, d'autant plus que nous souhaitons dans le contexte européen

- ne pas restreindre trop les capacités propres de l'appareil d'État, ce qui implique la préservation d'une expertise publique (mais qui doit cesser d'avoir un statut supérieur sinon un monopole)

- valoriser les capacités des équipes universitaires et globalement la qualité d'un terreau intellectuel riche
 - rester au niveau d'une confrontation plus feutrée, donc moins professionnelle
- Tout ceci nous rappelle que toute solution reste dépendante d'une culture nationale propre.

En définitive trois lignes de choix

La réflexion qui vient d'être conduite sur les politiques publiques, révèle en définitive trois plans de choix, éminemment liés à des traditions nationales:

- le caractère plus ou moins participatif du pouvoir politique, en rapport avec un poids plus ou moins important de l'appareil d'Etat (plus aux USA, moins en France)
- l'acceptation d'une différenciation dans les processus décisionnels entre des personnes ayant qualité d'expert ou des talents particuliers et les citoyens ordinaires (plus en France, moins aux USA?)
- le rôle laissé à de vrais débats (plus aux USA, moins en France?)

Chaque pays vit sur la lacée de ses traditions. Ce sont celles-ci qui éclairent le phénomène des think tanks et surtout sa force dans le contexte nord- américain (faiblesse acceptée de l'appareil public, absence de complexe sur l'expertise, jeu ouvert du débat jusqu'à l'acceptation ouverte des jeux d'influence).

Bonjour à tous.

Et merci d'être venus participer à nos débats.

Je dois dire que c'est avec une certaine satisfaction que je vois se réunir ce Carrefour Avrist consacré à un sujet qui me tient à coeur.

Comme plusieurs d'entre vous le savent, j'ai été plus ou moins à l'origine de l'idée d'orienter l'Avrist sur ce thème des Think tanks et du rôle « bottom up » qu'ils pouvaient jouer en faveur du progrès scientifique, technologique et de ses retombées économiques, ce qui me paraissait cadrer tout à fait avec les préoccupations de notre association

Pourquoi me suis-je intéressé à ce sujet ? Parce que pendant les 5 années que j'ai passées à Washington, j'ai pu observer le rôle important que les TT jouaient dans le débat public sur la R&D, l'écho qu'ils avaient dans la presse et parfois dans la grande presse (Washington Post, New York Times), et observer les controverses que leurs études et leurs analyses peuvent parfois susciter.

Mon exposé sera donc l'expression d'un témoignage, le résultat d'une expérience vécue sur place, ayant suivi moi-même avec une certaine régularité les travaux de l'un d'entre eux, la Fondation Carnegie, dont les locaux se trouvent sur la « Mass avenue »

1) Quelle est l'originalité des TT aux EU :

- d'abord leur nombre très élevé ? plus de 1500 dit on...

- la culture des TT et du débat d'idées fait partie intégrante de la vie américaine

- les plus connus ? Rand, Brookings, AEI, CSIS, Hudson, Cato, Heritage, Carnegie Endowment, etc

- chaque homme politique, ancien président, congressman, universitaire, avocat, homme d'affaires ou industriel de renom se doit de participer à la vie d'un TT.

- réciproquement les TT cherchent à attirer dans leur staff les meilleurs experts, afin de renforcer leur notoriété, et donc leur capacité à conclure des contrats d'étude et obtenir des commandes, donc des crédits...

- Peu de TT s'intéressent à la R&D

Qui fait appel à eux ?

- La Maison Blanche, l'administration fédérale, les agences, les Etats locaux, des entreprises, de groupes de pressions, le lobbys, de syndicats, etc...

Quel est leur rôle ?

- répondre à des appels d'offre pour conduire des études et rédiger des rapports ;

- prendre parfois l'initiative de publier des notes sur des sujets chauds, même et surtout s'ils doivent susciter des controverses (environnement, réchauffement du climat, nouvelles énergies, dérégulation, filière hydrogène, manipulations génétiques, OGM et génome, santé, espace, prolifération nucléaire, etc...)

- participer à des panels ou des débats.

2) Indépendamment des analyses sérieuses et des rapports épais que publient régulièrement les TT, ce qui, de mon point les caractérise le plus et les rend, disons le, si attractifs c'est, non seulement leur rôle de veille mais surtout leur fonction d'alerte. qui me paraît le mot le plus important dans le vocabulaire des TT

Or l'alerte est une notion qui revêt une grande importance aux EU, notamment dans les domaine de la défense, de l'espace, de l'énergie, de la santé et depuis peu, de l'environnement, bref de ce qu'on appelle là-bas les « critical technologies » (technologies sensibles). Il n'est qu'à voir l'impact du film et des propos du VP Al Gore depuis quelques mois ; Al Gore est un TT à lui tout seul !

Par ailleurs, une partie de l'opinion américaine est sensibilisée à l'idée que leur pays pourrait prendre du retard par rapport à ses concurrents ou que le leadership de la technologie mondiale pourrait lui échapper parce qu'ils n'auraient pas réagi à temps, parce qu'ils n'auraient pas réalisé les percées technologiques adéquates ou pas cru à l'avenir des découvertes réalisées par les laboratoires nationaux ou les universités

Ce point de vue s'est développé, notamment depuis la 2ème guerre mondiale et l'avènement de l'arme nucléaire, après l'intervention de Einstein et de ses collègues auprès du Pdt Roosevelt. Imaginons seulement ce qui aurait pu se passer si les EU n'avaient pas décidé de se lancer massivement dans la mise au point de l'arme nucléaire, malgré l'incrédulité de nombreux politiciens de l'époque ?

Il en va de même pour la recherche spatiale : le lancement du 1er Spoutnik, puis de Gagarine dans l'espace ont constitué des traumatismes pour l'opinion publique américaine.

On retrouve aujourd'hui cette préoccupation dans la recherche de technologies propres à prévenir le terrorisme, surtout depuis le drame du 11 septembre.

On pourrait citer d'autres exemples

La fonction d'alerte que pourrait jouer, non plus des Einstein ou des Gore, mais un ensemble d'experts regroupés dans les TT apparaît donc essentielle.

3) Dire que toutes les percées technologiques sont répercutées par les TT ou sont le résultat d'un signal d'alarme lancé par eux serait bien entendu très exagéré. Mais je vous citerai au moins un cas où cela s'est produit celui des nanotechnologies

En 1997, les investissements dans la recherche sur les nano plaçaient l'Europe en tête, suivis du Japon puis des Etats-Unis à 116 M\$/an. Mais surtout, le Japon semblait avoir pris le leadership dans le domaine des applications et du développement des matériaux et des systèmes nanostructurés. Et ceci malgré Feynman et la découverte des nanotubes de carbone à la Rice University de Houston par le prix Nobel Richard Smalley. C'est à cette période qu'un certain nombre de TT ont attiré l'attention des pouvoirs publics, de la presse et de l'opinion sur les dangers que pouvait présenter le retard pris par les EU dans ce secteur dont on percevait encore mal les retombées. A la suite de cette campagne de sensibilisation, reprise par la presse, le pdt Clinton a décidé le lancement de la National Nanotech Initiative (NNI), qui a en réalité débuté en 2001. La NSF en est le coordinateur pour le compte de 25 agences gouvernementales. Le budget de la NNI qui était de 464 M\$ en 2002 est passé à 1,5 G\$ en 2008, 3 fois plus.

Un rapport, intitulé : « Nanotechnology : The Future is Coming Sooner Than You Think » (<http://www.house.gov/jec/>) vient d'être établi par le Joint Economic Committee du Congrès américain (433 Cannon House Office Bldg, Washington, DC, 20515).

Ce rapport publié, en mars 2007, explique notamment que le retard pris par les EU dans l'industrie des nanotechnologies provenait pour une part d'un manque de coordination entre les Agences et les laboratoires de recherche travaillant dans ce domaine malgré les crédits attribués par le budget fédéral (la fameuse absence de pluridisciplinarité, dont nous nous plaignons souvent en France)

4) Je voudrais terminer mon propos en vous parlant de la Rand Co.

Ce TT, l'un des tout premiers, est né à la fin du 2ème conflit mondial à l'initiative de l'US Air Force, basé au départ à Santa Monica, Ca

Aujourd'hui la Rand est le plus connu des TT. Il fait appel à quelque 1.600 experts et a publié des milliers de rapports dans les domaines les plus divers. Surtout spécialisé dans les questions de défense nationale

Il a obtenu 150 à 200 millions de dollars de contrats de la part de l'administration fédérale

Ses membres les plus notables sont : W. Mondale, C. Rice, P. Lamy, P. O'Neill, D. Rumsfeld, F. Fukuyama, F. Carlucci, JL Gergorin, G. Dantzig, J. Von Neuman.

30 Nobel Laureates sont « affiliés » à la Rand : L. Hurwicz, R. Lempert, C. Tebaldi, LW Alvarez, K. Arrow, G. Becker, W. Libby, M. Mayer.

En 1992, création du Science & Technology Policy Institute (S&TPI), une branche de ce TT exclusivement consacrée aux questions de science et technologie, au sein de la Rand, à la demande de l'OSTP

Thématiques : défense, énergie, environnement, santé, OGM, génome, soutien aux start-ups technologiques

Success stories : Il a joué un rôle important dans la conduite de la PST américaine durant la guerre froide, pendant et après. Il a été l'un des initiateurs de la politique dite du « dual – use », i.e. la réutilisation des technologies de la Défense (Darpa) dans le domaine du civil. Ce tournant a été sans doute l'un des clés de la croissance économique américaine depuis 1991.

Notamment la nouvelle génération d'Internet (NGI), le GPS et l'utilisation des satellites et de l'espace à des fins pacifiques, le passage à l'an 2000 (Y2K), les biotechnologies, etc...

Mais apparemment, la Rand n'a pas su prévoir la montée du terrorisme à grande échelle et les signes précurseurs du 11 septembre.

C'est sans doute cet échec, relatif, qui a conduit le Pentagone à décider de la mutation du S&TPI, passé en 2003 sous la responsabilité de l'IDA (Institute of Defense Analysis), directement géré par l'administration.