



Les relations entre l'État français et les think tanks internationalistes privés dans la construction de la politique étrangère : usages routinisés, affaiblissement relatif et transformations: le cas de l'IFRI

Raphaël Gourrada

► To cite this version:

Raphaël Gourrada. Les relations entre l'État français et les think tanks internationalistes privés dans la construction de la politique étrangère : usages routinisés, affaiblissement relatif et transformations: le cas de l'IFRI. Science politique. 2013. dumas-00987281

HAL Id: dumas-00987281

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00987281>

Submitted on 5 May 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ PARIS I PANTHÉON-SORBONNE



LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT FRANÇAIS ET LES THINK
TANKS INTERNATIONALISTES PRIVÉS DANS LA
CONSTRUCTION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE :
USAGES ROUTINISÉS, AFFAIBLISSEMENT RELATIF
ET TRANSFORMATIONS.
LE CAS DE L'IFRI

Mémoire soutenu à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, le 03/07/13

Deuxième année de Master recherche en Science Politique,
Mention Relations Internationales
Raphaël GOURRADA

Directeur de mémoire :
M. Yves VILTARD
Maître de conférence
à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Année universitaire 2012/2013

**LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT FRANÇAIS ET LES
THINK TANKS INTERNATIONALISTES PRIVÉS DANS LA
CONSTRUCTION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE :
USAGES ROUTINISÉS, AFFAIBLISSEMENT RELATIF
ET TRANSFORMATIONS.
LE CAS DE L'IFRI**

Les opinions émises dans ce mémoire sont propres à son auteur et n’engagent en rien la responsabilité de l’Université Paris I Panthéon-Sorbonne.

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à remercier Monsieur Yves Viltard pour son encadrement lors de la réalisation de ce travail. Ses conseils avisés et son suivi constant m'ont été d'une grande aide et d'un grand soutien. Mes remerciements vont également à Monsieur Thomas Lindemann qui a accepté de composer mon jury de soutenance et dont les échanges lors de cette dernière ont été particulièrement riches en anecdotes.

Merci également à l'administration de l'UFR de Science Politique de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, pour leur rigueur logistique et l'exhaustivité des informations pédagogiques fournies tout au long de cette année de master.

Mes remerciements vont ensuite aux divers interlocuteurs ayant accepté de « jouer le jeu » du questionnaire lors de mes enquêtes de terrain. Je remercie particulièrement Messieurs Dominique Moïsi et Dominique David pour leur disponibilité, leur patience et l'honnêteté de leurs réponses. Je remercie également Monsieur Denis Bauchard pour ses explications.

Mes remerciements vont également à Monsieur Justin Vaïsse qui, en dépit d'un emploi du temps chargé, et de sa récente prise de fonction à la tête du Centre d'Analyse, de Prévision et de Stratégie du Ministère des Affaires Étrangères, a pris le temps de répondre patiemment aux questions d'un étudiant de master. En outre, je remercie Monsieur Nicolas Bronard, sous-directeur à la Délégation aux Affaires Stratégiques du Ministère de la Défense, avec qui j'ai eu l'occasion de discuter longuement de la problématique des think tanks internationalistes privés en France.

Je tiens également à remercier ma famille pour son soutien, Hamid Gourrada et Marine Levadoux pour leurs relectures, Gwennaël Gourrada pour ses remarques pertinentes, ainsi que Jean-Michel Levadoux pour cette petite « cerise sur le gâteau ».

Merci enfin à Erika Luzzato pour son soutien moral infaillible, son « coaching », et pour avoir tenu la barre quel que soit l'état du navire. Ce travail lui est dédié.

À toutes et à tous, merci.

PROBLÉMATIQUE

Les principales dynamiques expliquant la faiblesse des relations entre les think tanks internationalistes privés et l'État français dans la construction de la politique étrangère

SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE – PRATIQUES ADMINISTRATIVES FRANÇAISES ET GREFFE DU « MODÈLE THINK TANK » : UN DÉTERMINISME CONTRAIGNANT ?

A/ La politique étrangère française : un domaine régalien non partagé

- 1) Politique étrangère et prévision : une politique publique particulière
- 2) Un domaine réservé au Président de la République, et peu sujet au débat

B/ Une culture politique traditionnellement méfiante vis-à-vis des structures de savoir externes

- 1) L'État français et les experts : un panorama historique
- 2) État et corps intermédiaires : comparatif entre les modèles américain et français

C/ Une conception « décisionniste » des rapports entre État et expertise externe ?

- 1) Une forme d'advocacy à la française
- 2) L'utilisation ponctuelle et « consumériste » des experts par l'État français, en situation de crise

DEUXIÈME PARTIE – LE DIFFICILE POSITIONNEMENT DES THINK TANKS INTERNATIONALISTES FRANÇAIS : TENSION IDENTITAIRE ET CONCEPTION DU RÔLE SOCIAL

A/ Une tension identitaire flagrante

- 1) L'impossible définition de soi
- 2) La construction identitaire, enjeu de légitimation et de positionnement

B/ Quel rôle pour les think tanks internationalistes français ?

- 1) Le « think tank à la française » : un non-objet difficilement identifiable ?
- 2) Un rôle flou impliquant une définition négative

C/ Le positionnement délicat des think tanks internationalistes français

- 1) Un milieu à la croisée des champs
- 2) Un positionnement en évolution

TROISIÈME PARTIE – DES RAPPORTS « CLAUDICANTS », ENTRE ROUTINISATION ET CONCURRENCE

A/ Les think tanks internationalistes privés en France : un paravent moderniste et paradiplomatique pour l'État ?

- 1) Une volonté moderniste datant des années 1970, mais aujourd'hui inaboutie
- 2) Pour quelles raisons l'État français entretient-il ces structures de savoir indépendantes

B/ L'utilisation des think tanks par l'administration publique au quotidien

- 1) Les rapports État/think tanks au quotidien : une relation contractuelle normée, manquant de flexibilité
- 2) Un panorama évolutif de ces relations : routinisation, inertie et diminution progressive

C/ État français et think tanks internationalistes privés : ciblage individuel et déni de reconnaissance

- 1) Le ciblage des individualités par l'État français
- 2) L'administration publique française et les structures de savoir indépendantes : entre pragmatisme et déni de reconnaissance

SIGLES UTILISÉS

CAP : Centre d'Analyse et de Prévision

CAPS : Centre d'Analyse, de Prévision et de Stratégie

CEPE : Centre d'Études de Politique Étrangère

CERI : Centre d'Étude de Relations Internationales

CSIS : Center for Strategic and International Studies

DAS : Délégation aux Affaires Stratégiques

DGAP : Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik

DP : Direction de la Prospective

FRS : Fondation pour la Recherche Stratégique

GERPI : Groupe d'Études et de Recherches sur les Problèmes Internationaux

IEP : Institut d'Études Politiques

IFRI : Institut Français de Relations Internationales

IRIS : Institut de Relations Internationales et Stratégiques

MAEE : Ministère des Affaires Étrangères et Européennes

RIIA : Royal Institute of International Affairs

« Un empereur fit venir un homme qui passait pour le plus savant de l'ensemble des terres connues, et lui demanda de rédiger un ouvrage qui contiendrait les connaissances essentielles. L'érudit se mit au travail et, douze ans plus tard, il offrit au monarque toute une série de volumes.

- C'est trop long, lui dit l'empereur. [...] Je suis un homme occupé par tous les soucis de l'empire. Écris en quelques pages ce que tu estimes essentiel. [...]

Le savant se remit à l'œuvre. Il réussit en deux ou trois ans à mettre la quintessence de ses connaissances en quelques pages, qu'il offrit au monarque. [...]

- C'est encore trop long, lui dit l'empereur. [...] Mets l'essentiel de ce que tu sais dans un mot et viens me dire ce mot.

L'homme se retira sur un plateau aride et réfléchit pendant le temps nécessaire. [...] Il demanda audience à l'empereur, qui était à présent un vieil homme.

- As-tu trouvé le mot ? demanda-t-il à l'érudit. [...] Approche. Dis-moi ce mot à voix basse, vite.

Le savant s'approcha de l'empereur, se pencha vers son oreille et lui murmura un seul mot. L'empereur fut le seul à l'entendre et s'écria :

- Mais ça, je le savais déjà ! »

« L'essentiel », histoire arabe extraite de Jean-Claude CARRIÈRE, *Le cercle des menteurs – Contes philosophiques du monde entier*, Plon, Saint-Amand-Montrond, 1998, pages 158-159.

« Premièrement la science met naturellement à notre disposition un certain nombre de connaissances qui nous permettent de dominer techniquement la vie par la prévision, aussi bien dans le domaine des choses extérieures que dans celui de l'activité des hommes. [...] En second lieu elle nous apporte quelque chose que la marchande de légumes ne peut à coup sûr nous donner : des méthodes de pensée, c'est-à-dire des instruments et une discipline. »

Max WEBER, *Le savant et le politique*, Plon, Paris, 1959, page 111.

INTRODUCTION

Les doléances des divers groupes de diplomates (« Marly », « Rostand » ou « Camus ») exprimées dans le journal *Le Monde* au début de l'année 2011, ainsi que les maladresses de l'ancienne ministre des Affaires étrangères, Michèle Alliot-Marie, et son ignorance d'une note du Centre d'Analyse et de Prévision (CAP) du Ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE)¹, ravivent le débat entourant la nécessité d'accompagner la prise de décision en politique étrangère d'une expertise scientifique probante. En 2005, le CAP avait demandé au chercheur Olivier Roy de produire une note sur les perspectives d'évolution politique au Moyen-Orient, celle-ci soulignant la nécessité pour les pays occidentaux d'accompagner la transition démocratique des pays de la région, transition inévitable et susceptible de bouleverser la donne politique régionale très prochainement. Cette note fut publiée et transférée par le directeur du CAP de l'époque, Pierre Lévy, à sa hiérarchie mais n'a manifestement pas été consultée par les hauts responsables du gouvernement². Ce débat, ainsi que les réactions dans un premier temps ambiguës de la France face aux soulèvements arabes, mettent en évidence un certain nombre de questionnements quant à la place de l'expertise dans les analyses françaises des enjeux transnationaux, ainsi que son utilisation dans le processus de construction de la politique étrangère.

Le premier de ces questionnements concerne les différents moyens de mobilisation de la connaissance en politique étrangère, et fait appel à cette notion d'expertise. Concept faisant l'objet d'un flou définitionnel certain et de multiples représentations aujourd'hui, il convient d'en rappeler les contours théoriques avant de se pencher davantage sur son implication dans notre étude. Tout d'abord, qu'est ce qu'un expert ? Ce qualificatif renvoie à une multitude de réalités et de représentations. Il souligne toutefois la spécialisation d'un acteur, ou d'un groupe d'acteurs, dans un domaine donné. L'expert est un spécialiste. Toutefois, par quels

¹ Madame Michèle Alliot-Marie annonçait en février 2011 à Munich, en marge de la conférence internationale sur la sécurité à, qu'elle entendait doter le Quai d'Orsay d'une « véritable capacité d'analyse » à travers la mise en place d'une cellule dont le travail serait exclusivement consacré à l'analyse des enjeux internationaux et la production de notes destinées au gouvernement. Ce travail est néanmoins d'ores et déjà assuré par la Centre d'Analyse et de Prévision (CAP) du MAEE, créé en 1973.

² Augustin SCALBERT, « Moyen-Orient : la note que le gouvernement a ignorée », Rue89.com, 26/02/11, disponible sur internet : <http://www.rue89.com/confidentiels/2011/02/26/moyen-orient-la-note-visionnaire-qui-accable-le-gouvernement-192415>, [consulté le 12/09/11].

biais cette spécialisation se construit-elle ? Est-ce par les diplômes ? Le parcours professionnel de l'acteur prétendant au statut d'expert ?³ Les expériences accumulées au cours de ses différents cheminements, qu'elles soient universitaires, professionnels ou personnels ? Ici réside la première difficulté quant à la définition de ce concept : il existe bien peu d'indicateurs permettant de stabiliser cette identité, et la reconnaissance en tant qu'expert demeure une identité mouvante, en constante évolution, et dont la détention est loin d'être acquise. Nous employons ici sciemment le terme de « reconnaissance », car un expert ne s'autoproclame pas, il se reconnaît. L'expertise est une reconnaissance, une perception par d'autres acteurs sollicitant l'avis de l'expert. Il est donc impossible de traiter la question de l'expertise sans s'intéresser à l'interaction entre l'expert et son employeur, celui qui le sollicite, qui recourt à ses services. Jean-Yves Trépos souligne également le caractère extrêmement processuel de l'acquisition du statut d'« expert » : il y aurait un « avant » et un « après », une transformation en expert⁴. Le temps de construction de l'expertise serait une « *temporalité instable* »⁵, précaire. Cela amène notamment la question du « *devenir-expert* »⁶ : il s'agit bel et bien d'un processus, et d'un état non permanent. Ainsi, l'expert construit son expertise, suscite et déclenche le processus du « *devenir-expert* », mais celui-ci ne s'achève que lors de sa validation par celui qui perçoit l'expert⁷. Ce statut, de par son caractère relativement instable, serait donc davantage une position qu'une profession, souligne Jean-Yves Trépos. Il convient également de souligner les transformations actuelles des perceptions du terme « expert », et notamment dans le domaine des relations internationales⁸. Alors que la fin de la Guerre froide entraîna une véritable obsolescence des grilles de lecture analytiques forgées depuis les années 1940, l'incertitude accompagnant l'émergence de ce « nouveau monde », que les professionnels peinent encore à définir, s'est propagée aux plus profondes des sociétés du fait de la globalisation de l'information et de l'extrême médiatisation des événements. Face à cette incertitude, le statut d'expert, certes

³ Nous reprenons ici l'ensemble des questionnements soulevés par Jean-Yves Trépos dans son ouvrage théorique traitant des questions d'expertise en général, et notamment du processus par lequel l'expert est reconnu comme tel : Jean-Yves TRÉPOS, *La sociologie de l'expertise*, Presses Universitaires de France, Paris, 1996, 127 pages.

⁴ Jean-Yves TRÉPOS, *La sociologie de l'expertise*, *op. cit.*, page 6.

⁵ *Idem*, page 7.

⁶ *Id.*, page 9.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Précision typographique à l'intention de nos lecteurs : nous écrirons « relations internationales » pour désigner l'ensemble des relations entre les différents acteurs internationaux, et « Relations internationales » pour désigner la discipline académique, ou le domaine d'étude.

précaire, fait l'objet d'une sollicitation importante par les médias notamment, et est accordé à un nombre de plus en plus important d'acteurs, quels que soient leurs profils⁹. La définition de ce statut n'en devient que plus floue. Néanmoins, si une caractérisation précise demeure de plus en plus difficile à stabiliser, une conséquence notable de cette évolution récente du concept d'expert est à souligner. Sa démocratisation relative, c'est-à-dire son attribution, par les médias notamment, à un nombre de plus en plus important d'individus, entraîne paradoxalement un rejet de ce qualificatif par un certain nombre de savants français, ces derniers le jugeant dégradant et réducteur. Cette évolution répond entre autre à un objectif de distinction entre les détenteurs d'un « véritable » savoir scientifique, et les « *spécialistes de leur petit domaine* »¹⁰. Au terme de ce rapide panorama introductif, comment peut-on cibler au mieux la définition de l'« expert » ? Celui-ci serait détenteur d'un savoir et d'une compétence dans un domaine relativement précis¹¹, cette compétence lui serait reconnue et donc conférée par une autorité le mandatant, ce mandat étant source de sa légitimité à s'exprimer sur un sujet donné. L'expert produirait un certain nombre de recommandations, d'avis, facilitant la formulation d'un jugement ou d'une décision.

Si la connaissance en politique étrangère peut s'acquérir via le recours aux experts, existe-t-il également des instances d'expertise, des structures communautaires à même d'éclairer les décideurs ? Sur ce point, les apports théoriques de Peter Haas et d'Emmanuel Adler introduisent la notion de « *communauté épistémique* » : « *réseau de professionnels ayant une expertise et une compétence reconnue dans un domaine, et revendiquant la détention d'un savoir opérationnel politiquement dans un domaine d'étude ou sur un problème* »¹², les « *communautés épistémiques* » exerceraient une influence certaine sur le processus décisionnel de par leur organisation structurée, bien qu'informelle, et leur homogénéité. Cette conception théorique américaine illustre notamment la notion de « think tank » sur laquelle nous choisissons de nous pencher tout au long de cette étude. Celle-ci est née aux Etats-Unis, au début du XX^e siècle, où le phénomène s'est développé. Désigné généralement sous l'appellation « boîte à idées » le modèle « think tank » tel qu'il existe aux

⁹ Il est à ce titre intéressant de constater qu'une chaîne de télévision bénéficiant d'un audimat conséquent, comme BFMTV, désigne parfois certains intervenants par le « titre » d'« expert » de tel ou tel sujet, plutôt que par la profession exercée, ou le poste occupé.

¹⁰ Entretien avec Monsieur Dominique MOÏSI (conseiller spécial à l'IFRI), réalisé le 3 avril 2013.

¹¹ Les Relations internationales dans notre cas.

¹² Peter HAAS, « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, Volume 46, Numéro 1, Hiver 1992, page 3.

Etats-Unis, est « *un organisme permanent, regroupant un personnel dédié à la recherche* »¹³, et exerçant une activité de conseil et d'aide à la prise de décision (*policy oriented*), notamment auprès des gouvernements, et des instances étatiques en général, et ce, lorsque ces instances se trouvent en situation d'incertitude. Il s'agit là d'une caractéristique importante : les think tanks américains entretiennent un lien très étroit avec les structures étatiques, nombre des membres de l'administration américaine provenant en partie de ces think tanks¹⁴. À travers la notion d'expertise et le concept de think tank, il est donc possible d'identifier deux moyens complémentaires de mobilisation de la connaissance en politique étrangère : l'expert en tant qu'acteur, et le think tank en tant que structure.

Ce schéma est-il cependant adaptable à la situation française ? Malgré le peu d'écrits sur cette question, chacun d'entre eux souligne néanmoins l'idée d'une spécificité française en matière d'expertise, et de think tank plus particulièrement. En effet, il existe en France assez peu de structures correspondant parfaitement au modèle « think tank à l'américaine ». Apparus tardivement, à partir des années 1980, les « think tanks à la française » sont tout d'abord caractérisables par leur faiblesse numérique. Alors que près de 1 500 think tanks seraient présents sur le territoire américain¹⁵, la France bénéficie d'un nombre limité de structures de ce genre, et celles-ci ne présentent pas tout à fait les mêmes caractéristiques que leurs homologues américaines. De petite taille, bénéficiant de budget limités¹⁶, mais également peinant à se développer dans l'ombre d'un État plutôt méfiant quant aux organismes privés, indépendants, et produisant un savoir qu'il juge concurrent du sien, les think tanks français ne parviennent que très difficilement à émerger et à survivre. Les Relations internationales demeurent cependant le domaine d'étude au sein duquel le phénomène think tank demeure le plus développé en France. Les observateurs identifient traditionnellement quatre principaux think tanks internationalistes français : l'Institut Français de Relations International (IFRI), l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS), la Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS), et le Centre d'Étude des Relations Internationales (CERI). Il existe également de nombreux instituts ou cabinets de conseil, mais

¹³ Stephen BOUCHER, Martine ROYO, *Les Think Tanks, cerveaux de la guerre des idées*, Éditions Du Félin, Paris, 2009, page 35.

¹⁴ Il s'agit du phénomène des « *revolving doors* », nous développerons ce point ultérieurement.

¹⁵ Stephen BOUCHER, Martine ROYO, *Les Think Tanks, cerveaux de la guerre des idées*, *op. cit.*, page 33.

¹⁶ Un des plus important budget alloué à un think tank, celui de l'Institut Français de Relations Internationales (IFRI), est de 6,5 millions d'euros en 2012 (Cf Annexe) soit près de dix fois moins qu'un think tank américain comme la Brookings Institution, porté sur les mêmes questions.

ceux-ci se caractérisent soit par leur existence éphémère, soit par leur extrême difficulté à lutter contre le monopole de ces quatre principaux centres. Force est de constater, même au sein de ces quatre structures, une extrême hétérogénéité des profils. Alors que l'IFRI demeure l'organisme le plus proche du modèle américain, l'IRIS se conçoit également comme un centre de formation¹⁷, la FRS est souvent perçue par ses détracteurs comme une antenne privée du Ministère de la Défense, alors que le CERI est le centre s'apparentant le moins au modèle think tank, étant en très grande partie dépendant du secteur public¹⁸, et se concevant comme un centre tourné vers la recherche fondamentale et non vers l'expertise comme pourrait l'être un think tank¹⁹. En plus d'une offre en expertise limitée, l'État utilise relativement peu ces organismes externes, ayant intégré certaines capacités d'expertise en interne²⁰. Une telle carence en expertise privée, en structures d'analyse indépendantes, ainsi que le manque d'intérêt pour ces organismes par l'État français, sont apparus dans toute leur force lors des révolutions ayant embrasé le Maghreb et le Moyen-Orient au début de l'année 2011. En effet, la théorie incite à penser une saillance des sollicitations d'expertise privée de la part de l'État en situation d'incertitude²¹. Or, si le recours à des célébrités, à des « *stars de la pensée* »²², fut visible au bout d'un certain temps, l'utilisation d'une expertise plus scientifique, d'analyses forgées au sein de centres privés, et des conseils de chercheurs de terrain, ne firent l'objet d'aucune médiatisation, nous amenant à nous interroger, à la lumière de ces événements, sur **les principales dynamiques expliquant la faiblesse des relations entre les think tanks internationalistes privés et l'État français dans la construction de la politique étrangère, quotidiennement d'une part, et en période de crise d'autre part.**

¹⁷ L'institut fournit une offre de formation en Licence et Master, avec diverses spécialisations.

¹⁸ Il s'agit du centre de recherche internationaliste de l'Institut d'Étude Politique (I.E.P.) de Paris, émanation du CNRS.

¹⁹ Toujours est-il que ses membres sont souvent consultés par les médias et par certains décideurs. La frontière est donc extrêmement poreuse.

²⁰ Alors que Diane Stone perçoit les cabinets ministériels comme une forme de « think tanks à la française », d'autres désignent parfois les organes de type INSEE, ou encore le Centre d'Analyse, de Prévision et de Stratégie (CAPS) comme des think tanks internes à l'État français. Bien que ces affirmations soient bien évidemment contestables, elles illustrent néanmoins la volonté de l'État français de contrôler son accès à l'information et de forger lui-même ses analyses. Cf Catherine FIESCHI, John GAFFNEY, « French think tanks in comparative perspective », in Diane STONE, Andrew DENHAM, *Think tank traditions. Policy research and the politics of ideas* », *op. cit.*, pages 105-120.

²¹ Peter HAAS, « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination », *op. cit.*, page 2 ; Christiane RESTIER-MELLERAY, « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *Revue française de science politique*, 40^e année, Numéro 4, page 575.

²² Christiane RESTIER-MELLERAY, « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *op. cit.*, page 567.

Préalablement à notre analyse, il convient de préciser quelques points concernant la démarche méthodologique ayant guidé notre travail. Refusant de biaiser nos observations par une littérature se penchant précisément sur l'objet « think tanks internationalistes français » mais peu abondante, nous avons opté pour une démarche inductive, choisissant de partir de situations d'incertitude, de moments de transition, instants théoriquement privilégiés de recours à l'expertise, pour vérifier si cette dernière était effectivement sollicitée. Le choix de ces moments d'incertitudes nous a été dicté par les profils des acteurs interrogés, et en fonction de nos domaines de spécialisation : ces deux moments sont les « révolutions arabes » de 2011, et la rédaction du Livre Blanc sur la Défense, publié en mars 2013. Au cours de nos recherches, nous avons également été confronté à un problème de vocable : quel terme utiliser pour désigner les membres des think tanks en France ? Choisit-on le vocable « expert » bien qu'il soit dénigré voire réfuté par les acteurs eux-mêmes ? Préfère-t-on le terme plus flou d'« analyste » ? Sont-ce des « chercheurs » bien que la recherche fondamentale ne fasse pas partie intégrante de leur travail ? Nous n'avons pas choisi un terme en particulier, mais naviguons sans cesse sciemment de l'un à l'autre, au gré des témoignages et des représentations des personnes interrogés, afin d'illustrer notamment, en fil rouge de ce travail, l'instabilité identitaire de ces acteurs en France. Le recours à l'expertise privée par l'État français implique notamment les questions de la reconnaissance de cette expertise par l'instance la sollicitant (ici l'État), et suppose donc d'interroger les « acteurs des deux bords », à la fois membres des think tanks, et travaillant au sein des instances étatiques. Concernant ces dernières, nous nous sommes concentrés sur les deux ministères traitant des problèmes et enjeux internationaux et participant à l'élaboration de la politique étrangère française : le ministère des Affaires Étrangères, et le ministère de la Défense. Chacun de ces ministères dispose d'un centre d'analyse, plus ou moins tourné vers la prospection, et servant de véritable plateforme de sollicitation des experts externes : le Centre d'Analyse, de Prévision et de Stratégie (CAPS, créé sous le nom de CAP en 1973) du Quai d'Orsay, et la Délégation aux Affaires Stratégiques (DAS, créée en 1992) du ministère de la Défense. Ces deux centres sont les instances étatiques en relations directes avec les experts sollicités. Une fois cette première sélection effectuée, demeure la question du choix des think tanks. Notre choix s'est porté sur l'IFRI pour plusieurs raisons. Premier centre de ce type, l'IFRI s'inspire du modèle américain qu'il revendique dans un premier temps. Il s'agit dans les faits de l'institut français se rapprochant le plus de l'identité « think tank à l'américaine ». Créé en

1979 par Thierry de Montbrial, soutenu par des membres du gouvernement Raymond Barre, ainsi que par des subventions de la Fondation Ford, l'IFRI dispose aujourd'hui d'un budget de 6,5 millions d'euros²³. Il regroupe une trentaine de chercheurs, issus de divers horizons, ayant diverses spécialisations, et regroupés au sein de divers centres. La subdivision de l'IFRI en centres s'opère en fonction des *area studies*²⁴ ou des thématiques d'étude²⁵. Il bénéficie également de locaux spacieux, situés 27, rue de la Procession, dans le XV^e arrondissement de Paris. Il s'agit donc du plus ancien institut de sa catégorie, et de celui entretenant le plus de relations directes avec l'État via les diverses structures d'analyse des ministères des Affaires Étrangères, et de la Défense. Nous avons donc logiquement choisi de nous concentrer sur ce think tank, et ce réductionnisme empirique nous a permis de cibler quelques profils, afin d'obtenir un échantillon varié et le plus représentatif possible. Contrairement à nos attentes, les prises de contact furent plutôt aisées, les réponses rapides et les entretiens moins formels que prévus. Nous avons interrogé des membres de l'équipe dirigeante, des cadres et des responsables de programmes, de jeunes recrues ayant intégré l'institut au cours de ces dix dernières années, certains profils étant davantage axés initialement sur la recherche fondamentale, d'autres émanant de la fonction publique. Une série de questionnaires fut élaborée, certaines questions différant selon le profil et la spécialisation de l'expert/chercheur/analyste interrogé. Nous avons opté pour un questionnaire de type qualitatif²⁶, bien qu'un certain nombre de questions posées à tous les membres de l'IFRI nous permettent d'obtenir un échantillon quantitatif assez représentatif. En outre, approcher ces acteurs nous permet également d'obtenir un certain nombre de contacts auprès de membres de la DAS ou du CAPS, ces derniers étant difficiles à cibler, à identifier, et à contacter²⁷. Enfin, soulignons pour l'ensemble des témoignages rassemblés au cours de nos recherches empiriques, que certains acteurs interrogés ont souhaité garder l'anonymat sur toutes ou une partie de leurs déclarations. Nous avons délibérément respecté ce choix.

²³ Selon le dernier rapport d'activité de l'institut, Cf Annexe.

²⁴ Centre Russie/CEI, Centre Asie, Programme Moyen-Orient/Maghreb, Programme Turquie contemporaine, Programme Afrique, Programme Etats-Unis.

²⁵ Centre des Études de Sécurité, Laboratoire de Recherche sur la Défense, Études économiques, Centre Énergie, Programme Espace, Centre Migrations et Citoyennetés.

²⁶ Afin de ne pas alourdir outre mesure ce propos introductif, nous avons préféré détailler en annexe les modalités de construction de ces questionnaires. Cette construction a revêtu un caractère particulièrement important car lesdits questionnaires représentent la source principale d'information grâce à laquelle nos analyses ont pu être forgées. Cf Annexe 5.

²⁷ À l'exception des noms des directeurs de ces centres, la composition de ces derniers n'est pas disponible sur leurs sites internet.

Ces observations inductives et empiriques de la réalité des relations entre État français et think tanks internationalistes privés, à travers l'exemple de l'IFRI, nous permettent de dégager plusieurs analyses. Partant de la littérature théorique, nous avons supposé une utilisation partielle des capacités d'expertise d'un think tank comme l'IFRI²⁸ en « temps normal », ainsi qu'une saillance dans la sollicitation de celui-ci en temps de crise. L'observation empirique évoquée précédemment a cependant infirmé cette hypothèse de recherche, comme nous nous tenterons de le démontrer en plusieurs points. Tout d'abord, nous prendrons soin de dresser la toile de fond historique des rapports entre l'État français et les structures d'analyse indépendantes, productrices d'un savoir perçu comme concurrent, tout en rappelant la spécificité de la politique étrangère en tant que politique publique, c'est-à-dire un domaine exclusivement réservé à l'exécutif français, et ne faisant que très peu l'objet d'un débat avec les diverses composantes de la société civile. Puis, nous soulignerons également la faiblesse de ces relations résultant d'une véritable tension identitaire caractérisant un think tanks comme l'IFRI. Ceci résulte en grande partie de nos observations au cours des entretiens menés, et révèle une conception très floue du rôle social que sont supposés jouer ces centres, et donc de la relation à adopter avec les pouvoirs publics, cette identité étant en pleine refonte depuis 2003. Cela s'explique notamment par l'extrême hétérogénéité des profils composant ces think tanks, entravant toute organisation, positionnement et structuration d'une éventuelle communauté savante influente. Enfin, il s'agira de caractériser les rapports quotidiens de ces deux types d'acteurs, en soulignant l'utilisation consumériste, opportuniste, et routinisée de l'expertise externe privée par l'administration publique, caractérisée par un véritable ciblage des individualités composant ces instituts, reflétant un déni de reconnaissance de ceux-ci, en partie inconscient de la part de l'État, et amenant les think tanks français à repenser leurs rapports avec ce dernier, leurs stratégies budgétaires, et en définitive leur véritable identité.

²⁸ De par sa taille, son budget et les réseaux dont il dispose, l'IFRI nous est apparu comme le centre le plus susceptible d'être sollicité par les décideurs.

PREMIÈRE PARTIE

—

PRATIQUES ADMINISTRATIVES FRANÇAISES ET GREFFE DU « MODÈLE THINK-TANK » : UN DÉTERMINISME CONTRAIGNANT ?

Il est impossible de traiter de la question des relations entre think tanks internationalistes privés et État français, et même plus largement de celles des experts et de l'administration publique en général, sans s'interroger tout d'abord sur les modalités de recours à l'expertise externe par les pouvoirs publics, ces modes étant tributaires à leur tour des représentations que l'État se fait de l'expertise et de son utilité sociale. Les différentes recherches menées au cours de l'élaboration de ce mémoire ont tout d'abord fait remonter à la surface le traditionnel, et toujours pertinent, débat autour de la culture politique française centraliste et jacobine. Il est en effet assez révélateur de constater que de nombreux entretiens menés auprès d'acteurs appartenant au « camp »²⁹ des think tanks débutaient par une évocation de cette tradition centraliste française, et des blocages et inerties en résultant, quand d'autres entretiens entonnaient le même refrain, soit explicitement, soit en filigrane de leurs réponses. À ce titre, lors d'un entretien mené, Denis Bauchard a tenu à débiter la discussion, avant même de répondre aux questions, par une petite introduction évoquant les rapports délicats entre État français et expertise externe³⁰. De même, Dominique David, directeur exécutif de l'IFRI, s'est empressé de préciser le caractère centralisateur de l'État français, ainsi que son monopole des connaissances en matière de politique étrangère, avant de répondre à une question portant sur les raisons motivant l'administration publique à recourir aux think tanks privés : « *Avant toute chose, il faut savoir qu'en France, l'État fait peu appel aux think tanks. La raison se trouve dans la culture politique française : l'État est tout, et est*

²⁹ Nous employons ici volontairement le terme de « *camp* » pour deux raisons : souligner la frontière entre le milieu des think tanks français et celui de l'administration publique, et ce malgré les similitudes entre certains profils individuels, tout d'abord ; ensuite pour éviter d'employer le concept bourdieusien de *champ*, qui ne nous semble pas pertinent pour désigner le milieu des think tanks français, comme nous l'expliquerons ultérieurement.

³⁰ Entretien avec Monsieur Denis BAUCHARD (chercheur à l'IFRI), réalisé le 25 mars 2013.

notamment la culture collective »³¹, et cela semble particulièrement vrai dès qu'il s'agit de concevoir la politique étrangère. Après avoir rappelé quelques fondamentaux théoriques concernant l'articulation entre acquisition du savoir et élaboration de la politique étrangère, nous tenterons d'expliquer la spécificité française des relations entre État et structures d'analyse *policy oriented* à la française, et de lire l'utilisation « *consumentiste* »³² des think tanks privés par l'État français en situation d'incertitude.

A/ La politique étrangère française : un domaine régalien non partagé

1) Politique étrangère et prévision : une politique publique particulière

Avant de pénétrer plus avant les questions d'expertise, d'analyse, voire de prévision en politique étrangère, et afin de mieux cerner notre objet d'étude, il est nécessaire de rappeler quelques caractéristiques théoriques propres à cette politique publique, que l'observation même succincte de la réalité ne fait que confirmer. Nous nous penchons ici sur une politique publique bien particulière, la politique étrangère. Dépassant les débats entourant la possible prédictibilité des relations entre acteurs internationaux, voire la théorisation des relations internationales³³, force est de constater la véritable prise de conscience par les acteurs étatiques des limites des grilles de lecture héritées de la Guerre froide pour lire les événements actuels. La Guerre froide se prêtait, en effet, relativement bien à la théorisation car, étant une guerre « froide » c'est-à-dire caractérisée par peu d'affrontements entre les puissances américaine et soviétique, il était relativement aisé d'appliquer des schémas théoriques abstraits à un événement n'ayant pas eu lieu. L'incertitude éclate au grand jour dans les années 1990, malgré les signaux apparus dès les années 1960. Dès lors, la question posée par Lincoln Bloomfield en 1978 rejaillit avec force : « *Peut-on planifier la politique*

³¹ Entretien avec Monsieur Dominique DAVID (directeur exécutif de l'IFRI), réalisé le 11 avril 2013.

³² Nous reprenons ici volontairement un terme utilisé par Nicolas Bronard dans une de ses réponses relatives aux relations entre think tanks et État français. Entretien avec Monsieur Nicolas BRONARD (sous-directeur adjoint en charge de la prospective de la DAS), réalisé le 19 avril 2013.

³³ Éternel débat qui ne connaîtra pas d'issue, bien qu'il agite aujourd'hui moins la recherche en Relations internationales qu'il y a vingt ans, pléthore de travaux ont été publiés sur le sujet. Citons néanmoins la leçon de Raymond Aron concernant les difficultés d'une théorisation des Relations internationales : Raymond ARON, « Qu'est ce qu'une théorie des relations internationales ? », *Revue française de science politique*, 17^e année, numéro 5, 1967, pages 837-861.

étrangère ? »³⁴. À cette incertitude structurelle s'ajoute également la révolution des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) vecteurs d'une globalisation de l'information. Il n'est pas exagéré de dire que la manière de concevoir et de décider la politique étrangère a davantage changé depuis les années 1990 qu'au cours de la Guerre froide : l'information abonde, circule vite, et se démocratise (Zbigniew Brzezinski parlait de « *révolution technétronique* »)³⁵. Le *skilful individual* que James Rosenau analysait en 1997 est désormais mieux informé, et peut suivre et s'intéresser aux débats en politique étrangère³⁶.

Cela a forcément un impact sur l'élaboration des politiques étrangères des pays occidentaux : le processus décisionnel s'en voit grandement accéléré. La combinaison de l'accélération et de la complexification des relations internationales rend paradoxalement les dirigeants mieux informés tout en augmentant leurs besoins d'alimentation en connaissances et en analyses, ce qui « *les incite à chercher d'autres branches d'analyse intellectuelle* » souligne Dominique David, « *branches* » extérieures aux structures de l'administration publique. Si pour Christiane Rester-Melleray, la situation initiale de sollicitation d'expertise repose sur une conjoncture problématique³⁷, nous serions depuis les années 1990 en situation d'incertitude structurelle. L'expertise servirait alors un besoin de planification supposée « rassurer » les décideurs. Le caractère imprévisible des relations internationales ne met pas pour autant les analystes, les experts et autres conseillers dans une situation très confortable. En effet, ces derniers sont indéniablement les grands perdants de la Guerre froide. N'ayant pas réussi à prévoir ni la fin de la bipolarité, ni consécutivement le manque de pertinence des grilles de lecture et modèles théoriques classiques usités depuis 1947, les conseillers du Prince s'en sont trouvés fortement délégitimés. Il est d'ailleurs révélateur de comparer le nombre d'écrits publiés pendant le moment bipolaire et ceux rédigés après 1990. La profusion de théories s'essayant à une définition du monde hérité de la Guerre froide témoigne d'une profonde incertitude, d'un désarroi certain, voire d'un véritable malaise³⁸.

³⁴ Lincoln BLOOMFIELD, « Planning foreign Policy : can it be done ? », *Political Science Quarterly*, 93 (3), Automne 1978, 381 pages.

³⁵ Cf Zbigniew BRZEZINSKI, *La révolution technétronique*, Calmann-Lévy, Paris, 1971, 387 pages. Bouleversant nos modes de pensée, et d'acquérir des connaissances spécialisées, la « *révolution technétronique* » se répercute sur les pouvoirs publics et leur recours à des spécialistes ayant un savoir technique précis.

³⁶ James ROSENAU, Michael Fagen, « A new dynamism in world politics. Increasingly skilful individuals », *International Studies Quarterly*, 41 (4), décembre 1997, pages 655-686.

³⁷ Christiane RESTIER-MELLERAY, « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *op. cit.*, page 549.

³⁸ Sur ces questions, nous ne saurions trop recommander l'article de Didier Bigo, analysant, conformément au *credo* de l'École de Paris, les logiques d'acteurs sous-tendant la constitution de discours sécuritaires, ceux-ci

Didier Bigo, dans un article de 1995 se proposant d'analyser les discours du « désordre mondial » formés après 1991, souligne avec force le véritable recyclage des savoirs et des grilles de lectures héritées de la Guerre froide afin de permettre aux acteurs ayant forgé ces concepts de mettre en valeur leur utilité sociale auprès des décideurs. Ainsi, à titre d'exemple, le secteur de la sécurité demeure le terrain d'observation privilégié de ces translations théoriques. Après l'implosion de l'URSS, les grilles de lecture bipolaires ne s'adaptent plus à la réalité des relations internationales, et l'industrie de l'armement se retrouve orpheline. Alors que certains théoriciens s'emploient à souligner la marche hégélienne et inexorable de l'Histoire, d'autres évoquent au contraire l'arrivée d'un monde instable, source de tensions et de conflits. Passons sur l'incapacité de ces producteurs de discours à définir le « nouveau monde » que nous évoquions plus haut. Quelle que soit la nouvelle dénomination choisie (monde unipolaire pour Charles Krauthammer, multipolaire, apolaire, voire même unimultipolaire) celle-ci est avant tout guidée par un besoin de compréhension, mais aussi de relégitimation. Ce dernier est constant malgré les différences de discours. Si John J. Mearsheimer estime que le monde regorge de menaces protéiformes, et que la stabilité bipolaire a laissé place à l'éclatement de foyers de tensions dans diverses régions du monde (les Balkans, notamment)³⁹ ; si le commentateur Charles Krauthammer considère que l'unipolarité américaine héritée de la fin de la Guerre froide ne peut se stabiliser que si la grande puissance vainqueur maintient ses efforts dans le domaine sécuritaire afin de gendarmiser le monde⁴⁰ ; si Samuel Huntington procède, quant à lui, à une véritable translation des grilles de lecture bipolaires en décalant la menace pour l'Occident de l'est vers le sud, dans sa « théorie du clash civilisationnel »⁴¹ ; tous trois, à travers des discours pourtant différents, une lecture du monde en apparence divergente, procèdent de la même dynamique de relégitimation, supposée permettre au secteur de la sécurité de se remettre de cette déconvenue que fut la fin d'une opposition idéologique avec un ennemi clairement défini et désigné depuis plus de quarante ans, et aux acteurs de ce secteur, ainsi qu'aux théoriciens,

étant destinés autant à expliquer le « nouveau monde » hérité de la fin de la bipolarité qu'à relégitimer les énonciateurs de ces discours de la *sécurisation* (*securitization*). Didier BIGO, « Grands débats dans un petit monde. Les débats en Relations internationales et leurs liens avec le monde de la sécurité », *Cultures et Conflits*, Numéro 19/20, 1995, pages 7-48.

³⁹ John J. MEARSHEIMER, « Back to the Future : instability in Europe after the Cold War », *International Security*, 15 (1), été 1990, pages 5-56.

⁴⁰ Charles KRAUTHAMMER, « The unipolar moment », *Foreign Affairs*, 70 (1), 1991, pages 23-33.

⁴¹ Samuel P. HUNTINGTON, *Le choc des civilisations*, Odile Jacob, Paris, 2007, 402 pages.

conseillers et analystes eux-mêmes, de se maintenir socialement proches des sphères décisionnelles.

À la lumière de l'analyse de Didier Bigo, la phrase énoncée par Jean-Yves Trépos prend un tout autre sens : en effet si, selon lui, « *l'expert est celui qui sait créer des prises sur l'événement, des prises que les autres n'ont pas* »⁴², le verbe « créer » acquiert une résonnance toute particulière. L'expert n'est pas qu'un fournisseur de grilles de lecture, il en crée, et doit donc transformer la connaissance pour qu'elle puisse être adaptable, et opérationnelle. Il convient toutefois de ne pas céder à la tentation d'une rationalisation à l'extrême de la production de discours. Certes, les enjeux soulevés par Didier Bigo existent et sont très présents, toutefois, certains écrits demeurent également motivés par une authentique volonté de connaissance et de compréhension, reposant sur des mécanismes intellectuels déjà éprouvés. Cette tension constante traversant la majorité des écrits de l'immédiat après-Guerre froide entre impératif de connaissance et besoin de relégitimation, illustre le dilemme permanent auquel doit faire face le planificateur, et par extension l'analyste *policy oriented*, et que résume très bien Lincoln Bloomfield dans son article :

*« The planner's success more often than not varies in direct proportion to his willingness to help solve current puzzles, to present ideas in ways congenial to the operator's idiom and mind-set, and to be loyal to the basic policies of the administration. This enables him to gain influence. But the more successful he is in gaining influence, the less successful he becomes as a planner »*⁴³.

Ce dilemme accompagnera en toile de fond toute notre étude, tant il illustre les difficultés des analystes et des structures auxquelles ils appartiennent à fournir un savoir opérationnel aux décideurs tout en gardant une pertinence objective, scientifique et analytique. Les volontés d'adaptations des capacités de prévisions des enjeux internationaux se sont également traduites tout au long des années 2000 par de grands projets de réforme des outils de la politique étrangère, notamment en France à partir du quinquennat de Nicolas

⁴² Jean-Yves TRÉPOS, *La sociologie de l'expertise*, op. cit., page 100.

⁴³ « *La réussite du planificateur varie en fonction de sa volonté d'aider à résoudre des problèmes quotidiens, de présenter des idées conformes à l'état d'esprit et schèmes de pensée de l'opérateur, et de rester fidèle aux politiques menées par l'administration. Cela lui permet de gagner en influence. Mais plus il gagne d'influence, moins il devient un planificateur pertinent* », Lincoln BLOOMFIELD, « Planning foreign Policy : can it be done ? », opus cité, page 383.

Sarkozy⁴⁴, et ce malgré l'absence de véritable réflexion de fond sur la politique étrangère française⁴⁵. La politique étrangère demeure une politique publique à part, élaborée dans une relative incertitude par les décideurs, et terrain des stratégies de relégitimation pour les analystes et experts. Fort de ces constats théoriques, certes dénués de vérification empirique, intéressons-nous plus spécifiquement au statut particulier de la politique étrangère dans le cas français, afin de percevoir plus avant les caractéristiques de cette politique publique.

2) Un domaine réservé au Président de la République, et peu sujet au débat

La politique étrangère française semble répondre aux diverses considérations théoriques que nous venons d'évoquer. Ce panorama théorique nous permet d'approcher cette politique publique dans le cas français, tout en y ajoutant certaines caractéristiques. Bien que rien ne le spécifie dans la constitution de la V^e République, la politique étrangère est un domaine réservé du Président de la République. Cela a moins trait à une quelconque commodité dans la pratique des institutions, qu'à la personnalité et au contexte d'exercice du pouvoir du « fondateur » de ce régime. En effet, l'ombre gaullienne semble toujours planer sur l'élaboration de la politique étrangère française, d'une manière ou d'une autre. Ne sombrons pas dans un déterminisme gaullien inutile, mais contentons-nous de souligner la personnification dont fait l'objet la politique étrangère française. Défenseuse du rang de l'Hexagone dans la « hiérarchie » des puissances mondiales (obsession permanente des politiques étrangères françaises)⁴⁶, la rente gaullienne a cependant longtemps été exploitée, le dernier sursaut datant de 2003, et de l'opposition de la France aux Etats-Unis au Conseil de

⁴⁴ Les membres de l'administration publique eux-mêmes avouent le caractère parfois vide de sens de certaines réformes dans l'organisation des départements notamment au Quai d'Orsay. Ainsi, la récente refonte de la Direction de la prospective du Quai d'Orsay (DP) en Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) en mars 2013, semble être dictée par un souci d'aménagement de l'organigramme du MAE davantage que par une véritable réforme dans la manière de planifier et de concevoir la politique étrangère française, contrairement à ce qu'a voulu laisser entendre le nouveau ministre des Affaires étrangères Laurent Fabius (discours à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne, 27 mars 2013) : « *Cette nouvelle transformation ne répond à aucune volonté stratégique, mais davantage à une préoccupation administrative, car il fallait adapter l'organigramme du MAE avec la nouvelle cartographie des emplois. [...] En conclusion, je dirais qu'il ne s'agit pas d'une réforme de fond mais d'une réforme dictée par des priorités administratives* », Entretien avec un membre de la Direction de la Prospective, souhaitant garder l'anonymat, réalisé le 19 avril 2013 ; « *[Cette refonte] répond à des préoccupations administratives, afin d'unifier les directions et les sous-directions, cela étant prévu depuis le 28 décembre 2012, l'organigramme du Quai ayant été fixé* », Entretien avec Monsieur Justin Vaïsse, directeur du CAPS du Ministère des Affaires étrangères, réalisé le 3 mai 2013.

⁴⁵ À ce propos, cf Yves VILTARD, « La réforme du Quai d'Orsay ou la politique étrangère à l'épreuve de la modernisation de l'État », *Défense et Stratégie*, Numéro 26, 2^e trimestre 2009, 8 pages.

⁴⁶ Frédéric BOZO, *La politique étrangère de la France depuis 1945*, Flammarion, Paris, 2012, page 8.

Sécurité lors des débats entourant l'intervention américaine en Irak. Cette rente a été alimentée par les différents successeurs du général, au point de ne constituer aucune rupture de fond avec l'action extérieure menée par la France depuis les années 1960 : Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères de 1997 à 2002, ira même jusqu'à souligner l'existence d'une pensée homogène et affranchie des contraintes électorales, qu'il qualifie de « *doctrine gaullio-mitterrando-chiraquienne* »⁴⁷. Quant à Samy Cohen, il souligne dans un article de 1989 que même en temps de cohabitation, et en cas de bras de fer entre le gouvernement et le Président de la République, ce dernier conserve un certain nombre de domaines réservés : sous le deuxième septennat de François Mitterrand, celui-ci a ainsi gardé le monopole sur la défense, les relations franco-allemandes, et le désarmement⁴⁸.

Avec l'arrivée de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République, la rupture s'est effectuée dans le style, mais dans les faits, la notion de domaine réservé s'est accentuée, au grand dam des diplomates du Quai d'Orsay (regrettant pour certains l'amateurisme de l'action extérieure du Président), et d'anciens patrons du MAE comme Alain Juppé ou Hubert Védrine. Ainsi, malgré la révision constitutionnelle de 2008, donnant au Parlement davantage de poids en matière de politique étrangère⁴⁹, cette dernière fut élaborée non pas au Quai d'Orsay mais à l'Élysée, entre une poignée d'hommes entourant le Président Sarkozy, à savoir Claude Guéant, Henri Guaino, et le diplomate Jean-David Levitte. « *La personnalisation de la politique étrangère a été forte sous Nicolas Sarkozy* » conclut Sophie Meunier⁵⁰, au point d'impliquer l'ancienne compagne du Président lors de l'affaire des infirmières Bulgares en Libye en 2007. La politique étrangère française est également caractérisée par la recherche d'une voie propre à l'Hexagone, et guidant l'action extérieure du pays. Pour la France également, la fin de la Guerre froide signifia l'épuisement d'une rente. Le relatif non-alignement gaullien sur la politique américaine n'avait plus lieu d'être, car cette volonté d'indépendance consistait à faire entendre la voix française en période de bipolarité. Depuis la

⁴⁷ Hubert VÉDRINE, *Continuer l'histoire*, Fayard, Paris, 2007, 199 pages, cité dans Sophie MEUNIER, « La politique étrangère de Nicolas Sarkozy : rupture de fond ou de style ? », in Jacques de MAILLARD, Yves SUREL, *Les politiques publiques sous Sarkozy*, Presses de Sciences Po, Paris, 2012, page 134.

⁴⁸ Samy COHEN, « La politique étrangère entre l'Élysée et Matignon », *Politique étrangère*, Numéro 3, 54^e année, 1989, page 494.

⁴⁹ Le nouvel article 35 en particulier donne davantage de poids au pouvoir législatif, le pouvoir exécutif se devant d'informer le Parlement sous trois jours de toute intervention militaire hors du territoire, et de soumettre celle-ci au vote de l'Assemblée si elle n'est pas terminée au bout de quatre mois. Cette réforme a permis l'ouverture de débats sur la politique étrangère.

⁵⁰ Sophie MEUNIER, « La politique étrangère de Nicolas Sarkozy : rupture de fond ou de style ? », *op. cit.*, page 136.

disparition du glacis soviétique et l'accélération de l'intégration géographique européenne, la France semble peiner à se positionner. Toutefois, quelle que soit la voie choisie, celle-ci demeure l'apanage du Président de la République, reléguant de ce fait les ministres des Affaires étrangères au rôle d'exécutant, comme ce fut régulièrement le cas depuis 2007.

La conséquence de cette concentration consensuelle de l'action extérieure à l'Elysée est l'absence de réflexion profonde et de vision de la politique étrangère à mener au sein des ministères. Citons à ce propos Étienne de Durand qui, avant d'être directeur du Centre des Études de Sécurité à l'IFRI, a travaillé à la DAS du Ministère de la Défense :

« Dans les ministères, la gestion se fait au quotidien, et les administrations sont myopes, je l'ai constaté par moi-même (il n'y a guère de travaux sérieux allant au-delà d'un horizon de douze ou dix-huit mois). Il est également difficile de garder l'attention de l'administration publique sur le long terme. En France, nous avons une culture de la réactivité. [...] Toute planification doit faire face à de nombreuses difficultés en particulier la cohérence des ressources utilisées et l'inertie importante du système. De plus, je dirais que le système politique occidental est court-termiste. Il y a un écart de plus en plus grand et problématique entre le court-termisme et le temps long requis par les questions stratégiques, même par la gestion des crises »⁵¹.

Certes, il ne fait de doute à personne que la gestion quotidienne des politiques publiques, quelles qu'elles soient, par les ministères ne laisse que peu de temps à la prospection, voire à la simple réflexion stratégique sur le temps long. Néanmoins, ce qui est à relever dans ce témoignage est l'expression « *culture de la réactivité* » qui définirait la manière dont l'administration publique gère les dossiers brûlants. L'exemple de la Révolution tunisienne de février 2011 est à ce titre riche d'enseignements, les propos de Michèle Alliot-Marie, proposant un soutien logistique aux services de sécurité tunisiens, ayant été prononcés dès le 12 janvier 2011. De cette polémique à l'intervention française en Libye de l'été 2011, en passant par l'attentisme diplomatique en Egypte ainsi qu'en Syrie, aucune ligne politique claire ne semble se dégager de l'action extérieure française face aux révolutions arabes,

⁵¹ Entretien avec Monsieur Étienne de DURAND (chercheur à l'IFRI), réalisé le 16 mai 2013.

confirmant l'analyse d'Étienne de Durand. Cette analyse est partagée à l'intérieur de l'administration publique par Nicolas Bronard⁵² de la DAS.

Enfin, la dernière caractéristique de la politique étrangère française est son caractère relativement consensuel, et l'absence de véritable évaluation et de débat l'entourant⁵³. Il s'agit pour l'essentiel d'un monopole d'État, voire « élyséen », pour reprendre la formule de Maurice Vaisse. Le diplomate Robert Cooper affirmait que les gouvernements démocratiques étaient élus sur des questions de politique intérieure, la politique extérieure étant peu suivie voire peu comprise par les électeurs nationaux⁵⁴. Cela se vérifie en France, où les questions de l'intervention en Libye en 2011, ou plus récemment au Mali n'ont fait l'objet de discussions ou de débats que dans les milieux spécialisés des analystes, ou des commentateurs de l'actualité internationale. De plus, le peu de place laissée à la politique étrangère dans les débats parlementaires, ainsi que la faiblesse des structures d'analyse permanentes⁵⁵ de la politique étrangère, think tanks compris, ne permettent pas une évaluation efficiente et influente de cette politique publique par des organes externes à l'administration publique. Celle-ci semble élaborer la politique étrangère en vase clos, selon des logiques d'opportunité, et au gré des aléas des relations entre acteurs internationaux.

Au terme de cette mise au point théorique de l'objet « politique étrangère française » un certain nombre de traits caractéristiques peuvent servir de pierre contre laquelle nos analyses seront forgées. Comme toute politique étrangère, celle de la France demeure plus que jamais tributaire des crises et des soubresauts de la scène internationale. Elle est imaginée et construite par les représentations d'un groupe relativement restreint d'acteurs, partagés entre le Quai d'Orsay et, surtout, l'Élysée, ce monopole étant entretenue par une pratique des institutions ne laissant que peu de place au débat, par une inertie administrative favorisant une

⁵² En réponse à une question concernant l'identification de pics de sollicitation d'expertise, Nicolas Bronard répond : « *Il y aurait des moments privilégiés de sollicitation d'expertise si nous avions une vision à long terme* ». Entretien réalisé le 19 avril 2013.

⁵³ La politique étrangère française semble ne pas avoir connu les déplacements d'expertise et l'arrivée de nouveaux acteurs de l'évaluation des politiques publiques dont parlent Isabelle Berrebi-Hoffmann et Pierre Grémion. Ceux-ci affirmaient en effet qu'un déplacement d'expertise en trois temps avait amené l'arrivée de think tanks et d'universitaires ayant une véritable capacité d'évaluation des politiques publiques. La politique étrangère française semble avoir été relativement hermétique à ces transformations « *en trois temps* » du champ de l'expertise et de l'évaluation des politiques publiques. Cf Isabelle BERREBI-HOFFMANN, Pierre GRÉMION, « Élitisme intellectuel et réformes de l'État. Esquisse en trois temps d'un déplacement d'expertise », *Cahiers internationaux de sociologie*, Numéro 126, 2009, pages 39-59.

⁵⁴ Robert COOPER, *La fracture des nations. Ordre et chaos au XXI^e siècle*, Denoël, Paris, 2004, 209 pages.

⁵⁵ Autrement dit, hors commission spécialement sollicitée sur telle ou telle question de politique étrangère.

culture de la réactivité et une réflexion en vase clos, et par un relatif désintérêt de la part de la société civile, exception faite des quelques structures spécialisées auxquelles nous nous intéresserons par la suite. Maintenant que notre objet dispose d'une définition relativement cohérente, greffons lui la question de l'expertise en relations internationales, et observons comment, historiquement, expertise et politique étrangère française s'articulent.

B/ Une culture politique traditionnellement méfiante vis-à-vis des structures de savoir externes

1) L'État français et les experts : un panorama historique

Une des observations ayant motivé le présent travail fut celle du faible nombre de think tanks internationalistes français, ou en tout cas de leur faible visibilité, ainsi que de la faiblesse de leurs rapports avec l'administration publique. Il existe des raisons historiques, mais les travaux sur le sujet font cruellement défaut à la recherche française, comme le souligne justement Jean-Yves Trépos⁵⁶.

Jean Sicard identifie les premières grandes situations de sollicitation d'expertise au XVII^e siècle⁵⁷ où des savants étaient amenés à se prononcer sur des questions précises et à tenir des discours de vérité, alors que Jean-Yves Trépos souligne que ces savants étaient internes à l'administration. La Révolution semble avoir accentué cette volonté centraliste jacobine de la part de l'État, ainsi que la méfiance de ce dernier de voir des structures indépendantes concurrencer voire contester le savoir d'État. Cette méfiance s'est vérifiée

⁵⁶ Jean-Yves TRÉPOS, *La sociologie de l'expertise*, op. cit., page 11. Toutefois, citons le panorama historique effectué par Steve Jacob, dans un ouvrage collectif datant de 2004. Identifiant trois grandes périodes, Steve Jacob retrace l'évolution d'une conception de l'utilité des experts par l'État français. Alors que « *l'État libéral du XIX^e siècle* » utilise l'expertise afin d'acquérir un nombre important de connaissances, dans un but de contrôle et de pérennisation de ses institutions, « *l'État organisateur (1918-1970)* » entend mettre les experts au service de son interventionnisme économique, selon une ambition technocratique. « *L'État réflexif* », modèle en cours depuis les années 1970 selon Jacob, prend conscience des avantages fournis par une expertise « *polymorphe et fragmentée* », optimisant une recherche d'efficacité. Si les deux premiers modèles semblent se vérifier, qu'il nous soit permis de douter de cette dernière période, en tout cas dans le domaine de la politique étrangère et de la réflexion stratégique, que l'observation de terrain, ainsi que des travaux théoriques (certes datés, mais toujours pertinents), semblent contester, ce qui nous motive à citer le travail de Steve Jacob ici et non dans le courant de nos réflexions. Cf Steve JACOB, « L'accroissement du rôle de l'État et la mutation des savoirs experts », in Steve JACOB, Jean-Louis GENARD (dir.), *Expertise et action publique*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2004, pages 15-28.

⁵⁷ Cité in Christiane RESTIER-MELLERAY, « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », op. cit., page 550.

jusqu'à l'avènement de la V^e République, comme le montre l'étude des discours de François Mitterrand par Restier-Melleray. Reprenant les modèles théoriques habermasiens de relation entre décision politique et savoir technique spécialisé⁵⁸, son article souligne d'une part la conception « *décisionniste* » de ces rapports qu'a l'Élysée, et d'autre part affirme la prégnance du « *modèle technocratique* » français, par la présence des savants d'État, issus des grands corps de l'administration publique, tout en illustrant sa thèse d'exemples montrant comment François Mitterrand n'hésite pas à contester la supposée infaillible légitimité de ces savants. Cela se vérifie dans la pratique tout d'abord :

« On ne peut que constater [...] que la décision publique est généralement arrêtée dans des conditions de non visibilité et dans un contexte qui n'engendre pas des procédures d'expertise parce que, dans le cadre de la stricte tradition technocratique, c'est l'État qui historiquement et fondamentalement détient le monopole de la capacité d'expertise légitime »⁵⁹.

De même, au sein des structures d'évaluation (comme l'Office parlementaire d'évaluation des choix technologiques, constitué en 1988), les fonctionnaires de l'État détiennent une majorité de sièges⁶⁰. Cependant, dans ses discours, le Président français n'hésitait pas à contester ouvertement l'avis des experts : tout en reconnaissant leur utilité sociale (« *N'ayons pas de mot cruel pour les experts, ils sont bien utiles. Mais une fois qu'ils se sont exprimés, c'est aux autres de mettre en œuvre* »⁶¹), il n'hésite pas à réaffirmer le primat du politique sur le savant, du décideur sur l'analyste, de l'acteur sur l'observateur (« *Nous ne croyons plus que les « Fils des idées doivent commander aux « Fils de la Terre »* »⁶²). Cette ambiguïté n'est pas qu'un exemple ponctuel de méfiance étatique envers les

⁵⁸ Cf à ce propos, Jürgen HABERMAS, *La technique et la science comme idéologie*, Gallimard, Paris, 1973, 211 pages. Dans cet ouvrage, Habermas propose trois grilles d'analyse pour lire les relations entre les décideurs politiques et les savants spécialisés : un « *modèle décisionniste* » qui donne la primauté au décideur politique sur le savant, un « *modèle technocratique* », reléguant le décideur au rôle de simple exécutant, et un « *modèle pragmatique* » idéalisé, au sein duquel chacun tiendrait son rôle, les experts se contentant d'émettre un avis, sollicités par des décideurs désireux de soumettre l'élaboration des politiques publiques à un débat entre savants.

⁵⁹ Christiane RESTIER-MELLERAY, « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *op. cit.*, page 562.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Discours de François Mitterrand à Lille, le 29 avril 1988, cité in Christiane RESTIER-MELLERAY, « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *op. cit.*, page 571.

⁶² Discours de François Mitterrand lors de la Conférence des lauréats du Prix Nobel, au Palais de l'Élysée à Paris, le 18 janvier 1988, cité in Christiane RESTIER-MELLERAY, « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *op. cit.*, page 572.

détenteurs d'un savoir n'appartenant pas à ses corps, mais davantage une illustration d'un héritage encore prégnant, caractérisant les relations entre État et experts. Denis Bauchard prend soin d'indiquer :

« [...] soulignons le fait que l'administration française a toujours éprouvé une certaine méfiance vis-à-vis des intellectuels et des universitaires. L'État français ne voit pas l'intérêt dû à l'expertise de ces savants »⁶³.

De même, l'État français a pris soin de constituer en son sein ses propres structures d'analyse internes. Néanmoins, il s'agit essentiellement de structures d'acquisition de connaissance et non d'analyse, et très peu de prospectives. C'est notamment le cas de l'INSEE. Concernant les relations internationales au sens large, ainsi que les questions de stratégie et de défense, le Ministère des Affaires étrangères, ainsi que le Ministère de la Défense, ont tous deux leurs structures : la Délégation aux Affaires stratégiques (Défense), ainsi que le Centre d'Analyse, de Prévision et de Stratégies (CAPS) et le Centre de crise pour le MAE. Ainsi, comme le souligne Restier-Melleray dans son article :

« L'administration française ne dispose pas en son sein de structures fournissant aux décideurs une information scientifique ; qu'il s'agisse de cellules internes aux différents ministères, de cellules spécialisées et souvent interministérielles ou des commissions du Commissariat général au Plan qui ont été amenées à jouer un rôle très variable au cours de ces dernières années »⁶⁴.

Cette analyse se vérifie vingt-trois ans après. Soulignons bien évidemment le fait que les membres de l'administration publique ne tiennent pas du tout le même discours que les experts et analystes concernés, ou que les sociologues s'étant penchés sur la question, et ce en raison d'un positionnement liant leur liberté de parole. Ainsi, Étienne de Durand rappelle ce qu'est le travail d'un analyste en ministère : *« il doit faire des fiches, les demandes provenant*

⁶³ Entretien avec Monsieur Denis BAUCHARD (chercheur à l'IFRI), réalisé le 25 mars 2013.

⁶⁴ Christiane RESTIER-MELLERAY, « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *op. cit.*, pages 558-559.

de la hiérarchie sont fréquentes, donc il n'y a que très peu de temps laissé pour les lectures en profondeur »⁶⁵, soulignant ensuite l'apport d'un think tank comme l'IFRI à ces ministères :

« C'est ici que l'IFRI apporte quelque chose aux ministères : sa connaissance issue de lectures stratégiques ou techniques. Nous essayons également d'avoir des idées de manière prospective. Il est difficile de faire de la prospective dans les ministères, car la gestion se fait au quotidien, et les administrations sont myopes, je l'ai constaté par moi-même »⁶⁶. De même, un membre de l'équipe dirigeante de l'IFRI affirme que « la DAS est une sorte de « super cabinet » du ministre de la Défense, et ne fait pas d'analyse prospective contrairement à ce qu'elle pense. Elle s'appuie en partie sur les commandes passées auprès des analystes externes. Ceci est moins le cas pour le CAP qui est davantage prospectif. L'État n'a donc pas cette expertise en interne, et doit y recourir parfois »⁶⁷.

Le fait n'est en revanche pas interprété de la même manière par les acteurs de l'administration publique. Un ancien membre de la Direction de la Prospective renverse la tendance en affirmant, non pas que l'État dépend de l'expertise fournie par les think tanks, mais que « [l'État] a une fonction d'aide. Le budget dont nous disposons est destiné à les aider financièrement », et que « la DP voulait les faire travailler sur des sujets utiles », tout en reconnaissant le besoin de légitimité de l'État comme facteur important de la sollicitation d'expertise, et en soulignant le « recul », le « regard en profondeur » ainsi que « la dimension prospective à long terme » et « l'indépendance » dont disposent les think tanks de manière générale⁶⁸. Cette conception relativement paternaliste des relations État/think tanks⁶⁹ traduit également cette ambiguïté relationnelle. Le discours n'est pas le même du côté de Justin Vaïsse pourtant actuel directeur du CAPS :

« ces centres nous apportent le type d'informations que nous demandons, et que nous n'avons pas en ambassades, car leurs membres n'ont pas

⁶⁵ Entretien avec Monsieur Étienne de DURAND (chercheur à l'IFRI), réalisé le 16 mai 2013.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ L'auteur de cette remarque a souhaité garder l'anonymat.

⁶⁸ Entretien avec un ancien membre de la Direction de la Prospective du MAE, réalisé le 19 avril 2013.

⁶⁹ Qui est une conception courante au sein de l'administration publique en tant que structure et non pas chez l'acteur précité.

l'expérience de terrain et d'immersion complète des chercheurs des think tanks »⁷⁰.

Sans doute le positionnement préalable de chercheurs et de membres d'un think tanks oriente-t-il là aussi, dans une toute autre direction, le discours⁷¹. À ce stade de nos observations, une remarque pertinente consisterait à interroger les raisons de cette défiance étatique vis-à-vis des structures privées, en supposant que l'administration publique se montre prudente à apprécier la scientificité de ces structures de savoir qui lui sont externes, et guidées parfois à des logiques de survie financière.

À cette observation, force est d'opposer l'exemple du Centre d'Analyse et de Prévision et de l'évolution de ses relations avec les autres départements du Quai d'Orsay. Dans un article de 1982, et d'une actualité encore pertinente si l'on en juge par les propos de Madame Alliot-Marie lors de sa prise de fonction au Ministère des Affaires étrangères en 2010⁷², Samy Cohen retrace les premières années du CAP, et ses évolutions en fonction des personnalités l'ayant dirigé ainsi que de leurs relations avec les différents ministres des Affaires étrangères⁷³. Il serait vain de décrire période par période cette dense analyse de Samy Cohen, néanmoins, ses observations résonnent encore aujourd'hui. Créé en 1973, sous l'impulsion du ministre Michel Jobert, et ayant pour but de copier les structures d'analyse et de prospective américaines comme le *Planning Policy Staff* (PPS), le CAP résulte d'une volonté modernisatrice du Président Giscard d'Estaing, qui, « *désireux d'une politique plus atlantiste rapprochant la France des Etats-Unis, souhaitait également moderniser la réflexion stratégique* », souligne Dominique Moïsi⁷⁴. L'objectif était de créer une cellule souple (composée d'une vingtaine d'analystes), réactive et dynamique car dirigée par de « *jeunes chargés de mission s'inspirant des méthodes de travail de l'administration américaine, et proposant un renouvellement des méthodes d'analyse et de prévision des problèmes*

⁷⁰ Entretien avec Monsieur Justin VAISSE, directeur du CAPS, réalisé le 3 mai 2013.

⁷¹ Rappelons que Justin Vaïsse a une formation orientée vers la recherche en Histoire, et fut membre de la *Brookings Institution*, think tank américain basé à Washington, jusqu'à sa prise de fonction récente au Quai d'Orsay.

⁷² Michèle Alliot-Marie avait affirmé qu'elle comptait doter le Quai d'Orsay d'une capacité prospective efficiente dès sa prise de fonction... alors qu'une telle structure existait d'ors et déjà, le CAP, créé en 1973 : « *Diplomatie : le Quai d'Orsay cherche sa boule de cristal* », *Marianne*, disponible sur internet : http://www.marianne.net/Diplomatie-le-quai-d-Orsay-cherche-sa-boule-de-cristal_a202641.html, [Consulté le 04/03/13].

⁷³ Samy COHEN, « *Prospective et politique étrangère : le Centre d'analyse et de prévision du ministère des Relations extérieures* », *Revue française de science politique*, 32^e année, Numéro 6, 1982, pages 1055-1076.

⁷⁴ Entretien avec Monsieur Dominique MOÏSI (conseiller spécial à l'IFRI), réalisé le 3 avril 2013.

internationaux notamment dans leurs aspects stratégiques et économiques »⁷⁵, en l'occurrence Thierry de Montbrial, futur fondateur et directeur de l'IFRI, et Jean-Louis Gergorin. L'efficacité et l'utilité du CAP a ainsi varié en fonction des capacités de ses directeurs à se positionner en incontournables analystes stratégiques vis-à-vis des décideurs, ainsi qu'en fonction des tendances des différents ministres à utiliser ou non cette instance de réflexion prospective : « *la fonction du CAP change en fonction des ministres* », nous confirme un ancien membre de la DP⁷⁶. Mais c'est surtout l'identité du CAP qui pose problème et parfois le marginalise au sein du Quai d'Orsay. Tout d'abord, comme le souligne Justin Vaïsse, « *alors que les directions du MAE appliquent une ligne politique, le CAPS joue le rôle de poil à gratter, tient des positions différentes, et produit des recommandations concrètes* »⁷⁷. De plus, le CAPS est constitué de chercheurs et d'analystes externes à l'administration, et, bien que structure interne au Quai d'Orsay, elle demeure un corps étranger faisant parfois l'objet de méfiance, quand il n'est pas ignoré : « *le CAP fait face à un problème similaire à ceux de l'IFRI [être contrôlé par l'État, ou totalement ignoré par lui]. L'État ne s'intéresse pas toujours aux réflexions sur le long terme* » souligne Dominique Moïsi⁷⁸. Comme toute structure de savoir, le CAP doit faire face au double risque d'être ignoré ou instrumentalisé par les décideurs. Ainsi, il semblerait que ce soit la perspective de l'émergence d'un savoir externe indépendant et concurrent à celui de l'État qui stimule cette méfiance. « *Porteur de « l'intelligence collective » pour reprendre Clausewitz* »⁷⁹, « *détenteur historique du monopole de la capacité d'expertise légitime* »⁸⁰, garant d'un égalitarisme républicain de l'acquisition des connaissances, l'État français n'entretient des relations avec les instituts d'analyse ou d'expertise externes qu'à travers ces « structures mixtes », hybrides (car composées de personnalités internes et externes à la fonction publique) que sont le CAPS et dans une moindre mesure la DAS. Ces lieux mixtes sont les principaux points de rencontre entre la sollicitation d'expertise et le savoir spécialisé, comme nous le verrons par la suite. Cependant, le cas français ne revêt sa spécificité que lorsqu'on le compare au modèle états-

⁷⁵ Samy COHEN, « Prospective et politique étrangère : le Centre d'analyse et de prévision du ministère des Relations extérieures », *op. cit.*, page 1057.

⁷⁶ Entretien avec un ancien membre de la Direction de la Prospective du MAE, réalisé le 19 avril 2013.

⁷⁷ Entretien avec Monsieur Justin VAISSE, directeur du CAPS, réalisé le 3 mai 2013.

⁷⁸ Entretien avec Monsieur Dominique MOÏSI (conseiller spécial à l'IFRI), réalisé le 3 avril 2013.

⁷⁹ Entretien avec Monsieur Dominique DAVID (directeur exécutif de l'IFRI), réalisé le 11 avril 2013.

⁸⁰ Christiane RESTIER-MELLERAY, « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *op. cit.*, page 562.

unien, et lorsque l'on s'intéresse aux raisons du rejet français de cette greffe du « modèle think tank à l'américaine ».

2) État et corps intermédiaires : comparatif entre les modèles américain et français

La forme d'expertise à laquelle nous nous intéressons ici s'inspire, rappelons-le, d'un modèle importé des Etats-Unis, ou plus largement du monde anglo-saxon. Nous nous pencherons plus spécifiquement par la suite sur les techniques de définition et de représentation de ces « think tanks à la française » par leurs membres eux-mêmes, relevons toutefois dès maintenant, que la grande majorité des membres interrogés reconnaissent l'origine anglo-saxonne du concept, et en font, pour certains, la raison principale des difficultés d'un tel modèle d'expertise à se greffer sur le système politique français.

Il convient donc de remonter aux origines de la création des think tanks pour comprendre les enjeux soulevés par l'existence de ces structures, notamment en France. Stephen Boucher et Martine Royo désignent les crises (économiques, politiques, les conflits, etc...) comme facteur principal de la création des think tanks⁸¹. Identifiant cinq crises majeures, les deux auteurs ciblent les raisons ayant motivé la formation de ces centres : les premiers sont nés avant et pendant la Première guerre mondiale aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, et sont composés de chercheurs « *apolitiques, généralistes et d'inspiration universitaire. [...] Leur souci est de promouvoir l'intérêt général* »⁸². La Fondation Carnegie pour la paix, créée en 1910, en est un exemple ; la Seconde guerre mondiale voit l'apparition de think tanks supposés aider Washington à assumer la fin de l'isolationnisme de rigueur depuis la doctrine Monroe des années 1920, et les responsabilités de grande puissance héritées de la victoire de 1945. La RAND Corporation apparaît notamment dans ce contexte ; les chocs pétroliers de 1974 et 1979 déclenchent la troisième vague de création de think tanks, ceux-ci se positionnant de plus en plus sur des points de vue particuliers (ce sont les *advocacy tanks*)⁸³ ; enfin, la fin du modèle bipolaire, ainsi que la récente crise financière de 2007-2008, constituent les quatrième et cinquième vagues, les think tanks ayant désormais une fonction explicative. Ce bref panorama est également à mettre en perspective avec les origines premières de la création de ces centres, selon Dominique Moïsi :

⁸¹ Stephen BOUCHER, Martine ROYO, *Les Think Tanks, cerveaux de la guerre des idées*, op. cit., pages 55-62.

⁸² *Idem* page 56.

⁸³ *Id.* page 60.

« En 1919, le Congrès de Versailles, le développement de la philosophie wilsonienne, ainsi que l'idée de plus en plus répandue que la Première guerre mondiale est la conséquence de la pratique d'une diplomatie secrète, ont joué un rôle majeur dans le développement des premiers think tanks. On réalise alors qu'il est indispensable de créer, en parallèle, des centres de recherche et de débat qui permettent à la société civile d'être informée des enjeux internationaux »⁸⁴.

L'argument démocratique n'est donc pas à écarter, car c'est en réaction à l'absence de débat en politique étrangère notamment que les think tanks se seraient développés. Dès lors, ces derniers prétendraient jouer le rôle des « corps intermédiaires » dont Alexis de Tocqueville faisait un remède contre les dérives de la démocratie⁸⁵, et reprendraient également la fonction de garants de la démocratie tenue par les intellectuelles et la presse, toujours selon Tocqueville⁸⁶. Ces « corps intermédiaires » sont supposés être des agitateurs d'idées, des animateurs de débats, un lien entre l'État et la société civile afin d'éviter que le premier n'exerce une emprise sans partage sur le second. Ce modèle s'inscrit également dans une conception décentralisée de la pratique démocratique, observable aux Etats-Unis notamment. Il était donc relativement naturel que le phénomène « think tank » y naisse et s'y développe. Il n'en va bien évidemment pas de même pour le cas français. La spécificité de l'Hexagone réside tout d'abord dans la culture politique du pays, que nous avons précédemment évoquée. La tradition centraliste jacobine française est peu réceptive à l'intrusion de ces « corps intermédiaires » dans le débat politique :

« sur la question des think tanks français, je dirais qu'il s'agit de structures qui copient le modèle anglo-saxon, le problème étant que nous n'avons pas cette culture anglo-saxonne, cette culture permettant à une réflexion indépendante de se développer en étant en osmose avec l'administration »⁸⁷.

⁸⁴ Entretien avec Monsieur Dominique MOÏSI (conseiller spécial à l'IFRI), réalisé le 3 avril 2013. Bien qu'une telle analyse soit contestable, le discours de Dominique Moïsi est néanmoins révélateur de l'image dont souhaite se doter un centre comme l'IFRI. Il s'agit là d'un discours que l'on peut qualifier de performatif.

⁸⁵ Alexis de TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, Tome 2, Gallimard, Paris, 1992, pages 328-335.

⁸⁶ Cf Alexis de TOCQUEVILLE, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Gallimard, Paris, 2002, 378 pages.

⁸⁷ Entretien avec un ancien membre de la Direction de la Prospective du MAE, réalisé le 19 avril 2013.

Ceci semble expliquer notamment la faiblesse numérique des think tanks français ainsi que leur relative jeunesse. Ces derniers, tout comme les centres américains, se sont construits sur les crises internationales. L'IFRI, sur lequel nous nous penchons dans ce travail, date de 1979, soit presque soixante-dix ans après la naissance de la Fondation Carnegie aux Etats-Unis, et fait suite aux chocs pétroliers. Il résulte d'une volonté moderniste d'adaptation de la pensée stratégique française aux nouveaux enjeux internationaux, mais fait également preuve d'un mimétisme des pratiques américaines de la part de la nouvelle administration, arrivée au pouvoir avec Valéry Giscard D'Estaing⁸⁸. Il s'agit donc bel et bien d'une « greffe ». Cependant, nous en revenons toujours à la conception jacobine de l'administration publique française dès lors qu'il s'agit d'analyser les raisons et les circonstances de la création des think tanks internationalistes français. L'exemple de l'IFRI est, à ce titre, riche d'enseignements. L'Institut serait, en effet, issu de nombreux projets et « tests » effectués au sein de l'administration publique.

« L'IFRI est l'héritier du Centre d'Etude de Politique Etrangère (CEPE), créé dès 1935, mais dont le projet remonte à 1919. Il aurait dû d'ailleurs naître dès les années 1920 en même temps que le Council on Foreign Relations américain, ou la britannique Chatham House, qui sont tous deux les enfants du Congrès de Versailles. [...] Nous assistons en 1979 à une sorte de « coup d'Etat » de l'IFRI sur le CEPE. La création de l'Institut résulta de la fusion entre le Groupe d'Etude et de recherche sur les problèmes internationaux (GERPI) de Raymond Aron et le CEPE, devenu IFRI. L'IFRI a donc agrégé le GERPI », explique Dominique Moïsi⁸⁹.

Né d'anciennes structures académiques⁹⁰, l'IFRI a néanmoins été conçu dans les couloirs du Quai d'Orsay, par Thierry de Montbrial, alors co-directeur du tout jeune CAP. Il semble évident qu'une telle structure n'aurait pu voir le jour sans le soutien des personnalités

⁸⁸ Entretien avec Monsieur Dominique MOÏSI (conseiller spécial à l'IFRI), réalisé le 3 avril 2013.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ Le CEPE est un centre de réflexion fondé par plusieurs universités, l'Université de Paris, l'École libre des Sciences politiques, la Commission française de coordination des Hautes Études internationales, La Bibliothèque de Documentation internationale contemporaine, le Centre de Documentation social de l'École Normale Supérieure, et le Groupe d'études diplomatiques, Albert DEMANGEON, « Le Centre d'étude de politique étrangère », *Annales de Géographie*, Tome 45, Numéro 258, 1936, page 646.

politiques que le jeune directeur avait approchées⁹¹. Il paraît certes quelque peu excessif mais non totalement erroné d'affirmer qu'une telle structure de savoir, externe à l'administration publique, ne pouvait voir le jour loin du giron de l'État français.

À ce stade de notre réflexion sur les conditions de création et d'existence des think tanks internationalistes français, notons l'analyse originale menée par Catherine Fieschi et John Gaffney, lors de leurs observations du phénomène think tank en France. Les deux auteurs relèvent en effet une spécificité hexagonale, celle des cabinets ministériels qui selon eux relèvent du modèle think tank :

« The ministerial cabinets place great strain on our definition of think tanks in France. Yet to by-pass them would be to exclude from analysis a political institution – unique to France – that mimics what all think tanks yearn to be : that is, grouping of experts, ideologically committed, practically orientated, who offer advice to government ministers, often short-circuiting that of the ministry's civil servants, and who have great influence upon agenda-setting and policy elaboration »⁹².

Cette parenthèse nous confirme dans l'idée que la réflexion stratégique ne se développe jamais bien loin des sphères ministérielles, l'exemple de John Gaffney ainsi que celui de l'IFRI nous le montrent. Cependant, si le terme « porosité » semble s'imposer concernant les rapports entre État français et think tanks, ce concept ne revêt pas la même dimension en France qu'aux Etats-Unis. Denis Bauchard souligne ainsi ce phénomène :

« La deuxième raison illustrant l'absence de lien entre think tanks et Etat est, contrairement aux Etats-Unis, l'absence de va-et-vient entre l'administration publique et les think tanks. Aux Etats-Unis, ceux qui réfléchissent se voient confier des postes à responsabilité dans les administrations. A l'inverse, lorsque ceux-ci sont « évincés » des postes suite à la victoire électorale du

⁹¹ Citons pêle-mêle le premier ministre de l'époque Raymond Barre, le ministre des Affaires étrangères Louis de Guiringaud, ainsi que son successeur Jean François-Poncet...

⁹² « Les cabinets ministériels pèsent beaucoup sur notre définition des think tanks en France. Ainsi, ne pas les évoquer reviendrait à exclure de notre analyse une institution politique – unique en France – reproduisant ce que tout think tank aspire à être : c'est-à-dire un groupement d'experts, idéologiquement engagés, orientés vers la pratique, offrant des conseils aux ministres du gouvernement, court-circuitant bien souvent ceux des fonctionnaires du ministère, et ayant une grande influence sur l'ordre du jour et l'élaboration de la politique », Catherine FIESCHI, John GAFFNEY, « French think tanks in comparative perspective », in Diane STONE, Andrew DENHAM, *Think tank traditions. Policy research and the politics of ideas* », op. cit., page 110.

parti adverse, ils redeviennent bien souvent membres de think tanks. Ceci n'est pas possible en France. Par exemple, Philippe Moreau Defarges, membre de l'IFRI, travaillait auparavant au Quai d'Orsay, qu'il a quitté mais sans y revenir »⁹³.

Communément appelé « phénomène des *revolving doors* », ce va-et-vient entre think tanks et administration aux Etats-Unis illustre la porosité entre ces deux milieux. En France, ceux-ci ne s'interpénètrent pas, la porosité est très faible, les déplacements sont possibles, mais bien souvent à sens unique. Cette absence d'interpénétration reflète également la faiblesse des rapports entre experts/analystes et État, ainsi que l'absence d'un véritable dialogue, d'où émergerait une conception sans cesse renouvelée de la politique étrangère française.

Ainsi, tributaire d'une culture politique traditionnellement méfiante vis-à-vis des structures de savoir indépendantes, la France ne bénéficie que de très peu d'instituts de réflexion stratégique en dehors de son administration publique. Détenteur du savoir collectif, l'État centraliste jacobin français ne réagit que très peu à la greffe du « modèle think tank » américain. Désireux de garder la main sur la production de connaissance, ainsi que sur les débats entourant l'élaboration de ses politiques publiques, il ne perçoit pas l'utilité sociale de savants indépendants, ce qui le conduit à utiliser ces derniers en temps de crise de manière bien souvent irrationnelle et consumériste.

C/ Une conception « *décisionniste* » des rapports entre État et expertise externe ?

1) Une forme d'*advocacy* à la française

Au regard des observations précédemment menées et de leurs résultats, une question émerge : pour quelle raison l'État français ferait-il appel aux experts, et en l'occurrence, dans notre cas d'étude, aux think tanks ? En effet, sans s'enfermer dans une lecture *path dependent*, force est de constater que l'héritage politico-historique n'engage pas à un usage fréquent et

⁹³ Entretien avec Monsieur Denis BAUCHARD (chercheur à l'IFRI), réalisé le 25 mars 2013.

réfléchi des experts et analystes externes en général. De même, la sous-évaluation de l'utilité sociale, voire démocratique, des structures d'expertise ou d'analyse externes, laisse soupçonner une totale ignorance, voire un mépris, pour cette sphère de la part de l'État français. Et pourtant, l'observation empirique montre une utilisation de ces centres d'analyse par l'administration publique. Tâchons d'en expliquer les ressorts.

Christiane Restier-Melleray pose en toile de fond de ces relations, le postulat d'une forme « d'*advocacy* à la française ». Revenons sur ce terme. Comme l'auteur l'indique, le terme « d'*advocacy* » n'existe pas dans le vocabulaire français du recours à l'expertise, alors qu'il est fréquemment employé aux Etats-Unis. Ce terme semble néanmoins désigner une même réalité, celle des experts. Dans la conception anglo-saxonne, l'*advocacy* désigne le recours à des savants spécialisés, disposant d'un savoir technique spécifique, et utilisé par l'État, c'est-à-dire appelés à porter un avis sur une politique publique, afin de la valider la plupart du temps, et ainsi la légitimer, notamment aux yeux de l'opinion publique. Véritable contre-pouvoir, instrument de préservation de la démocratie américaine, l'*advocate* milite pour ou contre une ligne politique, une réforme. Cela ne constitue pas l'intégralité de son action, mais en revêt un aspect important. À ce titre, Guy Benveniste soutiendra que « *les responsables politiques ne peuvent avoir recours à l'expertise que dans la mesure où celle-ci est partisane. Tel est le postulat de départ* »⁹⁴.

En France, ces rapports revêtent une toute autre dimension. Les procédures de recours aux experts sont moins transparentes et moins démocratiques :

*« nombre de conseils sont sollicités auprès de conseillers plus ou moins officieux »*⁹⁵ et *« la décision publique est généralement arrêtée dans des conditions de non-visibilité et dans un contexte qui n'engendre pas des procédures d'expertise parce que, dans le cadre de la stricte tradition technocratique, c'est l'État qui historiquement et fondamentalement détient le monopole de la capacité d'expertise légitime »*⁹⁶. Les experts et analystes concernés le concèdent eux-mêmes : *« Régulièrement, ces avis prennent la forme de déjeuners privés. J'ai à ce titre, personnellement rencontré à peu près*

⁹⁴ Guy BENVENISTE, *The politics of expertise*, Croom Helm, Londres, 1973, page 204.

⁹⁵ Christiane RESTIER-MELLERAY, « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *op. cit.*, page 559.

⁹⁶ *Id.* page 362.

tous les ministres des Affaires étrangères de ces dernières années. Il s'agit dans ce cas-là de relations interpersonnelles contournant presque l'IFRI », indique Dominique Moïsi⁹⁷.

Néanmoins, l'utilisation de l'expertise revêt également une forme d'*advocacy* pour Restier-Melleray, car bien que résultant d'une procédure manquant de transparence, l'avis émis demeure une ressource politique pour l'État, brandie en cas de contestation de la pertinence, ou de l'efficacité des politiques menées. Ce postulat théorique à l'esprit, interrogeons les acteurs de cette relation et confrontons leurs discours. Au cours des différents entretiens menés, il fut demandé aux différents membres de think tanks, de donner leur avis sur l'objectif supposé des rapports, notes et avis publiés à destination de l'administration publique. Hormis la prudence de certaines réponses, certains traits communs ressortent néanmoins. Ainsi, un membre de l'équipe de recherche de l'IFRI avance prudemment :

*« nous répondons à la demande d'un client. Il faut toutefois bien distinguer les programmes de recherche et les réponses à des appels d'offre. Ces dernières sont une réponse à la demande d'un client »*⁹⁸ ; et de poursuivre : *« Lorsque nous répondons à des appels d'offre de la DAS, nous avons des contraintes, il y a des rapports intermédiaires à effectuer, nous avons davantage de pression [...] Il conviendrait de demander à la DAS le but de ces études »*⁹⁹. Denis Bauchard rajoute quant à lui : *« Nous répondons à un cahier des charges précis, et nous répondons à des objectifs définis »*¹⁰⁰.

Nous en déduisons que les rapports commandés par les diverses structures de l'administration publique, ou en tout cas par la DAS, et donc par extension par le Ministère de la Défense, demeurent très encadrés et résultent de demandes très ciblées, voire dans une certaine mesure (et nous avançons prudemment cet argument difficile à vérifier) orientées. À la même question, Dominique Moïsi renchérit : *« Dans le cas de l'Etat, les rapports servent à faciliter sa réflexion. Va-t-il utiliser cette note ? L'Etat s'en sert pour dire « qu'il est au*

⁹⁷ Entretien avec Monsieur Dominique MOÏSI (conseiller spécial à l'IFRI), réalisé le 3 avril 2013.

⁹⁸ Entretien avec un membre de l'équipe de recherche de l'IFRI, souhaitant garder l'anonymat, réalisé le 26 mars 2013.

⁹⁹ *Ibid.* La question ayant motivée cette dernière réponse était : *« Dans ce cas, quel est l'objectif de ces rapports, s'ils sont si encadrés par la DAS ? »*.

¹⁰⁰ Entretien avec Monsieur Denis BAUCHARD (chercheur à l'IFRI), réalisé le 25 mars 2013.

*courant des enjeux », cela fait partie du jeu »*¹⁰¹. Un complément d'information est également apporté par Marc Hecker, rédacteur adjoint de *Politique étrangère* (la revue de l'IFRI) :

*« Pour chaque étude, un résumé de quatre pages nous est demandé. Après cela, qui lit ces études ? On a parfois l'impression qu'elles ne vont pas au-delà du « pilote » ou du comité de pilotage ; on sent parfois un manque d'intérêt. L'impact est de toute manière restreint »*¹⁰².

L'avis de l'expert, l'analyse du chercheur *policy oriented*, serait donc bien une ressource politique potentielle, conservée en prévision de « crise de légitimité » ou au moins de contestation ouverte de la politique menée. Certes, ne généralisons pas, beaucoup de demandes résultent d'un authentique besoin d'informations de terrain, et sollicitent un savoir d'expert susceptible d'apporter une véritable plus-value pour les structures d'analyse administratives :

*« ces centres offrent une expertise tournée vers l'action. La raison de nos sollicitations est simple : ces centres nous apportent le type d'informations que nous demandons, et que nous n'avons pas en ambassades, car leurs membres n'ont pas l'expérience de terrain et d'immersion complète des chercheurs des think tanks. Les savoirs universitaires ne sont pas très opérationnels, alors nous souhaitons un savoir entre les deux : entre les données de terrain concrètes et le savoir académique »*¹⁰³.

Il convient évidemment de différencier ici la pratique et le discours affiché. À ce titre, celui tenu par un ancien membre de la DP est assez révélateur de cette ambiguïté relationnelle entre think tanks et État. À la question « *De manière générale, qu'attendez-vous de l'expertise fournie par ces think tanks ?* », cet acteur répond :

« On cherche un regard en profondeur, et un certain recul. [...] La deuxième attente est celle de la dimension prospective à long terme pour mieux comprendre les événements. On attend cela du CAPS comme des think tanks. Ces derniers disposent de réseaux d'experts et de réseaux internationaux (via

¹⁰¹ Entretien avec Monsieur Dominique MOÏSI (conseiller spécial à l'IFRI), réalisé le 3 avril 2013.

¹⁰² Entretien avec Monsieur Marc HECKER (chercheur à l'IFRI), réalisé le 17 avril 2013.

¹⁰³ Entretien avec Monsieur Justin VAISSE, directeur du CAPS, réalisé le 3 mai 2013.

leurs conférences et leurs séminaires). Leur rôle est de donner des idées, d'élaborer des propositions, de fournir des analyses » ; sur le rôle des think tanks en France : « Les think tanks ont une indépendance. Ils peuvent produire une analyse et une expertise indépendantes. Ils ont également un important rôle de prospective et de recommandation. C'est une forme d'expertise consultée (par les médias notamment). C'est un lieu de production d'expertise, qui prend du champ par rapport aux politiques officielles. Ils ont pour rôle de battre en brèche les idées reçues, et sont à mi-chemin entre l'universitaire, les médias, et l'administration publique » ; et sur les raisons ayant amené la DP à travailler avec ces think tanks : « Le think tank a pour rôle d'apporter un éclairage externe, de donner une légitimité externe à ce que l'on fait, car ils sont libres de parler »¹⁰⁴.

Toutefois, en filigrane des réponses, le discours officiel craquelle, et quelques indices émergent. L'affirmation « *C'est une forme d'expertise consultée (par les médias notamment)* » est riche d'enseignement. Ce qu'il en ressort rejoint le postulat de Christiane Restier-Melleray : ce serait en fonction de leur « popularité », de leur respectabilité, et des relais que les think tanks trouveraient auprès de quelques médias et de l'opinion publique (ce qui est loin d'être vérifiée comme nous le verrons ultérieurement), que ces centres seraient consultés. La fonction légitimante est à lire entre les lignes, semble-t-il. De même, le discours éclate lors de la réponse : « *Le think tank a pour rôle d'apporter un éclairage externe, de donner une légitimité externe à ce que l'on fait, car ils sont libres de parler* ». La fonction légitimante est ici revendiquée, et nos observations préalables se voient en partie confirmées. Ceci rejoint notamment les analyses fournies par Dominique Moïsi. Le conseiller spécial de l'IFRI identifie deux cas de figure, deux objectifs, motivant le recours aux think tanks internationalistes privés par l'État français :

« Les décideurs entendent consulter des personnalités ayant une réputation de bons conseillers, ou bien des public opinion makers, comme c'est mon cas. Il n'est pas rare, dans ce dernier cas, que le décideur essaie d'influencer la

¹⁰⁴ Entretien avec un ancien membre de la Direction de la Prospective du MAE, réalisé le 19 avril 2013.

vision de ce public opinion maker. C'est une situation que j'ai personnellement rencontrée »¹⁰⁵.

Ce premier exemple renvoie davantage à l'usage de l'expertise externe par l'État français de manière générale car il s'agit de consultations d'individualités. Cependant, cela rejoint la fonction légitimante identifiée dans les discours du membre de la DP : les experts seraient un relais indirect, détourné, de relégitimation auprès de l'opinion publique. Le second cas de figure comporte une dimension transnationale :

« lorsque [l'État] doit faire face à une crise de légitimité au niveau international. Ce fut le cas avec l'arrivée du Parti socialiste au pouvoir en 1981. Cette période fit office de véritable accélérateur pour l'IFRI. L'IFRI est créé sous Giscard d'Estaing mais celui-ci s'en soucie peu. Les années de gloire de l'institut sont les années 1980. Hubert Védrine, faisant partie de la nouvelle équipe arrivée avec Mitterrand, entend utiliser l'IFRI pour rassurer les Etats-Unis, après l'accession au pouvoir d'une partie de gauche socialiste. Un des grands moments de ce recours à l'IFRI fut la rencontre entre les généraux américains et français, dans un cadre IFRI, à Versailles, lorsque les premiers ont voulu vendre à la France leur projet de défense « Guerre des Etoiles ». Nous sommes ici face à un cas typique d'un pouvoir cherchant à se légitimer via un centre de réflexion bénéficiant de fonds américains »¹⁰⁶.

Cet exemple renvoie à une conception assez anglo-saxonne du rôle des think tanks, et développée relativement tard en France, à savoir celle du dialogue transnational entre États. Renvoyant notamment à une dimension fondamentale du modèle des « communautés épistémiques » développé par Peter Haas¹⁰⁷, les think tanks rempliraient la fonction de relais d'idées, et joueraient un rôle non négligeable dans la diplomatie culturelle française. Les idées françaises en matière de politique étrangère, de conception des relations internationales et de pensée stratégique trouveraient dans ces centres de véritables *advocates*. Quoiqu'il en soit, il s'agit ici également d'une fonction légitimante, Christiane Restier-Melleray relevant quant à

¹⁰⁵ Entretien avec Monsieur Dominique MOÏSI (conseiller spécial à l'IFRI), réalisé le 3 avril 2013.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Cf Peter HAAS, « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination », *op. cit.*, pages 1-35.

elle le discours de François Mitterrand à Djakarta le 17 septembre 1986, invoquant le recours à des experts internationaux (ici néo-zélandais), participant également à la légitimation des expériences nucléaires françaises à Mururoa (Polynésie Française). Il n'est ainsi pas anodin que les « grandes heures » d'un think tank comme l'IFRI, financé par des subventions de la fondation américaine Ford, datent des « années Mitterrand » coïncidant avec la volonté d'un gouvernement socialiste de rassurer leurs homologues outre-atlantique, en pleine Guerre froide. Il s'agirait bien, en définitive, d'une forme d'*advocacy* à la française, car ce ne sont pas les experts qui se prononcent pour ou contre une politique menée, mais l'État qui recourt à leurs avis pour valider celle-ci. Christiane Restier-Melleray souligne : « *Les experts sont un mal nécessaire (« il en faut des experts »), mais ils sont parfois bien utiles à l'homme politique et nous serions tentés de dire qu'ils lui servent de parapluies, voire de bouc-émissaires* »¹⁰⁸. Alternant entre ces deux fonctions, les experts, et les think tanks plus spécifiquement, fournissent ainsi de véritables informations de terrain, valorisées par l'État mais n'ayant que peu d'impact sur une éventuelle réorientation des politiques conduites. Les informations fournies sont demandées, mais il semblerait que les analyses internes à l'administration publiques soient déjà forgées, les avis déjà plus ou moins tranchés, et que ce savoir ne servirait qu'à légitimer les politiques publiques *a posteriori*. Certes, il s'agit là d'une information à nuancer, mais ces dernières observations semblent confirmées par l'analyse des usages irrationnels et consuméristes de l'expertise externe au sens large par les pouvoirs publics français.

2) L'utilisation ponctuelle et « consumériste » des experts par l'État français, en situation de crise

Dans son célèbre article de 1992, Peter Haas décrypte le recours aux communautés épistémiques et la sollicitation de leur expertise. Un des facteurs principaux motivant ce recours est, pour lui, l'incertitude à laquelle doivent faire face les décideurs politiques :

« The causal logic of epistemic policy coordination is simple. The major dynamics are uncertainty, interpretation, and institutionalization. [...] Among the factors that have contributed to the uncertainties faced by decision makers

¹⁰⁸ Christiane RESTIER-MELLERAY, « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *op. cit.*, page 569.

are the increasingly complex and technical nature of the ever-widening range of issues considered on the international agenda [...] Decision makers do not always recognize that their understanding of complex issues and linkages is limited, and it often takes a crisis or shock to overcome institutional inertia and habit and spur them to seek help from an epistemic community »¹⁰⁹.

Prolongeant le postulat de Haas, et le transposant au cas des conditions de la sollicitation d'expertise France, il convient d'observer si nos précédentes analyses se vérifient. Comme nous l'avons déjà évoqué, les incertitudes diplomatiques françaises lors du déclenchement des révolutions populaires ayant parcouru une partie du Moyen-Orient ont entraîné un certain nombre d'interrogations sur la capacité réflexive et analytique interne à l'administration publique française, tout en déclenchant un débat, inabouti et ayant rapidement tourné court, autour de l'usage de l'expertise en politique étrangère en France¹¹⁰. L'année 2011 offre donc un exemple de situation d'incertitude, ainsi qu'un terrain propice à l'étude des sollicitations d'expertise en période de crise. Nous ne retracerons pas ici le déroulé exact des déclenchements de ces révolutions, nous nous contenterons cependant de rappeler l'impact que ces révolutions ont eu sur l'appréciation et l'adhésion de la société civile à la politique étrangère menée par le gouvernement français à l'époque. Outre l'imprévisibilité de ces soulèvements et l'incapacité des gouvernements occidentaux à anticiper ces changements, ni même à identifier les acteurs de ces changements, c'est davantage leur occurrence peu de temps après les coups d'éclat des liens diplomatiques réactivés entre la France et les gouvernements de Zine el Abidine Ben Ali, Hosni Moubarak, Bachar Al Assad, et Mouammar Kadhafi, dans le cadre du projet d'Union pour la Méditerranée, ainsi que les

¹⁰⁹ « La logique causale de la coordination politique épistémique est simple. Les principales dynamiques sont l'incertitude, l'interprétation et l'institutionnalisation. [...] Les facteurs ayant favorisé l'incertitude à laquelle font face les décideurs sont la complexité croissante et la nature technique d'un éventail toujours plus large de problèmes relatifs à l'agenda international [...] Les décideurs ne reconnaissent pas toujours leurs limites à comprendre les problèmes complexes et leurs liaisons, et il faut souvent l'occurrence d'une crise ou d'un choc pour vaincre l'inertie institutionnelle et les inciter à chercher l'aide d'une communauté épistémique », Peter HAAS, « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination », *op. cit.*, pages 3, 12 et 14.

¹¹⁰ Il nous est impossible de retracer avec précision en quelques lignes seulement les propositions et les changements de cap proposés par divers auteurs et/ou acteurs ayant réfléchi à la question. Qu'il nous soit néanmoins permis d'indiquer les pistes de réflexion lancées par Nicolas Tenzer, dans deux rapports, pourtant consultés par les pouvoirs publics : Nicolas TENZER, *L'expertise internationale au cœur de la diplomatie et de la coopération du XXI^e siècle*, Rapport non publié, Juillet 2008, 430 pages ; et Jacques LANXADE, Nicolas TENZER, *Organiser la politique européenne et internationale de la France*, La Documentation française, Paris, 2002, 221 pages.

premières hésitations et erreurs de communication au début de l'année 2011, qui ont fragilisé la position du gouvernement français auprès de la société civile en matière de politique étrangère. Le recours aux experts devait donc revêtir le double enjeu que nous avons précédemment évoqué : acquérir de l'information de terrain auprès d'acteurs s'étant immergés par le passé dans les sociétés des pays en question¹¹¹, et bénéficiant de ce fait d'une véritable « expertise de terrain », d'un savoir empiriquement vérifiable, d'une part ; se mouvoir médiatiquement en recourant aux services d'experts reconnus par la société civile.

Cela renvoie notamment à l'analyse effectuée par Lucile Desmoulins, dans le cadre d'un dossier de 2009 consacré aux think tanks par la revue *Quaderni*, et insistant notamment sur le phénomène de « labellisation » dont sont l'objet ces centres par les médias entre autres :

« Flou dans sa définition, le concept de think tank se prête à des jeux de représentation et opérationnalise des enjeux d'instrumentalisation. [...] Des connotations principalement laudatives sont associées aux think tanks par la plupart des acteurs du processus décisionnel et des médias. Dans la presse, l'expression anglaise est conservée et parfois traduite. Elle est flatteuse en vertu de la prime réservée aux anglicismes. [...] Incarnation d'une forme d'excellence de la pensée, les think tanks sont aussi perçus comme des acteurs incontestablement influents sur la scène politique. [...] Leurs travaux seraient largement diffusés, lus avec attention et considérés avec le plus grand respect. [...] Les journalistes ont bel et bien joué un rôle-clé dans l'effet de labellisation des think tanks. Les think tanks apparaissent dans la presse française sur le mode de l'interview d'experts ou du style indirect, c'est-à-dire de la parole d'experts insérée à titre de caution scientifique, à l'intérieur de textes rédigés par des journalistes. Les interviews de chercheurs sont devenues la caution scientifique des médias, la béquille des journalistes. Les think tanks sont des sources de prédilection pour des journalistes sommés de produire des analyses sur un large panel de sujets inégalement maîtrisés »¹¹².

¹¹¹ « Ces centres nous apportent le type d'informations que nous demandons, et que nous n'avons pas en ambassades, car leurs membres n'ont pas l'expérience de terrain et d'immersion complète des chercheurs des think tanks », Entretien avec Monsieur Justin VAISSE, directeur du CAPS, réalisé le 3 mai 2013.

¹¹² Lucile DESMOULINS, « Profits symboliques et identités : les think tanks entre affirmation et dénégation », *Quaderni*, Numéro 70, Automne 2009, pages 14-15.

Ce paragraphe illustre en partie les raisons susceptibles d'amener l'État à recourir aux conseils d'analystes disposant d'un « *corpus de connaissances valorisées par la société* »¹¹³, et donc de faire le choix d'un appel médiatisé aux « *stars de la pensée* »¹¹⁴ : sans procéder ici à une quelconque évaluation des propos, discours et théories de ces analystes médiatisés, il existe bel et bien une raison motivant l'État à faire ouvertement appel à Gilles Kepel, à Olivier Roy, ou même Mathieu Guidère et non à un chercheur issu d'un des quatre principaux think tanks français. Cela s'est vérifié lors de la des manœuvres de réponse à la crise provoquée par la gestion diplomatique des « printemps arabes ». L'apogée de l'utilisation de ces « *stars de la pensée* » fut le recours aux services et à l'intermédiaire de Bernard-Henri Lévy comme paravent diplomatique public en Libye, ayant provoqué certains remous dans le monde de la diplomatie lorsque le philosophe annonça la reconnaissance officielle française des rebelles libyens en mars 2011, sur le perron de l'Élysée devant de nombreux journalistes, alors que le ministre des Affaires étrangères Alain Juppé, alors à Bruxelles, n'était pas au courant¹¹⁵.

Si les manœuvres médiatiquement exposées de l'État sont riches d'enseignements, celles se déroulant « en coulisse » le sont davantage. Qu'en est-il du recours aux experts et analystes en dehors de la scène médiatique ? Les sollicitations de rapports et de notes ont-elles connus un véritable tournant lors de ce choc diplomatique ? La réponse est bien évidemment à nuancer et les acteurs de terrain nous en fournissent quelques éléments :

*« Certaines études sur les printemps arabes furent demandées par les entreprises. En revanche, sur ce sujet, aucune étude spécifique ne fut demandée ni par le MAEE, ni par le Ministère de la Défense [...] nous n'avons pas eu tellement de demandes de la part de l'État »*¹¹⁶, souligne Denis Bauchard.

¹¹³ Peter HAAS, « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination », *op. cit.*, page 16.

¹¹⁴ Christiane RESTIER-MELLERAY, « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *op. cit.*, page 585.

¹¹⁵ Sophie MEUNIER, « La politique étrangère de Nicolas Sarkozy : rupture de fond ou de style ? », *op. cit.*, page 138.

¹¹⁶ Entretien avec Monsieur Denis BAUCHARD (chercheur à l'IFRI), réalisé le 25 mars 2013.

Un membre de l'équipe de recherche de l'IFRI nous renseigne sur la faiblesse de l'impact des « printemps arabes » sur une éventuelle recrudescence du recours à l'expertise privée :

« les « printemps arabes » ont été une situation particulière. L'Etat désirait connaître la nouvelle donne en matière économique, désirant sécuriser ses intérêts et comprendre le nouveau paysage. Cependant il n'y a pas eu de pic de sollicitation d'expertise, et les demandes dans ce contexte ne se sont pas faites au détriment des autres études. Il n'y a pas eu d'augmentation de la demande d'expertise, et cela m'a frappé. Les consultations (NDLR : rencontres entre un analyste et un membre de l'administration publique) ont augmenté car l'Etat désirait connaître les nouveaux acteurs du champ politique de ces pays [...] Il n'y a pas eu de recrudescence de la demande d'expertise. Néanmoins, cette absence relative d'augmentation de la sollicitation d'expertise m'étonne et je la regrette, car l'Etat aurait pu solliciter d'avantage les centres »¹¹⁷. Un dernier élément de réponse est apporté par Dominique Moïsi : « Il existe deux cas de figures majeurs où le pouvoir est poussé à s'intéresser aux think tanks. [...] Le second cas de figure est celui des crises. Le déclenchement des « printemps arabes » en est un exemple. J'ai passé des heures à dialoguer avec le Premier ministre. [...] Régulièrement, ces avis prennent la forme de déjeuners privés. J'ai à ce titre, personnellement rencontré à peu près tous les ministres des Affaires étrangères de ces dernières années. Il s'agit dans ce cas-là de relations interpersonnelles contournant presque l'IFRI »¹¹⁸.

Ainsi, les commandes de notes et de rapports ne semblent pas avoir tellement augmenté. L'année 2011 semble avoir été caractérisée par « une réorientation de la demande de recherche sur de nouveaux sujets »¹¹⁹, mais non par une prise de conscience de l'utilité sociale et diplomatique de la recherche *policy oriented* externe à l'administration publique. Les consultations ponctuelles, les déjeuners privés, et autres rapports informels et interpersonnels ont augmenté, mais la recherche plus « approfondie » n'a pas été sollicitée,

¹¹⁷ Entretien avec un membre de l'équipe de recherche de l'IFRI désirant garder l'anonymat, réalisé le 22 avril 2013.

¹¹⁸ Entretien avec Monsieur Dominique MOÏSI (conseiller spécial à l'IFRI), réalisé le 3 avril 2013.

¹¹⁹ Entretien avec Monsieur Justin VAISSE, directeur du CAPS, réalisé le 3 mai 2013.

renvoyant à ce que Nicolas Bronard (DAS) appelait les « *logiques d'opportunité* » caractérisant ces sollicitations et témoignant d'une vision étatique à court terme ainsi que d'un certain « *consuérisme* »¹²⁰. L'usage de l'expertise est ici caractérisé par la réactivité, un besoin ponctuel en temps de crise, témoignant certes d'un authentique besoin d'informations de terrain¹²¹, mais représentant un outil efficace de relégitimation en période de crise.

Au terme de ce premier point analytique sur la relation entre État français et think tanks internationalistes privés, plusieurs constats ressortent avec force. Si la politique étrangère constitue une politique publique bien particulière en raison de l'implication d'enjeux internationaux, les difficultés qu'éprouvent les décideurs politiques à la penser et à la planifier semblent favoriser en théorie le recours, en situation d'incertitude, aux détenteurs d'un savoir technique spécialisé. Pourtant, la conception réaliste (au sens de l'école théorique réaliste en Relations internationales) que les décideurs politiques au sens large ont de la politique étrangère freine considérablement ce recours : dans l'imaginaire collectif des décideurs, la politique étrangère demeure une « haute politique », non sujette à débat, ni à une évaluation rigoureuse, et suscitant un intérêt certes croissant mais encore limité de la société civile (hors médias et professionnels de ce domaine). Il s'agit encore pour l'essentiel d'un domaine non partagé, monopolisé par l'Élysée et Matignon bien souvent (l'exemple du mandat de Nicolas Sarkozy le démontre, malgré le regain de vigueur du Quai d'Orsay sous le ministère d'Alain Juppé). Néanmoins, la spécificité française demeure sa culture politique, son héritage politico-historique : le centralisme jacobin, la méfiance de l'État vis-à-vis des structures de savoirs indépendantes, la conception de son rôle comme détenteur de la pensée collective, détenant un véritable « *monopole de l'expertise légitime* », et le caractère « *décisionniste* » de son recours à l'expertise externe, expliquent les difficultés des think tanks à jouer le rôle de corps intermédiaires tocquevilliens, comme c'est le cas aux États-Unis : la greffe du « modèle think tank » à l'américaine en France peine à prendre. Cela entraîne

¹²⁰ Entretien avec Monsieur Nicolas BRONARD (sous-directeur adjoint en charge de la prospective de la DAS), réalisé le 19 avril 2013.

¹²¹ Entendons-nous bien, l'État reconnaît bien évidemment l'utilité professionnelle des think tanks, ainsi que leur capacité à fournir des informations d'une scientificité et d'une pertinence véritables. Cependant, la ponctualité avec laquelle l'administration publique recourt aux avis des analystes de ces centres renvoie à l'image de « *réservoir d'expertise* » (Justin Vaïsse) que constituerait pour elle les think tanks. La métaphore du « *réservoir* » est confirmée par Etienne de Durand : « *L'Etat veut maintenir une expertise externe vivante au cas où, même s'il en a rarement besoin* ». Entretien avec Monsieur Étienne de DURAND (chercheur à l'IFRI), réalisé le 16 mai 2013.

également une absence relative de porosité entre ces deux milieux que sont l'administration publique et les think tanks, malgré l'exception notable de quelques individualités, positionnées sur les deux champs (et dont Thierry de Montbrial constitue l'exemple français le plus notable). Il y a tout de même un besoin d'informations brutes, que l'État reconnaît sans toutefois parvenir à l'exprimer¹²². Il en résulte un recours aux think tanks partiel, ponctuel (lors des crises), parfois consumériste (dans un but d'*advocacy*) et publicitaire (comme le montre l'appel médiatisé aux stars de la pensée). Toutefois, ne tombons dans un excès qui consisterait à diaboliser une administration française manipulatrice, et freinant ce recours aux experts. Il convient également d'insister sur un autre facteur expliquant la faiblesse (quantitative et qualitative) des relations entre État et think tanks internationalistes privés, et découlant directement de la « non-prise » de la greffe du « modèle think tank » en France, celui des difficultés de ces derniers à se positionner dans le domaine de l'expertise en Relations internationales (difficultés relativement peu rencontrées par les « *stars de la pensée* », pour beaucoup multi-positionnées), et à définir leur identité et leur rôle dans ce domaine en France.

¹²² Entretien avec Monsieur Étienne de DURAND (chercheur à l'IFRI), réalisé le 16 mai 2013.

DEUXIÈME PARTIE

—

LE DIFFICILE POSITIONNEMENT DES THINK TANKS INTERNATIONALISTES FRANÇAIS : TENSION IDENTITAIRE ET CONCEPTION DU RÔLE SOCIAL

Nous nous sommes préalablement penchés sur la question des relations entre État français et think tanks internationalistes privés sous le prisme de la conception étatique de la politique étrangère française, de sa conception et de son élaboration, des débats l’entourant et de son évaluation, ainsi (et surtout) que du recours à l’expertise externe privée en situation d’incertitude. Néanmoins, cette analyse a pour vocation d’être mise en relation avec la vision que l’autre acteur de cette interaction a de cette dernière, autrement dit les think tanks. Ou plutôt devrait-on dire « les membres des think tanks », car il serait vain, comme nous sommes sur le point de le démontrer, de réifier cet objet d’étude en un ensemble homogène, un acteur unitaire se mouvant comme un seul homme. Comme toute structure collective, l’objet « think tank » est aussi peu unitaire que l’État lui-même, et est composé d’une multitude d’individualités, en interaction les unes avec les autres, contribuant à faire du think tank une structure en constante évolution. Certes, les discours officiels tenus par les membres des think tanks, et en particulier leurs directions, tendent à être construits de manière homogène et pérenne. Il convient de dépasser ce niveau d’analyse : pour comprendre le fonctionnement et la trajectoire d’un think tank, il faut en pénétrer la structure. La thèse que nous défendons ici consiste à souligner les difficultés de positionnement des think tanks internationalistes dans leur relation avec l’État français, comme autre facteur principal expliquant la faiblesse des relations entre ces deux acteurs. Pour comprendre ces difficultés il convient notamment d’analyser les divers positionnements des membres des think tanks : équipe de recherche, et direction confondues.

Tout d'abord qu'est ce que le positionnement ? Hérité du concept bourdieusien de « *champ* »¹²³, nous entendons ici par « positionnement » « *la position occupée dans la structure sociale (en utilisant l'activité professionnelle exercée comme un indicateur, parmi d'autres possibles, de cette position)* »¹²⁴. Nous utiliserons ici le critère de l'emploi comme principal indicateur de positionnement, ce critère étant, pour nous, le plus aisément quantifiable. Dans notre étude, nous retiendrons donc comme critère de positionnement l'occupation d'un poste, d'une fonction, d'un contrat, entraînant par la suite l'accumulation d'un capital symbolique (réputation, réseau, légitimité à traiter un sujet, visibilité sur le marché) ou non (budgets, contrats, subventions, financements privés, même s'il convient de noter l'extrême imbrication entre ces deux capitaux, la détention de l'un entraînant bien souvent l'obtention de l'autre et vice-versa)¹²⁵. La question de l'identité de ces acteurs est également facteur de positionnement. La conception que l'acteur a lui-même de sa propre identité conditionne notamment sa capacité à se positionner et, à terme, les représentations que les « autres » se font de cette identité, résultant donc d'une intersubjectivité, comme nous essaierons de le démontrer¹²⁶.

C'est cette perspective constructiviste qui nous amène à interroger cette « autodéfinition identitaire » à laquelle nous avons soumis les membres des think tanks ayant accepté de nous recevoir. Il en résulte plusieurs observations que nous détaillerons : une tension identitaire indéniable se dégage des réponses fournies par les acteurs interrogés, entraînant par extension, un flou définitionnel du rôle à tenir par ces structures de savoir

¹²³ Il serait futile et prétentieux de vouloir résumer en si peu d'espace, et en si peu de temps, un concept aussi travaillé et sujet à débat que celui de « *champ* » bourdieusien. Laissons pourtant Jacques Lagroye et Luc Boltanski synthétiser les dimensions de ce concept nous intéressant ici : « *Le champ doit d'abord être pensé comme un ensemble de rapports de force entre des agents engagés dans ces activités et s'efforçant d'acquérir les biens qu'elles procurent. [...] Chaque champ peut ainsi être envisagé comme structuré par les luttes qui opposent des unités, en compétition pour des « enjeux » et des biens rares, et susceptibles d'engager dans cette compétition des ressources particulières ou « espèces de capital »* », Jacques LAGROYE, *Sociologie politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris, 2006, page 202 ; « *On sait, en effet, qu'un champ social peut être défini comme un ensemble structuré et doté à ce titre de propriétés déterminées de positions dont les caractéristiques et les propriétés particulières, fonction de la place qu'elles occupent dans la configuration générale, peuvent être analysées en faisant abstraction des individus qui les occupent à la façon, par exemple, dont la sociologie industrielle décrit des « postes de travail » définis indépendamment des caractéristiques des travailleurs qui leur sont attachés* », Luc BOLTANSKI, « L'espace multipositionnel : multiplicité des positions institutionnelles et habitudes de classe », *Revue française de sociologie*, Volume 14, Numéro 1, 1973, page 13.

¹²⁴ *Id.* page 3.

¹²⁵ « *Or l'occupation d'une position déterminée implique elle-même la possession d'un capital déterminé de relations sociales, de prestige, de crédit symbolique, de légitimité et de pouvoir* », *id.* page 10.

¹²⁶ Sur les questions d'intersubjectivité dans les relations entre acteurs sociaux, cf Peter BERGER, Thomas LUCKMANN, *La construction sociale de la réalité*, Armand Colin, Paris, 2006, 288 pages.

indépendantes. Ce flou définitionnel est en partie conditionné par le peu de place, et l'absence de rôle précis, laissé à ces centres dans le fonctionnement de la démocratie en France¹²⁷. Nous observons donc un positionnement délicat, faisant des think tanks un milieu hétérogène, et en aucun cas un champ bourdieusien, caractérisé par une incertitude quant au rôle à jouer, aux relations à adopter avec les différents partenaires, même si, comme nous l'observons depuis 2003, une nouvelle identité se construit par le biais d'un accroissement des relations avec les acteurs privés. Avant de débiter notre analyse, quelques mots sur la méthodologie employée dans cette partie. Notre analyse se concentre principalement sur le cas de l'IFRI, et repose sur une dizaine d'entretiens menés notamment auprès de membres de l'équipe de recherche et de l'équipe dirigeante de l'institut. Nous entendons suivre une méthodologie essentiellement inductive, par l'étude des discours tenus par les membres de l'IFRI dans le cadre de ces entretiens semi-directifs. Sur la question de l'identité des acteurs, la première partie du questionnaire soumis aux interrogés permet une appréciation quantitative des réponses fournies. Néanmoins, une méthodologie prosopographique nous aurait permis d'approcher de plus près la réalité des positionnements, et des profils des acteurs observés, et de caractériser leurs habitus, mais le temps et les capacités logistiques ayant manqué, cela n'a pas été faisable. Enfin, la toile de fond théorique de cette démarche inductive consiste en une reprise des grilles de lecture bourdieusienne par Luc Boltanski dans son article de 1973, se proposant d'étudier, à travers l'exemple du corps professoral de l'Institut d'Études Politiques de Paris, les effets de la multipositionnalité¹²⁸ sur l'accumulation de capital symbolique et l'obtention de positions de pouvoir.

¹²⁷ Cf Première Partie de ce mémoire.

¹²⁸ Par multipositionnalité, nous entendons, à la suite des repreneurs des grilles de lecture sociologiques bourdieusiennes, le positionnement simultané d'un acteur social sur différents champs. Cette multipositionnalité peut être source d'un accroissement du capital symbolique accumulé par l'acteur en question : « *Le pouvoir d'un individu particulier n'est pas en effet, réductible au pouvoir inscrit dans la position qu'il occupe ou à la somme de pouvoirs résultant de l'addition des pouvoirs parcellaires liés à chacune de ses positions : la mathématique du pouvoir utilise moins l'addition que la multiplication, la soustraction que la division* », Luc BOLTANSKI, « L'espace multipositionnel : multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *op. cit.*, page 14.

A/ Une tension identitaire flagrante

1) L'impossible définition de soi

Au cours des recherches ayant précédé l'élaboration de ce mémoire, le terme « d'expert » est revenu bien souvent dans nos analyses. Ce terme, pourtant objet de peu de définitions consensuelles, nous est apparu comme étant le concept clé permettant de désigner notre objet d'étude. Ce postulat reposait sur plusieurs constats. Tout d'abord, le terme « d'expert » renvoie à un imaginaire collectif construit, celui d'un individu, groupe d'individu, ou même structure, détenant un savoir technique spécialisé, destiné à éclairer, voire orienter idéalement, une décision quelle qu'elle soit. Ce savoir technique est sollicité par des décideurs politiques, des chefs d'entreprise, ou toute personne étant amenée à prendre une décision en situation d'incertitude¹²⁹. L'usage du terme « expert » dans le courant de nos analyses a notamment été stimulé par une orientation bibliographique : nombre d'ouvrages traitant des questions nous intéressant emploient ce terme dans leurs intitulés. Nous avons précédemment rappelé les dimensions auxquelles cette notion renvoyait¹³⁰, notamment à travers les synthèses de Christiane Restier-Melleray et d'Yves Trépos : alors que la première souligne le rôle du sollicitateur de l'expert, du commanditaire de l'expertise, dans le processus de reconnaissance de cette dernière, Yves Trépos insiste sur le caractère processuel et progressif de l'acquisition du statut d'expert, et de la légitimation de cette désignation. Il s'agit en effet bien d'une « désignation » de l'expert et en aucun cas d'un titre obtenu par les diplômes validés, les postes occupés, etc...¹³¹

Dès lors, l'usage du terme « expert » apparaît davantage comme une facilité de langage, afin de désigner plus aisément les acteurs approchés. Tel était notre objectif au cours

¹²⁹ Nous avons précédemment insisté sur l'importance de la notion « d'incertitude » dans le processus de recours à l'expertise (cf Première Partie de ce mémoire), comme l'ont souligné de nombreux auteurs comme Peter Haas ou Christiane Restier-Melleray : Peter HAAS, « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination », *op. cit.*, page 3 ; Christiane RESTIER-MELLERAY, « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *op. cit.*, page 549.

¹³⁰ Cf Introduction de ce mémoire.

¹³¹ À ce titre, Justin Vaïsse souligne la dimension primordiale de ce concept : « *Le qualificatif d'expert n'est pas tributaire de la validation d'un quelconque diplôme comme une thèse par exemple, en ce sens que l'expertise peut être valable sans titre académique. Les experts sont concentrés sur la pratique. Je peux vous citer l'exemple d'un ami, qui s'intéresse à la question de l'islam de France, et qui est policier. Son expérience est la source de son expertise, il a une « expérience policière » qui lui permet de s'exprimer sur des questions données, pourtant ce n'est ni un chercheur, ni le détenteur d'un diplôme élevé, comme une thèse* », Entretien avec Monsieur Justin Vaïsse, directeur du CAPS du Ministère des Affaires étrangères, réalisé le 3 mai 2013.

de ce travail. Cela n'est toutefois pas sans danger, car c'est une notion évolutive. Reprise à outrance par les médias, une double évolution l'a caractérisée : un regain de popularité d'une part, le terme « d'expert » est utilisé par les journalistes comme instrument de légitimation des informations rassemblées, et donne une caution scientifique à l'analyse produite à chaud¹³² ; d'autre part, un dénigrement, une dévaluation, suivie d'une prise de distance relative vis-à-vis de ce concept par les membres de la communauté savante française (universitaires, et membres des think tanks confondus)¹³³. Ce terme est donc l'objet de tensions, et d'enjeux de positionnement. Nous avons néanmoins choisi de recourir à ce terme lors de l'approche des membres de l'IFRI. Nous nous sommes aperçus, non seulement d'une absence relative de revendication de ce terme dans la définition que font ces acteurs de leurs propres profils, mais également que cela était la source d'une profonde tension identitaire quant à cette « autodéfinition ». Ambassadeurs de leur think tank, les chercheurs de l'IFRI ont pris soin de véhiculer l'image qu'ils revendiquent au sein de leurs réponses. Ces réponses sont pourtant loin d'être homogènes. Ainsi, le terme « expert » est dans un premier temps récusé par certains membres de l'équipe de recherche :

« je récus ce terme. Je ne fais jamais appel au terme expert, et je ne me considère jamais comme une experte. Ce terme a tellement évolué, été transformé, que je ne sais même pas ce qu'il veut dire »¹³⁴ ; « Je ne me définis pas comme « expert ». Sur ma carte de visite, il est écrit « chercheur ». Le terme « expert » est utilisé par les médias et par certains universitaires pour désigner les personnes qui travaillent dans des think tanks comme l'IFRI »¹³⁵ ; Dominique David précise : « Il n'y pas d'experts à l'IFRI, mais plutôt des chercheurs, avec un profil différent des chercheurs de type CNRS, se consacrant à la recherche fondamentale. [...] Je vous le répète, nous parlons à

¹³² Cf Lucile DESMOULINS, « Profits symboliques et identités : les think tanks entre affirmation et dénégation », *Quaderni, op. cit.*, pages 14-15.

¹³³ Ce phénomène semble également observable aux Etats-Unis, selon Justin Vaïsse : « Évidemment, il faut garder à l'esprit l'arrière-plan de ces réflexions, à savoir l'idée d'une contamination du savoir dès qu'il est orienté vers l'action politique. J'ai entendu certains universitaires américains utiliser à propos de Washington une expression très forte et dévalorisante, celle de cesspool, c'est-à-dire la « fosse septique ». Cela renvoie à des considérations éthiques des rapports entre savoir et action politique, le savoir serait « corrompu » par l'expertise, il y a une idée de pollution », Entretien avec Monsieur Justin Vaïsse, directeur du CAPS du Ministère des Affaires étrangères, réalisé le 3 mai 2013.

¹³⁴ Entretien avec un membre de l'équipe de recherche de l'IFRI désirant garder l'anonymat, réalisé le 22 avril 2013.

¹³⁵ Entretien avec Monsieur Marc HECKER (chercheur à l'IFRI), réalisé le 17 avril 2013.

l'IFRI de « chercheurs » qui évoluent dans un cadre différent de celui de la recherche fondamentale. Nos chercheurs sont davantage axés sur l'opérationnel. Si nous ne parlons pas d'experts ici, c'est en partie en raison de la dévaluation de ce terme via son usage à outrance par notre société médiatisée »¹³⁶.

Ces réponses pour le moins tranchées de ces quelques membres des équipes de recherche et dirigeante de l'IFRI illustrent le dénigrement du qualificatif « d'expert » par la communauté savante. Ces quelques témoignages semblent faire émerger une première définition : les membres de l'IFRI seraient des chercheurs, et non des experts, souhaitant ainsi témoigner de la scientificité, du sérieux et de la légitimité de leurs travaux, et de leurs analyses.

Une première nuance est toutefois apportée par l'introduction de l'anglicisme « *policy oriented* » accolée au terme « recherche » :

« Au sein des think tanks, du moins pour certains d'entre eux, on parle de « recherche policy oriented », car certains de nos travaux sont effectués sur commande d'un ministère et contiennent des recommandations »¹³⁷ ; « Le qualificatif « policy oriented » est employé également pour désigner l'IFRI : cela signifie que nous faisons de la recherche appliquée, de l'aide à la décision »¹³⁸.

La distance est donc prise avec le milieu universitaire, et cette distance prend également une dimension légitimante, les savoirs universitaires étant par nature peu opérationnels :

« Au sein de l'Institut, certains chercheurs ont une approche plus théorique que d'autres. Cela pose le problème du rapport pratique de cette théorie à la

¹³⁶ Entretien avec Monsieur Dominique DAVID (directeur exécutif de l'IFRI), réalisé le 11 avril 2013.

¹³⁷ Entretien avec Monsieur Marc HECKER (chercheur à l'IFRI), réalisé le 17 avril 2013.

¹³⁸ Entretien avec Monsieur Étienne de DURAND (chercheur à l'IFRI), réalisé le 16 mai 2013.

réalité »¹³⁹ ; « *Nous différons du CNRS, qui traite de science fondamentale* »¹⁴⁰.

Les profils seraient donc ceux de chercheurs « *policy oriented* », utilisant leurs capacités de recherche pour analyser les événements internationaux. Néanmoins, plusieurs autres éléments de définition viennent flouter cette catégorisation.

Malgré le rejet du terme « d'expert », force est de constater que certains membres de l'IFRI reconnaissent la réalité et l'importance de la spécialisation dans la construction de leurs profils. À ce titre, un membre de l'équipe de recherche de l'IFRI nous indique qu'« *étant membre de l'IFRI, c'est important d'être reconnu spécialiste* »¹⁴¹. Cette remarque est clairement assumée par Denis Bauchard :

*« A l'IFRI, beaucoup d'universitaires sont présents, la plupart étant spécialisés sur une région et/ou un pays particulier(s). La spécialisation demeure cependant le critère principal, sans qu'il y ait besoin de diplôme particulier »*¹⁴² ; et Dominique David le reconnaît : « *je dirais que les critères pour intégrer l'IFRI sont des critères d'intelligence et de spécialité* »¹⁴³.

La spécialisation, critère retenu dans les définitions théoriques de l'expertise, apparaît ici en filigrane. La tension identitaire qui commence ici à émerger, est illustrée par la diversité des réponses fournies par les différents membres de l'équipe de recherche de l'institut. Cette hétérogénéité est renforcée par la définition que s'attribue Dominique Moïsi, co-fondateur de l'IFRI avec Thierry de Montbrial, et ayant donc contribué à donner son identité au think tank. À la question « *Le terme d'expert est souvent flou, et ne fait l'objet d'aucune définition consensuelle. Quelle serait la vôtre ?* », le conseiller spécial de l'IFRI répond :

« Personnellement, je n'aime pas trop le terme « d'expert ». Il ne me correspond pas. Je me définis comme un « expert en généralités », je suis un « spécialiste des généralités ». Je n'aime pas non plus le terme de

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ Entretien avec Monsieur Dominique DAVID (directeur exécutif de l'IFRI), réalisé le 11 avril 2013.

¹⁴¹ Entretien avec un membre de l'équipe de recherche de l'IFRI, souhaitant garder l'anonymat, réalisé le 26 mars 2013.

¹⁴² Entretien avec Monsieur Denis BAUCHARD (chercheur à l'IFRI), réalisé le 25 mars 2013.

¹⁴³ Entretien avec Monsieur Dominique DAVID (directeur exécutif de l'IFRI), réalisé le 11 avril 2013.

« chercheur », et préfère celui « d'analyste ». Je suis un analyste de la réalité internationale, et un commentateur de cette réalité »¹⁴⁴.

L'intérêt de cette réponse réside dans la réfutation des critères précédemment retenus par les autres chercheurs de l'IFRI, appartenant en majorité à une génération plus jeune (une trentaine d'années en moyenne) : le terme « expert » est aussi réfuté, mais la spécialisation disparaît (« *Je me définis comme un « expert en généralités », je suis un « spécialiste des généralités »* »), et le titre de « chercheur » est écarté au profit de celui d'« analyste ». Il est à ce titre, révélateur de constater que Dominique Moïsi est désigné en tant que « conseiller spécial » auprès de l'IFRI, et non en tant que « chercheur » sur l'annuaire de l'institut¹⁴⁵.

La tension identitaire apparaît enfin dans toute sa force lorsque, une fois les questions relatives à la définition des profils des membres de l'IFRI passées, le discours se délie. Trois réponses témoignent de ce flou définitionnel. Tout d'abord, Marc Hecker, affirme que « *l'expertise est un aspect du travail des centres de recherche comme l'IFRI* », tout en employant sciemment par la suite le terme d'« expert »¹⁴⁶. Denis Bauchard reconnaît quant à lui sans ambiguïté la dimension « experte » des membres des think tanks :

« Au sein des think tanks, nous trouvons deux catégories d'expert. Il y a tout d'abord les détenteurs d'un doctorat, ou les doctorants, ce qui constitue le parcours normal pour intégrer un think tank. Il y a également les anciens fonctionnaires, comme moi, davantage tournés vers une activité de réflexion »¹⁴⁷.

Enfin, il convient de relever les mots utilisés dans sa réponse par un membre de l'équipe de recherche de l'IFRI lors d'une question relative à la notion d'« expert » : « *Le statut d'expert n'est pas forcément revendiqué par les chercheurs de l'IFRI* »¹⁴⁸. L'usage du verbe « revendiquer » est particulièrement parlant, car il ne signifie nullement que le

¹⁴⁴ Entretien avec Monsieur Dominique MOÏSI (conseiller spécial à l'IFRI), réalisé le 3 avril 2013.

¹⁴⁵ Annuaire disponible sur le site internet de l'IFRI :

http://www.ifri.org/?page=detail_chercheur&id=111§ion=parcours [consulté le 17/03/13].

¹⁴⁶ « *Ils [l'État] ne disposent pas d'un réservoir d'experts (notez que j'emploie malgré tout le terme !) sur tous les domaines, ce qui stimule les commandes externes* », Entretien avec Monsieur Marc HECKER (chercheur à l'IFRI), réalisé le 17 avril 2013.

¹⁴⁷ Entretien avec Monsieur Denis BAUCHARD (chercheur à l'IFRI), réalisé le 25 mars 2013.

¹⁴⁸ Entretien avec un membre de l'équipe de recherche de l'IFRI, souhaitant garder l'anonymat, réalisé le 26 mars 2013.

qualificatif d'« expert » n'est pas pertinent pour désigner les chercheurs de l'IFRI, mais simplement qu'il n'est pas utilisé dans la construction de leur identité. Et ce chercheur de souligner : « *La frontière [entre le chercheur et l'expert] est très poreuse* »¹⁴⁹, cette porosité étant illustrée par ce flou définitionnel¹⁵⁰. Au terme de cette brève analyse de discours, aucune définition stable ne semble émerger, et si définition il y a, celle-ci semble plus négative que positive : les chercheurs de l'IFRI se sont davantage définis en fonction de ce qu'ils ne sont pas, qu'en fonction de ce qu'ils sont. Ils ne sont pas experts, ni axés sur la recherche fondamentale dite « pure » (c'est-à-dire sans dimension opérationnelle), mais ils sont tournés vers l'aide à la décision (*policy oriented*), tout en ayant un profil apparemment différent du fait de la conduite de leurs travaux et du savoir qu'ils mobilisent¹⁵¹. Néanmoins, il convient de garder à l'esprit, à la suite de Didier Bigo, que tout discours officiel reste en partie tributaire des stratégies de légitimation de l'énonciateur, et que, pour paraphraser Graham T. Allison, « *where you stand depends on where you sit* »¹⁵².

2) La construction identitaire, enjeu de légitimation et de positionnement

L'énonciation de tels discours n'est pas anodine, car c'est par elle que s'opère la construction identitaire. La variété des profils listés par les acteurs interrogés est tributaire de l'hétérogénéité de leurs parcours et de leurs positionnements respectifs. Deux facteurs semblent guider cette variété : le positionnement affiché des acteurs, et la transition générationnelle dont fait l'objet l'IFRI. Toutefois, rappelons que les discours énoncés par les acteurs ne font pas toujours l'objet d'une stratégie construite, réfléchie, planifiée. Les analyser uniquement sous ce prisme serait une erreur.

À ce titre, l'apport d'Erving Goffman nous semble plus pertinent. Utilisant la notion de « *cadre* », Goffman entend expliquer comment les diverses expériences vécues par un individu « *cadrent* », fixent ses représentations de la réalité, orientant les perceptions, et

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ Notons enfin que le rapport d'activité 2012 de l'IFRI, disponible sur le site internet de l'Institut, et répertoriant les membres de chaque pôle de recherche, note, en dessous des noms et postes des chercheurs, l'intitulé « *domaine d'expertise* » afin d'introduire les spécialisations de ces membres, et entretenant ainsi l'ambiguïté des rapports entre ces chercheurs et le qualificatif d'« *expert* ». Cf Annexe.

¹⁵¹ « *C'est ici que l'IFRI apporte quelque chose aux ministères : sa connaissance issue de lectures stratégiques ou techniques* », Entretien avec Monsieur Étienne de DURAND (chercheur à l'IFRI), réalisé le 16 mai 2013.

¹⁵² Graham T. ALLISON, *The Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Brown and Co., Boston, 1971, page 253.

influençant l'engagement et les conduites¹⁵³. L'approche de la *framing analysis* goffmanienne nous permet d'une part de ne pas sombrer dans « l'excès utilitariste » qui reviendrait à considérer tout discours comme le fruit d'une stratégie pensée, travaillée, et d'autre part d'éviter la rigidité du concept d'*habitus* de Pierre Bourdieu.

Dans cette optique, les discours de chaque acteur sont à mettre en relation avec les parcours professionnels de ces derniers. Plusieurs profils apparaissent, tout d'abord le profil « recherche » : la « jeune génération » parmi les acteurs interrogés, arrivée à l'IFRI depuis les années 2000, revendique un statut de « chercheur » dans divers domaines (nous avons essentiellement rencontré des membres du Centre des Études de Sécurité de l'IFRI). En partie issue des bancs de l'université Panthéon-Sorbonne, et de l'I.E.P. de Paris, beaucoup sont entrés à l'IFRI via un stage ou une convention élaborée dans le cadre de l'élaboration d'une thèse de doctorat. Leur prétention au statut de « chercheur » (que la dimension « *policy oriented* » ait été ou non recherchée au départ) leur a permis d'intégrer l'institut, et c'est cette étiquette qui aujourd'hui justifie leur poste, et leur légitimité à parler de tel ou tel sujet. Il apparaît donc évident que la dimension scientifique de leur travail ressorte des réponses fournies : c'est le cas notamment de Marc Hecker, ou d'Étienne de Durand. Ce dernier insiste néanmoins sur le caractère opérationnel des savoirs accumulés au cours de son parcours, discours hérité de ses diverses collaborations avec les centres d'analyses de l'administration publique française¹⁵⁴.

Le discours tenu par Denis Bauchard est, en revanche, d'une toute autre nature. Celui-ci ne procède pas à la même distanciation vis-à-vis du qualificatif d'« expert » pour plusieurs raisons. Appartenant à la génération précédant celle des « conventionnés CIFRE »¹⁵⁵, Denis Bauchard n'a pas fait sa carrière professionnelle à l'heure de la sur-médiatisation des « experts » et de la dévaluation de ce qualificatif aux yeux de la communauté savante. De

¹⁵³ Erving GOFFMAN, *Les cadres de l'expérience*, Éditions de Minuit, Paris, 1991, 573 pages.

¹⁵⁴ « Depuis la fin de la Guerre froide, les théories des relations internationales ont un apport presque nul. Cela laisse la place à d'autres recherches. Nous essayons à l'IFRI d'apporter au Quai d'Orsay et au Ministère de la Défense un bagage de connaissances issues de nos lectures. J'ai fait un passage à la Délégation aux Affaires Stratégiques (DAS), et je sais à quoi ressemble un travail d'analyste en ministère », Entretien avec Monsieur Étienne de DURAND (chercheur à l'IFRI), réalisé le 16 mai 2013. Depuis 2001, Étienne de Durand a ainsi régulièrement rédigé des notes pour le CAP, la DAS, la DGA et le C2SD. Entre 2000 et 2009 il suit les conflits irakien et afghan pour le compte du CAP et de la DAS, cf Annuaire de l'IFRI, disponible sur internet : http://www.ifri.org/?page=detail_chercheur&id=111§ion=parcours [consulté le 17/03/13].

¹⁵⁵ La convention CIFRE est une convention tripartite entre le doctorant, son université de rattachement, et une structure privée afin de financer l'élaboration d'une thèse. Nous faisons ici référence aux chercheurs issus des bancs de Paris I ou de Sciences Po Paris, cités plus haut.

plus, il dispose d'un parcours essentiellement réalisé au sein de l'administration publique française : après un passage à l'ENA, il est attaché financier pour les pays des Proche et Moyen Orient, ministre conseiller chargé des questions économiques à la mission permanente de la FR aux Nations Unies, ambassadeur de France en Jordanie (1989-1993), directeur d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient au ministère des Affaires Étrangères (1993-1996), puis conseiller du ministre des Affaires Étrangères (1996-1997)¹⁵⁶. Il appartient donc à un type de profil bien spécifique de chercheurs à l'IFRI. Ce parcours semble avoir encouragé certaines structures à recourir à ses services : il a ainsi été président de l'Institut du Monde Arabe à Paris de 2002 à 2004, avant de rejoindre l'IFRI. C'est donc tout naturellement que celui-ci affirme : « *C'est un petit milieu, lorsqu'un expert est vacant, en général, on vient le chercher* »¹⁵⁷. Enfin, une remarque de Dominique Moïsi est également riche d'enseignement :

*« L'IFRI s'efforce de [...] ne pas tomber dans la polémique journalistique. Les chercheurs de l'IFRI ne sont pas des journalistes, ne réagissent pas à chaud, ne font pas de polémique »*¹⁵⁸.

Rédigeant notamment un certain nombre d'articles dans le *Financial Times*, ou pour BBC World News, régulièrement invité sur les plateaux de télévision de chaînes comme BFMTV, la scientificité, et le qualificatif d'« analyste » ainsi que la distanciation prise avec le monde des médias, sont des critères de légitimation, justifiant notamment les prises de parole et de position le cas échéant.

Si la variété des profils revendiqués, l'hétérogénéité des parcours des membres de l'IFRI, ainsi que l'ambiguïté de leurs prises de distance vis-à-vis du qualificatif d'« expert », rendent difficile et vaine une cartographie des membres des think tanks, un facteur semble néanmoins motiver l'ensemble de ces discours : la distanciation de l'expert, à savoir le caractère extraordinaire de son profil¹⁵⁹, par rapport à tout autre acteur, distanciation l'autorisant à parler doctement de sujets qu'il maîtrise. Cette distanciation est donc source de distinction : l'« expert », l'analyste, le chercheur, ou le savant, selon la dénomination choisie,

¹⁵⁶ Curriculum Vitae disponible sur le site internet de l'IFRI : http://www.ifri.org/?page=detail_chercheur&id=99, [consulté le 17/03/13].

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ Entretien avec Monsieur Dominique MOÏSI (conseiller spécial à l'IFRI), réalisé le 3 avril 2013.

¹⁵⁹ Comprendre ici « sortant de l'ordinaire », c'est-à-dire ayant un profil différent des acteurs habitués à se prononcer sur telle ou telle question, du fait de la détention par l'« expert » d'un savoir technique spécialisé non partagé.

serait distinct des acteurs de terrain, des décideurs, des journalistes, etc... C'est cette distinction qui motive notamment son recours par les acteurs le sollicitant. Le qualificatif utilisé est donc tributaire du champ dont l'acteur souhaite se distinguer. Néanmoins, ne rationalisons pas à l'extrême ces discours, comme nous l'avons déjà dit, et soulignons que ceux-ci restent en partie cadrés inconsciemment (ou non) par les expériences et parcours des membres d'un think tank. L'identité revendiquée est également tributaire des individualités. Enfin, soulignons l'observation faite par Nicolas Bronard, membre de la DAS, sur l'évolution des identités à l'intérieur de l'IFRI : « *Certaines permanences demeurent néanmoins : en France, historiquement, ces think tanks sont les ambitions d'un homme. Ce sont encore des PME familiales, qui pourraient être confrontées à des crises de croissance* »¹⁶⁰. La tension identitaire renverrait également à une tension générationnelle, c'est-à-dire à un basculement entre la génération des co-fondateurs (Thierry de Montbrial, Dominique Moïsi) et celle des jeunes chercheurs arrivés au cours des années 2000¹⁶¹.

Cette transition générationnelle est susceptible d'apporter avec elle une redéfinition de l'identité de l'institut. Cette identité semble toutefois difficile à stabiliser, et il convient, après avoir interrogé les identités des membres d'un de ces centres, de se pencher sur le rôle et la définition de la structure elle-même.

B/ Quel rôle pour les think tanks internationalistes français ?

1) Le « think tank à la française » : un non-objet difficilement identifiable ?

Il apparaît de prime abord difficile de stabiliser l'identité des membres de ces think tanks tant les profils diffèrent, et ne sont en aucun cas fixés, de l'avis même de ces membres. Néanmoins, il est encore plus compliqué de cerner précisément l'identité précise de la

¹⁶⁰ Entretien avec Monsieur Nicolas BRONARD (sous-directeur adjoint en charge de la prospective de la DAS), réalisé le 19 avril 2013.

¹⁶¹ Dominique David souligne à ce propos : « *A l'IFRI, on y rentre jeune et on peut y rester longtemps, beaucoup de cadres ont été formés par l'institut* », Entretien avec Monsieur Dominique DAVID (directeur exécutif de l'IFRI), réalisé le 11 avril 2013. La jeune génération est donc très présente. Toutefois, comme l'indique un membre de l'équipe de recherche de l'IFRI : « *L'IFRI demeure une structure adéquate pour les jeunes chercheurs, car ils y sont bien encadrés, bien préparés. Le problème demeure celui des cadres moyens* ». Il y aurait donc un écart générationnelle entre ces jeunes chercheurs et la « génération Montbrial », les cadres moyens étant relativement peu présents.

structure « think tank », tant celle-ci varie selon les conceptions. Une telle difficulté nous est d'abord apparue lorsqu'il fallut caractériser notre objet d'étude devant des interlocuteurs néophytes, ne connaissant pas ces structures. Comment les nommer : sont-ce des think tanks ? des centres de recherches ? des instituts d'analyse ? Quelle est la véritable différence entre toutes ces dénominations ? Bien évidemment, la logique de positionnement est similaire à celle des individus, et nommer une structure fait partie également du processus de légitimation. Nous avons retenu tout au long de ce travail le terme de « think tank » car c'est bel et bien cette conception anglo-saxonne qui a guidé la création de ces structures. La spécificité française¹⁶² nous est pourtant rapidement apparue comme floutant l'identification de ces centres.

Découlant de nos précédentes analyses sur l'autodéfinition de leurs profils par les membres de l'IFRI, nous observons une véritable hétérogénéité des dénominations dès qu'il s'agit de définir l'institut. Le *2012 Global Go To Think Tanks Report* est une évaluation des think tanks les plus influents au niveau mondial, menée par l'Université de Pennsylvanie (Etats-Unis)¹⁶³. La présence de l'IFRI dans cette évaluation, ainsi que la revendication de son rang par l'institut encourage le recours à la dénomination de « think tank »¹⁶⁴. Ceci est motivé par un souci de visibilité à l'échelle mondiale notamment, mais également de labellisation au niveau national, les évaluations anglo-saxonnes étant souvent brandies comme instruments de légitimation : « *l'IFRI participe à une évaluation annuelle des think tanks mondiaux. Le label think tank est un référent sur la scène internationale* »¹⁶⁵. C'est également, comme nous l'avons déjà évoqué, une facilité de langage, accroissant cette visibilité au niveau national. Néanmoins, d'autres membres de l'équipe de recherche ou de la direction de l'IFRI procèdent à une distinction en employant l'expression « *think tank à la française* » reconnaissant ainsi la

¹⁶² Cf Première Partie de ce mémoire.

¹⁶³ Cf Annexe.

¹⁶⁴ « *L'IFRI est le seul institut français invité autour du Council on Foreign Relations américain comme membre fondateur du premier Council of Councils, qui réunit les 20 think tanks les plus prestigieux du monde. La réunion inaugurale de ce nouveau forum s'est tenue à Washington les 12 et 13 mars 2012* » affirme Thierry de Montbrial dans l'introduction du Rapport d'activité 2011 de l'IFRI. De plus, la première page du Rapport d'activité 2012 de l'IFRI a pour titre « *L'IFRI, le think tank français de référence sur les questions internationales* », et pour sous-titre : « *En 2012, l'IFRI est classé au 22^e rang des 100 think tanks les plus influents dans le monde (seul institut français présent dans cette liste), Etats-Unis compris, selon le Global Think Tank Report 2012 de l'Université de Pennsylvanie. Un rapport qui prend en compte 6 603 think tanks, répartis dans 182 pays* » (cf Annexe).

¹⁶⁵ Entretien avec un membre de l'équipe de recherche de l'IFRI, souhaitant garder l'anonymat, réalisé le 26 mars 2013.

spécificité du cas hexagonal. C'est notamment le cas du directeur exécutif de l'institut qui affirme :

« Je dirais à quelqu'un ne maîtrisant pas le jargon du métier que c'est un « think tank à la française ». C'est-à-dire une « boîte à idées », mais qui n'entretient pas avec l'Etat les mêmes rapports qu'aux Etats-Unis, où le concept est apparu »¹⁶⁶ ; il en va de même pour Marc Hecker : « Le terme « think tank » est de plus en plus répandu. Je dirais que c'est historiquement le premier think tank français concentré sur les relations internationales, et celui bénéficiant du nombre le plus important de chercheurs et de publications »¹⁶⁷.

Face au flou définitionnel dont fait l'objet le centre, certains chercheurs n'hésitent pas à recourir à une dénomination plus générale. Un chercheur introduit sa réponse en affirmant :

« Je définirais d'abord l'IFRI comme une Association loi 1901, jouant le rôle d'un think tank »¹⁶⁸, alors qu'un autre, ayant un profil académique, et ayant surtout exercé préalablement aux Etats-Unis, où le phénomène think tank est répandu, soutient : « Je dirais que c'est un institut d'analyse, un institut de réflexion avant tout, axé sur des questions politiques, économiques, stratégiques, etc... liées aux relations internationales »¹⁶⁹.

Les qualificatifs d'« Association loi 1901 » et d'« institut de réflexion » permettent il est vrai de stabiliser l'identité d'un centre comme l'IFRI, tout en pâtissant de sa généralité.

D'autres membres de l'équipe de recherche optent pour une caractérisation reposant sur les activités menées par l'institut. C'est notamment le cas d'Étienne de Durand. Ce dernier a, au cours de sa carrière, régulièrement collaboré avec les structures, et bénéficie d'une vision claire et empirique de la réalité des apports d'un centre comme l'IFRI :

« C'est un institut de recherche indépendant travaillant sur les questions internationales. « Indépendant » signifie que notre financement vient en

¹⁶⁶ Entretien avec Monsieur Dominique DAVID (directeur exécutif de l'IFRI), réalisé le 11 avril 2013.

¹⁶⁷ Entretien avec Monsieur Marc HECKER (chercheur à l'IFRI), réalisé le 17 avril 2013.

¹⁶⁸ Entretien avec un membre de l'équipe de recherche de l'IFRI, souhaitant garder l'anonymat, réalisé le 26 mars 2013.

¹⁶⁹ Entretien avec un membre de l'équipe de recherche de l'IFRI désirant garder l'anonymat, réalisé le 22 avril 2013.

grande partie du privé. Le qualificatif « policy oriented » est employé également pour désigner l'IFRI : cela signifie que nous faisons de la recherche appliquée, de l'aide à la décision [...] l'IFRI apporte quelque chose aux ministères : sa connaissance issue de lectures stratégiques ou techniques. Nous essayons également d'avoir des idées de manière prospective. [...] Il y a un écart de plus en plus grand et problématique entre le court-termisme et le temps long requis par les questions stratégiques, même par la gestion des crises. Le rôle de l'IFRI est de rappeler cela, tout en essayant d'éclairer les décideurs »¹⁷⁰.

Mais qu'en est-il de la fonction première de l'IFRI ? De l'identité revendiquée à sa création ? Comment l'institut a-t-il été conçu ? C'est encore une fois Dominique Moïsi qui nous renseigne sur ce point, en usant d'un discours original :

« L'expression « think tank » traduit l'origine anglo-saxonne du concept. Ce concept a une histoire qu'il est indispensable de connaître pour comprendre l'identité de l'IFRI. En 1919, le Congrès de Versailles, le développement de la philosophie wilsonienne, ainsi que l'idée de plus en plus répandue que la Première guerre mondiale est la conséquence de la pratique d'une diplomatie secrète, ont joué un rôle majeur dans le développement des premiers think tanks. On réalise alors qu'il est indispensable de créer, en parallèle, des centres de recherche et de débat qui permettent à la société civile d'être informée des enjeux internationaux. [...] L'IFRI est donc un lieu de débat, de recherche indépendante, ayant pour objectif de donner à « l'honnête homme », au sens de Molière, la capacité de comprendre et de participer aux débats relatifs aux enjeux internationaux, selon un principe qui voudrait que la « diplomatie soit une chose trop sérieuse pour être laissée aux seuls diplomates », paraphrasant et adaptant Clemenceau »¹⁷¹.

Toutefois, il est assez révélateur de noter qu'en aucun cas l'IFRI ne semble jouer le rôle, pourtant parfois revendiqué, de corps intermédiaire tocquevillien entre l'État et la

¹⁷⁰ Entretien avec Monsieur Étienne de DURAND (chercheur à l'IFRI), réalisé le 16 mai 2013.

¹⁷¹ Entretien avec Monsieur Dominique MOÏSI (conseiller spécial à l'IFRI), réalisé le 3 avril 2013.

société. Il suffit pour cela de jeter un bref regard sur la communication et la diffusion des écrits de ce centre : bénéficiant pourtant d'une visibilité souffrant peu de la concurrence¹⁷² la publication de travaux à destination de l'administration publique est peu diffusée, si ce n'est en interne¹⁷³, la visibilité sur internet est certes active mais relativement réduite au niveau de l'audience, si ce n'est les spécialistes et les professionnels. Enfin, les deux revues phares de l'institut, la revue trimestrielle *Politique étrangère*, et l'annuaire *Ramsès* paraissant en fin d'année, ne sont pas consultées par des individus « non initiés » aux questions internationales, mais par des professionnels, des acteurs de ce domaine. L'impact « démocratique » est donc relativement restreint, et la méconnaissance de ces centres par la société civile¹⁷⁴ conteste toute prétention à l'ouverture des débats sur la politique étrangère auprès de non-initiés¹⁷⁵. Premier centre de ce type, porté sur les questions internationales et stratégiques, l'IFRI a, malgré cela, bien été pensé comme un think tank au sens américain du terme. Néanmoins, la pratique démocratique française semble avoir contraint cet institut à repenser son identité. Cela est notamment visible lorsqu'il s'agit d'analyser les diverses représentations que ses membres se font de ce centre. Ces représentations sont pour le moins hétérogènes, et varient elles aussi en fonction des profils, et des parcours des acteurs interrogés. Cependant, l'identité de ces structures d'expertise ne se construit pas en vase clos, mais en interaction avec les acteurs les observant, appréciant leurs capacités d'analyse, et le, cas échéant, recourant à leurs services.

¹⁷² Notons ici que l'IFRI est le think tank internationaliste français le plus « médiatisé », en ce sens qu'il bénéficie d'une visibilité via divers médias (télévision, mais également internet, et les réseaux sociaux) qui, bien que limité, ne souffre d'aucune concurrence, si ce n'est celle de l'IRIS, ce centre ayant également opté pour une stratégie de communication active.

¹⁷³ « Il arrive que la note ne soit pas diffusée. La revue du CAPS est *Les Carnets du CAP*, publiée deux fois par an. C'est une collection de notes, mais diffusée uniquement en interne de l'administration publique : dans les cabinets, à l'Elysée, dans d'autres ministères, sur l'intranet du ministère parfois (*dilpo.net* où chaque membre du ministère peut la consulter). *Les Carnets du CAP* ne contiennent pas toutes les notes, cela se fait en fonction des dossiers. Il existe encore une version imprimée je crois, mais elle n'est pas destinée au grand public. Et quand elle est donnée à un académique cela se fait de manière ciblée », Entretien avec un membre de la Direction de la Prospective, souhaitant garder l'anonymat, réalisé le 19 avril 2013.

¹⁷⁴ Hormis les médias, et quelques spécialistes, il est frappant de constater l'absence de rayonnement de ces centres... Parfois même au sein de filières universitaires spécialisées dans les Relations internationales, où le label IFRI au mieux évoque « quelque chose », au pire est ignoré.

¹⁷⁵ « La société civile ne s'exprime pas tellement à travers les think tanks mais plutôt au travers de revues », souligne Justin Vaïsse. Entretien avec Monsieur Justin VAISSE, directeur du CAPS, réalisé le 3 mai 2013.

2) Un rôle flou impliquant une définition négative

Dès qu'il s'agit de définir plus clairement ce que sont ces structures, nous sommes contraints de nous heurter à un ensemble de restrictions afin de cibler leur identité. « *Et d'abord qu'est ce qu'un think tank ?* » interroge Pierre-Emmanuel Moog¹⁷⁶. Soulignant, dans cet ouvrage de recensement, que l'objet « think tank » est presque inexistant en France, Moog s'emploie néanmoins à en dégager les principales caractéristiques. Il s'agirait donc de :

- *Structures à but non lucratif (ce ne sont pas des sociétés d'études)*
- *Installées dans la durée (ce ne sont pas des missions ad hoc)*
- *Implantées principalement en France (ce ne sont pas des organes d'organisations internationales)*
- *Réfléchissant sur des problématiques sociétales ou de politiques publiques assez larges (pour ne pas dépendre des contributeurs financiers)*
- *Fournissant des analyses et des propositions (ce ne sont pas des centres de recherche académiques)*
- *Recherchant en principe l'intérêt général (ce ne sont pas des lobbies)*
- *Ne jouant pas le rôle de partenaires sociaux (ce ne sont pas des syndicats)*
- *Ne concourant pas à l'obtention de postes de décision (ce ne sont pas des partis politiques)*
- *Visant un certain type d'influence, et une diffusion large*¹⁷⁷

Stephen Boucher et Martine Royo, co-auteurs d'un ouvrage de réflexion sur l'identité et le rôle des think tanks dans le monde, listent quant à eux neuf critères généraux définissant ces centres. Ce sont :

- *Des organismes permanents*
- *Produisant des solutions politiques*
- *Disposant d'un personnel dédié à la recherche*
- *Ayant une production originale d'analyse et de conseil*
- *Communiquant cette dernière aux décideurs et à l'opinion publique*

¹⁷⁶ Pierre-Emmanuel MOOG, *Les clubs de réflexion et d'influence*, L'Expansion, Paris, 2006, page 18.

¹⁷⁷ Ces catégories sont listées par Pierre-Emmanuel Moog, Pierre-Emmanuel MOOG, *Les clubs de réflexion et d'influence*, op. cit., pages 20-21.

- *N'accomplissant aucune mission gouvernementale*
- *Revendiquant une autonomie intellectuelle, donc n'étant liés à aucun intérêt spécifique*
- *Ne formant ni ne fournissant des diplômes*
- *Ambitionnant d'œuvrer pour le bien public*¹⁷⁸

Ce qui ressort de ces deux tentatives de définition est la difficulté avec laquelle celle-ci s'opère. Il est délicat de stabiliser, même théoriquement, l'identité de ces centres, tout comme il est compliqué de dresser un profil type de leurs membres. Les différents critères listés précédemment permettent de cerner davantage cette identité, en procédant à des définitions essentiellement négatives : la formule « *les think tanks ne sont pas...* » est préférée à celle « *les think tanks sont...* ». Cette formulation illustre parfaitement les difficultés à intégrer le modèle think tank dans la conception française de la pratique démocratique.

Cette non-adéquation entre théorie et réalité empirique atteint son paroxysme à travers le manque de pertinence du modèle des « *communautés épistémiques* », développé par Peter Haas, pour lire le cas des think tanks français. Selon Peter Haas, une communauté épistémique est :

« un réseau de professionnels ayant une expertise et une compétence reconnue dans un domaine, et revendiquant la détention d'un savoir opérationnel politiquement dans un domaine d'étude ou sur un problème. [...] Ils ont un ensemble commun de croyances normatives et de principes qui fournissent une justification fondée sur la valeur pour l'action sociale des membres de la communauté ; des croyances partagées sur les causalités, qui sont issues de leur analyse de pratiques qui amènent ou contribuent à un ensemble central de problèmes dans leur domaine, et qui servent ensuite de base pour élucider les liens multiples entre actions politiques possibles et résultats souhaités ; des notions communes de validité – c'est-à-dire, des critères intersubjectifs, définis en interne, pour la pondération et la validation des connaissances dans leur domaine d'expertise ; et une entreprise politique commune - c'est-à-dire, un

¹⁷⁸ Stephen BOUCHER, Martine ROYO, *Les Think Tanks, cerveaux de la guerre des idées*, op. cit., page 35.

ensemble de pratiques communes associées à un ensemble de problèmes vers lesquels leur compétence professionnelle est dirigée »¹⁷⁹.

Il ne s'agit pas ici de contester la pertinence de cet outil d'analyse, précieux lorsqu'il s'agit de se pencher sur le cas américain. En revanche, cet outil semble avoir relativement peu de résonance pour le cas français. Peter Haas construit en effet, dans son fameux article de 1992, un modèle théorique supposant la formation d'une communauté savante, informelle, détentrice de grilles de lecture élaborées en son sein (via un débat interne), et structurant le débat public, ainsi que les options présentées aux décideurs par le biais de recommandations, propositions etc...

À ce stade de notre étude, il est évident qu'un tel modèle est inadapté au cas français. Tout d'abord, comme le souligne Christiane Restier-Melleray :

« la « communauté » scientifique française – si tant est qu'on puisse qualifier ainsi un ensemble sans unité organique – est très mal organisée. La raison essentielle est à rechercher dans notre histoire et, essentiellement, dans les relations établies entre la science et le pouvoir pendant la période révolutionnaire. [...] la liaison entre la science et le pouvoir fut [...] très vite institutionnalisée en se fondant sur la condamnation du principe d'organisation traditionnel des activités scientifiques en académies indépendantes »¹⁸⁰.

Il est donc délicat d'employer ne serait-ce que le qualificatif de « communauté » pour désigner les « savants » français. De plus, l'hétérogénéité et la faiblesse des relations entre la sphère politique et les think tanks ne permettent pas d'utiliser le terme de « communautés épistémiques » pour désigner les think tanks français. Après avoir analysé les représentations des acteurs concernés (à savoir les membres de ces centres), puis s'être référé à la littérature théorique, il convient maintenant d'interroger les représentations de acteurs sollicitant ces think tanks, et reconnaissant de ce fait leur expertise, à savoir les membres de l'administration publique.

¹⁷⁹ Peter HAAS, « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination », *op. cit.*, page 3.

¹⁸⁰ Christiane RESTIER-MELLERAY, « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *op. cit.*, page 563.

Dans le cas du recours à l'expertise sur les questions internationales et stratégiques, les centres d'analyse internes à l'administration sont les principaux acteurs de cette interaction État/think tanks : nous interrogeons donc des membres du CAPS du Quai d'Orsay et de la DAS du Ministère de la Défense. Au cours des divers entretiens menés, cinq questions portaient directement sur la relation entretenue entre ces deux acteurs, et sur la conception que l'administration publique (ou du moins les acteurs interrogés) se faisait de cette relation¹⁸¹. Trois conceptions différentes émergent des réponses recueillies. La première d'entre elles s'apparente à la représentation théorique du rôle des think tank. Ceux-ci ont avant tout une fonction planificatrice et prospective comme le souligne un ancien membre de la DP : « *Ils ont également un important rôle de prospective et de recommandation* »¹⁸². De plus, leur indépendance leur permet de produire une analyse originale, ainsi que des recommandations enrichissant le débat autour de la conduite de la politique étrangère :

*« Les think tanks ont une indépendance. Ils peuvent produire une analyse et une expertise indépendantes. [...] C'est un lieu de production d'expertise, qui prend du champ par rapport aux politiques officielles. Ils ont pour rôle de battre en brèche les idées reçues »*¹⁸³ ; « *Nous (NDLR : la DAS) confrontons ainsi nos idées avec les structures de réflexion externes : c'est, à mon avis, sain et fondamental. [...] Ces centres ont également une fonction de confrontation. Nous travaillons avec des experts externes car ce sont des conseillers libres* »¹⁸⁴.

Enfin, ces think tanks sont perçus comme des acteurs de la diplomatie française, et des acteurs de l'influence hexagonale dans le monde :

« ces think tanks jouent un rôle dans la politique d'influence, ils portent la voix de la France, et aident à peser sur la scène internationale. Ces instituts privés

¹⁸¹ Les questions étaient les suivantes : « *Travaillez-vous régulièrement avec les think tanks français ? Si oui, lesquels ?* », « *Pour quelles raisons, êtes-vous amenés à travailler avec ces organismes privés ?* », « *Quels sont les moments privilégiés au cours desquels vous avez collaboré avec ces think tanks ?* », « *De manière générale, qu'attendez-vous de l'expertise fournie par ces think tanks ?* », « *Selon vous, quel est le rôle des think tanks en France ?* », cf Annexe.

¹⁸² Entretien avec un membre de la Direction de la Prospective, souhaitant garder l'anonymat, réalisé le 19 avril 2013.

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ Entretien avec Monsieur Nicolas BRONARD (sous-directeur adjoint en charge de la prospective de la DAS), réalisé le 19 avril 2013.

sont utiles pour relayer la vision française »¹⁸⁵ ; « Parfois, lors de rencontres, les think tanks jouent un rôle important. Par exemple nous avons plusieurs types de rencontres internationales : les rencontres de type track-two désignent des rencontres entre pays organisées par des centres de recherche ; les rencontres de type one-and-a-half désignent des rencontres entre think tanks (tel pays peut se dédouaner d'avoir rencontré tel acteur, car c'est un think tank qui l'a fait pour lui) ; les rencontres de type track-one sont des négociations normées. A ce titre, en décembre dernier a eu lieu une rencontre sous forme de dialogue avec l'ensemble des acteurs de la scène afghane, c'est la FRS qui a organisé cela pour le Ministère de la Défense et celui des Affaires étrangères, en présence de quelques officiels, c'était donc un track-one-and-a-half »¹⁸⁶.

La deuxième conception observable au fil de ces réponses est celle d'un besoin pragmatique et illustre une conception plus réaliste des relations quotidiennes entre l'administration et les structures de savoir externes. Nicolas Bronard souligne un besoin constant de l'administration publique en données de terrain pertinentes :

« Notre travail nécessite d'être alimenté en travaux. [...] Nous avons besoin de matière, nous ne sommes pas omniscients. [...] Nous sommes également pragmatiques, et ne pouvons pas tout suivre. [...] Nous attendons soit une captation d'expertise pour alimenter le processus décisionnel, c'est-à-dire alimenter nos analyses. [...] Soit cela revêt un aspect plus pratique : nous cherchons de l'information brute, de la veille en somme, qui peut éventuellement déboucher sur une analyse, et sur une palette de travail plus large »¹⁸⁷. Ce besoin s'exprime également dans les réponses fournies par Justin Vaïsse : « La raison de nos sollicitations est simple : ces centres nous apportent le type d'informations que nous demandons, et que nous n'avons pas en ambassades, car leurs membres n'ont pas l'expérience de terrain et

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ Entretien avec Monsieur Justin VAISSE, directeur du CAPS, réalisé le 3 mai 2013.

¹⁸⁷ Entretien avec Monsieur Nicolas BRONARD (sous-directeur adjoint en charge de la prospective de la DAS), réalisé le 19 avril 2013.

d'immersion complète des chercheurs des think tanks. [...] Le think tank est un réservoir d'expertise »¹⁸⁸.

Enfin, quelques indices émergent et nous renseignent sur certaines motivations moins revendiquées, stimulant pourtant le recours aux think tanks. Il s'agit d'une part de la logique « *consumentiste* » de ce recours à l'expertise externe par l'État¹⁸⁹, celui-ci n'exprimant son besoin qu'en période de crise. Et d'autre part, argument lié au précédent, ces recours résultent d'un besoin de relégitimation, comme nous l'avons déjà évoqué :

« Le think tank a pour rôle d'apporter un éclairage externe, de donner une légitimité externe à ce que l'on fait, car ils sont libres de parler. [...] C'est une forme d'expertise consultée (par les médias notamment) »¹⁹⁰.

Ces études de discours, ces confrontations de témoignages des deux catégories d'acteurs parties prenantes de cette interaction, couplées aux apports théoriques de la littérature existante, nous permettent de dégager certaines saillances caractérisant les think tanks internationalistes français. Il s'agirait de centres ou d'instituts d'analyse, reposant d'une part sur le parcours professionnel d'une partie des membres de son équipe de recherche, de l'autre sur les savoirs théoriques accumulés par l'autre partie de ses membres, pour produire des analyses et des recommandations à destination des décideurs, reposant sur une recherche « *policy oriented* ». Ces centres ont pour vocation d'alimenter en informations de terrain les structures d'analyse de l'administration publique, tout en contribuant à véhiculer sur la scène mondiale une conception française des relations internationales. Ce sont également des structures de savoir consultées (par les médias notamment) devenant ainsi de puissants outils de légitimation pour l'État le cas échéant. C'est en tout cas ce qui semble émerger de cette première observation. Il convient ensuite de s'intéresser au rôle effectif que semblent jouer

¹⁸⁸ Entretien avec Monsieur Justin VAISSE, directeur du CAPS, réalisé le 3 mai 2013.

¹⁸⁹ « *Il y a certes un pic de sollicitation lors des crises, mais l'absence de cadre consolidé fait de ces sollicitations des logiques d'opportunité. [...] J'ai à ce propos fait quelques propositions afin de revoir notre vision à court terme, notre « consumérisme », et de penser notre outil de manière globale* », indique Nicolas Bronard. Entretien avec Monsieur Nicolas BRONARD (sous-directeur adjoint en charge de la prospective de la DAS), réalisé le 19 avril 2013.

¹⁹⁰ Entretien avec un membre de la Direction de la Prospective, souhaitant garder l'anonymat, réalisé le 19 avril 2013.

ces structures dans le débat français sur la politique étrangère, tout en soulignant le caractère évolutif de leur positionnement.

C/ Le positionnement délicat des think tanks internationalistes français

1) Un milieu à la croisée des champs

Nous avons ainsi interrogé les différents profils des membres composant l'équipe de recherche d'un think tank, à travers l'exemple de l'IFRI, puis nous avons confronté les différentes conceptions du rôle et de l'identité d'un think tank à travers les témoignages de ces mêmes membres, des acteurs de l'administration publique recourant aux services de ces structures de savoir externes, tout en gardant comme toile de fond les apports théoriques laissés par la littérature existante. Au terme de cette deuxième observation plusieurs conclusions émergent.

Tout d'abord, un think tank internationaliste français est un objet hétérogène. Il est aussi délicat d'identifier une structure de savoir en Relations internationales qu'il est difficile de reconnaître les Relations internationales en tant que discipline académique en France. Peut-être les deux constats sont-ils liés, et il conviendrait de s'interroger plus longuement sur cette connivence¹⁹¹. Toujours est-il que l'hétérogénéité du milieu des spécialistes des questions internationales est comparable à celle des étudiants se spécialisant en Relations internationales en deuxième cycle universitaire : ceux-ci sont bien souvent juristes, politistes, économistes, voire issus des formations en journalisme, quant ils ne sont pas sociologues voire anthropologues. Le déni d'autonomie des Relations internationales en tant que discipline rejoint celui des structures se penchant sur les questions internationales et stratégiques¹⁹². Ceci

¹⁹¹ Soulignons ici le constat effectué par Serge Sur, Professeur à l'Université Paris II Panthéon-Assas, dans une tribune du journal *Le Monde*, tribune dans laquelle il constatait le déni de reconnaissance, voire l'inexistence des Relations internationales en tant que discipline indépendante dans les écoles et universités françaises : cf Serge SUR, « Pas de place pour les « relations internationales » dans l'université », *Le Monde*, 22/06/2011, disponible sur internet : http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/06/22/pas-de-place-pour-les-relations-internationales-dans-l-universite_1538916_3232.html, [Consulté le 8 juin 2012]. Cette « inexistence » est constatée par les membres de la profession eux mêmes. Ainsi, Étienne de Durand souligne ironiquement : « *Il n'y a pas d'études de sécurité en France, celles-ci sont une branche des Relations internationales, qui sont elles-mêmes une branche de la Science politique, elle-même issue du Droit. Donc nous avons plusieurs profils dans ce domaine* », Entretien avec Monsieur Étienne de DURAND (chercheur à l'IFRI), réalisé le 16 mai 2013.

¹⁹² Il serait à ce titre intéressant de se pencher sur le cas de la Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS), autre « think tank à la française » dirigé par Camille Grand, en étroite collaboration avec le Ministère de la Défense, et penché plus spécifiquement sur les problématiques de sécurité et de défense. Nous divergeons sur ce

expliquerait donc en partie l'impossible cartographie d'un think tank comme l'IFRI. Ce dernier est en effet composé d'une variété de profils parfois « divergents », allant de l'académique à l'ancien fonctionnaire. Le think tank est donc un lieu de rencontre entre acteurs parfois multipositionnés entre les champs de la politique (Thierry de Montbrial était co-directeur du CAP à sa création en 1973), des médias (bien que réfutant ce qualificatif, et soulignant les différences entre un profil journalistique et celui du membre d'un think tank, Dominique Moïsi rédige toutefois nombre d'analyses pour la presse anglo-saxonne), académique (une grande partie des membres de l'équipe de recherche de l'IFRI ont un parcours initialement tournée vers la recherche, que celle-ci soit appliquée ou fondamentale), voire parfois celui de la culture (soulignons le cas de Denis Bauchard, président de l'Institut du Monde Arabe de 2002 à 2004 comme nous l'avons déjà évoqué).

La diversité des profils évoqués implique également une diversité des représentations que ces acteurs se font de leurs rôles et de l'identité de la structure à laquelle ils sont rattachés : centre tourné vers l'analyse pure ? l'alimentation de débats ? la veille administrative ? l'orientation de la décision ? l'accès des citoyens aux débats en politiques étrangères ? la promotion de la voix française sur la scène internationale ? l'activité para-diplomatique ? toutes ces activités à la fois ? Les réponses, nous l'avons entr'aperçu, varient en fonction des acteurs, et surtout, en fonction des profils interrogés.

Le troisième facteur explicatif de cette hétérogénéité, est celui du différentiel entre les générations composant l'IFRI. Nous avons à ce titre évoqué plus haut les propos de Dominique David, soulignant l'ancienneté de nombreux membres de l'équipe de recherche de l'institut¹⁹³, ainsi que le témoignage d'un chercheur soulignant l'encadrement optimal que l'institut offre aux jeunes chercheurs recrutés, tout en soulignant les problèmes posés aux cadres moyens¹⁹⁴. Il existerait donc un fossé entre une génération ayant vécu la montée en puissance de l'IFRI pendant les dernières années de Guerre froide, et composée de praticiens

point de la conception de Didier Bigo, celui-ci identifiant un « champ » de la sécurité, relativement homogène, cf Didier BIGO, « Grands débats dans un petit monde. Les débats en Relations internationales et leurs liens avec le monde de la sécurité », *op. cit.*, pages 7-48.

¹⁹³ « L'IFRI compte à peu près 30 chercheurs, dont beaucoup sont des gens formés par l'institut. Certains ont 35 ans de métier au sein de l'IFRI. Il y a nombre de cadres compétents et de jeunes. A l'IFRI, on y rentre jeune et on peut y rester longtemps, beaucoup de cadres ont été formés par l'institut », Entretien avec Monsieur Dominique DAVID (directeur exécutif de l'IFRI), réalisé le 11 avril 2013.

¹⁹⁴ « L'IFRI demeure une structure adéquate pour les jeunes chercheurs, car ils y sont bien encadrés, bien préparés. Le problème demeure celui des cadres moyens », Entretien avec un membre de l'équipe de recherche de l'IFRI, souhaitant garder l'anonymat, réalisé le 26 mars 2013.

provenant d'horizons divers, et la nouvelle génération, issue en partie des écoles doctorales, essayant de lire un monde malgré l'obsolescence des grilles de lectures héritées de la bipolarité.

Ainsi, l'hétérogénéité serait identitaire, conceptuelle et générationnelle, et revendiquée par l'IFRI elle-même : cette hétérogénéité est source d'enrichissement, de diversité, et gage d'efficacité et de pertinence des travaux de l'institut. Elle s'explique également par l'absence de politique de recrutement clairement fixée, du moins en apparence. Exception faite de la génération arrivée au sein de l'institut au cours des années 2000, nombre de membres avouent avoir intégré « par hasard » l'IFRI. C'est notamment le cas de Denis Bauchard :

« Je suis devenu membre de l'IFRI plutôt par hasard, après mon passage à l'Institut du Monde Arabe, on m'a demandé de venir à l'IFRI. C'est un petit milieu, lorsqu'un expert est vacant, en général, on vient le chercher »¹⁹⁵ ;

il en va de même pour un membre de l'équipe de recherche ayant été approché par l'IFRI alors que son parcours ne le prédestinait pas à travailler dans un institut de ce type¹⁹⁶. Enfin, Étienne de Durand souligne le caractère extrêmement opportuniste des recrutements dans ce domaine, qui sont bien souvent le fruit de hasards ponctuels :

« Ce type de recrutement se fait toujours un peu par hasard. Il n'y a pas d'études de sécurité en France, celles-ci sont une branche des Relations internationales, qui sont elles-mêmes une branche de la Science politique, elle-même issue du Droit. Donc nous avons plusieurs profils dans ce domaine. Par le passé, les juristes dominaient ce domaine d'étude, aujourd'hui ce sont davantage les politistes. Les parcours sont toujours atypiques dans le milieu de l'expertise au sens large sur les questions de sécurité. Pour ce genre de question, il faut plutôt raisonner par domaine d'étude que par institut, car il y a un véritable problème de recrutement en France dans le secteur de la sécurité »¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Entretien avec Monsieur Denis BAUCHARD (chercheur à l'IFRI), réalisé le 25 mars 2013.

¹⁹⁶ Entretien avec un membre de l'équipe de recherche de l'IFRI désirant garder l'anonymat, réalisé le 22 avril 2013.

¹⁹⁷ Entretien avec Monsieur Étienne de DURAND (chercheur à l'IFRI), réalisé le 16 mai 2013.

Liant ainsi la question du recrutement au sein de ces centres à celle du déni de reconnaissance des Relations internationales en tant que domaine d'étude en France, ce témoignage éclaire encore davantage l'hétérogénéité des profils au sein de l'IFRI¹⁹⁸. Ainsi, le concept de « *champ* » bourdieusien, évoqué en introduction de cette partie, semble avoir bien peu de pertinence pour désigner le milieu des think tanks internationalistes français. Le « *champ* » implique en effet une structure, des règles du jeu précises, et l'obtention d'un capital dont la détention permet d'occuper des positions de pouvoir. Le champ dispose également d'une hiérarchie des postes, considérés indépendamment des individus les occupant¹⁹⁹. Or, si le think tank est une structure juridiquement fixée sous diverses appellations (Association loi 1901 dans le cas de l'IFRI), il existe peu de distinction entre les postes occupés par les chercheurs, si ce n'est entre les responsables des divers centres d'étude de l'institut (Centre des Études de Sécurité, Laboratoire de Recherche sur la Défense, Centre Russie/CEI, Centre Maghreb/Moyen-Orient, etc...), ces hiérarchisations n'entraînant pas de distinction outre mesure entre les acteurs en bénéficiant, du fait du capital symbolique relativement limité dont elles permettent l'obtention. Nous avons déjà insisté sur le caractère multipositionné de nombreux membres de l'institut. Ces centres d'analyses privés semblent ainsi être des lieux de rassemblement d'acteurs multipositionnés de manière « optimale ».

Ce qualificatif de « multipositionnement optimal » nous est inspiré par la réflexion menée par Luc Boltanski sur l'efficacité du positionnement des acteurs dans divers champs. Pour Luc Boltanski, les acteurs sociaux se positionnent sur ces divers champs afin de jouir des capitaux sociaux prodigués par l'occupation de positions de pouvoir au sein de ceux-ci. Ces capitaux sont non pas additionnés mais multipliés, en cas de multipositionnement. Toutefois, pour bénéficier des fruits de ce multipositionnement, il faut que les divers champs investis soient le plus interdépendants possibles. Plus les champs sont autonomes l'un de l'autre, plus le multipositionnement perd de son intérêt pour l'acteur concerné. Ainsi, un chef d'entreprise

¹⁹⁸ Soulignons toutefois que le renouvellement générationnel, dont semble faire l'objet l'IFRI depuis les années 2000, s'accompagne d'une homogénéisation des profils. Une grande partie des jeunes chercheurs ayant rejoint le think tank au cours de ces dix dernières années ont un profil relativement similaire : master puis thèse en science politique, ou en droit international, profil davantage axé sur la recherche fondamentale au départ, ayant bénéficié d'une convention CIFRE au sein de l'IFRI, ou ayant approché la structure par le biais de stages, ou de Contrats à Durée Déterminée.

¹⁹⁹ Boltanski souligne à ce propos une caractéristique fondamentale du concept de champ : une poste ne disparaît pas quand son titulaire le quitte, il devient « vacant » : « *Et il suffit peut-être pour se convaincre de l'autonomie des positions par rapport aux agents de remarquer qu'une position déterminée ne cesse pas d'exister avec toutes ses propriétés lorsqu'elle est déclarée « vacante »* », Luc BOLTANSKI, « L'espace multipositionnel : multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *op. cit.*, page 13.

concertiste, ou peintre, bénéficiera de peu de retombées d'un tel multipositionnement, alors qu'un capitaine d'industrie également député verra son capital symbolique multiplié²⁰⁰. En résumé, meilleur est le positionnement, plus importants sont les dividendes en capitaux symboliques. Une partie des chercheurs de l'IFRI, ou du moins, pour être plus précis, la première génération de ces chercheurs, regroupe des acteurs « multipositionnés de manière optimale », faisant de ce centre un lieu de rassemblement d'acteurs multipositionnés, un lieu à la croisée des différents champs politiques, économiques, médiatiques, etc... Mais en aucun cas un champ homogène, ni même une communauté savante structurée, pour ne pas dire « épistémique ». L'identité de l'IFRI n'est toutefois pas fixe, et des évolutions sont observables depuis une dizaine d'années.

2) Un positionnement en évolution

La tension identitaire s'exprime enfin à travers les diverses activités et les divers clients auxquels s'adressent les travaux de l'IFRI. L'État n'est pas le seul client de l'IFRI, et répondre à ses demandes constitue proportionnellement une part de moins en moins importante du travail de l'institut. Dominique Moïsi souligne à ce propos :

« Je pense qu'il y a un troisième acteur à introduire : les entreprises, qui sollicitent les études plus souvent que l'Etat. Plusieurs scenarii sont possibles, par exemple telle ou telle entreprise peut demander d'établir des scenarii pour vendre un produit à un pays »²⁰¹.

Les activités de l'IFRI se déclinent en plusieurs travaux : l'élaboration d'une expertise écrite (notes de synthèse, *policy papers*, qui sont des rapports d'une dizaine de pages, études prospectives, programmes pluri-annuels), et l'organisation d'événements et de débats (séminaires, colloques, rencontres souvent informelles entre acteurs des relations

²⁰⁰ « Tout se passe comme si la surface sociale des individus qui occupent une position dominante dans un champ déterminé, ou, si l'on préfère, leur aptitude à occuper des positions de pouvoir dans d'autres champs, était fonction du degré d'autonomie dont dispose ce champ. En effet, plus un champ est autonome, moins les détenteurs du pouvoir local disposent (comme c'est le cas dans le champ universitaire ou intellectuel) d'une surface sociale et d'un pouvoir général étendus ; inversement, moins un champ est autonome, plus l'occupation de positions de pouvoir dans ce champ inclut l'occupation de positions de pouvoir dans d'autres champs, l'accroissement du pouvoir local étant ici corrélatif (comme c'est le cas dans le champ politique) d'une augmentation de la surface sociale et du pouvoir général », Luc BOLTANSKI, « L'espace multipositionnel : multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *op. cit.*, pages 12-13.

²⁰¹ Entretien avec Monsieur Dominique MOÏSI (conseiller spécial à l'IFRI), réalisé le 3 avril 2013.

internationales). Ces différents travaux sont à destination de l'État, lorsque celui-ci en fait la demande via le CAPS ou la DAS, ou à destination des entreprises. Ces dernières financent une part sans cesse croissante du budget de l'IFRI par le biais de leurs demandes : les soutiens de programmes et contrats représentent à ce titre 42% du budget de 6,5 millions d'euros dont bénéficie l'IFRI²⁰². Ce positionnement de l'institut entre acteurs publics et acteurs privés a un fort impact sur l'évolution de son identité. Celle-ci est en partie tributaire du positionnement de ses élites dirigeantes. C'est là une observation généralisable à l'ensemble des « think tanks à la française » :

« Certaines permanences demeurent néanmoins : en France, historiquement, ces think tanks sont les ambitions d'un homme »²⁰³ ; « En France, les think tanks sont faibles, les directeurs sont là depuis très longtemps et entretiennent leurs positions de pouvoir. Ils entretiennent des relations de connivence avec le pouvoir »²⁰⁴.

Les think tanks internationalistes français restent donc bien souvent tributaires de l'image, de la réputation, de la légitimité et en définitive du positionnement de leurs directeurs. Ceux-ci ont dans certains cas contribué à fonder ces centres, les dirigeant pour certains d'entre eux depuis leur création²⁰⁵. Dès lors, une forme d'identification, de personnalisation de ces centres se met en place, les rendant tributaires de ces individualités, et ne permettant pas le développement d'une identité de structure, propre à ces think tanks, et susceptible de « survivre » au départ de leurs directeurs. Or, comme l'a souligné Nicolas Bronard, un problème générationnelle et identitaire est en passe d'émerger : que sera l'IFRI après le départ de Thierry de Montbrial ? Cet institut, fondé pendant la Guerre froide, selon un modèle américain difficilement adaptable en France, ne peut pas continuellement vivre sur les dividendes du positionnement de son directeur. La construction identitaire représente donc un

²⁰² Les données budgétaires de l'IFRI pour l'année 2011 sont disponibles sur le site internet de l'institut : http://www.ifri.org/?page=chiffres_cles, [consulté le 16/03/13]. Les chiffres que nous avançons ici sont les données pour l'année 2012, sur la base d'un document interne non publié.

²⁰³ Entretien avec Monsieur Nicolas BRONARD (sous-directeur adjoint en charge de la prospective de la DAS), réalisé le 19 avril 2013.

²⁰⁴ Entretien avec un membre de la Direction de la Prospective, souhaitant garder l'anonymat, réalisé le 19 avril 2013.

²⁰⁵ C'est le cas de Thierry de Montbrial, directeur de l'IFRI, mais également de Pascal Boniface, son homologue de l'IRIS.

enjeu de taille pour le think tank, afin de ne pas perdre sa visibilité sur le « marché de l'expertise ».

Ce point rejoint une autre évolution identitaire relative à la relation entre l'IFRI et l'État. Nous l'avons vu, la définition du terme « think tank » est en grande partie tributaire de sa relation avec l'État : un think tank a pour vocation finale la production de recommandations à destination des décideurs. De même, le qualificatif « *policy oriented* » est lui-même revendiqué par ces centres, dont l'IFRI. Or, comment conserver cette identité « think tank » alors que l'État français recourt de manière relativement limitée aux analyses de ces centres²⁰⁶ ? Comment faire face à ce déni identitaire ? La solution semble s'être présentée à l'IFRI depuis 2003, à travers un basculement de ses rapports avec l'administration publique. Depuis cette date, les impératifs budgétaires de l'État français ont contribué à favoriser le passage d'un système de subventions²⁰⁷ à une procédure de marché public, où des appels d'offre sont émis et auxquels répondent les instituts²⁰⁸. Louée par les uns²⁰⁹, nuancée par les autres²¹⁰, cette évolution eut pour conséquence majeure une réflexion nouvelle de la part de l'IFRI sur la relation contractuelle à adopter avec l'État. Ainsi, de nouveaux partenariats ont été mis en place avec des entreprises et un certain nombre de programmes pluriannuels, s'inscrivant dans la durée, ont été constitués :

« La majorité [du travail de l'IFRI] sont les programmes de recherche avec des financements pluriels, ce qui assure une certaine indépendance à l'IFRI du fait de la pluralité de ses bailleurs. Tous les centres ont plusieurs financeurs aujourd'hui. Cela permet plus de marges de manœuvre. Dans le cadre de ces programmes, nous nous engageons sur un produit, une thématique mais pas

²⁰⁶ Les sollicitations des think tanks internationalistes français par l'administration publique ne concernent qu'une vingtaine de notes/rapports, et sont extrêmement routinisées comme nous le verrons ultérieurement.

²⁰⁷ Il s'agissait d'une « cagnotte » (Dominique Moïsi) représentant le budget alloué aux think tanks par l'administration publique et répartie entre les centres afin de préserver un certain équilibre : « *Nous faisons attention à maintenir un certain équilibre entre les centres dans nos subventions* » (Entretien avec Monsieur Justin VAISSE, directeur du CAPS, réalisé le 3 mai 2013).

²⁰⁸ Notons toutefois une différence de procédures entre les appels d'offre qui sont une pratique du Ministère de la Défense, et le marché de gré à gré préféré par le Ministère des Affaires étrangères.

²⁰⁹ « *Pour ce qui est des relations entre l'administration publique et ces centres privés, on revient à une épure plus saine. La relation contractuelle est plus saine* », soutient Nicolas Bronard. Entretien avec Monsieur Nicolas BRONARD (sous-directeur adjoint en charge de la prospective de la DAS), réalisé le 19 avril 2013.

²¹⁰ « *Le passage en 2003 à des procédures de marché public, en lieu et place du système de subventions qui existait auparavant, a été difficile à négocier pour les centres comme l'IFRI. Beaucoup ont été fragilisés* », souligne Étienne de Durand. Entretien avec Monsieur Étienne de DURAND (chercheur à l'IFRI), réalisé le 16 mai 2013.

sur un sujet précis, on ne nous demande pas de parler de telle ou telle chose. [...] L'IFRI se consacre davantage à des programmes pluriannuels, ce qui le rend moins prisonnier, et permet également davantage de perspectives d'emploi, et de solliciter moins de prestataires »²¹¹.

Les réponses aux sollicitations par l'État constituent donc une part de plus en plus faible des activités de l'IFRI, entraînant un changement identitaire majeur semble-t-il. Si la méthodologie de travail ainsi que l'élaboration de recommandations demeurent, les clients ne sont plus les mêmes, et l'institut se tourne davantage depuis une dizaine d'années vers les acteurs du secteur privé plutôt que vers l'administration publique²¹². Il s'agit d'une stratégie de « survie » budgétaire qui a son importance²¹³. En effet, le qualificatif de « chercheur », que nombre des acteurs interrogés revendiquent, semble contrarié par cette nouvelle stratégie. Les entreprises semblent rechercher des orientations ponctuelles, des recommandations précises, et accorder davantage de crédit à l'utilité et au caractère opérationnel du savoir que l'administration publique. Si l'IFRI persiste dans cette voie, il n'est pas certain que le label « centre de recherche » garde sa pertinence, même si le qualificatif « *policy oriented* » lui est accolé. Il s'agit bien là d'un enjeu identitaire majeur, et tributaire d'un basculement générationnel et contractuel potentiel.

Au terme de ces observations, est-il possible de cibler l'identité d'un think tank internationaliste français comme l'IFRI ? En croisant les diverses réponses de ses membres, ainsi que les représentations que s'en font les représentants de l'administration publique, tout en gardant, en toile de fond, les apports conceptuels de la littérature théorique s'intéressant au « modèle think tank » depuis son apparition, et en actualisant ces diverses données par

²¹¹ Entretien avec un membre de l'équipe de recherche de l'IFRI, souhaitant garder l'anonymat, réalisé le 26 mars 2013.

²¹² Dominique David a pris soin de nous détailler, à notre demande, la répartition des financements de l'IFRI aujourd'hui : « Nous recevons une subvention de Matignon à hauteur de 23-24%. A cela, il faut ajouter une contribution du Quai d'Orsay, et d'autres ministères (1-2%). Les dons et cotisations concernent 20% de notre budget et proviennent d'individus privés ou d'entreprises, l'IFRI étant une association loi 1901. Les contrats commerciaux (avec des entreprises ou avec l'ONU par exemple), les demandes d'études, et les soutiens aux programmes représentent 42% du budget de l'IFRI. La vente des revues (*Politique étrangère*, et *Ramsès*) compte pour 4%. Le budget annuel de l'institut s'élève à 6,5 millions d'euros, qui proviennent à plus de 70% de fonds privés », Entretien avec Monsieur Dominique DAVID (directeur exécutif de l'IFRI), réalisé le 11 avril 2013.

²¹³ Il est d'ailleurs intéressant de souligner que l'ensemble des membres de l'équipe de recherche, ou de l'équipe dirigeante de l'IFRI a pris soin de spécifier que mes questions (se concentrant sur les relations entre l'institut et l'état français) omettaient un acteur de taille : les entreprises, avec lesquelles l'IFRI collabore de plus en plus.

l'observation du basculement de la stratégie contractuelle du centre, la réponse se doit d'être nuancée. L'IFRI se conçoit comme un institut de recherche *policy oriented*, utilisant un savoir académique opérationnel afin d'élaborer des recommandations à destination des décideurs politiques, confrontés à une situation d'incertitude. Il semble que son recours par l'administration publique réponde à un besoin en informations brutes d'une part, et satisfasse un besoin de légitimité afin de donner une caution scientifique aux politiques menées. Néanmoins, la faiblesse quantitative de ces relations contractuelles, ainsi que les modifications techniques du recours à cette expertise externe depuis 2003, ont contribué à faire évoluer la stratégie financière de l'institut, son travail, ses clients et donc son identité première. Aujourd'hui davantage tourné vers les entreprises, et relativement peu sollicité par l'État, l'IFRI semble de moins en moins remplir les critères de définition du modèle « think tank à l'américaine », et renforce l'idée d'une spécificité française dans ce domaine. Il convient maintenant de caractériser ces rapports entre l'administration publique française et les think tanks internationalistes, afin de parachever l'analyse de cette « exception française ».

TROISIÈME PARTIE

—

DES RAPPORTS « CLAUDICANTS », ENTRE ROUTINISATION ET CONCURRENCE

Après avoir dressé le cadre interactionnel des rapports entre l'État français et les think tanks internationalistes privés²¹⁴, puis analysé les représentations identitaires de ces centres par l'ensemble des acteurs de cette relation²¹⁵, penchons-nous à présent sur la caractérisation de cette dernière. L'héritage culturel politique français, ainsi que la spécificité du modèle « think tank à la française », laissent présager de rapports particuliers entre l'administration publique et les centres d'analyse dont l'IFRI fait partie. La traditionnelle méfiance de l'État centraliste français vis-à-vis des structures de savoir indépendantes, ainsi que les difficultés de positionnement de ces dernières favorisent le développement de rapports « claudicants », hésitant entre véritable coopération, consultation régulière et interdépendance d'une part, et méfiance, déni de reconnaissance et « *consumérisme* » d'autre part. Nous tenterons d'expliquer les raisons de l'entretien de ces think tanks par l'État, caractérisant une ambition moderniste datant de la fin des années 1970 mais inaboutie, avant d'analyser la réalité de ces rapports « au quotidien », rapports tributaires d'une routinisation et d'une inertie administrative sans évolution. Enfin, nous avancerons prudemment la thèse d'un véritable ciblage des compétences individuelles de ces think tanks par l'État, passant outre la structure des centres, et supposant une tension entre pragmatisme administratif et déni de reconnaissance.

²¹⁴ Cf Première Partie de ce mémoire.

²¹⁵ Cf Deuxième Partie de ce mémoire.

A/ Les think tanks internationalistes privés en France : un paravent moderniste et paradiplomatique pour l'État ?

1) Une volonté moderniste datant des années 1970, mais aujourd'hui inaboutie

Nous l'avons déjà souligné, il n'existe pas de tradition française du concept de « think tank ». Il s'agit là d'une importation d'un modèle américain, opérée pour plusieurs raisons. Comme le soulignent Stephen Boucher et Martine Royo, les think tanks naissent sur les décombres des crises. Les deux chocs pétroliers des années 1970 ont à ce titre joué un rôle moteur dans le projet de soutien de l'administration publique à la création de think tanks à financement mixte. Ceci s'insère également dans le cadre d'un tournant moderniste souhaité par le Président Valéry Giscard d'Estaing, désireux de s'affranchir de « l'héritage gaulliste », de suivre une ligne politique plus atlantiste, tout en créant de nouveaux instruments de réflexion sur les questions énergétiques et politico-militaires²¹⁶. Il est également important de noter, dans la chronologie tardive de l'apparition des think tanks en France, que les premiers d'entre eux sont les think tanks internationalistes de type IFRI, ceux-ci étant également les plus structurés²¹⁷.

L'IFRI, comme nous l'avons vu, est né des expériences de son fondateur Thierry de Montbrial, ancien codirecteur du CAP. Il est également issu du Centre d'Études de Politique Étrangère (CEPE) créé en 1935, structure d'analyse manquant de flexibilité et d'indépendance par rapport à l'administration publique selon Montbrial²¹⁸. Ce dernier est profondément influencé par le modèle américain et l'articulation entre centres de recherche indépendants et *policy oriented*, et pouvoirs publics. Il souhaite donc s'inspirer de cellules comme le *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) de Washington. La création d'un tel centre est soutenue par les membres du gouvernement, et l'institut se développe notamment grâce au soutien de fonds américains et étrangers : la Fondation Ford, le *German Marshall Fund of the US*, pour ne citer qu'eux. Divers liens et partenariats sont construits avec des think tanks étrangers comme le *Royal Institute of International Affairs* (RIIA) britannique, la *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik* (DGAP), la *Rand Corporation* ou encore la *Brookings*

²¹⁶ Notons que ces deux questions ont contribué à structurer les deux pôles de réflexion du CAP du Quai d'Orsay, dès sa naissance en 1973.

²¹⁷ Pierre-Emmanuel Moog, Pierre-Emmanuel MOOG, *Les clubs de réflexion et d'influence*, op. cit., pages 58.

²¹⁸ *Ibid.* page 76.

Institution américaines. Il s'agit à travers ces développements de créer un profil d'institut semblable à celui des grands centres américains. De plus, le fait que l'IFRI soit notamment composé de « disciples » de Raymond Aron (comme Dominique Moïsi notamment) contribue à la reconnaissance de l'IFRI par ses homologues anglo-saxons²¹⁹. C'est cette identité, et cette reconnaissance par un certain nombre de think tanks anglo-saxons, qui auraient motivé notamment le recours à l'IFRI par le gouvernement lors de l'arrivée du Parti socialiste au pouvoir en 1981, selon Dominique Moïsi :

« Il existe deux cas de figures majeurs où le pouvoir est poussé à s'intéresser aux think tanks. Tout d'abord, lorsque celui-ci doit faire face à une crise de légitimité au niveau international. Ce fut le cas avec l'arrivée du Parti socialiste au pouvoir en 1981. Cette période fit office de véritable accélérateur pour l'IFRI. [...] Les années de gloire de l'institut sont les années 1980. Hubert Védrine, faisant partie de la nouvelle équipe arrivée avec Mitterrand, entend utiliser l'IFRI pour rassurer les Etats-Unis, après l'accession au pouvoir d'une partie de gauche socialiste. Un des grands moments de ce recours à l'IFRI fut la rencontre entre les généraux américains et français, dans un cadre IFRI, à Versailles, lorsque les premiers ont voulu vendre à la France leur projet de défense « Guerre des Etoiles ». Nous sommes ici face à un cas typique d'un pouvoir cherchant à se légitimer via un centre de réflexion bénéficiant de fonds américains »²²⁰.

En accord avec l'administration publique, l'IFRI aurait donc bien été conçu comme un think tank à l'américaine, destiné à entretenir des liens privilégiés avec l'État, en matière de conseils, de recommandations, voire d'orientation de la pensée stratégique (du moins théoriquement).

Cette identité a depuis beaucoup évolué comme nous l'avons précédemment observé²²¹. Si l'IFRI tient encore à son qualificatif de think tank, et si son discours semble peu évoluer, ses clients ne sont plus les mêmes et son mode de financement s'en est trouvé

²¹⁹ Considéré comme un des premiers « théoriciens » réalistes avec son homologue Hans Morgenthau, le nom de Raymond Aron est bien évidemment connu et reconnu par les analystes et experts en relations internationales (dans son acception large) américains.

²²⁰ Entretien avec Monsieur Dominique MOÏSI (conseiller spécial à l'IFRI), réalisé le 3 avril 2013.

²²¹ Cf Deuxième Partie de ce mémoire.

bouleversé depuis 2003. Fruit des évolutions du marché du recours à l'expertise, et d'un virage volontaire dans la politique de financement du centre, ce bouleversement progressif a pour conséquence majeure de réduire ce lien de dépendance qui unissait le think tank et les institutions étatiques²²².

La greffe du modèle « think tank à l'américaine » n'ayant pas pris en France, et n'ayant pas pu défaire la tradition politique centraliste jacobine, ces structures n'ont pas réussi à s'imposer comme des acteurs essentiels du débat autour de la conception, de l'élaboration, de la conduite ou de l'évaluation de la politique étrangère française. Ponctuellement sollicités, parfois ignorés, peu écoutés, les think tanks internationalistes sont davantage des lieux de rencontres, de débats, que des lieux d'influence et de pouvoir. De plus, la personnalisation dont font l'objet les centres comme l'IFRI ou l'IRIS, ne permet pas à ces structures d'exister en tant que telles au yeux de l'administration publique, qui voit bien souvent en elles les ambitions de leurs directeurs²²³. Pourtant l'État « entretient » toujours ces centres, et persiste, malgré les restrictions budgétaires, à les financer en partie.

2) Pour quelles raisons l'État français entretient-il ces structures de savoir indépendantes ?

Tout semble indiquer une méfiance et un désintérêt profond de l'État français au sens large pour ces centres de savoir. Pourtant, force est de constater que l'État a pendant longtemps subventionné pour une part conséquente des think tanks tels que l'IFRI, ce qui a permis à l'institut de survivre et de s'imposer comme une structure de savoir reconnue. Comment expliquer cette ambiguïté de la part de l'État, et quelles sont les dynamiques motivant celle-ci ? La forme du présent travail ne permet pas d'analyser en profondeur deux

²²² Il convient de signaler une possible contradiction de données. Nos indications reposent sur un croisement de témoignages et de réponses des acteurs interrogés : c'est-à-dire certains chercheurs de l'IFRI, et des membres de l'administration publique (CAPS et DAS). Néanmoins, certains auteurs soulignent sur cette question la participation importante de l'État dans le financement de l'IFRI. À ce titre, François Vergniolles de Chantal affirme que Matignon contribue à 40% au financement par subventions de l'IFRI, ces chiffres ne semblent plus concorder avec les nôtres. Nous faisons ici délibérément le choix de croire aux données fournies par les acteurs interrogés eux-mêmes. Cf François VERGNIOLLES De CHANTAL, « La recherche indépendante aux Etats-Unis et en France : le Council of Foreign Relations et l'IFRI », *Quaderni*, Numéro 70, Automne 2009, pages 49-56.

²²³ « En France, historiquement, ces think tanks sont les ambitions d'un homme », Entretien avec Monsieur Nicolas BRONARD (sous-directeur adjoint en charge de la prospective de la DAS), réalisé le 19 avril 2013 ; « Dans le cas de l'IFRI, et derrière une rhétorique similaire à celle que l'on peut trouver outre-Atlantique, le fonctionnement demeure bien trop personnalisé, ce qui est peut-être inévitable dans un contexte français peu propice aux centres de recherche indépendants », François VERGNIOLLES De CHANTAL, « La recherche indépendante aux Etats-Unis et en France : le Council of Foreign Relations et l'IFRI », *op. cit.*, pages 54-55.

siècles de relations entre État français et structures de savoir indépendantes, néanmoins les réponses fournies par les acteurs interrogés nous permettent de dégager certaines clés de compréhension.

Tout d'abord, un centre tel que l'IFRI est un outil d'influence indéniable pour l'État français, aux échelles européenne et internationale. Nous avons précédemment souligné les liens « historiques » entre l'IFRI et les milieux intellectuels anglo-saxons. L'IFRI joue un certain rôle dans le dialogue international que noue la France avec ses partenaires occidentaux. Cela s'opère soit indirectement, comme ce fut le cas lors des divers recours aux services de l'IFRI par François Mitterrand à de son arrivée au pouvoir (le recours à l'IFRI était en réalité un message destiné à l'administration américaine²²⁴) ; soit directement par le biais de l'organisation de rencontres internationales comme le souligne Justin Vaïsse :

« Parfois, lors de rencontres, les think tanks jouent un rôle important. Par exemple nous avons plusieurs types de rencontres internationales : les rencontres de type track-two désignent des rencontres entre pays organisées par des centres de recherche ; les rencontres de type one-and-a-half désignent des rencontres entre think tanks (tel pays peut se dédouaner d'avoir rencontré tel acteur, car c'est un think tank qui l'a fait pour lui) ; les rencontres de type track-one sont des négociations normées. A ce titre, en décembre dernier a eu lieu une rencontre sous forme de dialogue avec l'ensemble des acteurs de la scène afghane, c'est la FRS qui a organisé cela pour le Ministère de la Défense et celui des Affaires étrangères, en présence de quelques officiels, c'était donc un track-one-and-a-half »²²⁵.

Ainsi, l'État entend utiliser la visibilité internationale de ces centres ainsi que leur positionnement notamment à l'échelle européenne : depuis 2005, l'IFRI dispose d'une branche bruxelloise, Eur-IFRI, afin notamment d'accroître sa visibilité sur le Vieux continent. Cela permet également d'encourager son recours par divers clients, dont l'État fait partie, et de prétendre, grâce à cette visibilité, être capable de mener ces actions « para-diplomatiques »

²²⁴ Entretien avec Monsieur Dominique MOÏSI (conseiller spécial à l'IFRI), réalisé le 3 avril 2013.

²²⁵ Entretien avec Monsieur Justin VAISSE, directeur du CAPS, réalisé le 3 mai 2013.

que sont l'organisation de rencontres, de sommets, au nom de l'État, et ce, via ses réseaux²²⁶. Cela confirme également nos précédentes analyses : l'IFRI est un lieu de production de savoir mais également un lieu de rencontres entre acteurs internationaux, et un lieu de constitution de réseaux entre ces acteurs²²⁷.

L'administration publique française utilise également les centres de type IFRI pour un besoin en informations de terrain :

« Ces centres offrent une expertise tournée vers l'action. [...] Ces centres nous apportent le type d'informations que nous demandons, et que nous n'avons pas en ambassades, car leurs membres n'ont pas l'expérience de terrain et d'immersion complète des chercheurs des think tanks. Les savoirs universitaires ne sont pas très opérationnels, alors nous souhaitons un savoir entre les deux : entre les données de terrain concrètes et le savoir académique. Nous évaluons les standards académiques mais aussi « l'utilité du savoir » »²²⁸.

Il s'agit donc d'un besoin pragmatique, lié en partie à la configuration des structures d'analyse internes à l'administration comme le CAPS qui, traditionnellement et dans un souci de flexibilité et d'efficacité opératoire, ne comprend qu'un nombre limité de chercheurs, ou d'experts :

« Il y a une question de configuration et de moyens. Les structures liées à un ministère n'ont pas la taille nécessaire pour traiter de tous les sujets. Ils ne disposent pas d'un réservoir d'experts [...] sur tous les domaines, ce qui stimule les commandes externes », souligne Marc Hecker²²⁹.

²²⁶ « L'Etat veut avoir des think tanks en France, car nos principaux partenaires sont des instituts, parfois mondialement connus, et ces enjeux de prestige international sont importants », Entretien avec Monsieur Étienne de DURAND (chercheur à l'IFRI), réalisé le 16 mai 2013. Ce rayonnement est reconnu par les membres de l'administration publique : « [Les think tanks] disposent de réseaux d'experts et de réseaux internationaux (via leurs conférences et leurs séminaires) », Entretien avec un membre de la Direction de la Prospective, souhaitant garder l'anonymat, réalisé le 19 avril 2013.

²²⁷ Il est, à ce titre, assez révélateur de constater la présence de nombreux fonctionnaires internationaux, ambassadeurs, consuls, membres influents d'organisations internationales, lors des événements marquants ayant lieu à l'IFRI : colloques, séminaires, rencontres internes réservées aux membres, etc...

²²⁸ Entretien avec Monsieur Justin VAISSE, directeur du CAPS, réalisé le 3 mai 2013.

²²⁹ Entretien avec Monsieur Marc HECKER (chercheur à l'IFRI), réalisé le 17 avril 2013.

Le terme de « *réservoir d'expertise* » est, à ce titre, particulièrement parlant, et repris par certains membres de l'administration publique²³⁰ : l'État entreprendrait un vivier d'experts dans lequel il « piocherait » en période d'incertitude, correspondant à une « *logique d'opportunité* » consumériste²³¹. Cette thèse paraît certes extrême, et il convient de ne pas réduire l'interaction État/think tanks à ce seul constat, mais ce dernier semble toutefois confirmé par les observations de l'ensemble des acteurs de cette relation²³². Étienne de Durand affirme :

*« Certes, en période de crise, [...] il y a un pic de demande, une « saillance » d'intérêt pour des connaissances précises, pour un terrain précis, mais cela demeure un phénomène ponctuel. Le problème est l'expression d'un besoin par l'Etat »*²³³.

Ces rapports « *consuméristes* » amènent à s'interroger sur le terme de « sous-traitance » dont semble faire l'objet l'IFRI. Bien que ce terme soit réfuté par certains chercheurs de l'institut, leurs réponses amènent à considérer ce phénomène comme une des caractéristiques principales de cette interaction. Ainsi, à la question « *Quel était l'objectif de l'expertise élaborée ?* », Étienne de Durand nous répond :

*« Cela dépend du sujet. L'administration peut demander une synthèse de connaissances. Le plus souvent, il s'agit d'une demande d'expertise pointue sur un terrain, où l'on fait confiance à quelqu'un sur telle ou telle question »*²³⁴. Cette réponse est corroborée par un de ses confrères : « *Cela dépend du contrat. Nous mettons en avant des connaissances, nous répondons à la demande d'un client. Il faut toutefois bien distinguer les programmes de*

²³⁰ Entretien avec Monsieur Justin VAISSE, directeur du CAPS, réalisé le 3 mai 2013.

²³¹ Entretien avec Monsieur Nicolas BRONARD (sous-directeur adjoint en charge de la prospective de la DAS), réalisé le 19 avril 2013.

²³² Notons ici la remarque de Denis Bauchard : « *C'est le pilote du projet qui choisit dans son « réservoir » d'experts, ceux qui l'aideront dans sa tâche* », Entretien avec Monsieur Denis BAUCHARD (chercheur à l'IFRI), réalisé le 25 mars 2013. L'usage du terme « *réservoir* » est particulièrement parlant.

²³³ Entretien avec Monsieur Étienne de DURAND (chercheur à l'IFRI), réalisé le 16 mai 2013.

²³⁴ *Ibid.*

recherche et les réponses à des appels d'offre. Ces dernières sont une réponse à la demande d'un client »²³⁵.

La demande d'expertise serait donc motivée par un besoin ponctuel sans réel lendemain, l'inertie administrative et les aléas des remaniements freinant tout développement :

« Le problème des études longues est qu'elles sortent un an après avoir été sollicitées, mais ne correspondent plus aux besoins ponctuels du Ministère »²³⁶ ; « La procédure des marchés publics est en outre mal adaptée : entre la commande d'un rapport et sa publication finale, il peut se passer de six mois à deux ans, et le commanditaire peut avoir changé de poste »²³⁷.

Le constat est sans appel dans les réponses fournies par Denis Bauchard : *« Nous répondons à un cahier des charges précis, et nous répondons à des objectifs définis »²³⁸*, alors que Dominique David reprend le terme de *« synthèse de connaissance »* usité par Étienne de Durand, illustrant ainsi le caractère précis mais également pragmatique des notes à destination de l'administration publique. Motivée par un désir de connaissances mais surtout par un manque de temps et de moyen, la sollicitation de ces rapports auprès des think tanks semble en définitive se limiter à une demande d'information ponctuelle, ne laissant que peu de place à la prise en compte d'une analyse originale développée par ces chercheurs, comme témoigne le constat de Marc Hecker :

« Pour chaque étude, un résumé de quatre pages nous est demandé. Après cela, qui lit ces études ? On a parfois l'impression qu'elles ne vont pas au-delà

²³⁵ Entretien avec un membre de l'équipe de recherche de l'IFRI, souhaitant garder l'anonymat, réalisé le 26 mars 2013.

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ Entretien avec Monsieur Étienne de DURAND (chercheur à l'IFRI), réalisé le 16 mai 2013. Notons toutefois que cela semble davantage le cas au Ministère de la Défense, et moins au quai d'Orsay, les notes du CAPS circulant beaucoup plus que celles de commandées par la DAS : *« En revanche, les notes à destination du CAP circulent beaucoup plus (et parfois jusqu'aux échelons les plus élevés de la hiérarchie du gouvernement), cela est facilité par leur brièveté »*, Entretien avec un membre de l'équipe de recherche de l'IFRI, souhaitant garder l'anonymat, réalisé le 26 mars 2013 ; *« Ce n'est pas la mission première de la DAS de recueillir l'expertise extérieure aux administrations et de la diffuser en interne de façon ciblée. C'est davantage celle du CAP, qui a un plus petit budget mais cible bien, et diffuse bien les notes qu'il commande »*, Entretien avec Monsieur Étienne de DURAND (chercheur à l'IFRI), réalisé le 16 mai 2013.

²³⁸ Entretien avec Monsieur Denis BAUCHARD (chercheur à l'IFRI), réalisé le 25 mars 2013. Denis Bauchard emploie explicitement le terme de *« sous-traitance »* : *« Le CAP sous-traite les études de fond lourdes auprès de centres comme l'IFRI »*.

*du « pilote » ou du comité de pilotage ; on sent parfois un manque d'intérêt.
L'impact est de toute manière restreint »²³⁹.*

Ces observations renvoient à la question de l'influence, ou du moins de l'impact véritable des recommandations effectuées par les chercheurs sollicités. Celle-ci semble en définitive assez restreinte. Le décalage temporel entre la commande d'une étude et son rendu, les conditions de sollicitation de cette expertise par l'administration publique, ainsi que la dimension routinière qui caractérise ce recours, semblent relativiser l'observation d'un impact véritable des propositions élaborées. Les membres de l'équipe de recherche de l'IFRI en sont eux-mêmes conscients²⁴⁰.

Enfin, les rapports entre l'État français et les think tanks les plus influents ont, semble-t-il, une dimension « incestueuse ». Celle-ci est caractérisée par une volonté de contrôle de ces structures de la part de l'État français. Cette alternance entre ignorance et mainmise, déni de reconnaissance et contrôle, est une permanence des rapports que l'État entretient vis-à-vis de ces centres :

« L'administration publique fait face à une double tentation : contrôler l'IFRI, ou l'ignorer car elle n'en a pas besoin. [...] Il s'agit d'une relation un peu incestueuse où chacun doit connaître les règles du jeu »²⁴¹.

Bien qu'utilisant relativement peu les think tanks privés, l'État peine à laisser se développer ces organismes indépendants sans exercer un pouvoir de contrôle, qu'il essaie de rendre effectif par le biais de financements. Ceci explique en partie les motivations ayant

²³⁹ Entretien avec Monsieur Marc HECKER (chercheur à l'IFRI), réalisé le 17 avril 2013. Un de ses confrères soulignait également le caractère extrêmement encadré de l'élaboration de notes et de rapports, en particulier à destination de la DAS : « Lorsque nous répondons à des appels d'offre de la DAS, nous avons des contraintes, il y a des rapports intermédiaires à effectuer, nous avons davantage de pression. [...] Il conviendrait de demander à la DAS le but de ces études », Entretien avec un membre de l'équipe de recherche de l'IFRI, souhaitant garder l'anonymat, réalisé le 26 mars 2013.

²⁴⁰ « Je ne pense pas que nous ayons de l'influence. Les administrations travaillent beaucoup dans la continuité malgré tout, malgré les changements, les crises, les élections. Au niveau de la décision, ne rêvons pas, nous avons peu d'influence. Il n'y a pas de conseil secret éclairant les décideurs, et notre influence est mineure, et difficile à tracer. L'élaboration des politiques est une procédure collective : au final, ont de l'influence les décisionnaires, c'est-à-dire les responsables politiques, pas les petites mains. Donc quelle influence avons-nous ? Sur les décisions, je ne pense pas que nous en ayons, car il y a tout l'inertie est importante, et la marge de manœuvre est assez faible sur les questions de sécurité. Lors des gestions de crises, c'est différent. Toutefois, l'IFRI n'est pas un canal d'influence. Certaines individualités, comme Thierry de Montbrial, ont de l'influence, mais à mon humble niveau l'influence individuelle est difficile à évaluer », Entretien avec Monsieur Étienne de DURAND (chercheur à l'IFRI), réalisé le 16 mai 2013.

²⁴¹ Entretien avec Monsieur Dominique MOÏSI (conseiller spécial à l'IFRI), réalisé le 3 avril 2013.

conduit à envisager la création d'une « *Rand Corporation* à la française » en 2008, sous le mandat de Nicolas Sarkozy, sur proposition d'Alain Bauer, consultant sur les questions de sécurité publique. Ce centre ambitionnait de fusionner divers centres de recherche²⁴², et était destiné à être organisé en deux pôles (sécurité extérieure, sécurité intérieure) la FRS et l'IFRI étant supposés participer aux appels d'offre et à une mutualisation de la recherche²⁴³. Ce projet, également motivé par une volonté de mimétisme des modèles américains, a tourné court, et ne semble pas avoir reçu l'approbation des membres des think tanks français²⁴⁴.

Cet épisode mis à part, les relations entre l'État français et les think tanks internationalistes privés de type IFRI semblent bel et bien caractérisées par ce « *consuérisme* » et cet utilitarisme que la littérature existante semble décrire. Réservoir de connaissance, instrument de dialogue et de coopération internationale, quand il n'est pas outil para-diplomatique, le think tank internationaliste a un intérêt précis et limité pour l'État français. Certes, des analyses sont sollicitées, des rapports demandés. Néanmoins, il semble évident que les besoins en informations de terrain et en « matières brutes » ne servent qu'à étayer des analyses forgées au sein même de l'administration publique, indépendamment du regard porté par les centres d'analyse, et en amont de toute sollicitation d'experts : si les informations manquent, l'analyse serait, quant à elle, déjà faite. Pour avoir une appréciation plus pertinente du moment de sollicitation de l'expertise, il convient d'essayer de caractériser l'expression quotidienne des rapports État/think tanks, afin d'en percevoir les enjeux, et de pouvoir en observer les évolutions.

²⁴² Notamment l'Institut des Hautes Études de la Défense Nationale (IHEDN), le Centre des Hautes Études de l'Armement (CHEAR), l'Institut National des Hautes Études de Sécurité (INHES), et l'Institut d'Études et de Recherches pour la Sécurité des Entreprises (IERSE). La Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS) et l'IFRI étaient destinés à une participation externe aux activités de ce centre.

²⁴³ Stephen BOUCHER, Martine ROYO, *Les Think Tanks, cerveaux de la guerre des idées*, op. cit., page 116.

²⁴⁴ François Heisbourg (conseiller spécial à la FRS) affirme : « *C'est une usine à gaz, un projet digne de la Corée du Nord* », alors que Jean-Pierre Maulny (directeur adjoint de l'IRIS) souligne qu'« *il n'est pas forcément bon que l'essentiel de la capacité de recherche se trouve dans le giron de l'État. Cela engendre une tendance à l'immobilisme* », cité in Stephen BOUCHER, Martine ROYO, *Les Think Tanks, cerveaux de la guerre des idées*, op. cit., page 116.

B/ L'utilisation des think tanks par l'administration publique au quotidien

1) Les rapports État/think tanks au quotidien : une relation contractuelle normée, manquant de flexibilité

Il s'agit ici de reconstituer le moment de sollicitation de l'expertise externe privée par l'administration publique en retraçant le processus de recours à celle-ci, la forme que cette dernière prend, sa remise aux structures administratives, puis son cheminement interne, et son utilisation. Pour cela, nous avons pris soin de faire décrire assez précisément ces diverses étapes par les membres de l'équipe de recherche et de l'équipe dirigeante de l'IFRI, puis par les membres de la DAS et du CAPS.

Pour caractériser ce processus, nous distinguerons celui suivi par le Ministère de la Défense, puis celui emprunté par le Ministère des Affaires Étrangères, les deux recours, et les formes prises par les analyses élaborées différant légèrement. Nous essaierons enfin d'en dégager les dynamiques. Ces descriptions reposant essentiellement sur des témoignages d'acteurs, nous indiquerons ponctuellement les références aux entretiens conduits afin de ne pas alourdir notre texte outre mesure.

Concernant les rapports entretenus par l'IFRI et le Ministère de la Défense, ceux-ci sont les plus fréquents, en raison de liens privilégiés établis entre la DAS et l'institut d'une part²⁴⁵, et de la différence de budget évidente entre le Ministère de la Défense et le MAEE²⁴⁶. Le Ministère de la Défense recourt aux analyses externes soit de manière directe, en contactant directement un chercheur dans un « cadre IFRI », soit via la Délégation aux Affaires Stratégiques. Cette dernière fonctionne par appels d'offre pour les contrats de plus de 4 000 euros, et de gré à gré pour ceux inférieurs à 4 000 euros²⁴⁷. Il s'agit de contrats signés entre deux entités juridiques, c'est donc auprès de l'IFRI que la commande est passée et non

²⁴⁵ Même si une « *liaison intellectuelle permanente* » est entretenue indifféremment entre l'IFRI et ces deux ministères. « *Il y a des liens privilégiés. Nous sommes liés à l'Etat par des Contrats pluri-annuels d'objectifs (CPO), sur trois ans, renouvelables. L'Etat reconnaît ainsi que l'IFRI joue un rôle dans le débat public, contribue au rayonnement international et à la représentation des idées françaises* », Entretien avec Monsieur Dominique DAVID (directeur exécutif de l'IFRI), réalisé le 11 avril 2013.

²⁴⁶ « *Le MAEE, en revanche, est un ministère pauvre, ses contrats sont limités, et ne nous rapportent que 60 000 euros par an, ce qui n'est pas grand-chose* », Entretien avec Monsieur Dominique DAVID (directeur exécutif de l'IFRI), réalisé le 11 avril 2013.

²⁴⁷ Entretien avec Monsieur Nicolas BRONARD (sous-directeur adjoint en charge de la prospective de la DAS), réalisé le 19 avril 2013.

auprès de tel ou tel chercheur²⁴⁸ souligne Dominique David. L'IFRI charge officiellement un chercheur ou un groupe de chercheurs de travailler sur ce sujet : cela peut nécessiter, le cas échéant, le recours à des chercheurs associés à l'IFRI, c'est-à-dire membres non permanents de l'équipe de recherche de l'institut²⁴⁹. Au cours de l'élaboration de l'analyse écrite, le suivi est bien présent de la part de la DAS, ou du ministère²⁵⁰, un libellé du sujet ainsi qu'un cahier des charges étant préalablement transmis par celui-ci à l'institut. Le ministère veille particulièrement à l'évolution et au contenu de ce qui est écrit par les chercheurs du centre. L'expertise sollicitée peut prendre diverses formes. Les analyses écrites sont de trois types : les plus courtes sont des consultances. Soixante-dix sont sollicitées en moyenne par an, et leur élaboration s'étale sur deux mois²⁵¹. Ce sont des notes d'une dizaine de pages environ, faisant en outre l'objet d'un résumé. Puis viennent les Études Prospectives et Stratégiques (EPS), concernant quatre-vingt à quatre-vingt cinq demandes par an, réalisées en six, douze ou dix-huit mois, et coûtant 40 000 euros au ministère. Les études sur six mois font une centaine de pages, et celles sur un an environ cent cinquante pages (un résumé est également demandé). Enfin, ces analyses peuvent prendre la forme d'observatoires pluriannuels. Vingt-deux par an sont demandés en moyenne, ils coûtent 150 000 euros au ministère, et s'étalent sur trois ans : *« Il s'agit dans ce dernier cas d'une palette de prestations, le travail étant réparti selon les directives du pilote du projet. C'est une programmation robuste, en fonction des besoins du Ministère de la Défense, qui définit ses priorités »*²⁵². L'expertise peut également prendre la forme d'organisation de séminaires ou de colloques, ouverts au grand public, ou réservés aux chercheurs ainsi qu'aux membres de l'administration publique. Ces manifestations font également l'objet d'un rapport, voire, le cas échéant et sous approbation du ministère, de la publication d'un livre. Afin d'inscrire ces recours dans la durée, l'IFRI a pris soin de favoriser les contrats pluriannuels, affirme Dominique David²⁵³. Une fois élaboré, le rapport (quelque

²⁴⁸ Nous nuancerons cette observation plus loin.

²⁴⁹ *« Parfois, certains chercheurs associés nous rejoignent. C'est le pilote du projet qui choisit dans son « réservoir » d'experts, ceux qui l'aideront dans sa tâche »*, Entretien avec Monsieur Denis BAUCHARD (chercheur à l'IFRI), réalisé le 25 mars 2013.

²⁵⁰ *« Lorsque nous répondons à des appels d'offre de la DAS, nous avons des contraintes, il y a des rapports intermédiaires à effectuer, nous avons davantage de pression »*, Entretien avec un membre de l'équipe de recherche de l'IFRI, souhaitant garder l'anonymat, réalisé le 26 mars 2013.

²⁵¹ Cette typologie nous a été communiquée par Nicolas Bornard. Entretien avec Monsieur Nicolas BRONARD (sous-directeur adjoint en charge de la prospective de la DAS), réalisé le 19 avril 2013.

²⁵² *Ibid.*

²⁵³ Un membre de l'équipe de recherche de l'IFRI souligne également ce phénomène : *« L'IFRI se consacre davantage à des programmes pluri-annuels, ce qui le rend moins prisonnier, et permet également davantage de*

soit sa forme) est envoyé au « *service experts* »²⁵⁴ de la DAS, et également au pilote du projet. Le rapport, une fois remis, fait l'objet d'une évaluation qualitative de son contenu, processus interne au ministère, conduisant ensuite sur le choix à faire quant à sa diffusion. Le rapport peut être diffusé en interne du ministère, ou davantage en externe : « *C'est ce qu'on appelle la valorisation. Le pilote a un formulaire d'évaluation, selon les critères il opte pour une valorisation basse, ou haute (sur le site internet du ministère). Cela ne peut se faire qu'avec l'accord du pilote, qui se prononce pour ou contre la diffusion* »²⁵⁵. Toutefois, l'impact réel de ces rapports sur l'élaboration des politiques publiques demeure relativement limité comme nous l'avons déjà explicité, car ceux-ci ne remontent que très rarement l'échelle hiérarchique.

Le processus est similaire dans le cas du recours par le MAEE, à quelques différences près. Les sollicitations se font aussi soit par le ministère soit par l'intermédiaire de sa structure prospective, le CAPS²⁵⁶. Le recours aux think tanks privés est motivé par la petitesse de cette structure prospective (une vingtaine d'analystes environ), et par un besoin d'alimentation en données de terrain, ainsi qu'en analyses de fond : « *Trois réseaux sont utilisés : celui des gens de la DP, celui des consultants externes, et enfin celui des think tanks via le budget de subventions afin d'orienter leurs travaux* »²⁵⁷. Le CAPS fonctionne via une procédure de gré à gré, et non par appels d'offre comme la DAS. Le budget du CAPS concerne six à sept notes par an et les thèmes sont choisis conjointement. Le contrat est également signé avec l'IFRI, même si le CAPS souhaite diriger le projet à l'intention d'un chercheur en particulier. L'expertise prend quant à elle la forme de notes de huit à dix pages, ou de treize à quinze pages, accompagnées d'un résumé. Elle peut également prendre la forme d'une organisation de séminaires, au terme desquels une note est élaborée. Une fois le rapport conçu, celui-ci est envoyé au directeur du centre, par le biais de l'IFRI : c'est l'institut qui centralise ces notes et qui les communique par la suite au CAPS. Cette note devient ensuite une « *Note du CAPS* », le nom de l'auteur est conservé, mais le CAPS s'approprie cette note. Cela semble donc

perspectives d'emploi, et de solliciter moins de prestataires », Entretien avec un membre de l'équipe de recherche de l'IFRI, souhaitant garder l'anonymat, réalisé le 26 mars 2013.

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ Entretien avec Monsieur Nicolas BRONARD (sous-directeur adjoint en charge de la prospective de la DAS), réalisé le 19 avril 2013.

²⁵⁶ Aujourd'hui Centre d'Analyse, de Prévision et de Stratégie (CAPS), il fut Direction de la Prospective (DP) de 2008 à 2013, et auparavant créé sous le nom de Centre d'Analyse et de Prévision (CAP). Toutefois, dans l'intitulé de nombreux écrits, et dans la plupart des discours d'acteurs interrogés, il est souvent désigné sous le label CAP. Cette précision a pour but d'éviter toute incompréhension.

²⁵⁷ Entretien avec un membre de la Direction de la Prospective, souhaitant garder l'anonymat, réalisé le 19 avril 2013.

rejoindre la thèse de la « sous-traitance » de l'expertise évoquée précédemment. Cette note peut ensuite paraître dans la revue interne du MAEE *Les Carnets du CAP*, qui est une publication regroupant un ensemble de notes élaborées, selon un thème général choisi pour la revue, destiné à une diffusion uniquement interne²⁵⁸.

Au terme de cette description, il convient également de souligner une dernière forme d'expertise difficilement « traçable » et pourtant récurrente : les consultations informelles. Il s'agit ici de rendez-vous, de déjeuners privés, au cours desquels les langues se délient, les conseils sont prodigués mais cela s'opère hors du cadre du think tank :

*« [Un schéma de recours à l'expertise est] celui du lien direct entre tel ou tel chercheur de l'IFRI et l'Etat. C'est le cas des études demandées dans le cadre de la rédaction du Livre blanc sur la défense. Ces rapports sont consultés par les Premiers ministres, les Présidents de la République ou les ministres. Régulièrement, ces avis prennent la forme de déjeuners privés. J'ai à ce titre, personnellement rencontré à peu près tous les ministres des Affaires étrangères de ces dernières années. Il s'agit dans ce cas-là de relations interpersonnelles contournant presque l'IFRI. Les décideurs entendent consulter des personnalités ayant une réputation de bons conseillers, ou bien des public opinion makers, comme c'est mon cas »*²⁵⁹.

Ces consultations informelles semblent plus fréquentes qu'elles n'y paraissent, car elles permettent une flexibilité, alourdie dans un cadre contractuel, ainsi qu'une solution de contournement des contraintes budgétaires de l'administration publique : le réseau des chercheurs du think tank, et par extension du think tank lui-même, est entretenu, et l'administration utilise ainsi son « réservoir d'experts » de manière optimale et à bas coût. Cela permet pour l'essentiel de pallier la rigidité de ce rapport contractuel normé, caractérisé par une inertie et une sclérose certaines freinant toute évolution, mais ne rend en aucun cas viable la construction d'un véritable partenariat durable entre les structures de savoir indépendantes et l'administration publique.

²⁵⁸ Il se peut que des exemplaires soient personnellement donnés à certains chercheurs, analystes, professionnels, etc... Mais il s'agit d'un phénomène rare et ponctuel.

²⁵⁹ Entretien avec Monsieur Dominique MOÏSI (conseiller spécial à l'IFRI), réalisé le 3 avril 2013.

2) Un panorama évolutif de ces relations : routinisation, inertie et diminution progressive

Le recours juridiquement très encadré aux structures de savoir privées d'une part, et la consultation fréquente d'experts individuels dans un cadre informel d'autre part, présentent deux dynamiques différentes, et pourtant complémentaires. La première d'entre elles est, paradoxalement, l'extrême routinisation qui semble caractériser ces relations. Cette analyse est partagée par l'ensemble des acteurs de cette relation : certains la laissent apparaître en filigrane de leurs réponses, d'autres l'affirment explicitement, comme c'est le cas d'Étienne de Durand notamment. Alors que nous l'interrogeons sur l'identification de moments privilégiés de sollicitation d'expertise, celui-ci nous répond :

« Non, il y a bien sûr beaucoup de routine car l'utilité de la dépense publique n'est que rarement mesurée. L'Etat et l'administration en France ne savent pas utiliser la recherche. Beaucoup de notes finissent au placard. Le problème est que l'Etat fait vivre ces structures pour les avoir sous la main si le besoin s'en fait sentir. Il y a donc un phénomène de routinisation qui s'installe, et la procédure des marchés publics est en outre mal adaptée : entre la commande d'un rapport et sa publication finale, il peut se passer de six mois à deux ans, et le commanditaire peut avoir changé de poste. Certes, en période de crise, comme après le 11 septembre 2001, ou plus récemment pendant l'intervention au Mali, il y a un pic de demande, une « saillance » d'intérêt pour des connaissances précises, pour un terrain précis, mais cela demeure un phénomène ponctuel. Le problème est l'expression d'un besoin par l'Etat »²⁶⁰.

C'est donc bien la lourdeur contractuelle et administrative qui semble scléroser véritablement le recours aux think tanks internationalistes. La volonté de préserver, d'entretenir le « réservoir » d'experts est semble-t-il favorisée au détriment de l'utilité et de l'impact véritable des analyses et recommandations élaborées par ces centres. Il faut donc entretenir ce lien, solliciter les think tanks quel que soit le besoin en expertise. C'est en tout

²⁶⁰ Entretien avec Monsieur Étienne de DURAND (chercheur à l'IFRI), réalisé le 16 mai 2013. L'intitulé exact de la question posée était : « Parvenez-vous à cibler des moments privilégiés au cours desquels vous avez été amené à fournir une expertise ? ». Ce témoignage a d'autant plus de poids que, rappelons-le, Étienne de Durand a été longtemps amené à travailler étroitement avec la DAS et le CAP, dans le cadre du suivi des conflits afghans et irakiens.

cas le discours qui semble émerger des réponses fournies par un ancien membre de la Direction de la Prospective. Interrogé sur les raisons motivant le recours à ces organismes privés, celui-ci répond :

« Nous avons une fonction d'aide. Le budget dont nous disposons est destiné à les aider financièrement. C'est un financement ponctuel, avec un budget limité. La DP voulait les faire travailler sur des sujets utiles »²⁶¹.

Outre le caractère routinier qui ressort de ces affirmations, celles-ci font émerger le peu d'efficacité recherchée par les structures de l'administration dans certains de ces recours. Ce financement entendrait « *aider* » ces think tanks pour entretenir un lien éventuel, en prévision de sollicitations futures, et « *faire travailler* » les centres sur des sujets que le MAEE, ou du moins le CAPS (ou la DP à l'époque) juge « utile ». Si une conception presque « paternaliste » émerge de ces réponses, la finalité et la portée de ces études commandées ne sont qu'assez peu soulignées.

Ce manque de dynamisme résulte non seulement du processus de recours à l'expertise mais également d'une inertie administrative. Il semble en effet très difficile de dynamiser, et de contourner les logiques bureaucratiques. L'élaboration des politiques étrangères, la prise de décision, restent en définitif bien *path dependents*, et tributaires de ces logiques administratives²⁶² :

« Les administrations travaillent beaucoup dans la continuité malgré tout, malgré les changements, les crises, les élections. [...] Donc quelle influence avons-nous ? Sur les décisions, je ne pense pas que nous en ayons, car il y a tout l'inertie est importante, et la marge de manœuvre est assez faible sur les questions de sécurité »²⁶³.

Étienne de Durand ira même jusqu'à utiliser, hors entretien, la métaphore des manœuvres d'un porte-avion. Lorsque l'on souhaite lui faire quitter le port d'attache, les manœuvres sont nombreuses, cela peut prendre beaucoup de temps, et l'énergie dépensée est certaine, tant l'inertie est forte. Il en va de même pour l'élaboration des politiques étrangères,

²⁶¹ Entretien avec un membre de la Direction de la Prospective, souhaitant garder l'anonymat, réalisé le 19 avril 2013.

²⁶² Cf Graham T. ALLISON, *The Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, op. cit.

²⁶³ Entretien avec Monsieur Étienne de DURAND (chercheur à l'IFRI), réalisé le 16 mai 2013.

et donc indirectement pour le recours à l'expertise privée. Toute redynamisation semble ainsi fortement sclérosée du fait de cette inertie administrative. Cela est observable d'une part à l'intérieur de l'administration elle-même et dans ses rapports avec les structures d'analyse internes de type CAPS. L'exemple de la tentative avortée d'Alain Bauer en 2008 nous renseigne sur les difficultés à contourner les traditions administratives. Il en va de même pour les transformations dont fit l'objet le CAP, en 2008. Suite à l'arrivée de Bernard Kouchner à la tête du Quai d'Orsay, celui-ci eut à cœur de réformer la structure d'analyse du ministère, en l'organisant par pôles (dont le pôle « Religions » confié à Joseph Maïla, directeur de la Prospective jusqu'en décembre 2012). Néanmoins, la traditionnelle indépendance du CAP se heurta à la volonté de Bernard Kouchner de faire de ce centre une Direction du Quai. La réforme semble avoir tourné court car les méthodes de travail de la DP ne différaient pas tellement de celles du CAP. L'enterrement de ce projet fut le retour de la DP au statut de « centre » en mars 2013. Si cette tentative de réforme illustre également une volonté de l'État de s'autonomiser intellectuellement en renforçant ces capacités d'analyse, cela n'eut que peu d'impact, et les notes de la DP furent toujours aussi peu consultées²⁶⁴.

Si les relations entre État et think tanks privés dans le cadre de l'élaboration de la politique étrangère française sont quotidiennement routinisées, elles ne se dynamisent pas davantage en période de crise. Une des ambitions de ce travail fut de caractériser ces relations en situation d'incertitude, c'est-à-dire entre autre en période de crise. Les bouleversements politiques ayant agité le Moyen-Orient (dans son acception large) offrent un bon exemple de situation d'incertitude. Les apports de la littérature théorique nous amènent à considérer une saillance du recours à l'expertise en temps de crise. Certains acteurs l'ont d'ailleurs souligné au cours des entretiens menés. Néanmoins, la réalité semble contredire les discours. Dès qu'il s'agit d'approcher les membres des think tanks étant supposés être en « première ligne » en cas de sollicitation par l'État en période de crise, ceux-ci soulignent éloquentement la faiblesse de ces recours dans le cadre des « printemps arabes ». Ainsi, par deux fois, nous avons pris soin de demander à Denis Bauchard si l'État avait utilisé ses services par le biais de l'IFRI dans le cadre des soulèvements de 2011. Sa réponse fut claire et sans ambiguïté :

²⁶⁴ La fameuse note d'Olivier Roy, soulignant les crises dont pourraient faire l'objet les régimes autoritaires au Maghreb et au Moyen-Orient, pourtant élaborée en 2005, ne remonta pas jusqu'au cabinet du ministre... Cf Augustin SCALBERT, « Moyen-Orient : la note que le gouvernement a ignorée », Rue89.com, 26/02/11, disponible sur internet : <http://www.rue89.com/confidentiels/2011/02/26/moyen-orient-la-note-visionnaire-qui-accable-le-gouvernement-192415>, [consulté le 12/09/11].

« Certaines études sur les printemps arabes furent demandées par les entreprises. En revanche, sur ce sujet, aucune étude spécifique ne fut demandée ni par le MAEE, ni par le Ministère de la Défense. [...] Non, nous n'avons pas eu tellement de demandes de la part de l'Etat. Cela diffère des Etats-Unis, pour des raisons de moyens évidentes. En effet, les think tanks américains sont capables de publier sur les événements 48h après leur occurrence. Par exemple, divers think tanks se sont rapidement positionnés sur les guerres en Irak en 1991 et en 2003. Ce n'est pas possible en France »²⁶⁵.

De même, un autre membre de l'équipe de recherche de l'IFRI souligne : *« Néanmoins, les « printemps arabes » ont été une situation particulière. L'Etat désirait connaître la nouvelle donne en matière économique, désirant sécuriser ses intérêts et comprendre le nouveau paysage. Cependant il n'y a pas eu de pic de sollicitation d'expertise, et les demandes dans ce contexte ne se sont pas faites au détriment des autres études. Il n'y a pas eu d'augmentation de la demande d'expertise, et cela m'a frappé. Les consultations (NDLR : rencontres entre un analyste et un membre de l'administration publique) ont augmenté car l'Etat désirait connaître les nouveaux acteurs du champ politique de ces pays. [...] Il n'y a pas eu de recrudescence de la demande d'expertise. Néanmoins, cette absence relative d'augmentation de la sollicitation d'expertise m'étonne et je la regrette, car l'Etat aurait pu solliciter davantage les centres. L'explication la plus plausible pour expliquer cette stagnation serait l'argument économique, car je ne comprends pas que les rapports ne soient pas plus fréquents malgré la confiance que s'accordent les deux acteurs (centres privés et Etat). J'ose espérer que l'argument économique est le plus plausible. Il y a peut-être, dans le cas plus précis des « printemps arabes », le sentiment, bien français, que l'on connaît très bien ces pays du Moyen-Orient. C'est un leurre »²⁶⁶.*

Ainsi, l'inertie, combinée aux restrictions budgétaires administratives, semble avoir neutralisé toute demande en travaux d'analyse auprès des think tanks internationalistes privés.

²⁶⁵ Entretien avec Monsieur Denis BAUCHARD (chercheur à l'IFRI), réalisé le 25 mars 2013.

²⁶⁶ Entretien avec un membre de l'équipe de recherche de l'IFRI désirant garder l'anonymat, réalisé le 22 avril 2013.

Aucune dynamisation, aucune saillance n'est observable. Si les entreprises en revanche semblent avoir recouru ponctuellement aux services de chercheurs de l'IFRI, les sollicitations étatiques se sont traduites par des consultances informelles. Dominique Moïsi confirme ces analyses :

« Le second cas de figure [de sollicitation d'expertise] est celui des crises. Le déclenchement des « printemps arabes » en est un exemple. J'ai passé des heures à dialoguer avec le Premier ministre »²⁶⁷.

Cela traduit également un recours très individualisé aux experts : *« On privilégie les consultances, et si tel consultant est membre d'un think tank alors on privilégie ce think tank »²⁶⁸*, confesse un ancien membre de la DP, alors que Justin Vaïsse affirme : *« Nous sélectionnons les think tanks suivant leurs compétences, même si souvent je recherche tel ou tel chercheur particulièrement plutôt que tel ou tel centre »*, tout en citant un certain nombre de noms de chercheurs de l'IFRI avec lesquels il a l'intention de continuer à travailler quelque soit leur rattachement à un think tank²⁶⁹.

Un tel « *consuérisme* » semble être observable à chaque période de crise²⁷⁰. Néanmoins, le panorama évolutif de ces relations laisse apparaître une diminution relative de celles-ci. Les questions conclusives de nos entretiens portaient sur la caractérisation évolutive du recours à l'expertise privée par l'État français au cours de ces dix dernières années. Les réponses des acteurs sont assez hétérogènes. Plusieurs membres de l'IFRI identifient une baisse relative des consultations de l'IFRI par l'administration publique, l'expliquant notamment par la recherche par l'institut de modes de financement davantage tournés vers le privé : *« Consultez les Rapports annuels de l'IFRI, et vous constaterez en moyenne une baisse, ce qui a déclenché la recherche de nouveaux bailleurs, et l'aboutissement à un financement multiple »²⁷¹*. Cela est dû, en partie, aux restrictions budgétaires étatiques, pour certains acteurs : *« Depuis la crise financière de 2008, l'Etat et les entreprises réduisent leurs*

²⁶⁷ Entretien avec Monsieur Dominique MOÏSI (conseiller spécial à l'IFRI), réalisé le 3 avril 2013.

²⁶⁸ Entretien avec un membre de la Direction de la Prospective, souhaitant garder l'anonymat, réalisé le 19 avril 2013.

²⁶⁹ Entretien avec Monsieur Justin VAISSE, directeur du CAPS, réalisé le 3 mai 2013.

²⁷⁰ La sollicitation de l'expertise d'Étienne de Durand dans le contexte des attentats du 11 septembre 2001 relève de la même logique. Entretien avec Monsieur Étienne de DURAND (chercheur à l'IFRI), réalisé le 16 mai 2013.

²⁷¹ Entretien avec un membre de l'équipe de recherche de l'IFRI, souhaitant garder l'anonymat, réalisé le 26 mars 2013.

contributions »²⁷². D'autres acteurs reconnaissent, à défaut d'une baisse, une absence d'évolution des relations entre l'administration publique et les think tanks : « *Je n'observe pas de modifications réelles des relations entre les think tanks et les pouvoirs publics* »²⁷³. En revanche, il est intéressant de noter que la mise en valeur des relations entre un centre comme l'IFRI et l'État français équivaut à une labellisation permettant à l'institut de prétendre à la dénomination « think tank ». Ceci explique pourquoi les membres de l'équipe dirigeante, ou encore Dominique Moïsi, cofondateur de l'IFRI, se refusent à souligner une quelconque baisse.

*« Oui, il y a eu une évolution. Cela est dû soit à la croissance de l'IFRI, et à son développement en tant que think tank, soit à l'intelligence de l'Etat. Les chercheurs de l'IFRI sont consultés de manière beaucoup plus récurrente, sur des questions diverses sur l'Afrique subsaharienne, la défense, la Russie, le Moyen-Orient, etc... [...] Les consultations de l'IFRI sont beaucoup plus nombreuses qu'il y a quinze ans. Je pense que l'accélération et la complexification des relations internationales ont joué un rôle. [...] Le croisement entre les deux incite à chercher d'autres branches d'analyse intellectuelle »*²⁷⁴, affirme même Dominique David, alors que Dominique Moïsi suppose : « *Les printemps arabes ont poussé l'IFRI à être consulté par l'Etat plus fréquemment, car il y a eu un besoin de relégitimation de la part de l'Etat* »²⁷⁵.

Sans parler de diminution ou d'augmentation, d'autres acteurs, « des deux bords », identifient toutefois une évolution notable. Marc Hecker souligne l'importance du changement de mode de financement de l'IFRI dans l'évolution de ses rapports avec l'administration publique :

« Divers changements importants ont eu lieu, comme la création de l'IRSEM. Avant cela, le ministère de la Défense était passé à un système de subventions aux instituts comme l'IFRI à un système de commandes d'études par appels

²⁷² Entretien avec Monsieur Denis BAUCHARD (chercheur à l'IFRI), réalisé le 25 mars 2013.

²⁷³ Entretien avec Monsieur Justin VAISSE, directeur du CAPS, réalisé le 3 mai 2013.

²⁷⁴ Entretien avec Monsieur Dominique DAVID (directeur exécutif de l'IFRI), réalisé le 11 avril 2013.

²⁷⁵ Entretien avec Monsieur Dominique MOÏSI (conseiller spécial à l'IFRI), réalisé le 3 avril 2013.

d'offres. Les changements de ce type, ajoutés à la restriction croissante des fonds publics, ont poussé l'IFRI à revoir son mode de financement. En quinze ans, la part du privé dans le budget global de l'IFRI est passée d'environ 30% à environ 70% »²⁷⁶.

Nicolas Bronard insiste également sur l'importance de ce changement de rapports contractuels, tout en mettant en évidence certaines permanences dans ces relations, comme l'individualisation de ces think tanks²⁷⁷. C'est dans ce dernier que réside peut-être un des problèmes freinant toute évolution des rapports État/think tank en France.

Le rapport entre ces deux acteurs semble caractérisé par une profonde routine, voire une sclérose empêchant toute évolution et toute dynamisation. La plupart de ces centres se sont constitués autour d'un homme ayant réussi à pérenniser ces structures en recourant à son réseau au sein de l'administration publique. Ce n'est donc pas un hasard si la création de l'IFRI a été rendue possible après le passage de Thierry de Montbrial à la tête du CAP. Les réseaux sont le principal facteur garantissant la viabilité de ces structures. Chaque chercheur au sein d'un think tank dispose d'un réseau à l'extérieur du centre, qui lui permet d'être sollicité, et qui permet, par extension, à la structure d'être elle-même sollicitée. Ces réseaux individuels n'ont pas pâti des restrictions budgétaires puisqu'ils sont entretenus de manière informelle, et constituent, le cas échéant, un excellent moyen pour l'administration publique de contourner ces restrictions tout en utilisant toujours ce « réservoir d'experts ». Juridiquement et « officiellement », la tendance évolutive des rapports État/IFRI est à la baisse. Cela s'accompagne également d'un nouveau positionnement de l'institut vers les acteurs du secteur privé (notamment les entreprises). Il n'est donc pas exagéré d'avancer la thèse suivante : ces structures de savoir privées, externes à l'administration publique, n'existeraient qu'à travers les individualités qui les composent, et les acteurs leur donnant corps (par leurs réseaux, par leurs analyses, par leurs positionnement, etc...). Cette thèse est également encouragée par la reconnaissance et le ciblage des individualités de ces centres opérés de son côté par l'État.

²⁷⁶ Entretien avec Monsieur Marc HECKER (chercheur à l'IFRI), réalisé le 17 avril 2013.

²⁷⁷ « Certaines permanences demeurent néanmoins : en France, historiquement, ces think tanks sont les ambitions d'un homme. Ce sont encore des PME familiales, qui pourraient être confrontées à des crises de croissance ». Entretien avec Monsieur Nicolas BRONARD (sous-directeur adjoint en charge de la prospective de la DAS), réalisé le 19 avril 2013.

C/ État français et think tanks internationalistes privés : ciblage individuel et déni de reconnaissance

1) Le ciblage des individualités par l'État français

La reconstitution du « moment d'expertise », de la sollicitation à la remise finale du rapport, a permis de mettre en évidence la tendance à un recours aux consultances informelles. Néanmoins, c'est presque par hasard, au cours des réponses fournies par les acteurs interrogés, qu'une toute autre dimension de cette relation entre État français et think tanks, et plus largement entre État français et expertise, est apparue. Bien que le discours officiel (que ce soit celui des membres de l'administration publique, ou des chercheurs de l'IFRI) tende à souligner l'importance des restrictions budgétaires comme facteur principal du recours à des consultances individuelles et informelles, l'argument économique n'est pas le seul motivant cette pratique. Il convient, en dernier point de notre analyse, de souligner le ciblage individuel dont font l'objet les experts en France, particulièrement dans le petit monde des Relations internationales.

En définitive, le constat de Christiane Restier-Melleray²⁷⁸ selon lequel la situation d'expertise ne saurait être décryptée sans analyser la situation du commanditaire, dans notre cas l'État français, et également sa conception de l'expertise et de l'expert, reste plus que jamais d'actualité. Ce ciblage apparaît donc en filigrane des réponses obtenues. Alors que nous interrogeons certains acteurs sur les critères de sélection des centres et des experts, ceux-ci ont tout d'abord énoncé un certain nombre de critères normés :

« Les critères sont d'ordres scientifique et financier. La gestion revient au SPAC (NDLR : le Service Parisien de Soutien de l'Administration Centrale, organisme chargé d'organiser et de mettre en œuvre les moyens matériels et les prestations nécessaires au fonctionnement des services de l'administration centrale du Ministère de la Défense). Le critère financier représente 30% des critères de sélection. Les critères scientifiques sont nombreux, allant de la

²⁷⁸ « Toute analyse des situations d'expertise doit prendre en compte deux partenaires – l'expert mais aussi son commanditaire – et s'attacher à cerner les termes du contrat. Si la question de la légitimité de l'expert, celle de sa compétence et de la reconnaissance de son savoir revêtent une importance fondamentale, on ne saurait pour autant négliger d'examiner également la situation du commanditaire », Christiane RESTIER-MELLERAY, « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *op. cit.*, page 551.

qualité scientifique à la pertinence, à l'efficacité économique (c'est-à-dire l'adéquation entre les moyens engagés et les résultats obtenus), en passant par une appréciation de la méthodologie employée. Cette évaluation est menée par le pilote du projet, il s'agit d'un processus très normé, nous tendons de surcroît vers un renforcement de ces critères »²⁷⁹.

Néanmoins, derrière ce paravent officiel, un ciblage informel s'opère par le biais des réseaux relationnels entre l'administration publique française et les experts sollicités. Ce ciblage s'effectue en deux temps. Le premier temps est celui du ciblage par le biais des intitulés des sujets abordés. Tel ou tel sujet est orienté à destination d'un centre dont c'est la spécialité, ou d'un chercheur dont la compétence dans ce domaine est reconnue²⁸⁰. Le choix des thèmes n'est pas anodin, même s'il s'agit de thèmes intéressant l'administration publique. Le ciblage s'opère ensuite en fonction du « chercheur recherché », contournant ainsi la structure du think tank. La réponse de Nicolas Bronard est ainsi très explicite, bien que rapidement énoncée :

« Soit nous fonctionnons par appels d'offre pour les contrats de plus de 4 000 euros, soit par des contrats de gré à gré en dessous de 4 000 euros, et nous ciblons les experts »²⁸¹. Justin Vaïsse admet également cette pratique : « Nous sélectionnons les think tanks suivant leurs compétences, même si souvent je recherche tel ou tel chercheur particulièrement plutôt que tel ou tel centre »²⁸² ; ainsi que par un ancien membre de la Direction de la Prospective : « On peut faire en sorte que les contrats aillent aux experts spécialisés et

²⁷⁹ Entretien avec Monsieur Nicolas BRONARD (sous-directeur adjoint en charge de la prospective de la DAS), réalisé le 19 avril 2013.

²⁸⁰ Un membre de l'équipe dirigeante de l'IFRI, souhaitant garder l'anonymat sur ces déclarations, nous confie : « Il s'agit d'appels d'offre publics. [...] La plupart de ces appels sont fléchés, à destination de certains chercheurs en particulier. Néanmoins, ce fléchage est dirigé vers des gens compétents. Le système d'appels d'offre est surtout pratiqué par la Direction générale de l'armement (DGA), mais elles sont plutôt dirigées vers la Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS), car l'armement n'est pas une spécialité de l'IFRI ».

²⁸¹ Entretien avec Monsieur Nicolas BRONARD (sous-directeur adjoint en charge de la prospective de la DAS), réalisé le 19 avril 2013.

²⁸² Entretien avec Monsieur Justin VAISSE, directeur du CAPS, réalisé le 3 mai 2013.

reconnus comme étant bons. On privilégie les consultances, et si tel consultant est membre d'un think tank alors on privilégie ce think tank »²⁸³.

Les experts concernés sont également conscients de ce « tri ». Ainsi, si le think tank demeure une structure incontournable juridiquement, son identité ne joue parfois que partiellement dans le choix de l'expert par l'administration publique : « *Juridiquement, c'est à l'IFRI qu'est adressé le contrat, mais on identifie ses compétences en interne. Dans un contrat, il n'est pas rare que l'on nomme les experts. C'est une garantie pour les services de l'Etat* » affirme Dominique David²⁸⁴. Étienne de Durand, familier des pratiques de l'administration publique de par son parcours, utilise quant à lui sciemment le terme « ciblage » : « *Certes, il y a un ciblage, les individus sont ciblés. L'Etat cible quelqu'un de crédible, c'est-à-dire à la fois connu des cercles administratifs et reconnu pour la qualité de ses travaux* »²⁸⁵. Ce ciblage est donc l'expression concrète de l'utilisation des réseaux par les acteurs des deux bords. Une fois les langues déliées, les explications ne se font pas attendre :

*« C'est une spécificité du MAE, nous fonctionnons par contrats de gré à gré. Il y a un petit côté « on gère ça entre nous ». Les think tanks se battent, et parfois la sélection se fait entre amis. [...] En France, les think tanks sont faibles, les directeurs sont là depuis très longtemps et entretiennent leurs positions de pouvoir. Ils entretiennent des relations de connivence avec le pouvoir »²⁸⁶ ;
« Le tri s'opère aussi par le copinage mais pas uniquement »²⁸⁷.*

Comme dans tout réseau, comme pour toute profession, les contacts, les relations interpersonnelles, ainsi que la reconnaissance et l'estime du travail de chacun, sont les facteurs sinon primordiaux, du moins décisifs. Par cette pratique informelle, l'administration d'une part cible les analystes et s'assure par ce biais l'entretien d'un vivier d'experts reconnus pour leurs travaux et leurs compétences²⁸⁸. Toutefois, cela se fait détriment du développement

²⁸³ Entretien avec un membre de la Direction de la Prospective, souhaitant garder l'anonymat, réalisé le 19 avril 2013.

²⁸⁴ Entretien avec Monsieur Dominique DAVID (directeur exécutif de l'IFRI), réalisé le 11 avril 2013.

²⁸⁵ Entretien avec Monsieur Étienne de DURAND (chercheur à l'IFRI), réalisé le 16 mai 2013.

²⁸⁶ Entretien avec un membre de la Direction de la Prospective, souhaitant garder l'anonymat, réalisé le 19 avril 2013.

²⁸⁷ L'auteur de cette remarque a souhaité garder l'anonymat.

²⁸⁸ Confirmant ainsi l'expression utilisée par Justin Vaïsse : « *Le think tank est un réservoir d'expertise* », Entretien avec Monsieur Justin VAISSE, directeur du CAPS, réalisé le 3 mai 2013.

d'un partenariat durable entre la structure d'appartenance de ces experts, dans notre cas l'IFRI, et rend les think tanks tributaires des individualités les composant. Cela freine également considérablement la création, le développement voire la survie budgétaire d'autres centres, plus modestes par leurs tailles et leurs budgets respectifs, mais prétendant au même rôle que les quatre grandes structures de savoir privées, tournées vers les questions internationales, que sont l'IFRI, l'IRIS, la FRS, ou même le CERI. Un centre comme l'Institut Français d'Analyse Stratégique (IFAS), dirigé par François Géré, peut, malgré le réseau relationnel dont son directeur bénéficie, difficilement concourir face à l'IFRI de Thierry de Montbrial, ou l'IRIS de Pascal Boniface²⁸⁹. Dans un contexte traditionnellement peu propice aux développements de structures de réflexion privées, le réseau demeure le premier dividende permettant à ces centres d'exister. Par extension, le ciblage ne permet pas non plus le développement, en marge de l'administration publique française, d'une communauté savante organisée, suscitant, alimentant et participant activement au débat entourant les questions internationales, et l'élaboration de la politique étrangère française. Ici réside un facteur primordial, niant la pertinence du concept américano-centré de « *communautés épistémiques* » forgé par Peter Haas et Emmanuel Adler, dans le cas français. Cela révèle également une tendance de l'État français à refuser de reconnaître l'existence d'un savoir forgé au sein de ces think tanks, et lui étant externe, oscillant entre méfiance intentionnelle et déni de reconnaissance inconscient.

2) L'administration publique française et les structures de savoir indépendantes : entre pragmatisme et déni de reconnaissance

Les structures de type think tank en France ne semblent pas être considérées en tant qu'instances de réflexion homogènes, organisées, et susceptibles d'avoir un poids, voire une influence véritable dans les débats en politique étrangère en France. « *L'IFRI n'est pas un canal d'influence* », souligne Étienne de Durand, « *certaines individualités, comme Thierry de Montbrial, ont de l'influence* »²⁹⁰. Davantage qu'une structure d'influence, l'institut serait plutôt un « amas de réseaux » émanant des individualités le composant. Cette structure serait le point de rencontre entre différents réseaux professionnels d'acteurs, une mise en commun

²⁸⁹ Nous lions ici sciemment ces deux centres aux personnalités de leurs dirigeants, rejoignant ainsi les analyses que nous avons précédemment forgées.

²⁹⁰ Entretien avec Monsieur Étienne de DURAND (chercheur à l'IFRI), réalisé le 16 mai 2013.

de compétences et de carnets d'adresses. Le think tank reste également profondément tributaire des positionnements de ses membres, car ce sont ces positionnements (ou ces multipositionnements le cas échéant) qui lui permettent d'entretenir les réseaux qui stimuleront le recours des différents acteurs (État, entreprises, acteurs privés...) à ses services²⁹¹. Cette mise en commun de capitaux relationnels est concrétisée, « solidifiée » sous forme juridique par le statut d'Association loi 1901.

Toutefois, soulignons la profonde interaction entre la structure think tank et les individualités qui la composent en terme de légitimation. Il semble en effet, que cette dernière ne soit pas acquise uniquement par la détention du label IFRI par exemple, mais par un rapport étroit d'interdépendance. Les acteurs officiant au sein de l'IFRI contribuent à conférer sa réputation à l'institut. Les professionnels consultant le think tank, savent qu'il s'agit d'un centre « sérieux » car Thierry de Montbrial en fait partie, Dominique Moïsi a contribué à le fonder, Dominique David le gère au quotidien, ou Étienne de Durand y dirige le Laboratoire de Recherche sur la Défense. L'IFRI est pour ses clients un réseau de chercheurs compétents, ayant l'oreille de certains décideurs, et bénéficiant d'un rayonnement mondial, de par les postes que ses membres occupent dans des universités étrangères notamment. De par la présence de ces différents acteurs multipositionnés en son sein, l'IFRI se labellise, devient une « marque », acquiert un « sérieux », une crédibilité et une légitimité. À son tour, le centre labellise les acteurs qui le composent : être chercheur à l'IFRI est gage de qualité, de sérieux et de crédibilité. De plus, être dans ce think tank suppose l'insertion dans un réseau d'acteurs influents, un accès à certaines sources, un dialogue avec des partenaires étrangers, une mise à disposition de moyens financiers conséquents²⁹², etc... L'acteur bénéficie à son tour de la labellisation du centre qu'il contribue, via son réseau, à légitimer.

L'État, par ses sollicitations successives, fait donc moins appel aux services d'un think tank qu'à des individualités positionnées, susceptibles de faire jouer leurs réseaux :

²⁹¹ Entendons-nous bien, il s'agit là d'une lecture globalisante à l'échelle du think tank et nous en sommes conscients. Toute grille de lecture est par définition partielle, non exhaustive et généralisante. Ainsi, les recrutements au sein de l'IFRI ne sont pas constamment tributaires du réseau dont bénéficient déjà les postulants, comme en témoigne le nombre important de « jeunes recrues » disposant tout juste de leur doctorat. Néanmoins, il est possible que dans le cas des ouvertures de postes ponctuelles et des appels à candidatures, le positionnement, ainsi que le carnet d'adresses, jouent un rôle non négligeable. Une étude portant sur cette problématique gagnerait à être élaborée.

²⁹² Malgré les difficultés financières que rencontre l'institut, et du différentiel budgétaire entre lui et d'autres think tanks américains (la *Brookings Institution* bénéficie d'un budget près de dix fois supérieur à celui de l'IFRI), rappelons tout de même que l'IFRI est le premier think tank internationaliste français en terme de budget en France.

l'administration publique active ce groupe d'experts, ce réservoir d'analystes, disposant de réseaux performants leur fournissant une vision empirique des problématiques auxquelles elle s'intéresse. Ceci explique notamment le ciblage des individualités par l'État : à travers le choix de tel expert, il choisit entre autre de solliciter tel réseau.

Néanmoins, ce ciblage n'est pas qu'un usage pragmatique de l'expertise privée, mais un moyen pour l'État de bénéficier de l'éclairage de chercheurs de terrain, opérationnalisant leurs savoirs, d'entretenir un vivier d'experts, et de s'insérer dans un réseau d'acteurs, de manière informelle, sans pour autant « adouber » une structure productrice d'un savoir concurrent. Ainsi, le ciblage serait une manière non avouée, non assumée, voire partiellement inconsciente de ne pas identifier, de ne pas considérer, et donc ne solliciter qu'au minimum ces organismes concurrençant le savoir d'État. L'IFRI ne serait qu'un canal, un vecteur permettant l'accès à des experts reconnus, et en définitive une simple structure juridiquement identifiable permettant la signature d'un contrat lors du processus de recours à l'expertise externe, un partenaire contractuel et non un centre avec lequel un dialogue est établi. Un exemple de ce contournement de la structure think tank par l'État français nous est apparu lors de la description, par un ancien membre de la Direction de la Prospective, du cheminement des notes et rapports élaborés par les chercheurs de l'IFRI pour cette même Direction. Comme évoqué précédemment, « *une note commandée devient une note du CAPS. Elle est signée de l'auteur mais c'est une note du CAPS* »²⁹³, c'est-à-dire que la dénomination « IFRI » est écartée au profit du nom du chercheur. Bien qu'assez peu soulignée lors des réponses fournies, cette procédure est révélatrice de l'ambiguïté relationnelle entre l'administration publique française et les centres d'analyse privés, et traduit une manière pour l'État de contourner la structure IFRI et, en définitive, de lui refuser sa part de prestige, de retombées consécutives à la réalisation de la note ou du rapport, et donc de légitimation. Certes, l'auteur demeure un chercheur de l'IFRI, l'institut est le partenaire contractuel via lequel l'expertise est produite. Néanmoins, dans le cas de la publication de ces notes, dans le cadre de la revue *Les Carnets du CAP*, l'individualité est mise en avant, et la structure écartée, contournée.

Ceci est également observable dans les réponses des membres de l'administration publique, fonctionnaires ou contractuels, lors des entretiens menés. Il est en effet intéressant de noter que la dénomination « *think tank* » est employée de manière générale pour désigner

²⁹³ Entretien avec un membre de la Direction de la Prospective, souhaitant garder l'anonymat, réalisé le 19 avril 2013.

l'ensemble de ces centres. Cependant, dès que la question de l'IFRI est abordée, et plus particulièrement la question de l'expertise fournie par l'IFRI, ce sont les noms des chercheurs sollicités qui reviennent le plus. Ainsi, Justin Vaïsse n'hésite pas à cibler explicitement des chercheurs du centre comme étant des partenaires privilégiés, avec lesquels il entend travailler pendant son mandat à la tête du CAPS, et ce, qu'ils demeurent ou non à l'IFRI. De même, les noms d'analystes ou de chercheurs comme Thierry de Montbrial, Dominique Moïsi, Dominique David, Étienne de Durand, Alain Antil, ou encore Thomas Gomart, tous membres de l'IFRI, sont davantage invoqués que le label IFRI. Le think tank est explicitement nommé quand les questions traitent de la relation contractuelle, ou d'une quelconque dimension juridique.

Les rapports entre l'État français et les structures d'analyse privées de type think tank sont pour le moins teintés d'ambiguïté. Ils alternent ainsi entre pragmatisme revendiqué (« *Nous sélectionnons les think tanks suivant leurs compétences* »²⁹⁴, « *Soit cela revêt un aspect plus pratique : nous cherchons de l'information brute, de la veille en somme, qui peut éventuellement déboucher sur une analyse, et sur une palette de travail plus large* »²⁹⁵), et véritable déni de reconnaissance²⁹⁶, que celui-ci soit inconscient ou inavoué. En effet, il convient de ne pas rationaliser à outrance les agissements d'une structure aussi hétérogène que l'administration publique, du fait de l'ensemble des acteurs composant cette dernière. Il ne s'agit pas là d'une stratégie pensée, rationnellement élaborée, visant à délégitimer les structures privées, productrices d'un savoir concurrent de celui de l'État français, mais bien d'une méfiance traditionnelle, porteuse d'une inertie difficilement dépassée, n'encourageant pas l'administration publique à reconnaître explicitement l'utilité de ces centres privés, favorisant le recours par celle-ci à des individualités, des réseaux, transcendant ainsi ces structures. Ce déni de reconnaissance est également favorisé par l'identité non stabilisée des structures de savoir indépendantes, comme précédemment évoqué²⁹⁷, ainsi que par les difficultés d'organisation de la communauté savante en France.

Enfin, le délicat positionnement des think tanks internationalistes de type IFRI, entre sous-traitance des activités d'analyse pour l'administration publique, activité de réflexion et

²⁹⁴ Entretien avec Monsieur Justin VAISSE, directeur du CAPS, réalisé le 3 mai 2013.

²⁹⁵ Entretien avec Monsieur Nicolas BRONARD (sous-directeur adjoint en charge de la prospective de la DAS), réalisé le 19 avril 2013.

²⁹⁶ Nicolas Bronard ira même jusqu'à refuser le qualificatif de « think tank » aux structures d'analyses françaises de type IFRI. Cette analyse, bien que contestable, demeure néanmoins parfaitement justifiable.

²⁹⁷ Cf Deuxième Partie de ce mémoire.

de débat indépendante, et mise à disposition de clés de compréhension des enjeux internationaux à destination de la population (c'est-à-dire le rôle de « corps intermédiaires »), ne favorise pas la création d'une identité forte, susceptible de s'imposer aux yeux de l'État comme un acteur incontournable de l'élaboration de la politique étrangère française, mais davantage comme un rassemblement d'individualités, d'experts reconnus, disposant de réseaux performants, transcendant de loin la seule structure du centre.

Ainsi, au terme de ces observations, les relations entre l'État français et les think tanks internationalistes privés nous paraissent caractérisées par un déséquilibre et un manque de dynamisme, ne favorisant en aucun cas leur développement. Résultant d'une volonté moderniste, inachevée aujourd'hui, les think tanks internationalistes comme l'IFRI, sont vite apparus comme un réservoir d'expertise, faiblement entretenu par l'État sur le plan budgétaire, et ayant vocation à être utilisé en situation d'incertitude. Néanmoins, les rapports interpersonnels, le peu d'influence des recommandations élaborées au sein de ces centres, la routinisation et l'inertie caractérisant les relations entre ces deux acteurs, expliquent en partie leur diminution relative, et le changement de stratégie de financement de l'IFRI, encouragé par les restrictions budgétaires croissantes auxquelles l'administration publique française doit faire face. De plus, la traditionnelle méfiance de l'État vis-à-vis des structures productrices d'un savoir concurrençant son monopole, incite celui-ci à un ciblage des individualités composant les think tanks, afin, d'une part, de se garantir un service performant et reconnu, et d'autre part de ne pas reconnaître publiquement l'utilité d'une structure concurrençant des centres internes comme la DAS et le CAP, et freinant ainsi la constitution éventuelle de ce qui pourrait s'apparenter à un modèle de « *communauté épistémique* » à la Peter Haas. Cette oscillation entre pragmatisme processuel et déni de reconnaissance inconscient, et cette ambiguïté relationnelle, entretiennent un flou relatif ne permettant aucune dynamisation des rapports entre l'État et les structures d'expertise externes, favorisant la détention d'un « *monopole de l'expertise légitime* »²⁹⁸ par l'État, et paralysant le développement en France, d'un modèle « think tank à l'américaine ».

²⁹⁸ Christiane RESTIER-MELLERAY, « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *op. cit.*, page 562.

CONCLUSION

Les différentes grilles de lecture élaborées au cours de ces recherches, issues des apports de la littérature théorique existante et de l'observation empirique de la réalité des relations entre l'État français et les think tanks internationalistes privés, ainsi que des différentes conceptions que chacun des acteurs entretient sur son rôle respectif, nous permettent de confirmer l'existence d'une spécificité hexagonale du modèle think tank et du recours à l'expertise externe et privée dans l'élaboration des politiques étrangères en France. Ces dernières demeurent, comme pour d'autres pays, profondément tributaires des incertitudes et des aléas des relations entre les différents acteurs internationaux. En France, il s'agit traditionnellement d'un domaine réservé à l'État en général, et à l'exécutif, voire au Président de la République, plus particulièrement. La pratique des institutions sous la V^e République encourage cela. La politique étrangère se pense, se conçoit et s'élabore en vase clos, au sein des instances étatiques françaises, et sans faire l'objet d'un quelconque débat effectif au sein de la société civile.

De plus, la méfiance traditionnelle d'un État qui se veut omniscient dans ce domaine, vis-à-vis des structures indépendantes productrices d'un savoir perçu comme concurrent par l'administration publique, semble encourager cette tendance. Ces structures peinent à se développer hors du giron de l'État, ce dernier entendant exercer une mainmise sur ces centres via le versement de subventions notamment. L'arme économique demeure un atout indéniable dans cette guerre des idées nationale. Cette mainmise est également favorisée par le difficile positionnement de ces structures et la mauvaise organisation de ce que certains se plaisent à appeler la « communauté savante » française. Ces difficultés organisationnelles, ainsi que l'extrême hétérogénéité de ses membres, tendent à contester l'attribution de ce qualificatif de « communauté » à l'ensemble de ces savants. Conception indéniablement anglo-saxonne, le think tank n'a ni le même rôle, ni la même identité en France qu'aux Etats-Unis. En effet, les « think tanks internationalistes à la française » ne se sont pas constitués au regard d'enjeux de politique étrangère, ni par rapport à une méthodologie ou une épistémologie originales, mais autour de personnalités influentes ayant formé ces structures. L'exemple de l'IFRI et de son président Thierry de Montbrial est à ce titre particulièrement parlant. Il s'agit en définitive de

structures composées d'individualités, aux parcours et donc aux profils très hétérogènes. En terme de conception identitaire, l'acteur prévaut ici sur le système. Ce ne sont pas non plus, comme aux Etats-Unis, des relais pour l'opinion publique, ou même un lieu d'expression de celle-ci, car les think tanks internationalistes privés ne bénéficient en France que d'une faible visibilité pour les non-initiés, leur communication (via leurs publications, ou les manifestations organisées) étant davantage tournée vers les professionnels, et les enjeux soulevés par leurs recherches ne suscitant qu'un intérêt certes réel mais limité au sein de la population. Ainsi, les rapports entre l'État français et ces think tanks internationalistes privés s'exercent de manière déséquilibrée. L'État méfiant n'utilise ces centres que ponctuellement, en période de relative incertitude, afin d'être abreuvé en informations de terrain, les analyses, lignes et options politiques retenues semblant être déjà forgées préalablement à l'intervention des think tanks, et au sein même de l'administration publique.

De plus, l'utilisation non pas du think tank en tant que structure, mais des individualités et des personnalités la composant, via un ciblage des appels d'offre et des consultances interpersonnelles, aboutit à un véritable déni de reconnaissance de ces centres de la part de l'État, celui-ci leur refusant par ce biais le rôle d'acteur reconnu et sollicité dans les débats en politique étrangère en particulier, et en Relations internationales en général. Ces structures sont donc cantonnées au rôle de paravents para-diplomatiques dans le cadre des dialogues engagés avec les partenaires étrangers (État ou acteurs privés), de vecteurs d'accès à des réseaux transnationaux d'acteurs (via les personnalités influentes composant les think tanks), ou tout simplement de réservoirs d'experts, piochés opportunément. Malgré cette utilité, le think tank internationaliste français est parfois écarté en période d'incertitude, en cas de crise de légitimité de l'État, au profit de « *stars de la pensée* », médiatiquement plus visibles et apportant à l'État français un capital relégitimant conséquent. Coïncés entre ces « stars » d'un côté, et les structures d'analyse internes à l'État (de type DAS ou CAPS), fournissant à celui-ci les analyses dont il a besoin et donc effectuant partiellement (pour des raisons de moyens à leur disposition) le travail des think tanks internationalistes, ces derniers peinent à trouver leur rôle, leur place.

Les restrictions budgétaires frappant l'administration publique française, ainsi que le passage à une procédure de marché publique dans le processus de recours à l'expertise externe depuis 2003, ajoutés à ces différents constats amènent un think tank comme l'IFRI à

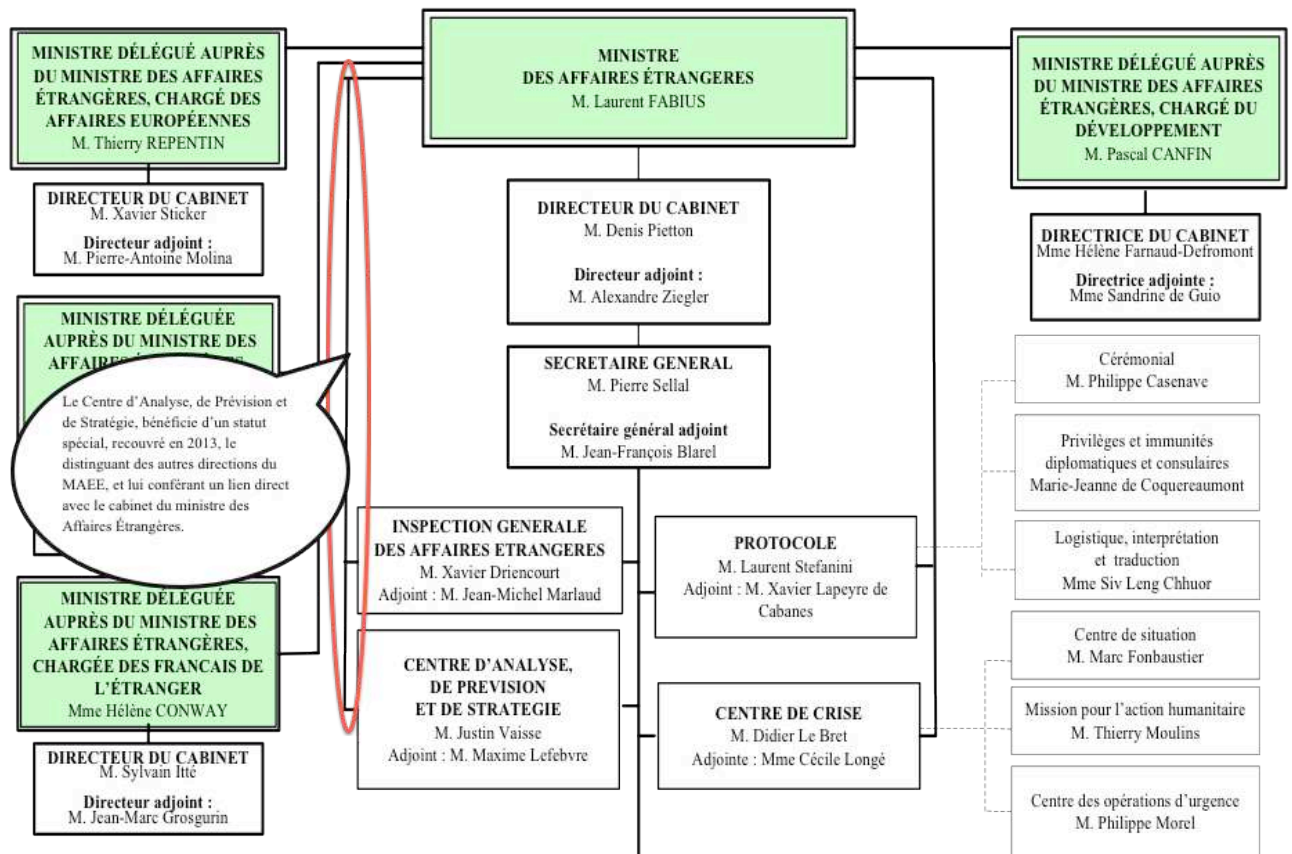
revoir sa stratégie budgétaire, ses relations avec les différents clients le sollicitant (État et acteurs privés confondus), et en définitive son identité profonde. Une fois encore, le cas de l'IFRI est intéressant car il s'agit d'un think tank précurseur. Premier de sa catégorie en terme d'ancienneté, structure se rapprochant le plus du modèle « think tank à l'américaine », et donc ayant contribué à importer ce modèle en France, il s'agit d'un exemple pertinent afin de tester la prise, ou le rejet en l'occurrence, de la greffe de ce « modèle think tank » en France. Tel un corps étranger, ce dernier est rejeté et non assimilé par l'organisme politique français, ce qui amène ce modèle à s'adapter. Reposant toujours sur une capacité de recherche *policy oriented*, c'est-à-dire orientée vers la prise de décision, l'IFRI semble davantage se tourner vers les entreprises, et les acteurs du secteur privé plus généralement, et de moins en moins vers un État peu enclin à transcender l'extrême inertie et la routinisation de ses rapports avec les think tanks. Ce revirement progressif s'opère notamment par le biais de contrats pluriannuels, financés par divers acteurs, et rendant ainsi l'institut de moins en moins dépendant d'un bailleur majoritaire.

Par ce biais, l'IFRI donnerait donc naissance à un nouveau modèle de « think tank à la française », très différent du modèle américain initial. Ce nouveau type de think tank serait moins *policy oriented*, c'est-à-dire moins orienté vers la politique, mais toujours producteur de recommandations à destination des décideurs, et davantage *business oriented*, remettant ainsi potentiellement en cause son identité de « centre de recherche », moins attractive pour les entreprises. Cela confirmerait ainsi l'idée d'une véritable spécificité française en matière de think tanks, spécificité ayant constitué le fil rouge de nos analyses, ces structures adoptant ainsi une stratégie ainsi qu'un positionnement davantage viables et pérennes. Ceci permettrait potentiellement aux think tanks internationalistes privés de s'imposer davantage dans les débats entourant la conception sur le long terme de la politique étrangère française, et d'être reconnu comme de véritables acteurs du dialogue diplomatique et de la coopération internationale, échappant ainsi au contrôle, voire à la mainmise de l'« État-Roi » en France.

ANNEXES

ANNEXE 1

ORGANIGRAMME DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES FRANÇAIS



Source :

http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/29052013_FRANCE_DIPLO_cle41fe83.pdf,
[Consulté le 23/06/13].

ANNEXE 2

2012 GLOBAL GO TO THINK TANKS REPORT AND POLICY ADVICE, UNIVERSITÉ DE PENNSYLVANIE (EXTRAIT)

Top 150 Think Tanks – Worldwide (US and Non-US)	
Table #3	
1.	Brookings Institution (United States)
2.	Chatham House (United Kingdom)
3.	Carnegie Endowment for International Peace (United States)
4.	Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (Sweden)
5.	Center for Strategic and International Studies (United States)
6.	Council on Foreign Relations (United States)
7.	Amnesty International (United Kingdom)
8.	Bruegel (Belgium)
9.	Rand Corporation (United States)
10.	International Institute for Strategic Studies (IISS) (United Kingdom)
11.	Woodrow Wilson International Center for Scholars (United States)
12.	Transparency International (TI) (Germany)
13.	German Institute for International and Security Affairs (SWP) (Germany)
14.	International Crisis Group (ICG) (Belgium)
15.	Peterson Institute for International Economics (United States)
16.	Japan Institute of International Affairs (JIIA) (Japan)
17.	Chinese Academy of Social Sciences (CASS) (China)
18.	Heritage Foundation (United States)
19.	Cato Institute (United States)
20.	American Enterprise Institute for Public Policy Research (AEI) (United States)
21.	European Council on Foreign Relations (ECFR) (United Kingdom)
22.	French Institute of International Relations (IFRI) (France)
23.	Centre for European Policy Studies (CEPS) (Belgium)
24.	Fundação Getulio Vargas (FGV) (Brazil)
25.	Fraser Institute (Canada)
26.	German Council on Foreign Relations (DGAP) (Germany)
27.	Centre for Economic Policy Research (CEPR) (United Kingdom)
28.	Clingendael, Netherlands Institute of International Relations (The Netherlands)
29.	Carnegie Moscow Center (Russia)
30.	Center for American Progress (CAP) (United States)
31.	Centre for European Studies (CES) (Belgium)
32.	Asian Development Bank Institute (Japan)
33.	Konrad Adenauer Foundation (KAS) (Germany)
34.	Institute for World Economy and International Relations (IMEMO, RAS) (Russia)
35.	World Economic Forum (Switzerland)
36.	Carnegie Middle East Center (Lebanon)
37.	Friedrich Ebert Foundation (FES) (Germany)
38.	China Institute of International Studies (CIIS) (China)

Source : <http://www.gotothinktank.com/2012-global-goto-tank-index-report/>, [Consulté le 23/06/13].

ANNEXE 3

RAPPORT D'ACTIVITÉ ANNUEL 2011 DE L'IFRI (EXTRAITS)

Message du directeur général



Des révolutions arabes aux crises européennes, en passant par la catastrophe japonaise, l'intervention en Libye ou les retraits annoncés d'Afghanistan, l'année 2011 ne fut pas avare de secousses ni d'interpellations. Plus que d'autres encore, elle a sans doute confirmé le besoin d'un regard large sur le monde, pour épauler des responsables politiques ou économiques mobilisés par la pression d'événements de moins en moins maîtrisables.

Ce regard large permet d'introduire dans les processus de décision le recul de l'analyste. C'est ce regard que s'efforce d'adopter l'Ifri, *think tank* unique en son genre en France, par l'ampleur de son champ d'études – l'international en tant que tel –, par une ancienneté qui lui donne désormais expérience et méthodes spécifiques, et par les réseaux établis avec ses homologues du monde entier. L'Ifri est le seul institut français invité autour du Council on Foreign Relations américain comme membre fondateur du premier Council of Councils, qui réunit les 20 *think tanks* les plus prestigieux du monde. La réunion inaugurale de ce nouveau forum s'est tenue à Washington les 12 et 13 mars 2012.

Dans les débats mondiaux sur les nouvelles dynamiques de l'international, les recompositions régionales, les outils d'une gouvernance en devenir, l'Ifri fait entendre une voix forte, française, européenne, dans un dialogue ouvert à tous les raisonnements, à toutes les expériences.

Dans un contexte économique difficile qui affecte aussi l'Ifri, nous ne pouvons faire entendre notre voix qu'à plusieurs conditions. D'abord en développant les multiples partenariats que nous avons noués au fil du temps avec les décideurs publics et privés. Puis en renforçant sans cesse nos compétences : les problématiques de nos programmes doivent évoluer en permanence et notre force de recherche tendre à l'excellence.

Nous sommes également attentifs à ce que les nombreux événements et publications de l'Ifri atteignent la diffusion et la visibilité qu'ils méritent, en France et hors de France.

Enfin, nous nous adaptons à un monde qui change non seulement dans les structures de l'international, mais dans les méthodes mêmes du débat et de la décision. La diffusion massive du numérique dans des sociétés très diverses influe sur les événements politiques : dans les pays arabes, en Afrique, en Russie, en Chine... Mais aussi sur la forme des échanges politiques, et la culture même des décideurs, actuels et futurs. L'Ifri participe à cette nouvelle donne. L'année 2011 a été celle d'un renforcement significatif de notre présence numérique. Les publications et les débats de l'Ifri sont non seulement présents sur son site web, mais largement relayés sur les réseaux sociaux comme Facebook ou Twitter. Archives et articles d'actualité sont désormais disponibles sur le blog créé à l'occasion du 75^e anniversaire de *Politique étrangère*.

Comme toute institution qui s'inscrit dans la durée, l'Ifri ne peut se contenter d'anticiper ou de commenter le changement. Il doit l'intégrer dans sa substance, et s'adapter lui-même en permanence. D'où une nécessaire réflexion sur nos missions, nos valeurs, nos modes de fonctionnement, que nous avons largement entreprise.

Dans cette démarche exigeante, l'Ifri bénéficie du soutien de ses nombreux partenaires, et au premier chef des entreprises qui participent à nos programmes. Qu'ils en soient chaleureusement remerciés, ainsi que les collaborateurs de l'Ifri, dont je sais l'engagement sans faille.

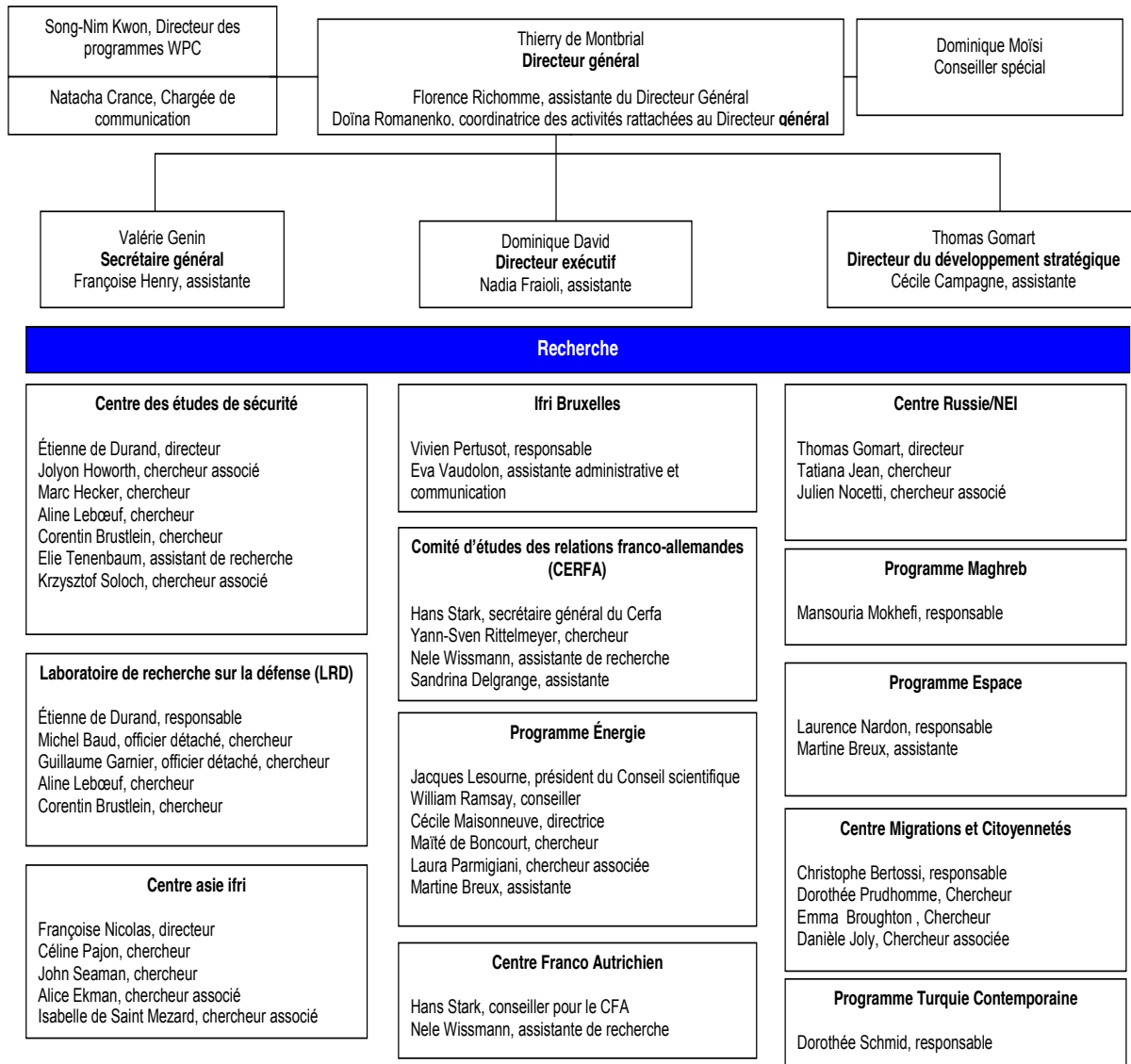


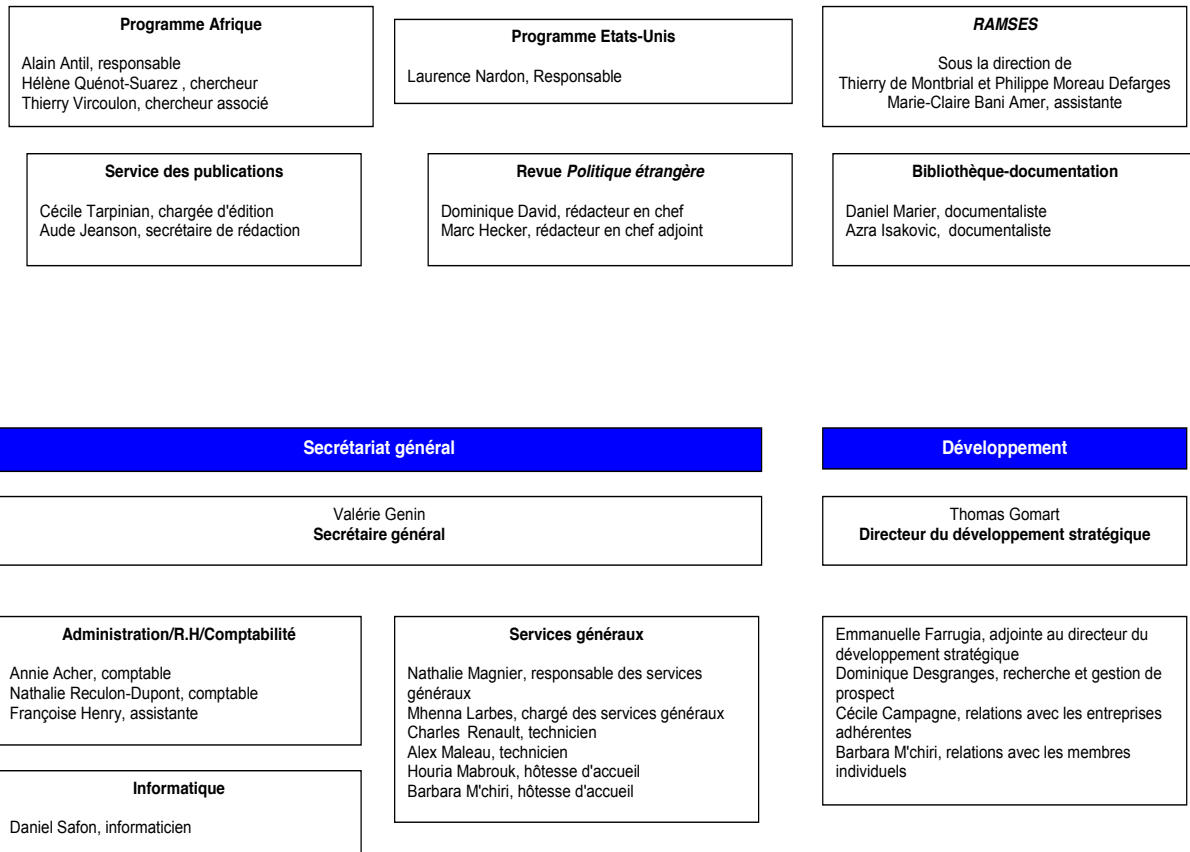
Thierry de Montbrial
fondateur et directeur général de l'Ifri,
membre de l'Académie des sciences morales et politiques

Source : http://www.ifri.org/?page=rapport-d_activite, [Consulté le 04/03/13].

ANNEXE 4

ORGANIGRAMME 2012 DE L'IFRI





Source : http://www.ifri.org/?page=organigramme-de-l_ifri, [Consulté le 04/03/13].

ANNEXE 5

LA CONSTRUCTION DU QUESTIONNAIRE

De par la relative faiblesse quantitative de la littérature existante s'intéressant à la problématique des think tanks internationalistes français, la construction d'un questionnaire, à destination des membres de l'Institut Français de Relations Internationales et de l'administration publique, revêt une importance capitale. Il s'agit, en effet, de la principale source d'information grâce à laquelle nous avons pu forger certaines de nos analyses. Ainsi, il paraît nécessaire de préciser de quelle manière nous avons construit ledit questionnaire, et quelles ont été les modalités de vérification empirique.

Le questionnaire s'articule en deux ou trois parties principales et une conclusion. La première partie des trois types de questionnaire (IFRI, CAPS et DAS) a pour objectif d'interroger les représentations que se font les acteurs de leur propre identité et de leur rôle social. S'agissant essentiellement d'enquêtes qualitatives, la reprise des mêmes formulations de type : « *Comment définiriez-vous l'IFRI ?* », « *Comment êtes-vous devenu membre de l'IFRI ?* », ou « *Comment définiriez-vous le/la CAPS/DAS, à un néophyte ?* », pour l'ensemble des acteurs interrogés, a pour but d'aboutir à un échantillon quantitatif un tant soit peu représentatif de la réalité, tout en accordant les représentations de ces acteurs avec leurs habitus. À travers la question portant sur la définition du terme d'« *expert* », nous nous sommes intéressés aux rapports qu'entretiennent ces acteurs avec ce qualificatif, ce label, les réponses révélant une tension identitaire que nous avons tenté d'explicitier au cours de notre étude.

La partie suivante s'accorde à retracer le moment de recours à l'expertise, et la procédure partant de sa sollicitation par l'administration publique, à la diffusion ou non du rapport d'expertise en interne des ministères, en passant par la signature du contrat entre l'IFRI et le service administratif concerné, l'élaboration du rapport, et sa remise au pilote de projet. Les questions telles que : « *Quels sont les moments privilégiés au cours desquels vous avez collaboré avec ces think tanks ?* », « *Pour quelles raisons, êtes-vous amenés à travailler avec ces organismes privés ?* », posées aux membres de l'administration publique, ou encore « *Au cours de quels moments privilégiés, au cours de quelles situations, fûtes-vous amené à fournir une expertise ?* » (dans le cas du questionnaire IFRI) amènent à s'interroger sur les facteurs motivant l'expertise. Ainsi, si les membres du CAPS ou de la DAS ont souligné un besoin en expertise ainsi qu'une saillance des sollicitations en période d'incertitude, la construction d'un lien entre certains moments d'incertitude précis (« *révolutions arabes* », rédaction du Livre blanc sur la Défense 2013) ainsi qu'une éventuelle saillance, dans le cadre des entretiens avec les chercheurs de l'IFRI, se vit infirmée par ces derniers, permettant une confrontation des discours entre ces deux types d'acteurs, et mettant en évidence une évidente contradiction des différentes conceptions de cette relation.

Une autre catégorie de questions à destination des membres de l'administration publique porte sur les modes de sélection des experts : « *Travaillez-vous régulièrement avec les think tanks français ? Si oui, lesquels ?* », « *Pour quelles raisons, êtes-vous amenés à travailler avec ces organismes privés ?* », « *Pour quelles raisons, êtes-vous amenés à travailler avec ces organismes privés ?* », « *Comment sélectionnez-vous les centres, ou les experts amenés à travailler avec vous, ou à vous fournir un avis d'expertise ?* ». Ces questions visent à interroger les modes de reconnaissance de l'expertise par les acteurs la sollicitant. Cette démarche s'inscrit notamment dans le cadre des apports théoriques soulignant la nécessité pour l'expertise externe d'être reconnue pour être sollicitée en tant que telle, et repose également sur nos analyses élaborées préalablement aux observations empiriques, afin de vérifier leur pertinence. Néanmoins, les réponses des acteurs portaient en elles des fruits non attendus, notamment concernant le ciblage des individualités de think tanks comme l'IFRI par les membres de l'administration publique, ouvrant ainsi la voie à tout un pan de réflexion sur le possible contournement des structures de réflexion privées par l'État français en situation d'incertitude.

Les questions portant sur l'étape finale du recours à l'expertise, à savoir l'utilisation ou non, ainsi que la diffusion ou non des rapports fournis par les membres de l'IFRI (questions posées aux deux types d'acteurs) étaient supposées nous fournir des éléments d'évaluation de l'impact véritable des recommandations sinon sur l'élaboration du moins sur la conception voire la construction des enjeux en politique étrangère : « *Une fois le rapport d'expertise élaboré, à qui est-il remis ? Par quels canaux passe-t-il en interne ? Puis à qui est-il adressé lors de son envoi à l'administration publique ? Quels canaux emprunte-t-il au sein de l'Administration publique ?* » (IFRI), « *Une fois le rapport remis entre vos mains, que devient-il, qu'en faites-vous ? Quels canaux emprunte-t-il en interne du ministère ?* » (DAS/CAPS).

Enfin, les questions conclusives visent d'une part à établir un bilan de la conception que chacun des acteurs se fait de la relation État/think tank, mais également à vérifier la cohérence du discours tenu tout au long de l'entretien par l'acteur interrogé, et de cibler les éventuelles contradictions ou incohérences, afin d'en déceler les failles : « *De manière générale, qu'attendez-vous de l'expertise fournie par ces think tanks ?* », « *Selon vous, quel est le rôle des think tanks en France ? Les relations entre l'administration publique et ces centres privés ont-elles évolués ces dix dernières années ?* », « *En conclusion, quel rapide bilan et quelles perspectives pouvez-vous faire du recours à l'expertise privée en politique étrangère en France ?* ».

Ces entretiens, malgré leur caractère semi-directif, avaient pour objectif de laisser un temps de parole optimal et conséquent aux acteurs interrogés, afin de leur permettre de se confier, de les confronter à leurs propres discours, et d'en déceler les failles. Il a néanmoins fallu *a posteriori* se démarquer des discours officiels recueillis, les analyser en profondeur et ne pas se laisser prendre au piège de leur construction.

ANNEXE 6

EXEMPLE DE QUESTIONNAIRE SOUMIS AUX MEMBRES DE L'IFRI

PARTIE I : La figure de l'expert

- 1) Le terme d'expert est souvent flou, et ne fait l'objet d'aucune définition consensuelle. Quelle serait la vôtre ?
- 2) Comment définiriez-vous l'IFRI ?
- 3) Comment êtes-vous devenu membre de l'IFRI ?
- 4) L'Etat français possède lui aussi ses propres « think-tanks » comme le nouveau Centre d'Analyse, de Prévision et de Stratégie du Quai d'Orsay, ou la Délégation aux Affaires Stratégiques du Ministère de la Défense. Pourquoi l'Etat fait-il appel à cette expertise externe, qu'est celle de l'IFRI ?

PARTIE II : L'expertise fournie (procédure)

- 5) Au cours de quels moments privilégiés, au cours de quelles situations, fûtes-vous amené à fournir une expertise ?
- 6) Quelle forme a pris l'expertise fournie ?
- 7) Lors de l'élaboration de cette note, travailliez-vous seul ?
- 8) Une fois le rapport d'expertise élaboré, à qui est-il remis ? Par quels canaux passe-t-il en interne ? Puis à qui est-il adressé lors de son envoi à l'administration publique ? Quels canaux emprunte-t-il au sein de l'Administration publique ?

PARTIE III : L'expertise fournie (contenu)

- 9) Avez-vous été amené à prendre explicitement position sur une question particulière ?
- 10) Quel était l'objectif du rapport élaboré ?
- 11) La charte de l'IFRI stipule que celui-ci fournit une expertise non-partisane. Néanmoins, avez-vous déjà eu des désaccords sur certaines prises de position avec les pouvoirs publics, ou leurs centres d'analyse ?
- 12) Les événements de 2011 au Moyen-Orient, ou l'élaboration du Livre blanc sur la Défense ont-ils changé les relations entre l'Etat et les centres d'expertise privés ? Avez-vous, ou non, constaté une recrudescence de l'usage des experts après ces événements ?

PARTIE IV : Questions conclusives

- 13) En conclusion, quel rapide bilan et quelles perspectives pouvez-vous faire du recours à l'expertise privée en politique étrangère en France ?

ANNEXE 7

EXEMPLE DE QUESTIONNAIRE SOUMIS AUX MEMBRES DU CAPS (OU DE LA DP)

PARTIE I : La figure de l'expert

- 1) Le terme d'expert est souvent flou, et ne fait l'objet d'aucune définition consensuelle. Quelle serait la vôtre ?
- 2) Comment définiriez-vous le CAPS, à un néophyte ?
- 3) Comment percevez-vous la refonte de l'ancienne Direction de la prospective en nouveau CAPS ? Est-ce un simple changement de nom ? Le rôle de ce Centre différera-t-il de la DP ? Travaillerez-vous différemment avec le ministre ?
- 4) Comment avez-vous intégré cette structure d'analyse du Quai d'Orsay ?

PARTIE II : Les relations avec les think tanks

- 5) Travaillez-vous régulièrement avec les think tanks français ? Si oui, lesquels ?
- 6) Pour quelles raisons, êtes-vous amenés à travailler avec ces organismes privés ?
- 7) Quels sont les moments privilégiés au cours desquels vous avez collaboré avec ces think tanks ? Les crises internationales comme le 11 septembre 2001, ou encore les révolutions arabes de 2011 sont-elles un exemple type de moment privilégié ?
- 8) Comment sollicitez-vous l'expertise ? Appels d'offre généraux ? Demandes plus ciblées ?
- 9) Comment sélectionnez-vous les centres, ou les experts amenés à travailler avec vous, ou à vous fournir un avis d'expertise ?
- 10) Quelle forme a pris l'expertise sollicitée ? Note ? Rapport ? Quelle taille ?
- 11) Une fois le rapport remis entre vos mains, que devient-il, qu'en faites-vous ? Quels canaux emprunte-t-il en interne du ministère ?
- 12) De manière générale, qu'attendez-vous de l'expertise fournie par ces think tanks ?

PARTIE III : Questions conclusives

- 13) Selon vous, quel est le rôle des think tanks en France ? Les relations entre l'administration publique et ces centres privés ont-elles évolué ces dix dernières années ?

ANNEXE 8

EXEMPLE DE QUESTIONNAIRE SOUMIS AUX MEMBRES DE LA DAS

PARTIE I : La figure de l'expert

- 1) Le terme d'expert est souvent flou, et ne fait l'objet d'aucune définition consensuelle. Quelle serait la vôtre ?
- 2) Comment définiriez-vous la DAS, à un néophyte ?
- 3) Comment avez-vous intégré cette structure d'analyse du Ministère de la Défense ?

PARTIE II : Les relations avec les think tanks

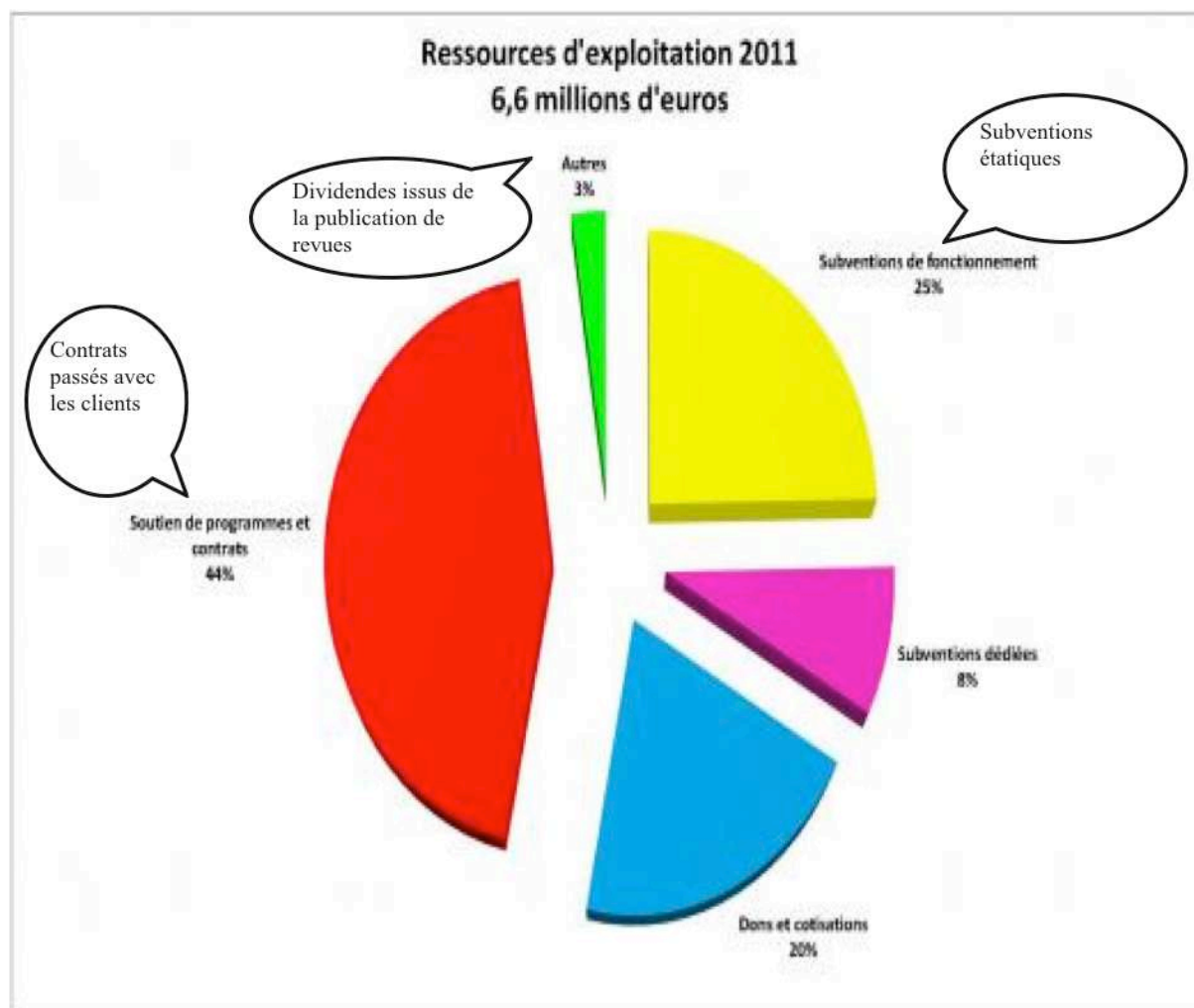
- 4) Travaillez-vous régulièrement avec les think tanks français ? Si oui, lesquels ?
- 5) Pour quelles raisons, êtes-vous amenés à travailler avec ces organismes privés ?
- 6) Quels sont les moments privilégiés au cours desquels vous avez collaboré avec ces think tanks ? Les crises internationales comme le 11 septembre 2001, ou encore les révolutions arabes de 2011 sont-elles un exemple type de moment privilégié ?
- 7) Comment sollicitez-vous l'expertise ? Appels d'offre généraux ? Demandes plus ciblées ?
- 8) Comment sélectionnez-vous les centres, ou les experts amenés à travailler avec vous, ou à vous fournir un avis d'expertise ?
- 9) Quelle forme a pris l'expertise sollicitée ? Note ? Rapport ? Quelle taille ?
- 10) Une fois le rapport remis entre vos mains, que devient-il, qu'en faites-vous ? Quels canaux emprunte-t-il en interne du ministère ?
- 11) De manière générale, qu'attendez-vous de l'expertise fournie par ces think tanks ?

PARTIE III : Questions conclusives

- 12) Selon vous, quel est le rôle des think tanks en France ? Les relations entre l'administration publique et ces centres privés ont-elles évolués ces dix dernières années ?

ANNEXE 9

DIAGRAMME DES RESSOURCES D'EXPLOITATION 2011 DE L'IFRI



Source : http://www.ifri.org/?page=chiffres_cles, [Consulté le 23/06/13].

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- ALLISON G. T., *The Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Brown and Co., Boston, 1971, 338 pages,
- BENVENISTE G., *The politics of expertise*, Croom Helm, Londres, 1973, 232 pages,
- BERGER P., LUCKMANN T., *La construction sociale de la réalité*, Armand Colin, Paris, 2006, 288 pages,
- BORRAZ O., GUIRAUDON V. (dir.), *Politiques publiques – 1. La France dans la gouvernance européenne*, Presses de Sciences Po, Paris, 2008, 367 pages,
- BOUCHER S., ROYO M., *Les Think Tanks, cerveaux de la guerre des idées*, Éditions Du Félin, Paris, 2009, 157 pages,
- BOURDIEU P., *Propos sur le champ politique*, Presses Universitaires de Lyon, Lyon, 2000, 110 pages,
- BOZO F., *La politique étrangère de la France depuis 1945*, Flammarion, Paris, 2012, 310 pages,
- CHARILLON F. (dir.), *Politique étrangère : nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, 437 pages,
- COHEN S., *Les conseillers du Président : de Charles De Gaulle à Valéry Giscard d'Estaing*, Presses Universitaires de France, Paris, 1980, 199 pages,
- COOPER R., *La fracture des nations. Ordre et chaos au XXI^e siècle*, Denoël, Paris, 2004, 209 pages,
- DELMAS C., *Sociologie politique de l'expertise*, La Découverte, Paris, 2011, 104 pages,
- DUMOULIN L., La BRANCHE S., ROBERT C. (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 2005, 479 pages,
- GALLAND J.-P., DECROP G., *Prévenir les risques : de quoi les experts sont-ils responsables ?*, Éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1998, 200 pages,
- GOFFMAN E., *Les cadres de l'expérience*, Éditions de Minuit, Paris, 1991, 573 pages,
- GOUX-BAUDIMENT F., HEURGON E., LANDRIEU J. (dir.), *Expertise, débat public : vers une intelligence collective*, Éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues, 2001, 411 pages,
- HABERMAS J., *La technique et la science comme idéologie*, Gallimard, Paris, 1973, 211 pages,

- HABERMAS J., *Théorie de l'agir communicationnel*, Tome 1, Fayard, Paris, 1987, 448 pages,
- IHL O. (dir.), *Les « sciences de l'action publique »*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 2006, 284 pages,
- JACOB S., GENARD J.-L. (dir.), *Expertise et action publique*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2004, 164 pages,
- JUPPÉ A., SCHWEITZER L. (dir.), *La France et l'Europe dans le monde : livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France (2008-2020)*, La Documentation française, Paris, 2008, 222 pages,
- LAGROYE J., *Sociologie politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris, 2006, 607 pages,
- LASCOUMES P., LE GALES P. (dir.), *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2012, 126 pages,
- LANXADE J., TENZER N., *Organiser la politique européenne et internationale de la France*, La Documentation française, Paris, 2002, 221 pages,
- MAILLARD J. de, SUREL Y. (dir.), *Les politiques publiques sous Sarkozy*, Presses de Sciences Po, Paris, 2012, 402 pages,
- MOOG P.-E., *Les clubs de réflexion et d'influence*, L'Expansion, Paris, 2006, 366 pages,
- MUCCHIELLI A., *L'art d'influencer*, Armand Colin, Paris, 2009, 174 pages,
- PERRET B. *L'évaluation des politiques publiques*, La Découverte, Paris, 2008, 115 pages,
- STONE D., DENHAM A., *Think tanks across nations: a comparative approach*, Manchester University Press, Manchester, 1998, 234 pages,
- STONE D., DENHAM A., *Think tank traditions: policy research and the politics of ideas*, Manchester University Press, Manchester, 2004, 322 pages,
- TOCQUEVILLE A. de, *De la démocratie en Amérique*, Tome 2, Gallimard, Paris, 1992, 414 pages,
- TOCQUEVILLE A. de, *L'Ancien régime et la Révolution*, Gallimard, Paris, 2002, 378 pages,
- TRÉPOS J.-Y., *La sociologie de l'expertise*, Presses Universitaires de France, Paris, 1996, 127 pages,
- WEBER M., *Le savant et le politique*, Plon, Paris, 1959, 232 pages.

ARTICLES DE REVUES

ADLER E., « The emergence of cooperation : National epistemic communities and the international evolution of the ideas of Nuclear arms control », *International Organization*, Volume 46, Numéro 1, Hiver 1992, pages 101-145,

ADLER E., HAAS P., « Epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research porgramm », *International Organization*, Volume 46, Numéro 1, Hiver 1992, pages 367-390,

ARON R., « Qu'est ce qu'une théorie des relations internationales ? », *Revue française de science politique*, 17^e année, Numéro 5, 1967, pages 837-861,

BERREBI-HOFFMAN I., GRÉMION P., « Élités intellectuelles et réforme de l'État : esquisse en trois temps d'un déplacement d'expertise », *Cahiers internationaux de sociologie*, Numéro 126, Janvier 2009, pages 39-59,

BERREBI-HOFFMAN I., LALLEMENT M., « À quoi servent les experts ? », *Cahiers internationaux de sociologie*, Numéro 126, Janvier 2009, pages 5-12,

BIGO D., « Grands débats dans un petit monde. Les débats en Relations internationales et leurs liens avec le monde de la sécurité », *Cultures et Conflits*, Numéros 19/20, 1995, pages 7-48,

BLOOMFIELD L., « Planning foreign policy : can it be done ? », *Political Science Quarterly*, 93 (3), Automne 1978, 381 pages,

BOLTANSKI L., « L'espace positionnel : multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *Revue française de sociologie*, Volume 14, Numéro 1, 1973, pages 3-26,

COHEN S., « La politique étrangère entre l'Élysée et Matignon », *Politique étrangère*, Numéro 3, 54^e année, 1989, pages 487-503,

COHEN S., « Prospective et politique étrangère : le Centre d'analyse et de prévision du ministère des Relations extérieures », *Revue française de science politique*, 32^e année, Numéro 6, 1982, pages 1055-1076,

DEMANGEON A., « Le Centre d'étude de politique étrangère », *Annales de Géographie*, Tome 45, Numéro 258, 1936, page 646,

DESMOULINS L., « Profits symboliques et identités : les think tanks entre affirmation et dénégation », *Quaderni*, Numéro 70, Automne 2009, pages 14-15,

DRUET P.-Ph., KEMP P., THILL G., « Le rôle social de l'expert et de l'expertise », *Esprit*, Numéro 10, Octobre 1980, pages 55-68,

GAFFNEY J., « The political think tanks in the UK and the ministerial cabinets in France », *West European Politics*, Numéro 14 (1), Janvier 1991, pages 1-17,

HAAS P., « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, Volume 46, Numéro 1, Hiver 1992, pages 1-35,

LAHIRE B., « Sociologie, expertise et critique sociale », in LAHIRE B. (dir.), *À quoi sert la sociologie ?*, La Découverte, Paris, 2002, 193 pages,

MEARSHEIMER J. J., « Back to the Future : instability in Europe after the Cold War », *International Security*, 15 (1), été 1990, pages 5-56,

RESTIER-MELLERAY C., « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *revue française de science politique*, 40^e année, Numéro 4, 1990, pages 546-585,

VERGNIOLLES De CHANTAL F., « La recherche indépendante aux Etats-Unis et en France : le Council of Foreign Relations et l'IFRI », *Quaderni*, Numéro 70, Automne 2009, pages 49-56,

VILTARD Y., « La réforme du Quai d'Orsay ou la politique étrangère à l'épreuve de la modernisation de l'État », *Défense et Stratégie*, Numéro 26, 2^e trimestre 2009, 8 pages.

ARTICLES DE PRESSE

FABIUS L., « La politique étrangère de la France », Discours officiel, 2013, disponible sur internet : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/colonne-droite-19469/actualites-21697/article/visite-de-laurent-fabius-a-l-ecole>, [Consulté le 04/03/13],

LERON N., « Prospective stratégique : quel outil pour la politique étrangère de la France », *Non fiction*, 29/08/10, disponible sur internet : http://www.nonfiction.fr/articleprint-3707-prospective_strategique__quel_outil_pour_la_politique_etrangere_de_la_france_.htm, [Consulté le 04/03/13],

LESNES C., « Justin Vaïsse, le stratège du Quai d'Orsay », *Le Monde*, 22/02/13, disponible sur internet : http://www.lemonde.fr/international/article/2013/02/22/le-stratège-du-quai-d-orsay_1837320_3210.html, [Consulté le 04/03/13],

LOUCHE B., « Exclusif : Bernard Kouchner démissionne la chercheuse Marie Mendras de la direction de la prospective du Ministère des Affaires étrangères », *Non fiction*, 29/08/10, disponible sur internet : http://www.nonfiction.fr/article-3708-exclusif__bernard_kouchner_demissionne_la_chercheuse_marie_mendras_de_la_direction_d_e_la_prospective_du_ministere_des_affaires_etrangeres.htm, [Consulté le 04/03/13],

NOUGAYRÈDE N., « Au Quai d'Orsay, la tentation de faire de l'ère Sarkozy une parenthèse », *Le Monde*, 08/10/12, disponible sur internet : http://www.lemonde.fr/politique/article/2012/10/08/au-quai-d-orsay-la-tentation-de-faire-de-l-ere-sarkozy-une-parenthese_1771748_823448.html, [Consulté le 04/03/13],

RENAUD F., « Quai d'Orsay : malaise à la direction de la prospective », *Le Point*, 24/10/12, disponible sur internet : http://www.lepoint.fr/politique/exclusif-quai-d-orsay-malaise-a-la-direction-de-la-prospective-24-10-2012-1520322_20.php, [Consulté le 04/03/13],

SCALBERT A., « Moyen-Orient : la note que le gouvernement a ignorée », Rue89.com, 26/02/11, disponible sur internet : <http://www.rue89.com/confidentiels/2011/02/26/moyen-orient-la-note-visionnaire-qui-accable-le-gouvernement-192415>, [consulté le 12/09/11],

SOUBROUILLARD R., « Diplomatie : le Quai d'Orsay cherche sa boule de cristal », *Marianne*, 09/02/11, disponible sur internet : http://www.marianne.net/Diplomatie-le-quai-d-Orsay-cherche-sa-boule-de-cristal_a202641.html, [Consulté le 04/03/13],

SUR S., « Pas de place pour les « relations internationales » dans l'université », *Le Monde*, 22/06/2011, disponible sur internet : http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/06/22/pas-de-place-pour-les-relations-internationales-dans-l-universite_1538916_3232.html, [Consulté le 8 juin 2012],

[Sans auteur], « Brussels think tanks on Twitter : a performance ranking », *MarcoRecorder*, 03/03/13, disponible sur internet : <http://marcorecorder.com/2013/03/03/brussels-think-tanks-on-twitter-a-performance-ranking/>, [Consulté le 05/03/13].

RAPPORTS NON PUBLIÉS

Centre de Recherche et d'Études Sociologiques Appliquées de la Loire (CRESAL), Actes de la table ronde de Saint-Etienne intitulée « Situation d'expertise et socialisation des savoirs », CRESAL, Saint-Etienne, mars 1985, 420 pages,

Del PICCHIA R., « La fonction « anticipation stratégique » : quel renforcement depuis le Livre blanc, Rapport non publié, 8 Juin 2011, 79 pages, disponible sur internet : <http://www.senat.fr/rap/r10-585/r10-585.html>, [Consulté le 04/03/13],

TENZER N., *L'expertise internationale au cœur de la diplomatie et de la coopération du XXI^e siècle*, Rapport non publié, Juillet 2008, 430 pages.

[Sans auteur] 2012 Global Go To Think Tank Report, Rapport non publié, University of Pennsylvania, Philadelphie, Janvier 2013, 128 pages.

SITES INTERNETS

<http://www.ifri.org/>, [Consulté le 16/03/13],

<http://www.ifri.org/?page=missions>, [Consulté le 16/03/13],

<http://www.ifri.org/?page=equipe>, [Consulté le 16/03/13],

http://www.ifri.org/?page=chiffres_cles, [Consulté le 16/03/13].

ENTRETIENS MENÉS

Entretien avec Monsieur Dominique Moïsi, co-fondateur de l'IFRI, conseiller spécial, réalisé le 03/04/13, à son domicile, durée : 45 minutes,

Entretien avec Monsieur Dominique David, directeur exécutif de l'IFRI, réalisé le 11/04/13, à l'IFRI, durée : 1h,

Entretien avec Monsieur Denis Bauchard, chercheur à l'IFRI, conseiller pour le Moyen-Orient, réalisé le 25/03/13, à son domicile, durée : 1h15,

Entretien avec un responsable de programme à l'IFRI, souhaitant garder l'anonymat, réalisé le 22/04/13, à l'IFRI, durée : 30 minutes,

Entretien avec Monsieur Etienne de Durand, chercheur à l'IFRI, directeur du Centre des Etudes de Sécurité, réalisé le 16/05/13, à l'IFRI, durée : 1h,

Entretien avec Monsieur Marc Hecker, chercheur à l'IFRI et rédacteur en chef adjoint de *Politique étrangère*, réalisé le 17/04/13, à l'IFRI, durée : 1h,

Entretien avec un chercheur de l'IFRI, souhaitant garder l'anonymat, réalisé le 26/03/13, à l'IFRI, durée : 1h,

Entretien avec Monsieur Justin Vaïsse, Directeur du Centre d'Analyse, de Prévision et de Stratégie, du Ministère des Affaires étrangères, réalisé le 03/05/13, au Ministère des Affaires étrangères, durée : 45 minutes,

Entretien avec un ancien membre de la Direction de la Prospective du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, souhaitant garder l'anonymat, réalisé le 19/04/13, à Paris, durée : 1h,

Entretien avec Monsieur Nicolas Bronard, Sous-directeur adjoint en charge de la prospective, recherche stratégique et politique d'influence, Sous-direction « Politique et prospective de défense », Délégation aux Affaires Stratégiques, réalisé le 19/04/13, à la Délégation aux Affaires Stratégiques, durée : 1h.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	IV
PROBLÉMATIQUE	V
SOMMAIRE	VI
SIGLES UTILISÉS	VII
INTRODUCTION	1
PREMIÈRE PARTIE – PRATIQUES ADMINISTRATIVES FRANÇAISES ET GREFFE DU « MODÈLE THINK TANK » : UN DÉTERMINISME CONTRAIGNANT ?	9
A/ La politique étrangère française : un domaine régalien non partagé	10
1) <u>Politique étrangère et prévision : une politique publique particulière</u>	10
2) <u>Un domaine réservé au Président de la République, et peu sujet au débat</u>	14
B/ Une culture politique traditionnellement méfiante vis-à-vis des structures de savoir externes	18
1) <u>L'État français et les experts : un panorama historique</u>	18
2) <u>État et corps intermédiaires : comparatif entre les modèles américain et français</u>	24
C/ Une conception « décisionniste » des rapports entre État et expertise externe ?	28
1) <u>Une forme d'advocacy à la française</u>	28
2) <u>L'utilisation ponctuelle et « consumériste » des experts par l'État français, en situation de crise</u>	34
DEUXIÈME PARTIE – LE DIFFICILE POSITIONNEMENT DES THINK TANKS INTERNATIONALISTES FRANÇAIS : TENSION IDENTITAIRE ET CONCEPTION DU RÔLE SOCIAL	41
A/ Une tension identitaire flagrante	44
1) <u>L'impossible définition de soi</u>	44
2) <u>La construction identitaire, enjeu de légitimation et de positionnement</u>	49
B/ Quel rôle pour les think tanks internationalistes français ?	52
1) <u>Le « think tank à la française » : un non-objet difficilement identifiable ?</u>	52
2) <u>Un rôle flou impliquant une définition négative</u>	57
C/ Le positionnement délicat des think tanks internationalistes français	63
1) <u>Un milieu à la croisée des champs</u>	63
2) <u>Un positionnement en évolution</u>	67

TROISIÈME PARTIE – DES RAPPORTS « CLAUDICANTS », ENTRE ROUTINISATION ET CONCURRENCE	72
A/ Les think tanks internationalistes privés en France : un paravent moderniste et paradiplomatie pour l'État ?	73
1) <u>Une volonté moderniste datant des années 1970, mais aujourd'hui inaboutie</u>	73
2) <u>Pour quelles raisons l'État français entretient-il ces structures de savoir indépendantes</u>	75
B/ L'utilisation des think tanks par l'administration publique au quotidien	82
1) <u>Les rapports État/think tanks au quotidien : une relation contractuelle normée, manquant de flexibilité</u>	82
2) <u>Un panorama évolutif de ces relations : routinisation, inertie et diminution progressive</u>	86
C/ État français et think tanks internationalistes privés : ciblage individuel et déni de reconnaissance	93
1) <u>Le ciblage des individualités par l'État français</u>	93
2) <u>L'administration publique française et les structures de savoir indépendantes : entre pragmatisme et déni de reconnaissance</u>	96
CONCLUSION	101
ANNEXES	104
BIBLIOGRAPHIE	116
TABLE DES MATIÈRES	122
RÉSUMÉ	124

RÉSUMÉ

Alors que la gestion diplomatique française des révolutions ayant traversé le Moyen-Orient en 2011 fut caractérisée par un certain nombre de maladresses dans un premier temps, puis par un attentisme hésitant, la question de l'expertise externe privée, et de son usage par les pouvoirs publics dans l'élaboration des enjeux de politique étrangère, émergea. Cette problématique rejoint celle des think tanks internationalistes privés et de leurs relations avec l'État français. Structures imitant un modèle anglo-saxon importé, bénéficiant de budgets relativement réduits, et d'une visibilité moindre que leurs homologues anglo-saxons, les think tanks internationalistes français n'ont pas été davantage sollicités en situation de crise, malgré ce que la littérature théorique laisserait penser.

Perçus comme des producteurs d'un savoir concurrençant le monopole de l'expertise légitime de l'État français, ces centres sont utilisés par ce dernier comme autant de « réservoirs » d'expertise supposés fournir des informations de terrain, et relégitimer l'administration publique lorsque cela est nécessaire.

Cependant, le caractère « *consument* » de ces relations, mais également le véritable déni de reconnaissance de ces structures par l'État français, couplés aux restrictions budgétaires étatiques entraînant un affaiblissement progressif du recours à l'expertise privée par ce dernier, incitent les think tanks internationalistes français (comme le montre l'exemple de l'Institut Français de Relations Internationales) à revoir leurs stratégies budgétaires, leurs positionnements sur le marché de l'expertise, et en définitive leur identité profonde.