

Evolution de l'influence des *think tanks* sur la définition de la politique étrangère américaine

Février 2006

Le terme de *think tank* s'est développé pendant la Seconde Guerre mondiale. Il désignait alors une pièce sécurisée ou un environnement où les scientifiques et les décideurs militaires se rencontraient pour parler stratégie. Aujourd'hui, un *think tank* est un groupe de réflexion qui a pour but de développer et promouvoir des idées. Aux Etats-Unis, le nombre de ces institutions ne cesse de croître. Agissant comme une véritable entreprise privée, elles mobilisent de nombreuses ressources pour vendre leurs idées. S'il reste difficile de prouver l'influence directe des *think tanks* sur la décision politique, on ne peut que constater la croissance de leurs moyens d'action.

Les 4 générations de *think tanks*

Les premiers *think tanks* consacrés à la politique étrangère sont nés au début du XIX^{ème} siècle dans le but de créer un débat entre les enseignants et les leaders publics ou privés sur des questions mondiales. Leurs moyens d'influence étaient principalement la publication de journaux et d'ouvrages destinés à une population ciblée. Si parfois certains membres conseillaient directement des hommes politiques, leur but n'était pas d'influencer la décision mais d'éduquer et d'informer les hommes politiques et le public sur les conséquences probables des différentes options de politique étrangère. Pour préserver leur indépendance intellectuelle et institutionnelle, les *think tanks* restaient volontairement à l'écart de la politique.

Mais après la Seconde Guerre mondiale, les hommes politiques, qui devaient faire face à l'accession des Etats-Unis au rang de puissance hégémonique dans un contexte de Guerre froide, avaient besoin de conseils non-partisans dans le domaine de la politique étrangère. Symbole de la deuxième génération de *think tanks*, la *RAND Corporation* avait pour objectif de promouvoir et protéger les intérêts sécuritaires américains à l'heure de l'âge nucléaire. Ces *think tanks* travaillent sous contrats avec les différentes agences et départements du Gouvernement.

La troisième génération, appelée « think tanks plaidoyers » (*advocacy think tank*), est la plus médiatisée. Ces *think tanks* développent des techniques marketing agressives pour mettre en avant leurs idées. Le *Center for Strategic and International Studies*, la *Heritage Foundation* et le *CATO Institute* tentent d'influencer la direction et le contenu de la politique étrangère. La compétition entre think tanks étant de plus en plus intense, il devient nécessaire d'attirer l'attention du public et des décideurs politiques.

Les « think tanks héritiers » (*legacy-based think tanks*), tels que le *Carter Center* ou le *Nixon Center*, sont développés par des anciens Présidents désireux de mettre à profit leur expérience.

Evaluer l'influence des *think tanks* sur les décisions de politique étrangère

Les *think tanks* exercent différents types d'influence à différents stades du cycle de prise de décision. Par exemple, l'*American Enterprise Institute* et la *Heritage Foundation* contribuent à l'élaboration de politiques spécifiques telles que le débat sur les missiles défensifs. D'autres *think tanks*, tels que la *RAND*, sont en étroite relation avec les décideurs politiques qui évaluent les coûts et bénéfices du développement de nouvelles technologies militaires.

Selon Richard N. Hass, 5 avantages en découlent ([Le rôle des think tanks sur la politique étrangère américaine](#), Département d'Etat). Tout d'abord, fonctionnant comme une « usine à idées », ils apportent une autre approche, une nouvelle manière de penser qui contrastent avec la manière dont les membres du Gouvernement perçoivent et réagissent aux questions mondiales. Une perspective originale peut influencer sur la vision de l'intérêt national et de l'ordre des priorités. L'émergence d'une nouvelle donne géopolitique constitue une occasion exceptionnelle d'influencer les futures lignes directrices de la politique étrangère américaine. Ainsi, deux ans après la fin de la Seconde Guerre mondiale, le *Council on Foreign Relations* écrivait un article dans *Foreign Affairs* sur « les sources de la conduite soviétique » (*The sources of Soviet Conduct*). Cet article influença le fondement intellectuel de l'endiguement. Depuis le 11 septembre, le CSIS, la *Heritage Foundation* et le *Brookings Institute* collaborent avec l'administration pour développer une nouvelle stratégie contre la menace terroriste. D'autre part, les candidats à la Présidence sollicitent toujours des membres de *think tanks* pour échanger des idées et vérifier leurs connaissances sur les questions de politique étrangère. En 1980, l'administration Reagan nouvellement élue a ensuite basé son programme sur le document « *a mandate for change* » de la *Heritage Foundation*.

D'autre part, de nombreux experts des *think tanks* sont recrutés dans les agences et départements de l'administration ainsi qu'au Congrès. En effet, aux Etats-Unis, chaque changement d'administration entraîne des centaines de changements de postes. Parmi la première administration Bush jr., le Sous-Secrétaire aux Affaires mondiales, Paula Dobriansky, dirigeait le bureau du *Council of Foreign Relations* à Washington et le Sous-Secrétaire au Contrôle de l'Armement, actuel Représentant des Etats-Unis aux Nations Unies, John Bolton, était auparavant le vice-président de l'*American Enterprise Intitute*.

Le réseau des *think tanks* constitue pour l'administration un instrument de communication essentiel dirigé vers l'élite de l'opinion publique intéressée par la politique étrangère. En effet, les membres de l'administration utilisent ces colloques non-partisans pour annoncer de nouvelles initiatives ou expliquer leur politique.

Par ailleurs, les *think tanks* tentent d'éduquer et d'informer la population sur des sujets de politique étrangère. Par exemple, *Councils of World Affairs* organisent des forums où des millions d'adultes et de lycéens peuvent débattre sur des sujets internationaux.

Enfin, les *think tanks* peuvent servir de médiateur dans les dialogues internationaux. A partir du milieu des années 1980, la *Carnegie Endowment* a accueilli de nombreuses réunions entre des hommes politiques, le clergé, le monde des affaires, les syndicats, les scientifiques, des exilés sud-africains mais aussi des membres du Congrès et de l'Exécutif américains. Ces 8 ans de réunions constituaient une première opportunité de dialogue à un moment de transition décisif pour l'Afrique du Sud.

Les *think tanks* et la politique étrangère de l'administration Bush Mars 2006

Le 26 février 2003, George W. Bush témoigna de l'importance des *think tanks* dans la politique américaine en adressant un discours à l'*American Enterprise Institute* sur le futur de l'Irak. Il déclarait alors à l'audience : « Vous faites tellement du bon travail que mon administration a emprunté 20 de vos cerveaux ».

L'action à l'intérieur de l'administration Bush

Plusieurs anciens membres de *think tanks* travaillent aujourd'hui pour l'administration Bush. Au Pentagone, Richard Perle, ancien Président du Conseil consultatif de Politique de Défense, a réuni autour de lui une équipe d'experts néo-conservateurs spécialisés sur le Moyen-Orient. Ceux-ci diffusent leurs idées dans des shows télévisés, des journaux, des livres, des témoignages devant les commissions du Congrès. Richard Perle est par ailleurs membre de l'*American Enterprise Institute* (AEI, où travaillent également la femme et la fille de Dick Cheney) et participe aux activités de l'*Hudson Institute*. Lorsque sa collègue Laurie Mylroie publie « *Saddam Hussein's Unfinished War Against America* », où elle défend l'idée que le dictateur irakien a organisé les attentats contre le *World Trade Center* de 1993, Richard Perle qualifie le livre de « splendide et entièrement convaincant ». En 1996, Richard Perle fait partie des auteurs du document « Une rupture propre : une nouvelle stratégie pour sécuriser le territoire » (*A Clean Break : A New Strategy for Securing the Realm*). Il est adressé au Premier Ministre israélien Benjamin Netanyahu et préconise le retrait des accords de paix d'Oslo, l'élimination politique de Yasser Arafat, l'annexion des territoires palestiniens et le renversement du régime de Saddam Hussein. Ce document est publié par une branche du *Center for Security Policy* (CSP) qui écrit en 1998 une lettre au Président Clinton pressant de renverser le régime de Bagdad. Outre Richard Perle, cette lettre est notamment signée par : Paul Wolfowitz, aujourd'hui adjoint du Secréariat à la Défense et autrefois directeur de la *John Hopkins University School of Advances International Studies* ; Donald Rumsfeld, Secrétaire à la Défense ; Douglas Feith, également Secrétaire Adjoint à la Défense ; et John Bolton, ancien membre du Secréariat d'Etat adjoint pour le désarmement et aujourd'hui représentant des Etats-Unis aux Nations Unies. En 1998, le CSP obtient du Président la création d'une commission dirigée par Donald Rumsfeld dont le rapport critique la CIA, coupable de sous-estimer la menace que représente la Corée du Nord, l'Iran et l'Irak, qui pourraient disposer sous peu de missiles balistiques capables de frapper le territoire américain. Le CSP aurait influencé la décision américaine de se retirer unilatéralement du Traité ABM, la création d'un embryon d'arme spatiale, le vote du Patriot Act, la Création du Département de la Sécurité intérieure, et la remise en cause du processus de paix d'Oslo et du régime de Saddam Hussein. Les objectifs du CSP semblent donc atteints. Autre *think tank*, la Rand est un centre de recherche créé en 1948 par l'Armée de l'Air américaine. Si elle est devenue indépendante, elle continue néanmoins à influencer les débats qui traversent l'exécutif américain. Parmi ses anciens administrateurs, il est intéressant de mentionner Condoleezza Rice et Donald Rumsfeld.

La concurrence dans la définition de la politique étrangère américaine post-11 septembre

Les universités sont les principales concurrentes des *think tanks*. Au *Washington Institute*, Martin Kramer s'est employé à décrédibiliser les Départements des universités spécialisés dans le Moyen-Orient. La critique d'un de ses livres est parue dans le *Weekly Standard*, dont l'éditeur, William Kristol, travaillait auparavant avec celui-ci au *Middle East Forum*. Le *Washington Institute* met en place tous les 4 ans un groupe d'études présidentielles (*Bipartisan blue-ribbon commission*) dans le but de présenter au Président nouvellement élu un plan d'action pour le Moyen-orient. Ce *think tank* est pro-israélien. Il est par ailleurs très écouté par le Département d'Etat.

Il existe une forte concurrence entre les *think tanks*. Le néo-conservatisme s'épanouit dans des *think tanks* tels que l'*American Enterprise Institute* ou le *Project for the New American Century*

(PNAC). On doit à ce dernier la notion de guerre pré-emptive et d'une pax americana à l'échelle mondiale. Il est dirigé par Bruce Jackson, marchand d'armes proche des faucons de l'administration Bush. Les experts néo-conservateurs reprochent aux réalistes de la *Brookings Institution* tels que Kenneth Pollack (ancien membre de la CIA et du Conseil pour la Sécurité nationale sous le Président Clinton) de voir des limites à la puissance américaine et de veiller à ne pas aliéner les alliés européens. Pourtant, Kenneth Pollack a aussi plaidé en faveur d'une guerre contre l'Irak, arguant que l'endiguement avait échoué et qu'il fallait au plus vite désarmer Saddam Hussein. Mais les néo-conservateurs apprécient mal sa volonté de reconstruire l'Irak avec l'aide de l'Onu ainsi que son pessimisme quant au futur du pays. La *Brookings Institution* est un *think tank* centriste et non partisan. Peu avant une visite en Europe de George W. Bush dans le but d'améliorer les relations transatlantiques, le 17 février 2005, des experts des deux côtés de l'Atlantique, à l'initiative de ce *think tank*, signaient un contrat pour montrer la possibilité de forger une stratégie commune dans les domaines les plus controversés, à savoir l'Irak, l'Iran, la paix et la démocratie dans le Moyen-Orient, la Chine, la Cour pénale internationale, le changement climatique, les Conventions de Genève, l'Afghanistan, les relations transatlantiques, les pays en développement, le Soudan et les Nations Unies. Encore plus détestés par les néo-conservateurs, les idéalistes entendent orienter la politique étrangère américaine vers un ordre mondial multilatéral basé sur l'Onu. Par exemple, la Présidente du *Carnegie Endowment for International Peace* demandait au gouvernement américain, avant d'abandonner l'option diplomatique en Irak, de laisser plus de temps aux inspecteurs onusiens. Un rapport de ce *think tank* montre qu'il n'est pas possible d'imposer la démocratie et que le succès de la reconstruction du pays dépendra de l'action des Etats-Unis au Moyen-orient. La *Carnegie* est elle-même traversée de différents courants. Le néo-conservateur Robert Kagan affirme par exemple que l'histoire et la culture de l'Europe et des Etats-Unis expliquent les différences irréconciliables de point de vue entre ces deux pays sur l'utilisation de la force. L'*Institute for Policy Studies*, le *Progressive Policy Institute* et le *Center for American Progress* appartiennent à la gauche. Enfin, parmi les *think tanks* conservateurs, on peut noter la *Heritage Foundation*, qui a profité du vide idéologique laissé par les attentats du 11 septembre pour envoyer ses experts témoigner devant les auditions du Congrès. Ces différents courants de pensée sont aujourd'hui en concurrence pour la définition de l'ordre mondial post-11 septembre. Les gagnants auront le droit d'entrer au gouvernement et déterminer la politique du Gouvernement. Au Pentagone, les néo-conservateurs ont clairement l'avantage, ainsi que, dans une moindre mesure que pour le premier mandat de Bush, dans le reste de l'administration.