

Expertise et politique des retraites :

L'influence des think tanks aux États-Unis

Daniel BÉLAND¹

Aux États-Unis, les différents think tanks regroupent une partie importante des experts en politiques publiques. L'objectif principal de cet article est d'évaluer l'influence idéologique et politique de ces organisations et d'explorer les stratégies qu'elles mobilisent dans le but de forger le débat sur l'avenir des retraites et d'influencer les décisions de la classe politique. La première partie de l'article retrace les grandes étapes du développement des think tanks tout en formulant une typologie générale qui rend compte de la « politisation » graduelle de l'expertise dans la société américaine contemporaine. La seconde partie explore l'implication de ces organisations dans le débat sur les retraites depuis les années 1970. Il s'agit de montrer que ces organisations participent à la construction du « problème » des retraites et de sa « solution » financière, qui s'incarne dans les différents projets de « privatisation » du régime de base fédéral actuellement à l'étude au Congrès.

Le débat sur l'avenir des retraites est au cœur de la vie politique contemporaine. En raison de l'impact économique considérable des régimes de retraite par répartition, de nombreux experts s'impliquent directement dans l'élaboration des projets de réforme envisagés par la classe politique et les partenaires sociaux. Comme en témoigne la récente controverse suscitée en France par le « rapport Charpin », le travail de ces experts peut devenir un enjeu politique essentiel. Dans un débat où les prévisions budgétaires et démographiques

1.  : Beland@ehess.fr

L'auteur tient à remercier le Programme Fulbright Canada-États-Unis et le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada pour leur soutien financier, ainsi que Mehdi Benhabri, Bruno Théret, François Vergniolle de Chantal et un membre anonyme du comité de lecture pour leurs commentaires.

représentent autant de munitions idéologiques, un processus de « politisation » de l'expertise est à l'œuvre.

Aux États-Unis, les experts en politiques publiques (*policy experts*) occupent également une place centrale dans le débat sur l'avenir des retraites. Dans ce pays, les think tanks servent généralement d'ancrage organisationnel aux experts désireux d'orienter les décisions politiques. En raison de leur rayonnement intellectuel et médiatique grandissant, ces organisations suscitent aujourd'hui l'intérêt de plusieurs observateurs de la scène politique américaine [Abelson, 1996 ; Ricci, 1993 ; Smith, 1991 ; Stefanic, 1996 ; Weaver, 1989]².

Malgré l'essor récent de la littérature sur les think tanks, il s'avère toutefois difficile d'évaluer la portée de leur influence sur la politique des retraites. Trois facteurs rendent compte de cette difficulté : a) le faible nombre d'études empiriques précises ; b) l'aspect souvent polémique des travaux disponibles³ ; c) la nature même de ces organisations, qui ne possèdent aucun statut officiel dans le système politique américain. En raison de ce statut politique informel, il est tentant de leur attribuer un pouvoir mystérieux⁴.

Dans ce travail, l'examen du débat sur la « privatisation⁵ » du régime de base fédéral permettra de dégager certaines conclusions au sujet de l'influence de ces organisations depuis le milieu des années 1970. À la lumière de cette étude de cas, il semble en fait possible de formuler la thèse suivante au sujet de l'influence des think tanks : notamment grâce à leur rayonnement médiatique, ces organisations contribuent directement au processus d'inscription à l'agenda (agenda-setting), par lequel certaines questions économiques et sociales deviennent des problèmes politiques « incontournables » aux yeux de la population et du législateur⁶. En construisant ces problèmes (et en restreignant le répertoire des « solutions » à leur apporter), les think tanks occupent une place certaine dans la politique des retraites⁷. Durant les années 1990, ces organisations participent à la construction du « problème » démographique et de sa « solution » financière, qui s'incarne dans les différents projets de « privatisation » du régime de base soumis à l'attention du Congrès.

2. Malgré le rayonnement exceptionnel des think tanks aux États-Unis, ce type d'organisation n'existe pas que dans ce pays [Stone, Denham et Garnett, 1998]. Au Royaume-Uni par exemple, l'influence des think tanks conservateurs à partir du milieu des années 1970 s'avère indéniable [Clark, 1996, Dixon, 1998].

3. C'est le cas notamment de l'ouvrage de Stefanic [1996].

4. Par exemple, Serge Halami [1995] – dans l'un des seuls articles français consacrés aux think tanks – succombe parfois à cette tentation.

5. Le terme « privatisation » est au cœur du débat américain sur l'avenir des retraites. Tout au long de cet article, l'emploi des guillemets s'avère toutefois nécessaire. En effet, le passage à l'épargne obligatoire que désigne ce terme ne constituerait pas une « privatisation » au sens strict du terme. À cause du maintien prévu de l'obligation légale, l'État fédéral exercerait en fait un rôle essentiel dans le fonctionnement du nouveau plan d'épargne.

6. Sur la notion d'inscription à l'agenda, on lira Baumgartner et Jones [1993] ainsi que Kingdon [1995].

7. Il convient toutefois de souligner les limites relatives de l'influence des think tanks dans la vie politique américaine. Nombreuses et en compétition féroce les unes avec les autres, ces organisations n'ont aucune influence directe sur les décisions finales du Congrès et de la Présidence. Cette question sera approfondie dans la conclusion de cet article.

Divisé en deux parties, ce texte explore d'abord certains phénomènes politiques à l'origine du développement des think tanks dans la société américaine. Plus spécifiquement, la première partie situe ces organisations dans le contexte institutionnel du fédéralisme et de l'équilibre des pouvoirs. Par la suite, un tableau historique circonscrit les trois principaux moments d'émergence des think tanks. Quant à la deuxième partie, elle examine l'intervention des think tanks dans le débat sur l'avenir des retraites amorcé au milieu des années 1970.

THINK TANKS ET INSTITUTIONS POLITIQUES : UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE

Littéralement, think tank signifie « réservoir intellectuel » où, pour utiliser un anglicisme, « boîte à penser ». Aucune traduction française n'est toutefois satisfaisante. Cette situation s'explique peut-être par le fait suivant : à proprement parler, ce type d'organisation n'existe pas en France⁸. Toutefois, ces deux traductions expriment bien la nature de ces organisations, qui produisent du savoir ou, à tout le moins, véhiculent des informations au sujet des grands problèmes économiques et sociaux. Situé au carrefour de la recherche et de l'action politique, le think tank est une organisation de la « société civile » qui se donne une mission pragmatique : « éclairer » – ou influencer – la population et le législateur au sujet de certaines questions de politique publique⁹. Qu'il soit spécialisé (*single issue tank*) ou généraliste, le think tank se place habituellement à la frontière problématique du savoir et du pouvoir, de la recherche et de l'action politique. Bien que certains universitaires puissent effectuer des recherches pour leur compte, les think tanks ne font généralement pas partie du système universitaire. Pour augmenter leur prestige et faciliter la collaboration de professeurs réputés, certaines organisations s'installent néanmoins à proximité des grandes universités américaines¹⁰.

Depuis le milieu des années 1970, les think tanks se sont multipliés à un rythme impressionnant. Leur existence est toutefois bien plus ancienne. Avant d'évaluer leur nombre et d'examiner leurs principales techniques d'influence, il convient de se pencher brièvement sur l'histoire des think tanks. Comme il sera montré, les trois modèles de think tank qui coexistent aujourd'hui, émergent à des moments différents de l'histoire américaine. Malgré l'autonomie de ces

8. Cette affirmation se trouve contestée par Fieschi et Gaffney [1998]. On peut cependant reprocher à ces auteurs d'employer une définition pour le moins vague de la notion de think tank. Il est néanmoins vrai qu'en France, le cabinet ministériel remplit une fonction politique d'expertise similaire à celle des think tanks américains et britanniques [Gaffney, 1991]. On pourrait également formuler la même remarque au sujet de certains clubs politiques français, par exemple la défunte Fondation Saint-Simon.

9. Aux États-Unis, il n'y a aucune institution nationale de recherche équivalente au CNRS français. Comme il sera montré plus loin, les think tanks peuvent toutefois entrer en concurrence avec l'administration fédérale dans certains domaines précis d'expertise.

10. Par exemple, le très conservateur Hoover Institution a installé ses quartiers généraux sur le campus de l'Université Stanford (Californie).

organisations sans but lucratif¹¹, la multiplication des interventions économiques, sociales et militaires de l'État fédéral stimule leur développement. De manière plus générale, la structure même du système politique américain favorise l'émergence et la multiplication des think tanks¹².

La perméabilité du système politique à l'influence des experts autonomes

Il est impossible de se pencher sur le développement des think tanks sans prendre en considération certains attributs essentiels du système politique américain. Encadré par la Constitution de 1787, ce système se caractérise par sa décentralisation (fédéralisme) et sa fragmentation (équilibre des pouvoirs). D'une part, le fédéralisme, en tant que système de dévolution des pouvoirs, vise à sauvegarder la souveraineté des États fédérés tout en assurant l'existence d'une autorité centrale, légitimée par une théorie de la représentation formulée dans les *Fédéralist Papers*. D'autre part, l'équilibre des pouvoirs est un dispositif libéral qui sert à prévenir l'avènement d'un État despotique. L'équilibre des pouvoirs se définit à la fois comme une séparation et une immixtion des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire fédéraux, ceux-ci étant attribués à des institutions en compétition les unes avec les autres [Lacorne, 1991, p. 131-133].

Ces deux caractéristiques générales du système politique américain ne peuvent en soi expliquer l'émergence des think tanks. La décentralisation et la fragmentation des institutions politiques engendrent néanmoins une multiplication des demandes d'expertise, ce qui stimule l'essor des organisations de recherche dans la « société civile » [Smith, 1991, p. xv et Weaver, 1989, p. 570]. Plus précisément, deux traits essentiels du système politique fédéral rendent compte du développement des think tanks dans la société américaine : 1) la perméabilité et l'éclatement de l'administration fédérale ; 2) le manque de cohésion idéologique des partis politiques nationaux.

Malgré l'importance des réformes lancées depuis la fin du dix-neuvième siècle, l'administration fédérale se caractérise par sa fragmentation, son sous-développement relatif (par rapport aux administrations européennes) et, plus important encore, par sa relative perméabilité face à la « société civile ». Ainsi, de nombreux hauts fonctionnaires font d'abord carrière dans l'entreprise privée avant de joindre les rangs de la fonction publique. Le phénomène inverse est également fréquent : l'embauche d'anciens fonctionnaires par les entreprises privées. De plus, les divers groupes d'intérêt exercent une influence tangible sur les membres du Congrès. Face aux insuffisances de l'administration, le recours aux experts autonomes s'impose. L'État fédéral fait donc régulièrement appel à

11. À ce titre, elles jouissent de certains avantages fiscaux. Par ses politiques fiscales, l'État fédéral encourage donc indirectement la multiplication des think tanks dans la « société civile ».

12. Notre réflexion sur les institutions politiques s'inspire de l'approche néo-institutionnaliste. Pour une présentation générale de cette approche, on lira Hall et Taylor [1997], Steinmo, Thelen et Longstreth [1992] ainsi que Weir, Orloff et Skocpol [1988].

des consultants et des experts autonomes pour résoudre certains problèmes de politique publique. Comme il sera montré, la multiplication des interventions militaires et sociales de l'État fédéral après 1940 renforcera d'ailleurs cette tendance.

Le relatif manque de cohésion idéologique des partis politiques nationaux et l'absence de discipline de parti représentent également des conditions institutionnelles favorables à l'émergence des think tanks dans la vie politique américaine. Les deux grands partis politiques nationaux sont essentiellement des coalitions hétérogènes d'intérêts, dont la cohésion idéologique demeure problématique [Avril, 1989]. Cette hétérogénéité est rendue plus apparente encore par l'absence de discipline de parti au Congrès. Jouissant d'une certaine latitude dans leurs choix politiques et idéologiques, les membres du Congrès ont massivement recours aux experts de la « société civile », lorsque vient le temps d'élaborer un projet de loi ou de peaufiner leurs positions électorales. Perméable à l'influence des groupes d'intérêt, le Congrès – en l'absence de discipline voire d'idéologie de parti – s'ouvre également aux conseils politiques des experts autonomes. Bien davantage que les responsables des partis, ces experts façonnent aujourd'hui les arguments économiques et moraux employés par les membres du Congrès¹³.

Avant d'explorer la genèse historique des trois modèles de think tank évoqués précédemment, il faut souligner que, depuis la fin du dix-neuvième siècle, le « secteur philanthropique » américain contribue directement à l'essor des think tanks. Comme on le montrera, les grandes fondations privées – sans but lucratif – financent directement certaines de ces organisations. Bien que l'étude des institutions politiques américaines soit indispensable pour comprendre l'émergence et le destin de ces organisations, d'autres facteurs doivent ainsi faire l'objet de notre attention. La présentation généalogique qui suit respecte ce précepte, tout en soulignant l'impact décisif de la multiplication des interventions sociales et militaires de l'État fédéral. Malgré la stabilité apparente de l'ordre constitutionnel, sa mission économique et sociale s'élargit en effet graduellement à partir de l'Ère progressive¹⁴. C'est dans le sillage de ce phénomène que naissent les premiers think tanks modernes.

Une perspective généalogique : des « universités sans étudiants » à la politisation de l'expertise

À la suite de Weaver [1989], il faut distinguer trois modèles de think tank : 1) les « universités sans étudiants », qui apparaissent durant l'Ère progressive ;

13. Les partis ou certains hommes politiques peuvent également mettre sur pied leurs propres think tanks. En 1993 par exemple, Newt Gingrich fonde la Progress and Freedom Foundation, une organisation chargée de préparer le « Contrat avec l'Amérique » et de conseiller les membres républicains du Congrès.

14. En offrant une grande latitude à la Cour suprême, l'imprécision de la Constitution fédérale rend possible les mutations institutionnelles fondamentales qui marquent le vingtième siècle. Parmi ces mutations, la multiplication des interventions sociales de l'État fédéral fera l'objet d'une attention particulière dans ce travail.

2) les organisations de recherche à contrat, qui émergent dans l'après-guerre ; 3) enfin, les organisations militantes (*advocacy tanks*), qui fleurissent depuis le début des années 1970. Bien que certaines organisations soient difficiles à classer, cette typologie caractérise bien l'hétérogénéité du monde des think tanks. Pour comprendre l'émergence successive de ces trois modèles, un bref détour historique s'impose.

L'Ère progressive et la naissance des « universités sans étudiants »

L'Ère progressive (1900-1920) apparaît comme le premier moment significatif du développement des think tanks aux États-Unis. C'est en effet durant cette période que des centres de recherches situés à l'extérieur des universités deviennent des acteurs de la vie politique américaine¹⁵. Pour comprendre ce phénomène, il convient de formuler quelques remarques générales au sujet du mouvement politique qui donne son nom à cette période clé de l'histoire américaine : le progressisme.

Succédant au populisme agraire, le progressisme s'impose comme le principal mouvement de réforme américain des deux premières décennies du vingtième siècle. Représenté dans toutes les régions du pays, ce mouvement hétérogène connaît de nombreuses variantes [Wiebe, 1967, p. 164-195]. Il est cependant possible de circonscrire quelques caractéristiques saillantes du « seul mouvement de réforme jamais expérimenté par la totalité de la nation américaine » [Link et McCormick, 1967, p. 164-165].

Le progressisme émerge en réponse aux problèmes socio-économiques provoqués par l'industrialisation, l'urbanisation et l'émergence des trusts après la guerre de Sécession [*ibid.*]. Comme beaucoup de leurs contemporains, les réformateurs progressistes notent le caractère inéluctable de l'industrialisation, mais ils en dénoncent les conséquences néfastes, en particulier la pauvreté et la concentration du pouvoir économique. Dans leurs réflexions au sujet des mesures susceptibles d'enrayer ces problèmes, les progressistes se réfèrent à une conception de la société et de l'État qui tranche avec l'« individualisme acharné » (*rugged individualism*) jusqu'alors dominant. Rejetant le darwinisme social et son éloge de la compétition, alors discredité par l'expansion anomique des trusts, ils mettent l'accent sur la coopération et la régulation économique, dont la vie associative et les politiques publiques constituent des vecteurs essentiels. Selon eux, les pouvoirs publics devraient mettre en œuvre des réformes pour encadrer la compétition économique et résoudre les problèmes sociaux de l'ère industrielle. Les spécialistes de l'économie et des sciences sociales paraissent alors devoir assumer une fonction politique : celle de penser les nouvelles interventions des pouvoirs publics [Moss, 1996].

C'est dans ce contexte que naissent les premiers think tanks modernes. Au fil des ans, leurs noms sont devenus célèbres : Russell Sage Foundation [1907],

15. Des organisations nées au dix-neuvième siècle – le Franklin Institute [1832], l'American Social Science Association [1857], l'American Economic Association [1885] – constituent néanmoins des précurseurs pour les think tanks modernes.

Carnegie Endowment for International Peace [1910], Institute for Government Research [1916], qui devient la Brookings Institution en 1927, Hoover Institution on War, Revolution and Peace [1919]. En raison des limites considérables de l'administration fédérale, ces organisations incarnent la soif d'expertise des réformateurs et de la classe politique. Conformément à la vision rationaliste et pragmatique qui caractérise le progressisme, ces nouvelles organisations sont de véritables « universités sans étudiants », qui se placent au service de l'« intérêt public ».

L'instauration des premiers think tanks modernes semble également liée à l'avènement des grandes fondations « philanthropiques ». Soutenues par de riches mécènes (Carnegie, Ford, Rockefeller), ces dernières entendent soutenir le progrès social ainsi que le développement des arts et des sciences [Bremner, 1988]. Pour ce faire, elles versent des sommes appréciables aux « universités sans étudiants ». Grâce à cette forme de financement, ces organisations possèdent une relative autonomie budgétaire : leur subsistance ne dépend pas de la générosité des particuliers, des syndicats, des entreprises ou des groupes d'intérêt¹⁶. Dans ce contexte, ces think tanks peuvent clamer haut et fort leur indépendance économique et politique, leur refus de tout engagement partisan. Pour orienter le législateur et la population au sujet des grands choix de politique publique, les « universités sans étudiants » lancent des recherches ambitieuses, qui reposent généralement sur une vision à long terme des problèmes économiques et politiques.

Centres de recherche de stature universitaire, ces organisations prestigieuses préparent aujourd'hui encore des recherches « non partisanes ». Depuis les années 1970, la polarisation idéologique de la vie politique et, plus directement encore, la politisation de l'expertise qui l'accompagne menacent néanmoins de saper leur légitimité, tant intellectuelle que politique. Dans ce nouveau contexte, en effet, la « neutralité des experts » et la défense de l'« intérêt public » ont-elles toujours un sens ?

L'expansion de l'État fédéral et les centres de recherche à contrat

Les années 1940 inaugurent la seconde phase de l'histoire des think tanks, qui voit naître un modèle inédit d'organisation. Ce phénomène est indissociable du nouvel engagement international des États-Unis et de l'élargissement considérable de la mission sociale de l'État fédéral.

Premièrement, la fin de l'isolationnisme et l'engagement durable des États-Unis sur la scène internationale (Seconde Guerre mondiale, Guerre froide) engendrent une demande d'expertise sans précédent dans le domaine stratégique. Devant la complexité des défis à relever, l'armée ainsi que l'administration fédérale font donc appel à des centres de recherche spécialisés, avec qui elles signent de lucratifs contrats de recherche. Ces centres de recherche se penchent

16. Sauf à de très rares exceptions, les dons annuels (endowments) versés par les grandes fondations « philanthropiques » se renouvellent automatiquement [Abelson, 1996, p. 27].

généralement sur les problèmes techniques et les grandes questions stratégiques qu'affrontent les décideurs. La création en 1948 de la RAND Corporation (RAND signifie recherche et développement) constitue la réponse la plus spectaculaire à cette nouvelle demande d'expertise. Abondamment financée par les contrats de recherche octroyés par l'armée américaine, cette organisation regroupe de prestigieux savants. Pur produit de la Guerre froide et de l'expansion de la puissance américaine, elle demeure aujourd'hui encore l'un des think tanks les plus imposants aux États-Unis.

Deuxièmement, la multiplication considérable des interventions sociales de l'État fédéral dans les années 1960 produit une nouvelle demande d'expertise, qui mobilise une partie des sciences sociales. Dans le contexte de la Guerre contre la pauvreté, lancée en 1964 par le Président Johnson, économistes et sociologues sont en effet appelés à participer à l'effort national de lutte contre la misère et l'exclusion sociale [Moynihan, 1969]. C'est dans ce contexte que naît l'Urban Institute, fondée à Washington en 1968. Important centre de recherche spécialisé dans les « questions sociales », il offre ses services aux différents paliers de gouvernement. Modelée sur la RAND Corporation, cette organisation évalue les différentes politiques sociales dans le cadre de contrats de recherche signés avec les pouvoirs publics.

Parce qu'elles dépendent largement des subsides gouvernementaux pour financer leurs activités, la RAND Corporation, l'Urban Institute et les autres think tanks de seconde génération ne peuvent prétendre à l'indépendance intellectuelle et budgétaire qui caractérise les « universités sans étudiants ». Pour survivre, ces organisations doivent combler les besoins d'expertise immédiats des pouvoirs publics. Malgré la fin de la Guerre froide et la remise en cause du rôle social de l'État fédéral, ces organisations poursuivent leurs activités et occupent toujours une place de choix dans le monde des think tanks. Depuis le milieu des années 1970, ce dernier se transforme néanmoins rapidement à la suite de la politisation de l'expertise et de l'apparition des think tanks de troisième génération.

Les organisations militantes ou la politisation de l'expertise

La multiplication des think tanks de troisième génération accompagne la montée de la « nouvelle droite » américaine. Bien que ces organisations militantes (*advocacy tanks*) couvrent la totalité du spectre idéologique, la majorité d'entre elles se réclament soit de la pensée libertarienne, soit des valeurs traditionnelles (famille, religion, communauté)¹⁷. Quant aux organisations militantes de gauche, leur naissance apparaît généralement comme une réaction face à la montée de la droite conservatrice et de ses think tanks. La prolifération des think tanks de troisième génération rend ainsi compte de la polarisation idéolo-

17. Cette opposition renvoie à la nature bicéphale du « mouvement conservateur américain », fondé à l'origine sur une alliance tactique entre les partisans de l'individualisme libertarien et les défenseurs des valeurs religieuses. Dans l'après-guerre, un anticommunisme puissant unissait néanmoins ces deux tendances de la droite américaine [Nash, 1976].

gique de la vie politique qui se manifeste, entre autres, dans le débat sur la place de l'État fédéral dans la société américaine [Dionne, 1991].

Deux organisations militantes majeures naissent dans les années 1970 : l'Heritage Foundation, qui défend les valeurs traditionnelles depuis sa fondation en 1973, et le Cato Institute, qui vante depuis 1977 les mérites de l'économie de marché et de l'individualisme libertarien (libertarianism)¹⁸. Quand à l'American Enterprise Institute (AEI), son cas est exemplaire. Le parcours de cette organisation témoigne en effet de la politisation grandissante de l'expertise aux États-Unis. Fondée en 1943, cette organisation se constitue d'abord – à l'image de la Brookings Institution – comme une « université sans étudiants ». Depuis les années 1970 toutefois, l'AEI se fait le porte-parole du néo-conservatisme, tout en appuyant implicitement le Parti républicain. L'expertise offerte se teinte peu à peu d'esprit militant et la frontière entre l'« université sans étudiants » et l'organisation militante se brouille. De même, certaines organisations se rapprochent ouvertement des partis politiques¹⁹.

Toutefois, la frontière entre les organisations militantes et les autres think tanks demeure habituellement tangible. Contrairement aux « universités sans étudiants » et aux centres de recherche à contrat, les organisations militantes fonctionnent en effet comme des groupes de pression. Financées par les particuliers, les groupes religieux et les grandes entreprises, ces organisations épousent certaines « causes » ou se mettent au service d'une idéologie globale. Le rôle des think tanks de troisième génération – et spécialement celui des organisations conservatrices – fera l'objet d'une attention particulière dans l'analyse du débat sur les retraites.

La diversité des techniques d'influence

La politisation de l'expertise et l'essor des organisations militantes qui l'accompagne sont à l'origine de la multiplication rapide des think tanks qui s'amorce dans les années 1970. Bien qu'il soit difficile d'évaluer leur nombre exact, la prolifération des think tanks est indéniable. À la fin des années 1960, une quarantaine de think tanks étaient actifs sur la scène nationale. Trois décennies plus tard, leur nombre serait supérieur à 200 [Rich et Weaver, 1998, p. 244-245].

Les organisations militantes se multiplient beaucoup plus rapidement que les think tanks de première et de deuxième génération. Même si l'identité idéologique de certaines organisations militantes demeure incertaine, un constat s'impose : la majorité d'entre elles se réclament des idées de la droite conservatrice. La prise en considération de la taille et du budget des organisations mili-

18. Plus modestes, de nombreuses organisations de gauche naissent toutefois pour critiquer les projets de la droite conservatrice : Center on Budget and Policy Priorities, Economic Policy Institute, Progressive Policy Institute, Empower America, etc.. Dans la suite de ce travail, leur rôle dans le débat sur les retraites fera d'ailleurs l'objet de quelques remarques.

19. À Washington, les sympathies de l'AEI pour le Parti républicain sont un secret pour personne. L'identité politique de cette organisation n'est toutefois pas aussi claire que celle de l'Heritage Foundation, qui soutient sans relâche ce parti.

tantes renforce la thèse de la domination des forces conservatrices. D'après les calculs effectués par Rich et Weaver, le budget total des think tanks conservateurs serait en effet trois fois supérieur à celui des organisations militantes de gauche [*ibid.*]²⁰.

La multiplication récente des think tanks a favorisé la constitution d'une sorte de « marché politique » de l'expertise, dans lequel la compétition pour le rayonnement médiatique et l'influence politique est féroce. Pour attirer l'attention des médias et convaincre le législateur de considérer leurs projets de réforme, les organisations militantes – et les autres think tanks – ont recours à plusieurs techniques. On peut regrouper ces dernières en deux catégories : les activités publiques et les démarches informelles [Abelson, 1998].

Pour faire connaître leurs recherches et augmenter leur rayonnement médiatique, les think tanks organisent des colloques et des conférences qui portent sur différents thèmes d'actualité. De plus, les chercheurs associés aux think tanks publient des articles – ou des éditoriaux – dans différents journaux et magazines. Pour augmenter leur visibilité, certaines organisations possèdent également leurs propres publications : revues, magazines, notes de recherche (*policy briefs*). Depuis le milieu des années 1990, Internet devient également un moyen économique pour disséminer les idées et les informations produites par les think tanks. Ainsi, la quasi totalité de ces organisations possèdent au moins un site Internet²¹. Une dernière technique « publique » permet de s'adresser plus directement à la classe politique : les témoignages officiels des experts devant les commissions spéciales et les comités législatifs du Congrès.

En plus de ces activités publiques, beaucoup de think tanks – et spécialement les organisations militantes – emploient des techniques d'influence plus discrètes. Par exemple, certaines organisations s'efforcent de promouvoir la candidature de leurs experts à certains postes administratifs²². De plus, les représentants des think tanks peuvent rencontrer, de manière informelle, les hommes politiques et les hauts fonctionnaires. Pour faciliter la communication entre les experts et les décideurs (policy makers), ces derniers sont aussi invités à participer à des séminaires offerts par certaines organisations. Une fois arrivés en fin de carrière, les hauts fonctionnaires peuvent également joindre les rangs de think tanks. Ce phénomène permet de créer des ponts supplémentaires entre ces organisations et l'État fédéral. Les think tanks s'efforcent donc de maintenir un contact direct et permanent avec les décideurs²³.

20. Sur le plan budgétaire, ce sont toutefois les centres de recherche à contrat comme la RAND Corporation et l'Urban Institute qui se taillent la part du lion.

21. Voici quelques exemples : www.aei.org (American Enterprise Institute), www.brookings.org (Brookings Institution), www.cato.org (Cato Institute), www.heritage.org (Heritage Foundation), www.urban.org (Urban Institute).

22. Au début des années 1980, le président Reagan confia par exemple certains postes administratifs à des experts issus de l'Heritage Foundation.

23. À cette fin, les think tanks leur font d'ailleurs parvenir régulièrement des lettres et des notes de recherche.

LES THINK TANKS ET LA POLITIQUE DES RETRAITES

Depuis la seconde moitié des années 1970, les think tanks s'impliquent directement dans le débat sur l'avenir des retraites. En raison de son importance économique et budgétaire, le régime de base fédéral constitue en effet un enjeu politique fondamental. Comme on le montrera, l'action des think tanks rend compte du rayonnement remarquable de l'idée de « privatisation » dans ce débat.

Le régime de base fédéral et le déclin d'influence de la « social security administration » (1975-1983)

Créé par le Social Security Act de 1935, le régime de base fédéral forme le socle du système de retraite américain²⁴. Reposant sur une philosophie assurantielle analogue à celle de la Sécurité sociale française, ce régime par répartition est financé par une cotisation (*payroll tax*) égale des employés et des employeurs, qui s'élève à 5,35 % du salaire en 1999. Versant des pensions à plus de 90 % des retraités américains²⁵, la caisse d'assurance – vieillesse est autonome par rapport au budget de l'État fédéral. Bien que les syndicats et les milieux d'affaires exercent une influence indirecte sur les réformes votées au Congrès, sa gestion est cependant la responsabilité exclusive de la Social Security Administration (SSA) fédérale²⁶. Dans ce régime fortement centralisé, il n'y a aucune place pour le paritarisme.

Dans l'après-guerre, la SSA exerçait un quasi monopole intellectuel dans le domaine des assurances sociales [Cates, 1983 ; Derthick, 1979]²⁷. En l'absence de gestion ouvrière ou de paritarisme, les syndicats et les entreprises ne possédaient en effet qu'une connaissance limitée du régime de base fédéral. Quant aux think tanks de première génération, ils se contentaient de critiquer – de ma-

24. Le système de retraite américain se caractérise par l'articulation complexe de politiques publiques et de régimes complémentaires organisés par le secteur privé. En fait, aucune séparation stricte n'existe entre ces deux secteurs, le développement des régimes complémentaires étant, par exemple, largement stimulé par les avantages fiscaux consentis par l'État fédéral. Contrairement à ce qui se produit en France, néanmoins, ces régimes sont facultatifs et se développent en marge du système d'assurance sociale. Fragmenté et complexe, le système de retraite américain se divise en quatre éléments principaux: 1) le régime de base fédéral, qui est l'équivalent du régime général français ; 2) le programme fédéral d'assistance sociale pour les invalides et les personnes âgées dans le besoin (SSI) ; 3) les régimes d'entreprise à prestations définies (defined benefits plans), qui versent des pensions complémentaires à une minorité seulement des salariés américains; 4) enfin, l'épargne-retraite individuelle, qu'elle soit encadrée ou non par l'entreprise. Pour une présentation générale de ce système, on lira Béland [1999b].

25. En avril 1999, environ 27,5 millions de retraités recevaient des prestations d'assurance-vieillesse. À cela s'ajoute quelque 4,75 millions de veufs et de veuves [Social Security Administration, 1999, p. 1].

26. L'assurance-vieillesse est d'ailleurs le seul programme entièrement centralisé qu'instaure le Social Security Act de 1935. En effet, l'assurance-chômage et les divers programmes d'assistance reposent sur un financement partagé et la reconnaissance de l'autonomie des États fédérés dans l'établissement des critères d'ouverture des droits.

27. Cates et Derthick exagèrent toutefois la portée de l'influence de la Social Security Administration. Malgré son quasi monopole de l'expertise, l'autonomie politique ainsi que les capacités d'influence de cette organisation demeurent relativement limitées [Béland, 1999a].

nière ponctuelle – certaines orientations générales de l'administration fédérale (par exemple : [Aaron, Pechman et Taussing, 1968]). Favorable à l'élargissement du régime de base fédéral, la SSA rassemblait quant à elle de nombreux experts, qui évaluaient les politiques existantes tout en proposant des réformes parfois ambitieuses. Malgré d'indéniables revers²⁸, la SSA apparaissait alors aux yeux la classe politique comme une source fiable d'information et de projets de réforme.

À partir de 1950, cette organisation participa d'ailleurs directement aux réformes qui améliorèrent graduellement la protection offerte dans le cadre du régime de base fédéral. Ce processus de réforme atteignit son point culminant en 1972. À ce moment, le Congrès augmenta de 20 % en moyenne les prestations assurantielles avant de mettre en place un système d'indexation automatique, qui devint effectif deux ans plus tard. Cette réforme améliora considérablement la protection offerte et transforma le régime fédéral en un système moderne de maintien du revenu, d'ailleurs connu aux États-Unis sous le nom de Sécurité sociale [Myles, 1988]²⁹.

Dans un nouveau contexte économique, marqué par une hausse simultanée du chômage et de l'inflation, la politique des retraites se métamorphose à partir du milieu des années 1970. Dès lors, l'expansion du régime fédéral s'arrête. Face aux problèmes budgétaires considérables de ce régime, le Congrès doit même adopter des mesures d'urgence en 1977 [Snee et Ross, 1977]. Cette réforme marque un point tournant dans l'histoire de la politique des retraites aux États-Unis : après elle, le contrôle des dépenses sociales devient un thème essentiel du débat politique. À la suite de l'élection de Ronald Reagan à la Présidence, cette tendance se confirme [Pierson, 1994].

Devant ces événements, la SSA adopte une position défensive. Discréditée par certains problèmes administratifs [Derthick, 1990], cette organisation perd également son quasi monopole de l'expertise dans le domaine des assurances sociales. Avec la montée de la droite conservatrice et des think tanks de troisième génération, des experts ouvertement hostiles aux politiques sociales fédérales s'organisent pour critiquer la SSA et le régime de base fédéral qu'elle administre.

La place des think tanks conservateurs dans le débat sur l'avenir des retraites

Les think tanks conservateurs tels que l'Heritage Foundation et le Cato Institute critiquent le régime fédéral au nom d'une philosophie (néo) libérale axée sur l'exaltation de la propriété individuelle et de l'investissement financier³⁰.

28. Le cas de l'assurance-maladie illustre par exemple les limites des capacités d'influence de la SSA. Malgré les efforts de cette organisation, aucun régime national d'assurance-maladie n'est instauré dans l'après-guerre [Gordon, 1997].

29. Comme il intègre la vaste majorité des salariés, ce régime jouit cependant d'un soutien politique supérieur à celui accordé aux programmes d'assistance, qui ne bénéficient en général qu'aux pauvres.

30. Marginale dans l'après-guerre, cette philosophie économique néolibérale s'est lentement imposée à

Depuis la fin des années 1970, ces organisations proposent généralement de « privatiser » ce régime, c'est-à-dire de le remplacer – en tout ou en partie – par un plan d'épargne susceptible d'alimenter les marchés boursiers et, conséquemment, d'augmenter le taux national d'épargne³¹. Pour favoriser cette « privatisation » des retraites, les think tanks conservateurs s'efforcent d'abord de briser la confiance de la population envers le régime fédéral. À la fin des années 1970, les publications de ces organisations militantes contribuent d'ailleurs à forger l'idée de « crise budgétaire » (fiscal crisis) et à maintenir la question de la réforme des retraites à l'agenda législatif fédéral³². Malgré leur acharnement à dénoncer la répartition et à proclamer sa banqueroute imminente, les think tanks conservateurs ne peuvent toutefois empêcher la ratification de la réforme de 1983. Négociée à huis clos, cette réforme concrétise un compromis politique qui rétablit durablement l'équilibre budgétaire de la caisse fédérale d'assurance – vieillesse. Loin de l'abolir ou de le remplacer par un plan d'épargne national, cette réforme modeste conserve la plupart des caractéristiques générales de ce régime [Light, 1995]³³. Face à l'opposition unilatérale du Parti démocrate et à l'attachement de la population envers le régime fédéral, Reagan et son équipe ne peuvent que trahir leur idéologie néolibérale³⁴.

Au lendemain de cet échec retentissant de la droite, les responsables des think tanks conservateurs mettent en œuvre une stratégie à long terme susceptible de saper les fondements politiques du régime de base fédéral. Dans un article révélateur, deux experts conservateurs formulent la stratégie « leniniste » par laquelle ils entendent éroder le soutien politique qui transforme ce régime en « vache sacrée ». Selon eux, il conviendrait d'appuyer toutes les mesures susceptibles de favoriser – directement ou indirectement – l'essor des fonds de pension et le remplacement du régime fédéral. À la suite d'une longue campagne, la « privatisation » de ce régime deviendrait enfin possible [Butler et Germanis, 1984].

Depuis le milieu des années 1980, les think tanks conservateurs poursuivent généralement une telle « stratégie leniniste ». Pour la mener à bien, ils ont es-

partir du début des années 1970. Dans un article récent, Dezelay et Garth explorent la double stratégie universitaire et médiatique qui aurait permis aux économistes néolibéraux comme Milton Friedman d'acquérir une grande notoriété, tant intellectuelle que politique [Dezelay et Garth, 1998].

31. Depuis, un projet similaire a été popularisé – à l'échelle planétaire – par la Banque mondiale [apRoberts, 1997].

32. Les ouvrages suivants contribuent à construire l'idée de « crise » – démographique et budgétaire – des retraites. Selon leurs auteurs, cette « crise » insoluble devrait inciter les hommes politiques à « supprimer » le régime de base fédéral [Boskin, 1977 ; Ferrara, 1980 ; Van Gorkom, 1976]. Au sujet de l'inscription à l'agenda de l'idée de « crise budgétaire », on lira Kingson [1984] ainsi que Powell, Bronco et Williamson [1996, p. 150-200].

33. Marquée par la logique d'austérité budgétaire, la réforme de 1983 réduit sensiblement le taux de remplacement et augmente graduellement l'âge de la retraite, qui devrait passer de 65 à 67 ans entre 2000 et 2022.

34. Dans le domaine des politiques sociales, la « révolution reaganienne » connaît en fait un échec relatif [Pierson, 1994]. Grâce à la formidable hausse du déficit fédéral engendrée par les baisses d'impôt consenties en 1981, l'équipe Reagan parvient toutefois à freiner toute tentative d'élargissement de la protection sociale : la logique d'austérité budgétaire s'impose durablement.

sentiellement recours à trois méthodes principales : a) véhiculer des prévisions alarmistes afin d'exacerber les craintes de la population au sujet du vieillissement démographique et de l'avenir budgétaire du régime fédéral ; b) discrépiter le bien fondé de ce régime en employant divers arguments moraux (liberté de choix, équité entre générations) ; c) vanter les mérites de la solution alternative imaginée par les adversaires du régime fédéral³⁵. Compte tenu du caractère nécessairement limité de cette étude de cas, il convient ici de se pencher exclusivement sur la troisième méthode préconisée par les organisations conservatrices. Par la suite, il sera possible d'évaluer comment les autres think tanks réagissent face à la campagne idéologique orchestrée par la droite conservatrice.

Pour convaincre la classe politique et la population de soutenir la « privatisation » du régime de base fédéral, les experts à l'emploi des organisations conservatrices formulent l'argument suivant : les cotisations d'assurance – vieillesse constitueraient un « mauvais investissement ». Pour discrépiter le régime fédéral, ils comparent par exemple son « rendement » supposé avec celui des plans d'épargne offerts par les institutions financières. D'après les chantres de la « privatisation », l'investissement direct des cotisations individuelles sur les marchés boursiers « rapporterait » bien davantage aux salariés que l'actuel régime fédéral. En se référant à des évaluations pour le moins optimistes, ils font miroiter des rentes quatre ou cinq fois supérieures aux pensions d'assurance – vieillesse. Au lieu d'avoir droit à une pension annuelle de 24 000 dollars, en vertu du régime actuel, un retraité qui aurait gagné en moyenne 36 000 dollars par année recevrait jusqu'à 124 000 dollars dans le cadre d'un plan d'épargne individuel [Ferrara et Tanner, 1998, p. 7]. Depuis le début des années 1990, ces prévisions alimentent une logique financière inséparable des performances exceptionnelles des marchés boursiers³⁶.

Sans toujours faire preuve d'esprit critique, les médias américains véhiculent quotidiennement les arguments et les prévisions diffusés par les think tanks conservateurs (par exemple : [Stevenson, 1998])³⁷. Pour convaincre la classe politique de « privatiser » le régime de base fédéral, les experts à l'emploi de ces organisations ne se contentent pas de publier des ouvrages ou des articles et de répondre aux questions des journalistes. Ils témoignent également devant les

35. Au-delà de ces méthodes, le plus important semble néanmoins de publier massivement sur la question des retraites pour la maintenir à l'agenda. Par exemple, voici la liste de quelques-uns des nombreux ouvrages publiés à ce sujet par les think tanks conservateurs [Beard, 1996 ; Ferrara, 1985 ; Ferrara et Tanner, 1998 ; Ricardo-Campbell, 1988 ; Haeworth Robertson, 1997]. À cette liste, il faudrait ajouter les centaines d'articles et de rapports de recherche diffusés par les think tanks conservateurs. Il suffit généralement de consulter leurs sites Internet pour prendre connaissance de ces textes.

36. Les entreprises du secteur financier appuient d'ailleurs les efforts des think tanks conservateurs, le plus souvent par des donations généreuses. Il serait cependant faux de ne voir dans ces organisations que le reflet des intérêts du capitalisme financier américain. En fait, elles défendaient l'idée de « privatisation » des retraites bien avant de recevoir cet appui massif de Wall Street.

37. Les conservateurs possèdent également leurs « alliés médiatiques », qui se recrutent autant dans les médias « neutres » que dans les publications de droite [Dezalay et Garth, 1998]. Parmi ces publications, il faut d'abord citer la *National Review*, qui présente généralement les vues des intellectuels associés à l'aile droite du Parti républicain.

différents comités législatifs du Congrès³⁸. Dans leurs témoignages, ils s'efforcent de justifier le remplacement du régime fédéral en démontrant le caractère raisonnable des projets de « privatisation ».

Pour ce faire, les experts conservateurs font souvent référence aux réformes étrangères en ce domaine. Depuis quelques années, le cas du Chili – dont le régime de retraite par répartition a été « privatisé » en 1981 – fait l'objet d'une attention particulière. À l'emploi du Cato Institute, l'ancien Ministre du Travail du gouvernement Pinochet, José Piñera, intervient d'ailleurs régulièrement devant les comités législatifs du Congrès. Selon lui, les États-Unis devraient s'emparer d'imiter le Chili... pour faire triompher l'individualisme américain : « Je crois que la voie est tracée aux États-Unis pour le remplacement d'un programme bismarckien par un système [d'épargne] qui correspond parfaitement aux valeurs américaines³⁹ » [Piñera, 1999, p. 18].

Dans les années 1990, les efforts intellectuels et médiatiques déployés par les think tanks conservateurs favorisent l'inscription à l'agenda de la question de la « privatisation » du régime de base fédéral. Malgré l'absence de « crise budgétaire » à court et à moyen terme⁴⁰, les efforts de ces organisations ainsi que la prise de contrôle des deux chambres du Congrès par le Parti républicain créent un climat d'urgence législative⁴¹. Depuis quelques années d'ailleurs, les propositions législatives concernant la réforme du régime fédéral se multiplient. L'examen de ces propositions montre que l'idée d'un plan national d'épargne – défendue par les think tanks conservateurs – gagne du terrain⁴². Plus généralement, la logique financière propagée par ces organisations triomphe : dans son discours sur l'état de l'Union de janvier 1999, le président Clinton a d'ailleurs soutenu publiquement l'investissement d'une partie du fonds de réserve de la caisse d'assurance – vieillesse sur les marchés boursiers [Clinton, 1999]. Bien qu'un tel investissement soit considéré comme une solution alternative à la « privatisation » du régime fédéral, elle s'inscrit dans la logique financière qui fait de l'investissement des cotisations la solution au « problème » des retraites. Dans la vie politique américaine, le recours aux marchés boursiers est ainsi devenu un élément incontournable de la réforme des retraites⁴³.

38. Aux États-Unis, les individus et les groupes issus de la « société civile » peuvent émettre leur opinion au sujet des projets de lois qui sont examinés par les comités législatifs du Congrès.

39. Depuis le début des années 1990, les think tanks conservateurs ont beaucoup fait pour vanter les mérites de la réforme adoptée par le gouvernement Pinochet. Aucune réforme étrangère n'est toutefois considérée ouvertement comme un « modèle » à imiter [Béland et Waddan, à paraître].

40. Depuis dix ans, une situation économique et démographique favorable a permis d'accumuler un fonds de réserve substantiel. En 1998, celui-ci totalisait près de 653 milliards de dollars, c'est-à-dire environ le double des prestations versées cette année-là. D'après les prévisions actuarielles de l'administration fédérale, le vieillissement de la population et l'évolution du ratio actifs/inactifs qui l'accompagne ne devrait provoquer un déséquilibre budgétaire important – de la caisse fédérale d'assurance-vieillesse – qu'en 2034 [Board of Trustees, 1999].

41. En place depuis les élections législatives de l'automne 1994, la double majorité républicaine au Congrès a été confirmée lors des élections de 1996 et de 1998.

42. Un inventaire commode de ces propositions se trouve à la fin de l'ouvrage de Aaron et Reischauer [1998].

43. Le rapport du dernier Conseil consultatif sur la Sécurité sociale témoigne du triomphe de cette logi-

Il serait néanmoins faux de voir dans cette situation le seul résultat de la campagne médiatique et idéologique lancée par les think tanks conservateurs. Sans les performances exceptionnelles des marchés boursiers et la victoire républicaine aux élections législatives fédérales de 1994, la question de la réforme des retraites ne serait sans doute jamais devenue aussi brûlante. Il n'en demeure pas moins que les organisations conservatrices participent à la propagation de la logique financière et à l'inscription de la « privatisation » du régime fédéral à l'agenda législatif. En alimentant les élus républicains avec des arguments économiques et moraux ou avec propositions législatives précises, les think tanks conservateurs contribuent à façonner le débat sur les retraites et, en conséquence, les options étudiées par le Président et les membres du Congrès. Depuis dix ans, ces organisations participent ainsi à la définition du « problème » des retraites et à l'élaboration d'une « solution » axée sur le recours aux marchés boursiers [Teles, 1998]. Avant d'analyser l'attitude des principaux acteurs politiques face à la « privatisation » du régime fédéral, il convient de formuler quelques remarques au sujet du rôle des autres think tanks dans le débat contemporain sur les retraites.

L'attitude des autres think tanks et celle de la classe politique

Malgré la domination des forces conservatrices, les think tanks de première et de deuxième génération ainsi que les organisations militantes de gauche exercent une certaine influence dans le débat contemporain sur l'avenir des retraites.

Adoptant une attitude défensive face à l'argumentaire conservateur, les organisations militantes de gauche comme l'Institute for America's Future et le Progressive Policy Institute défendent le régime de base fédéral en s'efforçant de dénigrer les projets de réforme formulés par les experts et les hommes politiques conservateurs. Selon les organisations de gauche, la « privatisation » de ce régime exacerberait à la fois l'insécurité des travailleurs et les inégalités sociales. Affirmant que le défi démographique à venir ne justifie en rien son démantèlement, ils prônent généralement des ajustements modestes, qui pourraient selon eux garantir durablement l'avenir budgétaire du régime fédéral. Pour faire valoir leur point de vue, les organisations de gauche mobilisent des moyens identiques à ceux employés par les think tanks conservateurs : publications d'articles et de notes de recherche, organisation de séminaires et de conférences de presse, témoignages devant les comités législatifs du Congrès. Pour propager leurs idées, les organisations de gauche possèdent toutefois moins de ressources

que financière. Malgré d'importantes différences, les trois séries de recommandations formulées dans ce rapport prévoient l'investissement d'une partie des cotisations sociales sur les marchés boursiers [Advisory Council on Social Security, 1997]. Il est à noter que Carolyn Weaver, spécialiste attitrée des retraites à l'American Enterprise Institute, a joué un rôle fondamental dans la préparation de ce rapport. Membre officiel du Conseil consultatif, elle a tout fait pour maintenir l'investissement financier à l'agenda des discussions : entretiens avec Robert Ball, Sylvester Schieber, Carolyn Weaver (membres du Conseil consultatif) et David Linderman (directeur-exécutif du Conseil consultatif), janvier et février 1999.

– et de rayonnement médiatique – que les grands think tanks conservateurs⁴⁴. Depuis la victoire républicaine de 1994, elles sont aussi désavantagées par un contexte politique favorable aux idées de la droite conservatrice⁴⁵. Dans le débat contemporain sur l'avenir des retraites, les organisations de gauche apparaissent donc comme des acteurs dominés.

Malgré la polarisation idéologique de ce débat, les « universités sans étudiants » et les centres de recherche à contrat s'efforcent de rester « neutres », de proposer des études « objectives ». Néanmoins, l'attitude ordinairement hostile de leurs experts face aux projets de « privatisation » les place dans une situation pour le moins inconfortable. Sans prendre position officiellement, ces think tanks de deuxième et de troisième génération diffusent des recherches qui renvoient à une position précise dans le débat sur les retraites. À ce titre, le cas de la Brookings Institution semble très révélateur. Depuis quelques années, l'économiste de la Brookings Henry Aaron est en effet devenu l'un des principaux défenseurs du régime de base fédéral (par exemple : [Aaron et Reischauer, 1998]). Dans le cadre de ce débat virulent, la « neutralité » officielle de cette organisation devient de moins en moins crédible⁴⁶. Il en est de même en ce qui concerne l'Urban Institute, qui publie les travaux d'un ancien haut responsable de l'administration fédérale (et farouche adversaire de la « privatisation » du régime fédéral) : Laurence Thomson [Thomson, 1998].

L'exemple de la *National Academy of Social Insurance* (NASI) illustre également les difficultés qu'éprouvent les think tanks de deuxième et de troisième génération à maintenir une apparence de « neutralité » et d'« objectivité » dans le débat sur l'avenir des retraites. Regroupant de nombreux experts des assurances sociales, cette organisation a été fondée à la fin des années 1980 pour promouvoir l'étude des techniques assurancielles. À la fois « université sans étudiants » et centre de recherche à contrat, la NASI s'efforce de faire dialoguer des experts aux options idéologiques souvent opposées. Avec l'intensification du débat sur les retraites depuis le milieu des années 1990, cette organisation connaît toutefois une profonde crise d'identité. Ainsi, certains experts conservateurs claquent la porte de la NASI afin de protester contre son attitude modérée, plutôt favorable au maintien du régime fédéral⁴⁷. Dans le contexte de la politisa-

44. Les publications de ces organisations sont néanmoins très nombreuses. Comme la plupart des think tanks conservateurs, elles diffusent quelques dizaines d'articles et de notes de recherche chaque année. Il est possible de consulter l'ensemble de ces textes sur les sites Internet des organisations de gauche. Dans certains cas, les experts à l'emploi de ces organisations réussissent un « grand coup » en publiant un ouvrage dans une grande maison d'édition universitaire. Tel est le cas du livre de Baker et Weisbrot [1999]. Dans celui-ci, ces deux économistes s'efforcent de réfuter les arguments de la droite conservatrice en faveur de la privatisation du régime de base fédéral. Selon eux, le « problème » des retraites n'est qu'une construction idéologique destinée à entraîner la destruction du plus important – et du plus efficace – programme fédéral de protection sociale.

45. Comme le prouve la réforme de l'assistance sociale de 1996, l'acharnement des forces conservatrices peut en effet inciter un président démocrate à s'incliner devant le Congrès – et à trahir son programme électoral de même que la philosophie traditionnelle de son parti [Béland, 1997].

46. Les sympathies de la Brookings Institution envers le Parti démocrate ne font d'ailleurs guère de doute [Halimi, 1995, p. 10].

47. C'est le cas de Carolyn Weaver de l'American Enterprise Institute. Les publications de la NASI sont

tion – et de polarisation – grandissante de l'expertise, la NASI apparaît donc de plus en plus comme une organisation militante vouée à la défense du régime de base fédéral.

Dans le débat sur l'avenir des retraites, il n'y a pas que la situation des think tanks de deuxième et de troisième génération qui soit délicate. Celle des hommes politiques semble tout aussi inconfortable. En raison de l'importance des enjeux économiques et sociaux liés à la réforme des retraites, les risques politiques auxquels ils s'exposent paraissent en effet très importants. Depuis les déboires du président Reagan au début des années 1980, les élus républicains eux-mêmes poursuivent généralement une stratégie prudente⁴⁸. Accusés à maintes reprises par les Démocrates de vouloir « détruire la Sécurité sociale », les Républicains paraissent craindre de prendre l'initiative sur le plan législatif [Stevenson, 1999]⁴⁹.

Cette prudence contraste vivement avec le ton tranchant de leur discours en faveur de la « privatisation » des retraites, qui s'inspire directement des arguments véhiculés par les experts du Cato Institute et des autres organisations conservatrices. Dans la vie politique, la domination de ce discours – et plus généralement celle de la logique financière – semble d'ailleurs massive. Un tel phénomène témoigne de la « victoire idéologique » des organisations conservatrices : après des années d'acharnement intellectuel et médiatique, l'inscription à l'agenda de la « privatisation » des retraites se trouve pleinement réalisée. Si le triomphe législatif de cette option n'est pas assuré, l'agenda financier propagé par les think tanks conservateurs et leurs alliés politiques s'est imposé durablement dans la vie politique fédérale.

CONCLUSION

La présentation du débat sur l'avenir des retraites illustre la place et l'influence des think tanks – et particulièrement des organisations militantes – aux États-Unis. Notamment en raison de leur rayonnement intellectuel et médiatique, ces organisations contribuent à la définition ainsi qu'à l'inscription à l'agenda législatif de certains problèmes de politique publique. En ce qui concerne les retraites, les organisations conservatrices participent ainsi à la construction (et à la diffusion) du « problème » budgétaire et de sa « solution » financière, qui se confond généralement avec l'idée de « privatisation ».

disponibles sur ce site Internet : www.nasi.org. Certaines informations au sujet de la NASI ont été obtenues lors d'un séjour de recherche à Washington, qui s'est déroulé d'août 1998 à juillet 1999.

48. Les hommes politiques des deux partis ont en fait peur de se mettre à dos les puissantes associations de personnes âgées. Bien que certains journalistes exagèrent l'influence du « lobby gris » dans la vie politique américaine, une organisation comme l'American Association for Retired Persons, avec ses quelque 30 millions de membres, suscite généralement dans les rangs des deux grands partis fédéraux.

49. Sans l'accord des Démocrates, la privatisation du régime fédéral semble d'ailleurs improbable. En procédant de façon unilatérale, la majorité républicaine au Congrès s'exposerait aux critiques potentiellement funestes – sur le plan électoral – du Parti démocrate.

Généralement l'influence des think tanks se trouve néanmoins limitée par leur absence de statut formel dans les institutions politiques américaines. Ne représentant officiellement aucun groupe d'électeurs, les think tanks peuvent d'ailleurs difficilement exercer une pression politique directe sur la classe politique. Malgré leur rayonnement incontestable, les grandes organisations conservatrices comme l'Heritage Foundation et le Cato Institute n'échappent pas à cette règle. Les décisions finales incombent à des hommes politiques élus, qui doivent faire avec des risques – et des compromis – politiques susceptibles de freiner la réalisation des « idées » que véhiculent les think tanks. Comme la vie politique ne peut se réduire au processus d'inscription à l'agenda, il serait donc faux d'absolutiser l'influence de ces organisations de la « société civile⁵⁰ ».

Malgré leurs limites intrinsèques, les think tanks méritent amplement l'attention nouvelle que leur accordent les observateurs de la vie politique américaine. À l'avenir, il conviendrait toutefois d'élargir la recherche sur les think tanks et la politique des retraites pour prendre en considération les réseaux internationaux d'experts qui, avec l'appui de la Banque mondiale, s'efforcent d'infléchir les réformes entreprises dans plusieurs pays du globe. Au-delà même des frontières américaines, les think tanks conservateurs sont peut-être des acteurs significatifs dans la propagation du néolibéralisme et du thème de la « privatisation » des retraites⁵¹.

BIBLIOGRAPHIE

- AARON H. J. et REISCHAUER R. D. (1998), *Countdown for Reform : The Great Social Security Debate*, New York, Century Foundation Press.
- _____, PECHMAN J. A. et TAUSSING M. K. (1968), *Social Security : Perspectives for Reform*, Washington, Brookings Institution.
- ABELSON D. D. (1998), « Think Tanks in the United States » dans Stone, DENHAM et GARNETT (eds), p. 107-126.
- ABELSON D. E. (1996), *American Think-Tanks and their Role in US Foreign Policy*, New York, St Martin's Press.
- ADVISORY COUNCIL ON SOCIAL SECURITY (1997), *Report of the 1994-1996 Advisory Council on Social Security*, volume 1 : *Findings and Recommendations*, Washington, United States Government Printing Office.
- APROBERTS L. (1997), « La retraite entre épargne individuelle et assistance : la recette de la Banque mondiale », *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 48, septembre, p. 17-25.
- AVRIL P. (1989), *Essais sur les partis politiques*, Paris, Plon.

50. L'indécision actuelle de la classe politique au sujet de la « solution » au « problème » des retraites témoigne d'ailleurs des limites de cette influence.

51. En dépit de son caractère schématique et ouvertement polémique, l'ouvrage de Loïc Wacquant sur les politiques de lutte contre la criminalité offre des pistes de réflexion intéressantes au sujet du rayonnement international des think tanks conservateurs américains [Wacquant, 1999].

- BAKER D. et de WEISBROT M. (1999), *Social Security : the Phony Crisis*, Chicago, Chicago University Press.
- BAUMGARTNER F. L. et JONES B. D. (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press.
- BEARD S. (1996), *Restoring Hope in America : The Social Security Solution*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies.
- BÉLAND D. (1999a), *Une sécurité libérale ? Fédéralisme et politique des retraites aux États-Unis*, thèse de sociologie politique, École des hautes études en sciences sociales, décembre.
- _____ (1999b), « L'avenir des retraites aux États-Unis : défi démographique, débat politique », *Futuribles*, n°244, juillet-août 1999, p. 83-107.
- _____ (1997), « La fin du Welfare State : de la guerre contre la pauvreté à la guerre contre les pauvres », *Esprit*, n° 212, mai, p. 38-58.
- _____ et WADDAN A. (2000), « From Thatcher (and Pinochet) to the US ? Conservative Think Tanks and the Use of Foreign Models in the Debate on Pension Privatization », *Political Quarterly* (à paraître en avril).
- BOARD OF TRUSTEES (OASDI) (1999), *Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds*, Washington, 30 mars 1999.
- BOSKIN M. J. (dir.) (1977), *The Crisis in Social Security : Problems and Prospects*, San Francisco, Institute for Contemporary Studies.
- BREMNER R. H. (1988), *American Philanthropy*, deuxième édition, Chicago, University of Chicago Press.
- BUTLER S. et GERMANIS Peter, « Achieving Social Security Reform : A 'Leninist Strategy' », *Cato Journal*, vol. 3 (1984), n° 2, p. 547-556.
- CATES J. R. (1983), *Insuring Inequality : Administrative Leadership in Social Security, 1935-1954*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- CLARK D. (1996), « Les think tanks dans le gouvernement britannique : développements depuis les années 1970 », *Politiques et management public*, vol. 14, n° 3, septembre, p. 67-87.
- CLINTON W. J. (1999), « President William Jefferson Clinton State of the Union Address », The White House, Office of the Press Secretary, 19 janvier.
- DERTHICK M. (1979), *Policymaking for Social Security*, Washington, Brookings Institution.
- _____ (1990), *Agency Under Stress : The Social Security Administration in American Government*, Washington, Brookings Institution.
- DEZALAY Y. et GARTH B. (1998), « Le « Washington consensus ». Contribution à une sociologie de l'hégémonie du néolibéralisme », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 121-122, mars, p. 3-22.
- DIONNE E. J. (1991), *Why Americans Hate Politics*, New York, Simon and Schuster.
- DIXON K. (1998), *Les évangélistes du marché*, Paris, Liber-Raisons d'agir.
- FERRARA P. J. (1980), *Social Security : the Inherent Contradiction*, San Francisco, Cato Institute.

- _____ (1985), *Social Security : Prospects for Real Reform*, Washington, Cato Institute.
- FERRARA P. et TANNER M. (1998), *A New Deal for Social Security*, Washington, Cato Institute.
- _____ (1998), *Common Cents, Common Dreams : A Layman's Guide to Social Security Privatization*, Washington, Cato Institute, p. 7.
- FIESCHI C. et GAFFNEY J. (1998), « French Think Tanks in Comparative Perspective » dans STONE, DENHAM et GARNETT (eds), p. 42-58.
- GAFFNEY J. (1991), « Political Think Tanks in the UK and Ministerial « Cabinets » in France », *West European Politics*, vol. 14, n° 1, p. 1-17.
- GORDON C. (1997), « Why No Health Insurance in the United States ? The Limits of Social Provision in War and Peace, 1941-1948 », *Journal of Policy History*, vol. 9, n° 3, p. 277-310.
- HALIMI S. (1995), « Les « boîtes à idées » de la droite américaine », *Le Monde diplomatique*, mai, p. 10-11.
- HALL P. A. et TAYLOR R. (1997), « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3-4, juin-août, p. 469-495.
- KINGDON J. W. (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policy*, deuxième édition, New York, Harper Collins, (1984).
- KINGSON E. R. (1984), « Financing Social Security : Agenda-Setting and the Enactment of the 1983 Amendments to the Social Security Act », *Policy Studies Journal*, vol. 13, n° 1, p. 131-155.
- LACORNE D. (1991), *L'invention de la république : le modèle américain*, Paris, Hachette.
- LIGHT P. (1995), *Still Arful Work : the Continuing Politics of Social Security Reform*, deuxième édition, New York, McGraw-Hill, (1985).
- LINK A. S. et MCCORMICK R. L. (1983), *Progressivism, Arlington Heights* (Illinois), Harlan Davidson.
- MOSS D. A. (1996), *Socializing Security : Progressive-Era Economists and the Origins of American Social Policy*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- MOYNIHAN P. D. (1969), *Maximum Feasible Misunderstanding : Community Action in the War on Poverty*, New York, Free Press.
- MYLES J. (1988), « Postwar Capitalism and the Extension of Social Security into a Retirement Wage » dans WEIR, ORLOFF et SKOCPOL, p. 265-284.
- NASH G. (1976), *The Conservative Intellectual Movement in America, since 1945*, New York, Basic Books.
- PIERSON P. (1994), *Dismantling the Welfare State ? : Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Oxford, Cambridge University Press.
- PINERA J. (1999), « A Real Solution to the Social Security Crisis », *Testimony of José Piñera before the US House Committee on Ways and Means*, 11 février.
- POWELL L. A., BRONCO K. J. et WILLIAMSON J. B. (1996), *Senior Rights Movement : Framing the Policy Debate in America*, New York, Twayne Publishers.

- RICARDO-CAMPBELL R. (1988), *Social Security : Promise and Reality*, San Francisco, Institut for Contemporary Studies.
- RICCI D. M. (1993), *The Transformation of American Politics : the New Washington and the Rise of Think Tanks*, New Haven, Yale University Press.
- RICH A. et WEAVER R. K. (1998), « Advocates and Analysts : Think Tanks and the Politicization of Expertise » dans A. J. CIGLER et B. A. LOOMIS (eds), *Interest Group Politics*, cinquième édition, Washington, Congressional Quarterly Press, p. 235-253.
- ROBERTSON A. H. (1997), *The Big Lie : What Every Baby Boomer Should Know about Social Security and Medicare*, Washington, Retirement Policy Institute.
- SMITH J. A. (1991), *The Idea Brokers : Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*, New York, Free Press.
- SNEE J. et ROSS M. (1978), « Social Security Amendments of 1977 : Legislative History and Summary of Provisions », *Social Security Bulletin*, vol. 41, n° 3, mars, p. 3-20.
- SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION (1999), *Highlights of Social Security Data*, Washington, avril.
- STEFANCIC J. (1996), *No Mercy : How Conservative Think Tanks and Foundations Changed American's Social Agenda*, Philadelphie, Temple University Press.
- STEINMO S., THELEN K., LONGSTRETH F. (eds) (1992), *Structuring Politics : Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- STEVENSON R. W. (1998) « To Social Security Critics, the Argument is Simple », *New York Times*, 2 mars, p. A1 et A13.
- _____ (1999), « Lawmakers in Both Parties Are Weighing Compromise Plans to Revamp Social Security », *New York Times*, 14 janvier, p. A 16.
- STONE D., DENHAM A. et GARNETT M. (eds) (1998), *Think Tanks Across Nations : a Comparative Approach*, Manchester, Manchester University Press.
- TELES S. M. (1998), « The Dialectics of Trust : Ideas, Finance and Pensions Privatization in the US and UK », texte présenté lors de la conférence annuelle de l'Association for Public Policy Analysis and Management, New York, 29 au 29 octobre.
- THOMSON L. (1998), *Older and Wiser : the Economics of Public Pensions*, Washington, Urban Institute Press.
- VAN GORKOM J. W. (1976), *Social Security : the Long-Term Deficit*, Washington, American Enterprise Institute.
- WACQUANT L. (1999), *Les prisons de la misère*, Paris, Raisons d'agir.
- WEAVER R. K. (1989), « The Changing World of Think Tanks », *PS : Political Science and Politics*, septembre, p. 563-578.
- WEIR M., ORLOFF A. S. et T. SKOCPOL (eds) (1988), *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton, Princeton University Press.

WIEBE R. H. (1967), *The Search for Order, 1877-1920*, New York, Hill and Wang.