



L'Office of Net Assessment : plongée au cœur du *think tank* du Pentagone

Grégory Boutherin

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE** 2017/1 Printemps , PAGES 155 À 166

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782365676458

DOI 10.3917/pe.171.0155

Date de mise en ligne : 13/03/2017

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2017-1-page-155?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

L'Office of Net Assessment : plongée au cœur du *think tank* du Pentagone

Par **Grégory Bouterin**

Grégory Bouterin, docteur en droit public, est officier supérieur. Actuellement en poste au bureau « Plans » de l'état-major de l'armée de l'Air, il a été chef de l'équipe Prospective et études de sécurité du Centre de recherche de l'armée de l'Air¹.

La prospective de défense américaine s'est développée depuis plus de quarante ans autour d'une structure originale : l'Office of Net Assessment (ONA). Ce bureau, dirigé jusqu'en 2015 par Andrew Marshall, n'a compté depuis sa création qu'une centaine de collaborateurs directs. Il a toutefois contribué à alimenter tout un écosystème de recherche stratégique. Ses analyses, fondées sur la méthode pluridisciplinaire du Net Assessment, ont eu un impact important, parfois bien au-delà des États-Unis.

politique étrangère

Le 2 janvier 2015, Andrew W. Marshall a pris sa retraite à l'âge de 93 ans et quitté ses fonctions de directeur de l'Office of Net Assessment (ONA) du département américain de la Défense (DoD). Pour anodin qu'il puisse paraître, cet événement n'en est pas moins important dans l'histoire institutionnelle du Pentagone, ne serait-ce parce que Marshall avait été nommé sous Richard Nixon et dirigeait l'ONA depuis sa création en 1973. Sa carrière unique l'a amené à servir de manière ininterrompue sous huit présidents et treize secrétaires à la Défense depuis James Schlesinger. Au-delà de cette longévité sans égale dans l'appareil de défense américain, Marshall a surtout été depuis la seconde moitié de la guerre froide l'un des acteurs majeurs de la stratégie de défense et de la pensée stratégique américaines.

Formé en économie et en statistiques, Marshall a toujours adopté une démarche pluridisciplinaire et ne correspond à aucune classification intellectuelle. C'est d'ailleurs pour ses idées originales et parfois iconoclastes

1. L'auteur tient à remercier tout particulièrement Denis Mercier, Guillaume Schlumberger, Étienne de Durand, Thierry Belloeil, Peter Goldfein, Bruno Cunat et Éric Aujean pour leurs commentaires et précieux éclairages. Toute erreur ou omission reste de la seule responsabilité de l'auteur et les propos et réflexions n'engagent que ce dernier.

(« thinking way, way outside the Pentagon box ») qu'il figure en 2012 dans le classement des 100 penseurs les plus influents de la revue *Foreign Policy*. Andrew Marshall navigue ainsi entre les mathématiques, la littérature, l'histoire, la philosophie, la physique mais également la théorie des organisations, la théorie des jeux ou encore la recherche biomédicale. C'est en définitive cette approche qui lui a permis de développer une « vue kaléidoscopique et magistrale de la stratégie² ».

Le nom d'Andrew Marshall est devenu indissociable du Net Assessment et de l'ONA dont il est la figure tutélaire. Mais aussi bien son nom que le bureau qu'il a dirigé durant plus de quatre décennies et la méthode en elle-même restent peu connus. Plusieurs raisons à cela. La personnalité de Marshall, tout d'abord, demeure des plus discrètes. En outre, la plupart des travaux de l'ONA sont restés classifiés, alors même que certains ont eu un rayonnement et une influence véritables, comme la Révolution dans les affaires militaires (RMA) conceptualisée par Marshall et son équipe à la fin des années 1980 et qui connut ses heures de gloire par la suite³.

L'ONA a pourtant ceci de passionnant que s'y intéresser conduit à se pencher sur de très nombreux sujets, à commencer par la politique de sécurité et de défense américaine, l'histoire politique des États-Unis, l'histoire de la guerre froide, du fait nucléaire, et plus largement des relations internationales. C'est aussi une porte vers l'histoire de la pensée stratégique, notamment celle d'Andrew Marshall dont le cheminement intellectuel et l'approche pluridisciplinaire ont conduit au Net Assessment.

Le Net Assessment : comprendre pour anticiper

Pour important qu'il soit dans le discours et la pratique du département de la Défense, le Net Assessment n'en reste pas moins une notion absconse. Aucune traduction française ne reflète pleinement ce dont il s'agit. Si l'expression « évaluation nette » peut parfois être utilisée, notamment au Canada, elle n'apparaît pas suffisamment parlante pour traduire ce qu'est le Net Assessment : une méthode d'analyse pluridisciplinaire visant à comprendre une compétition stratégique pour en tirer avantage. Afin d'en saisir le sens, il faut tout d'abord garder à l'esprit que ce concept est le résultat d'un processus intellectuel entamé par Marshall dès les années 1950 lorsqu'il travaillait à la RAND Corporation sur l'appareil politique et militaire soviétique, en particulier sous l'angle des questions nucléaires.

2. J. Schutte, *Casting Net Assessment. Andrew W. Marshall and the Epistemic Community of the Cold War*, Montgomery, Air University Press, Drew Paper n° 16, février 2015, p. 2.

3. Le secret entourant ses travaux, y compris au sein du Pentagone, sa longévité et sa nature énigmatique lui ont ainsi valu le surnom de Yoda, personnage fictif de l'univers *Star Wars*.

Ses travaux l'amènèrent notamment à réfléchir à la manière d'analyser l'équilibre entre les deux grandes puissances. Il rejoint dès 1954 un petit groupe informel de stratégestes (*Strategic Objectives Committee*), aux côtés de Bernard Brodie et Charles Hitch, qui se réunissait pour identifier et discuter des sujets majeurs dans les domaines de la stratégie et des forces nucléaires. La RAND, où il reste 23 ans et dont il devient le directeur des études stratégiques en 1969, a naturellement joué un rôle structurant dans le parcours intellectuel de Marshall. À cette époque, le *think tank* occupe une place particulière dans le paysage stratégique américain, et nombre de ses chercheurs ont eu un poids majeur dans l'élaboration des stratégies de défense et de sécurité des administrations successives. Marshall, qui côtoyait déjà Milton Friedman, Herbert Simon ou Kenneth Arrow à l'université de Chicago, comptait alors parmi ses proches James Schlesinger, Albert et Roberta Wohlstetter, Charles Hitch ou encore Herman Kahn.

Ses réflexions, menées à la lumière des théories du comportement organisationnel, des stratégies commerciales et de l'éthologie, l'ont au fil des années conduit à s'intéresser au fonctionnement des organisations bureaucratiques soviétiques et à une méthode permettant de comprendre et d'évaluer leur influence dans le processus décisionnel. Deux de ses études en particulier, conduites à la RAND au cours des années 1960, lui permirent de dégager certaines bases du Net Assessment (*Problems of Estimating Military Power et Long-Term Competition with the Soviets: A Framework for Strategic Analysis*), en préconisant le développement de nouvelles méthodes permettant d'évaluer la nature d'une compétition et de développer des stratégies adéquates. Son approche s'éloignait en cela de l'analyse systémique et de l'approche quantitativiste en vigueur à l'époque à la RAND et plus encore au sein du département de la Défense sous l'impulsion du secrétaire Robert McNamara et de ses *whiz kids* (Charles Hitch et Alain Enthoven en particulier). Ces derniers ont importé des méthodes d'analyse et d'évaluation issues du monde de l'industrie, et dont la mise en œuvre a conduit à des abandons de programmes et à de très vives controverses⁴.

C'est au cours de l'été 1972, alors qu'il avait rejoint le National Security Council (NSC), que Marshall pose véritablement les fondements du Net Assessment dans un mémo d'à peine deux pages intitulé « The Nature

4. A. Enthoven et W. Smith, *How Much Is Enough? Shaping the Defense Program 1961-1969*, Santa Monica, RAND, 1971 ; A. Krepinevich et B. Watts, *The Last Warrior. Andrew Marshall and the Shaping of Modern American Defense Strategy*, New York, Basic Books, 2015, p. 52-56. Voir également les chapitres publiés par É. de Durand (« Planification de défense : la belle Arlésienne ? ») et B. Bihan, (« Analyse militaire »), in S. Taillat, J. Henrotin et O. Schmitt (dir.), *Guerre et stratégie. Approches, concepts*, Paris, PUF, 2015.

and Scope of Net Assessments». Le document n'est pas à proprement parler une méthode clé en main. Il présente les caractéristiques et la finalité du Net Assessment, dont on dit généralement qu'il n'est ni un art ni une science mais une pratique permettant d'aborder des problèmes sous différents angles⁵. C'est en quelque sorte une manière de penser, «très scientifique, analytique et conceptuelle mais également très empirique⁶», cherchant à décrire et à comprendre un équilibre militaire et une situation de compétition, en temps de paix comme en temps de guerre, afin d'identifier problèmes et opportunités. L'existence d'un adversaire a donc joué un rôle central dans le développement de la méthode, puisqu'un rapport de force est par définition pensé par rapport à un compétiteur. La question essentielle avait alors trait à la capacité de l'URSS à gagner la guerre froide. La grande idée développée par Marshall fut celle des *competitive strategies*. L'essentiel de ses travaux a cherché à identifier les faiblesses de l'adversaire et les avantages comparatifs qui en découlaient potentiellement, afin de le surpasser et de lui imposer des coûts disproportionnés.

Établir un diagnostic plus qu'une prescription

Une caractéristique majeure du Net Assessment est de poser des questions et non d'apporter des réponses. Il vise à établir un diagnostic plus qu'une prescription. Marshall partait du principe qu'il est préférable de poser convenablement de bonnes questions plutôt que d'apporter d'excellentes réponses à des questions sans pertinence. Il considérait également que les recommandations tendent à «corrompre l'analyse», puisque l'attente que peuvent en avoir les autorités nuit à l'objectivité⁷. Le mémo de 1972 est sans ambiguïté à cet égard, et Marshall est revenu sur ce point quelques mois plus tard dans une note adressée à Henry Kissinger, alors conseiller pour la Sécurité nationale du président Nixon, en soulignant qu'il s'agit de se concentrer sur «les problèmes de sécurité nationale et les opportunités, leur nature, leurs sources et les tendances probables». Il y expliquait de la même manière la nécessité d'être complet et de considérer «tous les facteurs pertinents⁸». Le caractère très paramétrique des réflexions américaines a ainsi pu être mis en doute à l'aide de travaux de sciences sociales ou «hors de la boîte» (interview d'immigrés russes, études sur la démographie soviétique, etc.).

Le Net Assessment épouse une approche globale et intègre dans l'analyse des éléments très divers, aussi bien d'ordre militaire (équipements,

5. P. Bracken, «Net Assessment: A Practical Guide», *Parameters*, vol. 36, n° 1, printemps 2006, p. 91.

6. M. Augier, «Thinking about War and Peace: Andrew Marshall and the Early Development of the Intellectual Foundations for Net Assessment», *Comparative Strategy*, vol. 32, n° 1, 2013, p. 10-11.

7. *Ibid.*, p. 12.

8. A. Marshall, «Status of Net Assessment Studies», Washington, National Security Council, 9 janvier 1973, p. 2.

dans leurs dimensions quantitative et qualitative, logistique, formation et entraînement, concepts et doctrines, etc.) que politique, économique, technologique ou autres. La guerre et les relations internationales étant des dialectiques, elles commandent, par définition, de s'intéresser également à *l'autre* et de le comprendre. Ceci impose, dans le cas d'un adversaire militaire, de ne pas se satisfaire de listes de capacités, et d'analyser en profondeur son fonctionnement, sa culture, son organisation, ses structures et dynamiques administratives, son processus décisionnel, ses perceptions, etc. L'arrivée d'une nouvelle génération de chercheurs, notamment des historiens, a favorisé le développement de cette approche, comme l'illustrent les travaux de Jack Snyder sur la dissuasion et les processus cognitifs ou la culture stratégique soviétique. Le Net Assessment se distingue donc d'une approche strictement quantitative de type *growth potential*, puisqu'il prend en compte des indicateurs qualitatifs « non-mesurables ».

Pour ce faire, le Net Assessment laisse à l'analyste le choix des outils et permet d'en mobiliser de nombreux, allant des processus d'analyse les plus classiques en sciences humaines et sociales aux *war games* en passant par les scénarios et les analyses tendancielle. Mais l'entreprise n'est pas pour autant dénuée de difficultés. L'accès aux données peut se heurter à des rivalités organisationnelles, et pose le défi du partage entre différents services. En revanche, dès lors qu'il est correctement mené, le Net Assessment est d'un grand apport puisqu'il offre aux décideurs les éléments nécessaires pour définir des objectifs et des stratégies. Il permet de se détacher de la dictature de l'immédiat et contribue à développer une vision de long terme qui, aussi fondamentale soit-elle, peut souvent être négligée au sein de grandes organisations. La méthode tend ainsi à être de plus en plus enseignée, par exemple à la Naval Postgraduate School ou à l'université de Georgetown qui propose un module « Net Assessment and Strategic Planning », à la fois dans son programme « Security Studies » et dans le cadre du MBA de la McDonough School of Business.

L'ONA en action

Si Marshall anticipait qu'il ne serait pas simple de faire accepter une nouvelle méthode d'analyse, il parvint malgré tout à faire du Net Assessment le cadre de référence du département de la Défense, au point qu'un bureau directement rattaché au secrétaire à la Défense lui fut dédié : l'Office of Net Assessment⁹.

9. Une vingtaine d'années auparavant, un groupe avait été chargé au NSC d'évaluer et de veiller la capacité de l'Union soviétique à causer des dommages directs aux États-Unis. Ce groupe fut tour à tour appelé *Special Evaluation Subcommittee* (1953), *Net Capabilities Evaluation Subcommittee* (1954) puis *Net Evaluation Subcommittee* lorsqu'il fut rendu permanent en 1955.

Une étape importante de cette histoire institutionnelle fut, en 1969, la décision de Richard Nixon de mandater une commission présidée par Gilbert W. Fitzhugh (*Blue Ribbon Defense Panel*) pour étudier l'organisation et le fonctionnement du DoD. L'une des 113 recommandations que contenait le rapport remis un an plus tard au président et au secrétaire à la Défense Melvin Laird, préconisait la création d'un Net Assessment Group (NAG), constitué de personnels du DoD, de contractuels et de consultants pour conduire des analyses, au profit du secrétaire, sur les capacités militaires des États-Unis et de pays étrangers. C'est cependant au sein du NSC que le NAG est créé l'année suivante, à la fois pour réaliser ces *assessments* et pour évaluer la production des services de renseignement dont la qualité, variable, ne satisfaisait pas Nixon. La structure est donc, en partie, née de la mise en doute de la communauté du renseignement, la CIA en premier lieu. Marshall devient le directeur du Net Assessment en janvier 1972 à la demande de Kissinger, même si en pratique des frictions internes à l'administration – Laird étant désireux de garder sous sa coupe ce qui relevait de la stratégie de défense¹⁰ – conduiront à retarder de quelques mois les premiers travaux.

Avec la réélection de Nixon puis la nomination de James Schlesinger comme secrétaire à la Défense, le Net Assessment prit son envol. Le 29 mars 1973, un groupe *ad hoc* présidé par Marshall fut chargé de préparer un document de cadrage définissant le processus, la nature des sujets et la méthodologie, avant que la première étude ne soit lancée au mois de septembre suivant (*National Net Assessment of the Comparative Costs and Capabilities of US and Soviet Military Establishments*). En arrivant ensuite au Pentagone, Schlesinger s'entendit avec Kissinger pour que le Net Assessment soit transféré vers le DoD et demanda à Marshall de l'accompagner dans cette aventure. Le choix n'était pas anodin. Schlesinger «voulait un collègue de confiance, avec qui il partageait un fort lien intellectuel, pour l'aider dans cette redoutable mission consistant à donner un cap pour maintenir les défenses du pays dans une période difficile¹¹».

Le directeur de l'ONA a pour mission de développer et coordonner des Net Assessments sur «la situation, les tendances et les perspectives en termes de capacités et de potentiel militaires des États-Unis en comparaison avec d'autres pays ou groupes de pays afin d'identifier des menaces ou

10. Laird a créé le poste de directeur du Net Assessment au sein du cabinet du secrétariat de la Défense (SoD) pour conduire des évaluations sur les «capacités militaires américaines et étrangères, actuelles et à venir, et préparer la partie Net Assessment du rapport annuel présenté au Congrès par le secrétaire» : directive n° 5105.39, «Director of Net Assessment», 6 décembre 1971.

11. A. Krepinevich et B. Watts, *The Last Warrior*, *op. cit.*, p. 93-94.

des opportunités, émergentes ou futures¹²». Il est *Principal Staff Assistant* du secrétaire à la Défense auquel il rend compte directement. Schlesinger souhaitait de cette manière limiter le risque que les *assessments* ne soient trop édulcorés par une coordination préalable avec d'autres services du Pentagone, ou agences gouvernementales (d'où l'accès aux sources classifiées). Il s'agissait également par là de circonvenir les lourdeurs bureaucratiques inhérentes à une organisation aussi importante, en services et en effectifs, que le Pentagone. Ce mode de fonctionnement, qui a dans un premier temps bénéficié des liens entre Schlesinger et Marshall, fut poursuivi et institutionnalisé, de sorte que lorsque l'ONA fut rattaché en 1977 au cabinet du sous-secrétaire à la politique de Défense, cela n'affecta en rien ses attributions ni son autonomie¹³. Perçu dans les premiers temps avec circonspection, en particulier parce que ses travaux conduisaient les militaires à mettre en doute leurs assurances de succès, l'ONA su gagner en influence au fil des années, selon les secrétaires en place. Donald Rumsfeld et Harold Brown lui accordèrent une grande attention, à l'inverse semble-t-il de Caspar Weinberger et William Cohen. En 1997, celui-ci entreprit d'ailleurs de transférer les missions de l'ONA, qui a régulièrement été en butte à l'hostilité des administrations démocrates, à la National Defense University mais la manœuvre se heurta à la vive résistance des nombreux partisans de Marshall¹⁴.

L'ONA a été l'artisan du «pivot» vers l'Asie

S'il est difficile de mesurer l'ampleur des productions de l'ONA au cours de ces quatre décennies, ou des thèmes qu'il a lancés, deux axes majeurs ressortent néanmoins : la compétition stratégique et l'innovation militaire. Comme cela a été dit, le thème de la compétition est au fondement même de la méthode du Net Assessment. Il dépasse d'ailleurs largement le rapport de force et l'équilibre nucléaire avec l'Union soviétique, puisque l'autre sujet de prédilection de Marshall depuis les années 1980 a été la compétition militaire avec la Chine. L'ONA a ainsi été l'artisan du « pivot » vers l'Asie¹⁵, et à l'origine des travaux sur le déni d'accès et le concept d'*air-sea battle*, produit avec l'appui du Center for Strategic and Budgetary Assessment.

12. US Department of Defense, «Director of Net Assessment», directive 5111.11, 23 décembre 2009, p. 2.

13. Quelques années plus tard, l'ONA a été rattaché au cabinet du SoD avant qu'il ne soit décidé lors de la *Strategic Choices Management Review* de l'été 2013 de le repositionner au niveau du cabinet de sous-secrétaire à la politique de défense (sans que cela n'affecte son lien direct avec le secrétaire).

14. Voir J. Winik, «Secret Weapon», *The Washingtonian*, avril 1999, p. 45-55. La question de fermer l'ONA s'est posée à nouveau en 2013 pour des raisons budgétaires, alors que son budget (environ 20 millions de dollars, essentiellement en soutien à la recherche) est pour le moins réduit à l'échelle globale du Pentagone.

15. K. Liao, «The Pentagon and the Pivot», *Survival*, vol. 55, n° 3, juin/juillet 2013, p. 95-114.

Le second axe majeur de l'ONA, et qui intéresse par-dessus tout Marshall, a trait à l'innovation militaire. La question, par exemple, de l'automatisation sur le champ de bataille a très tôt donné lieu à des travaux. La plus nette illustration reste bien évidemment le thème de la Révolution dans les affaires militaires (RMA). Un premier *assessment* a été effectué en 1992 avant qu'elle ne devienne par la suite, avec ses déclinaisons et incarnations successives comme la « transformation » ou la « guerre réseau-centrée », le débat stratégique majeur de la communauté de défense américaine. La promotion dont a bénéficié alors la RMA est aussi à lire comme un contre-feu à la fin de la guerre froide, visant à empêcher que les baisses déjà conséquentes du budget de la défense américain ne s'amplifient jusqu'à remettre fondamentalement en cause les armées et donc la prééminence stratégique américaine. Cette obsession pour la technologie peut aujourd'hui interroger et amener à se demander si elle n'a pas, dans une certaine mesure, aveuglé les États-Unis sur la nature fondamentalement politique de la guerre. Indépendamment de ce qui peut en être pensé sur le fond¹⁶, le plus frappant est l'impact considérable qu'a eu ce concept de RMA. Il doit cette influence à une remarquable stratégie de marketing bénéficiant à la fois du « réseau ONA » et des résultats obtenus par les forces militaires américaines, du fait notamment de leur supériorité technologique, et en particulier pendant la guerre du Golfe.

Au-delà de ces axes majeurs, les travaux de l'ONA ont porté sur des sujets aussi larges et variés que la prolifération nucléaire, la guerre anti-sous-marine, le SIDA, les besoins énergétiques futurs ou, parmi d'autres, l'optimisation des performances humaines. Cet éventail rend d'autant plus étonnante la taille d'une structure qui ne compte tout au plus qu'une douzaine d'individus, civils et militaires. Moins d'une centaine y ont ainsi été affectés depuis sa création. Nombreux, en revanche, sont ceux qui parmi eux ont eu un poids important dans le débat et les affaires stratégiques. Les *alumni* de la « Saint Andrews Prep » – autrement dit les anciens de l'ONA – comptent des personnalités de renommée mondiale comme Andrew Krepinevich (président du CSBA entre 1995 et 2016), Barry Watts (ancien *senior fellow* au CSBA et ancien directeur du centre d'analyse de Northrop Grumman), Eliot Cohen (professeur à la Paul H. Nitze School of Advanced International Studies de l'université Johns Hopkins et ancien conseiller de la secrétaire d'État Condoleezza Rice), Henry Sokolski (directeur du Nonproliferation Policy Education Center), Stephen Peter Rosen

16. Parmi l'importante littérature, voir E. Cohen, « A Revolution in Warfare », *Foreign Affairs*, vol. 75, n° 2, mars/avril 1996 ; W. Murray, « Thinking about Revolutions in Military Affairs », *Joint Forces Quarterly*, n° 16, été 1997 ; B. Tertrais, « Faut-il croire à la "révolution dans les affaires militaires" ? », *Politique étrangère*, vol. 63, n° 3, 1998 et C. Wasinski, « Créer une Révolution dans les affaires militaires : mode d'emploi », *Culture & conflits*, n° 64, hiver 2006.

(professeur à l'université de Harvard qui fut notamment l'assistant civil d'Andrew Marshall) ou encore James G. Roche (arrivé à l'ONA en 1975 comme jeune officier de marine et qui en 2001, après une carrière chez Northrop Grumman, est nommé secrétaire à l'US Air Force). Cet effectif réduit, l'autonomie, l'indépendance intellectuelle et la mixité professionnelle, constituent des aspects essentiels au fonctionnement de l'ONA.

Du fait de son effectif restreint, mais également pour bénéficier d'une analyse extérieure, d'une réflexion détachée des contraintes liées à une administration et pour faire vivre les idées, l'ONA a développé une politique active de soutien à la recherche, et alimente tout un écosystème. Il s'appuie ainsi largement sur un réseau d'experts, en particulier de *think tanks* comme le Center for Strategic and Budgetary Assessments (CSBA) ou l'Institute for Defense Analysis, auprès desquels il externalise des études, commande des notes de consultance et subventionne des programmes de recherche. Si cela peut de prime abord sembler secondaire, il faut en réalité mesurer le poids qu'une telle politique a conféré à l'ONA qui apparaît véritablement comme la conjonction d'une méthode, de thèmes et d'un réseau.

Le Net Assessment au-delà des *rings* du Pentagone

Si l'ouverture vers l'extérieur est intrinsèque à l'ONA, a-t-elle pour autant contribué à diffuser le modèle développé par Marshall ? La question semble d'autant plus légitime que le Net Assessment n'est pas la seule méthode d'analyse militaire mais coexiste aux côtés, par exemple, d'études empiriques. Qui plus est, rares sont les travaux de Net Assessment publiés : puisqu'ils portent par définition sur une compétition stratégique entre deux ou plusieurs États ou groupes d'États, ils entrent rapidement dans le registre de la documentation classifiée.

Ce type d'analyses bénéficie malgré tout d'une relative résonance, du fait en particulier de la diffusion de certains travaux conduits en propre par des *think tanks*¹⁷, ou des appels récurrents pour transposer le modèle ONA au Department for Homeland Security. Au-delà des cercles américains, l'OTAN a accordé une attention à cette méthode, et s'est dotée en 2010, au sein de la division Emerging Security Challenges du secrétariat international, d'une Strategic Analysis Capability chargée de produire des *assessments* sur les défis sécuritaires futurs. Cette division rend directement

17. L'International Institute for Strategic Studies a par exemple conduit en 2010 et 2011 des Net Assessments sur les capacités NRBC et missiles iraniennes et nord-coréennes, tandis que la Carnegie a publié en 2013 un rapport intitulé *China's Military and the US-Japan Alliance in 2030, A Strategic Net Assessment*.

compte au secrétaire général et au président du Comité militaire, mais avec une profondeur temporelle nettement moins importante qu'à l'ONA. Pour sa part, le Commandement allié pour la transformation (ACT, à Norfolk), qui avait lancé en 2004 un appel d'offres pour mettre en place ce type d'analyses, couvre un horizon prospectif de 20 ans. Si l'on peut trouver quelques similitudes dans les outils analytiques, la méthode des scénarios et la participation d'analystes opérationnels civils et militaires, l'approche semble s'en tenir à la dimension capacitaire.

Des structures d'*assessment* existent dans certains pays anglo-saxons. La Nouvelle-Zélande dispose ainsi, au niveau des services du Premier ministre, d'un National Assessment Bureau d'une trentaine de personnes, exclusivement civiles, chargées de conduire des analyses indépendantes et impartiales sur tous sujets ou événements en lien avec la sécurité nationale. De même l'Australie a-t-elle créé dès 1977 un Office of National Assessment, comptant plus de 130 personnes, pour réaliser des *assessments*, au bénéfice du Premier ministre et du comité de sécurité nationale du Cabinet, sur des sujets internationaux d'ordres politique, stratégique et économique. Le modèle britannique est quelque peu différent. Le Royaume-Uni avait été séduit par la méthode lors d'échanges avec les États-Unis au point de vouloir reproduire ce type d'analyses, à une autre échelle, et de s'en inspirer pour les travaux sur la *Strategic Defence and Security Review* (SDSR). Pour autant, il n'a pas créé de structure dédiée. Dans le cadre de l'exercice SDSR 2020, le Net Assessment a été confié par le directeur de planification stratégique, artisan pour le MoD de la rédaction de ce document, à un personnel civil détaché par le Defence Science and Technology Laboratory. Si la méthode a donc inspiré le Royaume-Uni, le modèle organisationnel et fonctionnel y reste toutefois bien différent de l'ONA.

En France, le Net Assessment ne s'est pas développé. L'analyse militaire et la prospective de défense ont cependant connu d'importantes évolutions ces dernières années, à la faveur de la mise en place de structures dédiées dans les états-majors, directions et services du ministère de la Défense. La Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), créée en 2015, est notamment chargée de piloter « les travaux de prospective stratégique [...], de coordonner l'ensemble des travaux de prospective menés au sein du ministère » et d'élaborer « des études et des propositions en matière de stratégie de défense¹⁸ ». En dehors du ministère de la Défense, un parallèle pourrait, de prime abord, être fait entre l'ONA et le Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) du ministère des Affaires étrangères.

18. Décret n° 2015-4 du 2 janvier 2015 fixant les attributions et l'organisation de la DGRIS.

Tous deux créés la même année, ils semblent présenter quelques similitudes du point de vue de la structure et du mode de fonctionnement : lien direct avec le ministre, effectif restreint, mixité des expériences des membres, provenant du monde académique et de différents ministères, liberté intellectuelle, « droit à la dissonance¹⁹ », réseau d'expertises extérieures. Le CAPS se distingue en revanche nettement de l'ONA sur plusieurs points majeurs. Il ne produit pas le même type d'analyses, n'a pas développé de politique de soutien à la recherche comparable à celle mise en œuvre par Marshall et surtout, étant chargé de proposer au ministre des options diplomatiques, a une fonction prescriptive qui le rapproche plus directement du *Policy Planning Staff* créé en 1947 au sein du département d'État américain (à la demande d'un autre Marshall, le secrétaire d'État George C. Marshall).

En France, le Net Assessment ne s'est pas développé

En définitive, si des organes de réflexion ou d'analyse ont pu être développés, parfois sous le terme *assessment*, la filiation avec l'ONA demeure distante, et à aucun moment ses principales caractéristiques n'ont été réunies en un même tout. En dépit de l'intérêt suscité par cette méthode d'analyse, le modèle développé au sein du Pentagone n'a jamais été pleinement reproduit. Cela s'explique, d'une part, par le fait qu'il répondait à un besoin précis dans un contexte marqué par une compétition vitale et, d'autre part, par le mode d'organisation spécifique aux États-Unis. Sa capacité à lancer les débats tient, de même, en grande partie à l'écosystème des *think tanks* propre à Washington D.C. En revanche, le fait que des structures, adaptées aux besoins et aux spécificités de leur administration, aient été développées dans d'autres pays illustre bien l'intérêt que représente pour les hautes autorités un organe de réflexion souple, indépendant dans ses analyses, s'inscrivant dans une temporalité autre que celle de l'immédiateté, et prenant appui sur une mixité d'expertises.

Une page importante de l'Office of Net Assessment s'est tournée avec le départ à la retraite d'Andrew Marshall, auquel a succédé James H. Baker, ancien colonel de l'US Air Force, qui occupait jusqu'alors les fonctions de directeur adjoint programme et plans stratégiques auprès du chef d'état-major des armées. Marshall laisse un bilan salué par tous au terme de près de 70 ans dans le domaine des affaires stratégiques. Outre ceux qui, au cours de leur carrière, sont passés par l'ONA, il a largement influencé

19. Selon l'expression de G. Andréani qui en fut directeur entre 1995 et 1999 ; voir « L'adaptation du CAPS au nouveau monde : le débat des directeurs », *Les Carnets du CAPS*, n° 18, automne 2013, p. 13.

plusieurs générations de penseurs. L'apport de l'ONA pour les États-Unis a été régulièrement souligné, ce qui explique en partie les nombreux soutiens que compte cette structure originale, notamment au Congrès.

Le départ de Marshall soulève inévitablement la question du devenir de l'ONA. S'il pourrait être réorienté dans un premier temps vers des problématiques de plus court terme, il est toutefois difficile de savoir ce qu'il en sera à plus longue échéance, aussi bien pour ce qui est des axes que des modalités de fonctionnement et du degré d'indépendance intellectuelle dont il a jusqu'alors bénéficié.

Plus généralement, un enseignement fondamental, dépassant le seul cas d'espèce des États-Unis, peut être dégagé de l'histoire de l'Office of Net Assessment : l'importance d'une pensée innovante, d'une analyse complète et indépendante. Comme l'exprime Mie Augier de l'université de Stanford, la guerre n'est pas que technologie ou armements, elle tient également à la manière dont nous la pensons et comprenons la compétition stratégique. De sorte que « gagner la prochaine guerre et tenir les devants dans une compétition militaire tient de plus en plus au fait de les tenir sur le plan intellectuel²⁰ ».



Mots clés

Défense américaine
Recherche stratégique
Prospective
Think tank

20. M. Augier, « Thinking about War and Peace: Andrew Marshall and the Early Development of the Intellectual Foundations for Net Assessment », *op. cit.*, p. 1.