

**ÉTATS ET STRATÉGIE :  
PRODUIRE, SOUTENIR ET DIFFUSER  
LA PENSÉE STRATÉGIQUE AUJOURD'HUI**

OLIVIER DE FRANCE / DIRECTEUR DE RECHERCHE À L'IRIS

Janvier 2015

*Note réalisée par l'IRIS  
avec le soutien de :*



*Les Anciens entendaient signifier le lien indéfectible entre le **Souverain et son Conseil** par la célébration des noces du dieu Jupiter avec Métis, la divinité du conseil. Ils racontent que Métis donna à Jupiter un enfant, mais qu'il ne souffrit pas qu'elle le mette au monde. Alors Jupiter absorba Métis tout entière, par le truchement de quoi il porta lui-même sa progéniture, Pallas Athéna, dont il accoucha par la tête. Cette fable contient le secret d'un empire ; savoir la manière dont les rois font usage de leur Conseil.*

Sir Francis Bacon, *Essais*, chapitre XX, 1601

## INTRODUCTION

Cette *Note de l'IRIS* se propose d'examiner comment se forme la pensée stratégique aujourd'hui au sein des appareils d'Etat, de l'environnement de recherche qui leur est extérieur, et au croisement de ces deux sphères. A cette fin elle étudie tout particulièrement six Etats majeurs : l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Etats-Unis, le Brésil, l'Inde et la Russie.

Le présent travail se fonde sur une étude réalisée pour le compte de la DGRIS du ministère de la Défense, qui se livre à un examen exhaustif des systèmes de production de pensée stratégique dans les six pays susmentionnés<sup>1</sup>.

L'analyse se focalise sur les trois aspects du système stratégique de ces six pays : le versant interne (le **dispositif ministériel** d'analyse stratégique), le versant extérieur (**l'environnement externe** de production de

recherche stratégique), et enfin **la relation entre ces deux sphères**. Ce troisième aspect présente bien souvent des caractéristiques singulières, symptomatiques de la posture internationale et des ambitions stratégiques d'un Etat donné. Aussi, l'analyse s'efforcera-t-elle de s'adapter finement aux spécificités des systèmes stratégiques nationaux pris en exemple. Les versants interne et externe sont en effet plus ou moins développés selon les pays, et l'interaction entre ces deux sphères est plus ou moins dense.

Par exemple, le soutien à la recherche stratégique en **Allemagne** est moins l'apanage du ministère de la Défense que de la Chancellerie. Il est nécessaire de faire toute la place à cette singularité, ainsi qu'au tissu de la recherche stratégique externe allemand qui présente des spécificités frappantes. Au **Royaume-Uni**, le ministère de la Défense joue un rôle crucial mais insulaire dans la chaîne de production nationale de l'analyse stratégique. De même, la pléthore de mécanismes d'externalisation et de soutien que déploient les **Etats-Unis** mérite un examen fouillé. Enfin, le rôle de la dimension historique dans la

<sup>1</sup> *Analyse et comparaison des politiques de soutien à la pensée stratégique des ministères de la défense des pays suivants : Royaume-Uni, Allemagne, Etats-Unis, Brésil, Inde, Russie, novembre 2014.*

constitution de l'embryonnaire système stratégique du **Brésil**, la nature éclatée du tissu stratégique externe en **Inde**, et les enjeux de l'éventuelle réforme du système stratégique en **Russie** sont des points d'intérêt qui nécessiteront une attention toute particulière.

Cette étude repose sur quelques concepts fondamentaux. Par **stratégie**, elle entend la mise en rapport de ressources et de moyens militaires avec des fins politiques. Il exclut donc les questions qui touchent à l'analyse technico-opérationnelle, capacitaire, industrielle ou de doctrine militaire, dès lors qu'elles ne se rapportent pas à ces fins politiques.

Par **analyse stratégique**, elle entend la réflexion qui a trait aux mutations du contexte international et régional d'un pays donné, aux objectifs de ce pays au sein de cet environnement et aux moyens correspondants qu'il met en œuvre. Par **analyse stratégique interne**, il entend l'analyse qui préside à l'exécution politique du pouvoir national dans le domaine stratégique, y compris les mécanismes d'aide et de soutien au processus décisionnel.

Par **recherche stratégique**, le présent travail entend les travaux scientifiques qui sous-tendent l'analyse stratégique, notamment dans le domaine des sciences humaines et sociales. Par **recherche stratégique interne**, ce travail entend la recherche stratégique conduite à l'intérieur de l'appareil d'Etat, qui sous-tend l'analyse stratégique et qui soutient les prises de décision du pouvoir politique.

Par **externalisation de la recherche stratégique**, il entend l'ensemble des dispositifs par lesquels l'appareil d'Etat – principalement le ministère de la Défense des pays concernés, mais pas exclusivement –

finance la recherche hors du giron institutionnel. L'externalisation s'effectuera par le biais d'**outils ad hoc** ou de **mécanismes structurels**. Ces outils et mécanismes incluent les appels d'offres, les commandes d'étude, les subventions, et l'ensemble des dispositifs qui permettent la conduite de la recherche stratégique à l'extérieur de l'appareil d'Etat, mais dont l'appareil d'Etat est à l'origine. L'externalisation de la recherche stratégique est susceptible d'avoir **un effet indirect de soutien** à la recherche stratégique externe.

Par **recherche stratégique externalisée**, il entend la recherche stratégique que l'appareil d'Etat sous-traite auprès d'organismes de recherche extérieurs.

Par **soutien à la recherche stratégique**, le présent travail entend la mise en place par l'appareil d'Etat de **mécanismes structurels** visant à la préservation d'une communauté stratégique nationale fondée sur une culture stratégique, un vivier d'expertise et une tradition de pensée stratégique. Pour les besoins de ce présent travail, le **soutien** à la pensée stratégique exclura donc les commandes *ad hoc* et les outils visant à externaliser des recherches stratégiques particulières, prédéfinies par l'appareil d'Etat. Le soutien à la recherche stratégique s'incarnera donc principalement, mais pas exclusivement, sous forme de subventions structurelles, qui ne visent pas à la conduite d'une recherche prédéfinie. Le soutien à la recherche stratégique peut s'apparenter à une forme d'**externalisation de la recherche stratégique à long terme**.

L'on pourra distinguer les **outils** d'externalisation et de soutien de la recherche stratégique – que l'on qualifiera de ponctuels ou *ad hoc* – des **mécanismes** d'externalisation et de soutien, que l'on caractérisera comme structurels. Ces outils et ces mécanismes sont

soutenus par des **moyens financiers** qui varient en fonction des dispositifs ministériels nationaux.

Les **outils** d'externalisation s'incarnent sous forme d'**étude sur commande**, qui peut dépendre ou non d'un **appel d'offre**. S'il dépend d'un appel d'offre, celui-ci peut être **ouvert, restreint ou fermé**. Il peut répondre ou non du code des **marchés publics**. S'il ne dépend pas d'un appel d'offre, il peut provenir d'un **budget discrétionnaire, d'un financement *ad hoc*, ou de relations interpersonnelles ou interinstitutionnelles privilégiées**. Les **mécanismes** d'externalisation et de soutien s'incarnent sous forme de **subvention publique**, liée ou non à des **attendus** en matière de programme de recherche, de publication ou d'événements. Ils peuvent se manifester de manière **informelle**, comme sous forme de participation d'experts à des groupes de réflexion réunis avec le soutien du ministère au sein de celui-ci ou en dehors.

Par **recherche stratégique externe**, le présent travail entend la recherche stratégique conduite hors du giron institutionnel par des organismes de recherche extérieurs. La recherche stratégique externe peut servir indirectement à l'analyse stratégique interne, mais elle n'est pas prédéterminée, prédéfinie ou commandée par l'appareil d'Etat.

Par **environnement stratégique externe**, il entend le tissu des organismes de recherche qui se situent hors du giron institutionnel. Il inclut des think tanks, des laboratoires de recherche universitaires, des cabinets de conseil ou des fondations politiques. Le financement de ces organismes de recherche provient de fonds externes, privés ou publics, qui ne dépendent pas du ministère de la Défense. Les organismes de recherche externes peuvent se prévaloir ouvertement ou

non d'une autonomie affichée ou juridiquement entérinée, être politiquement orientés ou non, défendre des intérêts privés ou non.

La **chaîne de production de la pensée stratégique** s'étend de l'exercice du pouvoir politique à une extrémité, à l'environnement de recherche externe de l'autre, en passant par l'analyse stratégique et la recherche interne et externalisée. Ensemble, l'exécution politique, l'analyse stratégique, la recherche stratégique interne et externe, et l'environnement de recherche externe constituent **l'écosystème stratégique national** d'un pays. Cet écosystème est susceptible d'être plus ou moins ample, plus ou moins complexe, et plus ou moins durable.

### *Externalisation, soutien ou influence ?*

Les ministères de la Défense et de manière générale les autorités publiques qui participent de la mission de recherche stratégique nationale ont, de par les financements qu'ils peuvent prodiguer à la communauté stratégique, une capacité **d'influer** sur la nature de cette communauté stratégique et sur son influence. L'autorité publique externalise la recherche stratégique pour deux raisons :

- Quand elle ne dispose pas des **capacités en interne** pour faire cette recherche ;
- Pour disposer d'une expertise **indépendante** en partant du principe que l'administration en charge de la recherche internalisée aura tendance à ne pas vouloir remettre en cause les positions officielles. L'externalisation permet donc de faire entrer « un souffle nouveau ».

Les deux motifs ne sont d'ailleurs **pas nécessairement exclusifs** l'un de l'autre : ils

peuvent se cumuler. En externalisant ou non la recherche stratégique et donc en finançant ou non la communauté stratégique, le ministère de la Défense ou les autorités publiques d'un pays prises globalement vont donc **agir sur le tissu intellectuel et socio-économique** de la recherche stratégique.

Les corrélations suivantes peuvent être dégagées à l'analyse des six pays étudiés :

- *Financement public / financement privé*

Plus la recherche stratégique est financée par l'autorité publique, plus la communauté stratégique est **développée** – hormis dans le cas du Royaume-Uni où les *think tanks* disposent d'une solide assise financière liée à des financements privés. Un financement restreint conduira la communauté stratégique à se tourner vers les entreprises avec le risque de mettre la recherche stratégique sous la pression de ces intérêts privés.

- *Financement sous forme de commandes publiques / financement sous forme de subventions*

Plus le financement de la recherche stratégique se fait sous forme d'externalisation par commande d'études, plus celle-ci est **dépendante** de l'agenda des autorités publiques. Ce modèle aura le mérite de bénéficier d'une recherche stratégique **focalisée** sur les préoccupations du ministère de la Défense. En revanche, ce mode de financement tend à limiter la recherche **indépendante** ainsi que le **nombre de publications**. Un financement de la communauté stratégique trop dépendant de commandes publiques peut donc conduire à réduire le nombre de publications de la communauté stratégique et à limiter sa créativité et donc son **influence** : dans ce cas le ministère de la Défense est gagnant en

termes de **capacités d'analyse** mise à sa disposition dans une optique d'aide à la décision, mais perdant en termes **d'influence indirecte** par le biais de publications ou de propositions nouvelles qui sont au cœur du métier des *think tanks*.

Selon le mode de financement, les autorités vont donc influencer sur le modèle de communauté stratégique national. On établira les différents modèles des pays examinés à partir des trois critères d'analyse suivants :

- > **L'indépendance** de la communauté stratégique ;
- > Son rôle en termes **d'aide à la décision** ;
- > Son **influence indirecte** dans le débat stratégique au niveau international par le biais des propositions émises en dehors des commandes publiques.

## I. MODÈLES NATIONAUX

Les modèles de système stratégique, en fonction des pays, sont plus ou moins libéraux ou stato-centrés, plus ou moins embryonnaires, éclatés, coordonnés ou centralisés, plus ou moins richement dotés en fonds publics ou en fonds privés, et plus ou moins dynamiques et influents. La typologie suivante met en lumière leurs caractéristiques principales.

### *Allemagne : un modèle stato-centré*

- Grande indépendance de la recherche vis-à-vis des pouvoirs publics et des intérêts privés.
- La capacité d'aide à la décision est limitée.
- L'influence indirecte est importante.

Le modèle allemand est celui qui se rapproche le plus du système français. Il s'agit d'un modèle **stato-centré, organisé, coordonné**, dans lequel l'appareil d'Etat organise le soutien à la recherche stratégique extérieure. Si le ministère de la Défense allemand dispose d'un système de commande d'études similaire au dispositif français, le modèle allemand présente cependant trois différences marquées. Tout d'abord, l'organisme à l'origine du soutien à la recherche stratégique n'est pas le ministère de la Défense, mais la Chancellerie. En effet, la Défense n'est pas le lieu naturel de la recherche sur les questions stratégiques en Allemagne, pour des raisons culturelles et historiques. D'autre part, la Chancellerie dispose de **moyens importants**. Le soutien qu'elle déploie à l'égard de la recherche stratégique externe est financièrement important eu égard à son rôle stratégique, qui peut paraître limité. Enfin, le mode d'action privilégié est le soutien à la recherche stratégique par le biais de

subventions pérennes, plutôt que l'externalisation de la recherche par le biais de commandes d'études d'« aide à la décision ». Ce soutien structurel a pour objectif de permettre à la recherche stratégique de demeurer **indépendante**, à la fois des intérêts privés et du ministère de la Défense. Cela se répercute positivement sur l'influence que les centres de recherche allemands sont en mesure de déployer. L'Allemagne est par ailleurs en train de revoir les objectifs de sa recherche stratégique : elle souhaite aujourd'hui couvrir tous les domaines transversaux, régionaux et par pays en matière d'expertise stratégique. Elle dispose également *via* les fondations politiques d'un réseau qui lui permet de déployer une influence importante à l'étranger.

### *Royaume-Uni : un modèle libéral*

- Risque d'influence par les intérêts privés.
- La capacité d'aide à la décision est limitée.
- L'influence indirecte est importante.

Le modèle britannique est le binaire inverse du modèle allemand. Il s'agit d'un modèle libéral d'**économie de marché**, caractérisé par une importante **offre** d'expertise stratégique extérieure, et **le dynamisme et l'influence de sa communauté stratégique**. Il est marqué par **l'absence de courroie de transmission structurelle** entre la recherche et le giron institutionnel. Il n'existe, en effet, aucun mécanisme significatif et systématique d'externalisation de la recherche stratégique, et aucun dispositif de soutien. Les moyens du ministère de la Défense dédiés à l'externalisation sont limités.

Les grands *think tanks* britanniques dépendent aujourd'hui quasi-totalement de financements qui ne proviennent pas du

ministère de la Défense : soit qu'ils proviennent d'autres bailleurs publics, **soit plus fréquemment qu'ils proviennent de la sphère privée. L'environnement stratégique externe britannique est donc plus perméable à l'influence des intérêts privés.** Le dispositif ministériel interne, lui, est fonctionnel et ramassé. Il est susceptible cependant de succomber à la « tyrannie du tactique » et du court-terme, et sa robustesse réelle est sujette à caution, y compris sur les questions qui touchent aux intérêts stratégiques britanniques.

### *États-Unis : un modèle total*

- La diversité des capacités financières et les modes de financement par les pouvoirs publics et privés génèrent des cas de figure très différents. Peuvent ainsi se côtoyer des situations de dépendance ou d'indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics ou privés, voire des situations de dépendance vis-à-vis d'intérêts étatiques étrangers.
- Capacité d'aide à la décision élevée.
- Influence indirecte très importante.

Le système américain est **un écosystème ample, complexe et durable**. Il met en œuvre des moyens importants et une batterie d'outils ponctuels et de mécanismes structurels pour l'externalisation et le soutien à la recherche stratégique : *study money*, *blanket contracts*, FFRDC, régime fiscal, *secondments*, *fellowships*, et mécanisme Minerva. Il est caractérisé par la coïncidence d'une **demande d'expertise interne importante et d'une offre extérieure d'expertise stratégique importante**. Il reste travaillé de l'intérieur par des tensions qui touchent l'ensemble des systèmes stratégiques nationaux : perméabilité aux intérêts tiers, publics ou privés, « tentation du tactique », délicats arbitrages entre objectivité, crédibilité, perception de

l'objectivité et financements structurels et pérennes. La polémique de l'automne 2014 sur le financement de la Brookings Institution est symptomatique de ces tensions. Le volume et la profondeur du système stratégique américain, alliés à l'utilisation de l'anglais comme vecteur d'idées et de pensée stratégique, renforcent son influence sur le plan tant domestique qu'international.

### *Inde, Brésil, Russie : des modèles en structuration*

#### **Inde**

- Dépendance vis-à-vis de l'autorité publique.
- Capacité d'aide à la décision moyenne.
- Influence indirecte est limitée.

#### **Brésil**

- Dépendance vis-à-vis de l'autorité publique.
- La capacité d'aide à la décision se renforce.
- Influence indirecte faible.

#### **Russie**

- Dépendance très forte vis-à-vis de l'autorité publique, risque de dépendance vis-à-vis d'intérêts étrangers et privés.
- La capacité d'aide à la décision est limitée par la faible externalisation.
- Influence indirecte faible.

Les systèmes indien, brésilien et russe présentent de fortes idiosyncrasies et sont les plus éloignés du modèle français. Ils sont **en cours de structuration**. On y retrouve des mécanismes d'aide à la décision et des outils d'externalisation de la recherche stratégique, mais **ils ne disposent pas d'une politique de soutien coordonnée et structurée. Dotés de moyens limités mais en augmentation, leur influence à l'international reste faible.** L'écosystème brésilien demeure embryonnaire, le dispositif indien éclaté et peu centralisé. Le système russe, à l'inverse, est néo-soviétique et centralisé. Un mécanisme de soutien à la recherche externe serait par ailleurs en passe d'y être créé.



## II. SURFACE BUDGETAIRE

L'Allemagne, toutes autorités publiques confondues, consacre environ **25 millions d'euros** au financement de la recherche stratégique nationale – soit 2,5 fois plus d'argent que la France (10 millions d'euros, ce qui représente en proportion **0,03%** du budget de défense français). Cela se monte pour l'Allemagne à environ **0,08%** de son budget de défense. En excluant le financement des Länder, le chiffre allemand reste deux fois supérieur. Si l'on considère le budget des *think tanks* des deux cotés du Rhin, le rapport est plus déséquilibré puisque le budget cumulé de l'IFRI, de la FRS et de l'IRIS est de 13,5 millions d'euros, à comparer aux **36 millions d'euros** des *think tanks* et laboratoires de recherche allemands.

Il est difficile d'estimer exactement le budget dont disposent les **États-Unis** pour financer la recherche stratégique. Pour ce faire, il faut recouper l'ensemble des mécanismes examinés et des acteurs qui en sont à l'origine: *study money*, *blanket contracts*, *fellowships*, OSD, ONA, FFRDC, INSS, DSB, JCS. Par recoupement entre ces différents acteurs et ces différents mécanismes, les sources ouvertes et classifiées, ainsi que les entretiens menés à Washington, on peut tenter de mesurer le niveau de financement disponible pour la recherche stratégique externalisée. Le chiffre auquel nous parvenons est situé **entre 107 et 135 millions de dollars, en fonction des années (86 à 108 millions d'euros)**. Cela représente un effort élevé en volume. En proportion du budget militaire américain, on arrive à un total d'environ **0,02%**. En prenant en compte les économies d'échelle rendues possibles par la taille du système américain, cela reste élevé même en proportion.

Le chiffre pour le **Royaume-Uni** oscille **entre 1,8 millions et 2 millions** en fonction des années. Ce chiffre est faible tant en volume qu'en proportion : il représente environ **0,004%** en proportion du budget militaire britannique global. L'Inde, le Brésil et la Russie sont également **dans la fourchette basse**, voire très basse, quoiqu'il ne soit pas envisageable d'arriver à un chiffre fiable avec les données actuellement disponibles. La surface budgétaire consacrée à l'externalisation de la recherche stratégique, en volume et en proportion du budget de défense, est un indicateur utile pour mesurer l'importance accordée par les autorités publiques nationales à la recherche stratégique extérieure, mais aussi la recherche stratégique tout court.



### III. FOCUS : SIX CAS DE FIGURE NATIONAUX

#### *Allemagne : l'exemple de la sélection des études au ministère de la Défense*

Le processus de sélection des thèmes d'études a été réformé en 2013. **Avant 2013**, tous les organismes du ministère de la Défense définissaient de manière indépendante leur programme de recherche et leurs besoins en la matière (les trois armées ainsi que les différentes branches du ministère). Des comités de sélection comprenant un peu moins d'une dizaine de personnes étaient chargés de sélectionner les thèmes d'études en fonction des demandes faites au sein des trois armées et des différentes branches du ministère de la Défense. Au final, ce processus présentait trois défauts :

- > le processus était extrêmement bureaucratique puisqu'il impliquait entre 50 et 100 personnes dans le processus de sélection ;
- > le processus n'étant pas centralisé, une compétition s'exerçait au sein du ministère sans que des priorités ne soient définies. Les comités de sélection comprenaient en outre des personnes qui n'avaient pas de réelles compétences pour déterminer les besoins existants en matière de recherche stratégique ;
- > le processus conduisait à un effet d'éviction de nature financière. Parfois, des études étaient sélectionnées par l'une des armées ou par l'une des branches du ministère mais on ne pouvait donner suite car il n'y avait plus

d'argent disponible du fait de l'absence d'ordre de priorité défini dans un cadre centralisé.

#### **Depuis 2013, un processus de sélection centralisé en trois étapes a été mis en place.**

Celui-ci commence par l'envoi, par la direction politique du ministère de la Défense, de directives concernant les priorités en matière de recherche stratégique. La directive pour 2014 a ainsi été envoyée en octobre 2013.

Chaque service du BMVg et des forces armées envoie ensuite ses propositions ou besoins d'étude à la Direction « *Planung* » (dépendant du Chef d'état-major de la *Bundeswehr* - *Generalinspekteur der Bundeswehr*) qui centralise les demandes d'études. C'est donc la Direction Plg-I-2, localisée à Bonn, qui a la maîtrise du processus. Le *Planung* fixe un ordre de priorités dans les études selon un classement. Ce procédé comporte toutefois le risque d'écarter un projet d'études qui n'entre pas dans les priorités définies au niveau global alors que cela peut être une priorité majeure pour l'une des branches du ministère de la Défense.

Dernière étape, la décision finale est entérinée au niveau du comité de sélection des études (*Studienausschuss der Bundeswehr*) qui se situe au sein du *Planungsamt*. Il décide des études qui seront effectivement réalisées en fonction des crédits disponibles et du classement établi par le *Planung*. Ce comité de sélection décide également si les études seront externalisées ou réalisées en interne. Ce comité s'est réuni pour la première fois en janvier 2014.

Il comprend le représentant du *Planung*, ceux des différentes forces armées ainsi que des différents services du ministère : on détermine à ce niveau la liste définitive des études qui seront commandées.

Le *Planungsamt der Bundeswehr* a été mis en place fin 2012 dans le cadre de la restructuration de la *Bundeswehr*. Il s'agit, en effet, d'une structure administrative commune à l'ensemble de la *Bundeswehr*, mais qui n'entre pas dans l'organigramme du ministère de la Défense. Elle dépend indirectement du ministère de la Défense dans le sens où elle est subordonnée au Chef d'Etat-major de la *Bundeswehr* (donc au BMVg même si le *Planungsamt* n'en fait pas partie). Son rôle est notamment de mettre en place les études.

Au sein de ce *Planungsamt*, deux sous-entités sont en charge des études :

> *Studienausschuss der Bundeswehr* qui est le comité de sélection des études ;

> «*Dezernat Studienmanagement Bundeswehr* » : cette sous-direction s'occupe de la gestion administrative des études : appels d'offres publiés, contrats, suivi de la réalisation des études. Il faut également noter que le «*Dezernat Zukunftsanalyse* » s'occupe de la réalisation de certaines études commandées en interne.

### ***Royaume-Uni : quelles forces et quelles fragilités du modèle ?***

La communauté stratégique au Royaume-Uni s'accorde à dire que le dispositif ministériel de recherche stratégique tel qu'il se présente aujourd'hui est à la fois resserré, consolidé et fonctionnel. **Sur la base de ce consensus, les avis divergent. Les uns considèrent que ce fonctionnement relativement insulaire contribue à rendre l'outil plus efficace. Les autres arguent qu'il s'agit là d'une de ses**

**faillies majeures. Plus les acteurs sont proches du centre de gravité du processus politique, plus ils sont tenants de la première thèse. Plus ils lui sont périphériques, plus il est probable qu'ils privilégient la seconde.**

En réalité, le dispositif se révèle aussi efficace à certains niveaux que limité à d'autres. Le **regroupement des services dans un même bâtiment à Whitehall** a beaucoup contribué à fluidifier les interactions et a rendu possible une forte proximité spatiale et intellectuelle. Les équipes travaillent dans de vastes *open spaces*, qui regroupent plusieurs départements. L'environnement de travail est symptomatique du fonctionnement du ministère. Dans ces amples espaces, les différentes équipes sont en contact direct et constant entre elles mais aussi avec leur hiérarchie immédiate. Ce mode de fonctionnement horizontal, ramassé et organique, fondé sur une culture commune de l'outil, est **opérant du point de vue « tactique »**. Il a fait ses preuves par le passé dès lors qu'il s'est agi de réagir promptement aux affaires courantes et de traiter au quotidien des risques et des menaces. Ce système fonctionne également au niveau stratégique dès lors que les variables structurantes de l'environnement stratégique ne changent pas démesurément.

Cette « insularité » ne va pas cependant sans fragilités. L'analyse et la recherche stratégiques britanniques sont très, voire à certains égards trop, consolidées. Les orientations stratégiques sont prises dans de petites équipes de haut niveau, soudées, dotées d'un pouvoir de décision important. Mais en termes de **masse critique, le volume des compétences en capacité pure a drastiquement diminué au cours de la dernière décennie**. Même sur les questions stratégiques cruciales pour la sécurité et les intérêts britanniques comme les questions de

prolifération, il est possible aujourd'hui de compter sur les doigts d'une main les experts résidents au ministère.

L'aspect fonctionnel, politique et ramassé du dispositif ministériel le rend réactif et fonctionnel à court terme, mais les bénéfices à long terme sont moins évidents. Lorsqu'il s'agit de s'extraire du court terme et de prendre du champ pour prévoir, prévenir ou traiter des grandes ruptures stratégiques, l'outil n'est pas aussi efficace. **Lorsque les variables structurantes de l'environnement stratégique se transforment, il peine à remettre en cause ses postulats, ses acquis les plus orthodoxes et les grands principes politiques qui le sous-tendent.**

Une coupure s'est installée entre l'analyse qui s'attache aux aspects tactiques et celle qui s'efforce de réfléchir aux questions stratégiques, notamment hors période SDRS (*Strategic Security and Defence Review*). Il peut sembler manquer un moyen-terme où la réflexion stratégique rentre dans ses frais, en mettant en lien les fins politiques d'un État avec ses moyens militaires. Selon certains, cette coupure est consommée au point qu'elle se ressent même en période SDRS. La Commission défense de la Chambre des communes, par exemple, considère que **le processus de la SDRS usurpe le nom de « stratégie ». Elle propose de ce fait de renommer le processus « Defence and Security Review » (DSR), en raison de cette absence perçue de réflexion stratégique fouillée.**

C'est aussi un système au sein duquel, par nature, **les orientations politiques du jour prennent une place conséquente.** Il dépend en grande partie de la sensibilité du personnel politique en place, des orientations du Premier ministre, et du niveau d'intérêt et d'implication de celui-ci sur les questions

stratégiques et de sécurité. Or, le Premier ministre actuel, M. David Cameron, est un ministre impliqué, mais aussi d'une grande sensibilité pragmatique. L'exécutif n'est pas porté sur la stratégie. Or, un dispositif ramassé et fonctionnel, par nature, ne laissera mécaniquement que peu de place à la réflexion stratégique fouillée et prospective. Naturellement, l'ampleur de la réflexion stratégique de l'appareil dans son ensemble s'en ressent. Enfin, cela rend forcément le système plus perméable à l'influence de l'industrie, et notamment des intérêts industriels américains. Du point de vue **tant de l'appareil ministériel lui-même que de ses orientations politiques**, le Royaume-Uni subit aujourd'hui les effets de ce que certains acteurs du processus n'hésitent pas à appeler la « **tyrannie du tactique** ».

Le Conseil de sécurité national et son secrétariat (*National Security Council* ou NSC) ont été conçus à l'origine pour y faire face. Ils devaient permettre au Royaume-Uni de se doter d'une pensée stratégique autonome, de faire le lien entre les objectifs politiques et les moyens mis en œuvre, et donc entre les considérations tactiques et leur surplomb stratégique. Assurément, sa mise en place en 2010 marque un progrès par rapport à l'architecture précédente. Il permet de mettre à l'ordre du jour politique, au plus haut niveau, la question des intérêts stratégiques britanniques à moyen et à long terme. Dans les faits, cependant, il s'est **mué en organe principalement tactique**, et permet majoritairement à l'exécutif d'analyser et de réagir aux crises de façon *ad hoc*. Le NSC s'est par exemple réuni un jour sur deux, et au total plus d'une soixantaine de fois, pendant la crise en Libye en 2011. Inversement, il n'y a pas eu en son sein en 2014 de discussion de haut niveau sur les conséquences d'une éventuelle indépendance écossaise sur les capacités de dissuasion britannique ou sur l'effet à long

terme de la réduction massive (plus de 80.000 soldats) des effectifs dans l'armée britannique.

C'est un dilemme que connaissent de nombreux pays européens aujourd'hui. La tyrannie du tactique, dont la pression est plus forte encore en temps de disette économique et à l'heure de l'information médiatique en continu, rend plus difficile la mise en place d'une réflexion stratégique nationale viable. Les contraintes financières et l'influence des intérêts industriels se substituent alors de façon plus ou moins progressive et évidente à la réflexion stratégique et aux objectifs politiques à long terme. Cela pourrait pousser le ministère de la Défense britannique à externaliser davantage la recherche stratégique, conformément au *open policy-making* préconisé par le *Civil Service Reform Plan*. Pourtant, il n'en est rien.

La raison principale invoquée par les équipes du ministère consiste à dire que **la relation de « contracteur-payeur » n'est pas viable scientifiquement**. Elle encouragerait la recherche externe à fournir à l'organe contracteur les réponses qu'il souhaitait obtenir dès l'abord. Il est difficile de déterminer s'il s'agit là d'une justification *a posteriori* d'un état de fait établi, ou d'un véritable facteur structurant. S'il s'agissait d'un véritable facteur structurant, il interdirait néanmoins par défaut toute externalisation de la recherche stratégique. Cela n'étant pas le cas, on peut penser que la première hypothèse est plus probable, ou au moins que les déterminants culturels et historiques jouent un rôle dans ce fonctionnement en vase relativement clos.

L'on en conclura, comme l'ancien chef d'Etat-major britannique Sir Jock Stirrup en 2009<sup>2</sup>, que **le ministère de la Défense britannique agit moins envers la communauté stratégique nationale comme un « incubateur » ou un « cultivateur » de compétences que comme un « chasseur-cueilleur »**. À la mise en place d'un lien ferme et structurel, le MoD privilégie la mobilisation des compétences qu'il va chercher là où elles sont, de manière limitée, *ad hoc*, ciblée et en fonction de ses besoins ponctuels. Ce positionnement institutionnel n'est rendu possible, il convient de le noter, que du fait de l'existence au Royaume-Uni d'une communauté stratégique extérieure dynamique, composée de chercheurs et d'universitaires. Par ricochet, le système s'expose à l'influence des intérêts privés qui financent les centres de recherche qui hébergent ces experts, en l'absence de soutien institutionnel.

### *États-Unis : l'exemple de la recherche prospective à long terme*

Le modèle le plus original d'externalisation de la pensée stratégique aux États-Unis est aussi le plus sibyllin. Dirigé par Andrew Marshall depuis 1973, l'**Office of Net Assessment** (ONA) a pour rôle de fournir au Pentagone l'analyse stratégique contre-intuitive (*contrarian thinking*), et l'analyse prospective de moyen et de long terme pour laquelle *OSD Policy* (direction de la stratégie du Pentagone) n'est pas outillée<sup>3</sup>.

La structure de l'ONA est atypique. Le bureau compte en tout et pour tout douze salariés,

<sup>2</sup> *Annual Chief of the Defence Staff Lecture*, 3 décembre 2009.

<sup>3</sup> *Fiscal Year 2014 Budget Estimates*, p. 9. Voir : [http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2014/budget\\_justification/pdf/01\\_Operation\\_and\\_Maintenance/O\\_M\\_VOL\\_1\\_PART\\_1/OSD\\_OP-5.pdf](http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2014/budget_justification/pdf/01_Operation_and_Maintenance/O_M_VOL_1_PART_1/OSD_OP-5.pdf)

pour un budget qui oscille entre **13 et 19 millions de dollars** en fonction des années et des budgets votés par le Congrès (celui-ci a par exemple voté une extension de 10 millions de dollars en 2012). L'équipe de chercheurs résidents est très réduite. Elle se compose du directeur Andrew Marshall, de cinq personnels civils, et de cinq personnels issus des trois armées, triés sur le volet. Seuls **10% de ses budgets sont consacrés à la recherche stratégique résidente**, lorsque celle-ci traite en particulier de sujets sensibles. Il n'y a le plus souvent aucune date butoir pour le travail effectué et les recherches ne sont pas soumises à obligation de résultat. L'environnement de travail est sciemment silencieux, de manière à encourager la réflexion stratégique novatrice.

#### **85% de ses budgets sont dédiés à l'externalisation de la recherche stratégique.**

Cette externalisation se matérialise de différentes manières : commande d'études spécifiques, commande de travaux non spécifiques dans certains domaines d'études prédéfinis, soutien à la publication d'ouvrages, soutien structurel à certains experts universitaires non conditionné au résultat, création et soutien à certains centres semi-externes. Ce soutien est tantôt affiché, tantôt masqué. L'ONA finance ainsi des ouvrages d'experts et universitaires, sans toujours s'attribuer la paternité du financement – par exemple, l'ouvrage *A Contest for Supremacy* sur les relations entre la Chine et les États-Unis, par Aaron L. Friedberg, professeur à la *Woodrow Wilson School* de l'Université de Princeton .

Le modèle de l'*Office of Net Assessment* consiste à financer des contractants externes, mais les financements sont exclusifs et difficiles à obtenir. Les appels d'offre sont publiés et apparaissent sous forme de BAA

(*Broad Agency Announcement*)<sup>4</sup>. Ils définissent des domaines de recherche davantage que des demandes spécifiques, et des champs d'études négligés. Par exemple, en mai 2014 : *Future Naval Warfare – the changing character of military competition on and under the surface of the sea; Proliferated world – heuristic, future security environments marked by varying degrees of nuclear proliferation; Space – space as an area of military competition that is or may be undergoing significant change; Sustaining Current Areas of U.S. Advantage – diagnoses of specific areas of military competition in which the United States has or might plausibly develop a position of considerable competitive advantage ;* ou enfin *History – studies on historical topics of interest to the Department of Defense, with a particular emphasis on military history*<sup>5</sup>.

L'ensemble de la communauté stratégique peut répondre à ces appels d'offre très larges. Au sein du domaine de recherche défini, c'est ensuite à l'expert en question de trouver et de sélectionner son enjeu de prédilection. Une proposition est alors envoyée par courrier postal, et le directeur Andrew Marshall prend la décision finale. L'externalisation peut aussi se faire **hors appel d'offre**, quoique cela soit plus rare – il peut s'agir par exemple d'un individu qui est en contact informel avec l'ONA et son directeur.

Le ou les experts sélectionnés disposent alors d'une période de temps – entre un et cinq ans – pour mener à bien le projet. Il s'agit de papiers de 40 à 60 pages maximum, qui visent

<sup>4</sup> Voir par exemple :

[https://www.fbo.gov/index?s=opportunity&mode=form&tab=core&id=80ef4e170550fa0427033dc767907d8d&\\_cvview=0](https://www.fbo.gov/index?s=opportunity&mode=form&tab=core&id=80ef4e170550fa0427033dc767907d8d&_cvview=0)

<sup>5</sup> Voir :

<http://apply07.grants.gov/apply/opportunities/instructions/oppHQ0034-ONA-09-BAA-0002-cfda12.300-instructions.pdf>

à la qualité davantage que la quantité. Les modalités exactes du contrat sont flexibles et à la discrétion des deux parties. C'est tantôt le chercheur, tantôt l'université du chercheur en question qui établit le contrat avec le Pentagone. La nature de ces travaux peut être **contre-intuitive** : ainsi l'examen exhaustif mené sur le langage corporel (*body language*) du président Vladimir Poutine et des dirigeants des grands pays mondiaux (programme *Body Leads*, financé à hauteur de \$300,000 sur quatre ans, par Brenda Connors (École de guerre de la Navy), Richard Rende (Université de Brown) et Timothy Colton (russologue à l'université de Harvard)).<sup>6</sup>

L'ONA contracte au sein du secteur privé, majoritairement le haut du panier des *think tanks*, chercheurs et des équipes universitaires. S'il s'agit en majorité d'individus, d'équipes restreintes, et de relations informelles, l'ONA peut aussi solliciter de plus **grandes organisations** – à titre d'exemple, l'étude récemment commandée à Booz Allen Hamilton intitulée *The Future of Africa* pour 105 000 dollars<sup>7</sup>. En juin 2007, Booz Allen a reçu un contrat pluriannuel de l'ONA à hauteur de 45 millions de dollars.

Il existe également des **mécanismes de contractualisation plus structurels**. On peut citer le soutien financier important de l'ONA pour le Hudson Institute<sup>8</sup> et le CSBA (*Center for Strategic and Budgetary Assessment*)<sup>9</sup>, un

<sup>6</sup> Source : entretiens à l'ONA, juillet 2014. D'autres programmes de recherche incluent : « The Changing Images of Human Nature », « Biometaphor for The Body Politic » ou « Role of High Power Microwave Weapons In Future Intercontinental Conventional War. »

<sup>7</sup> Voir :

<https://www.fbo.gov/index?s=opportunity&mode=form&id=b67f32765c72b62f2cc4baeddb2599a&tab=core&tabmode=list&=>

<sup>8</sup> Voir : <http://www.hudson.org/about>

<sup>9</sup> Voir : <http://www.csbaonline.org/about/>

*think tank* qui est une émanation d'ONA à l'origine et qui recoit entre 2 et 3 millions de dollars par an. Ces soutiens sont rarement affichés. Par ailleurs, le CSBA est désormais un hybride : s'il maintient des contrats structurels avec le Pentagone, il n'est pas non plus un organisme à but non lucratif.

La méthode de réflexion stratégique que met en œuvre et encourage l'ONA se nomme le **net assessment**. Son objectif est d'identifier les opportunités stratégiques émergentes et les menaces à l'endroit de l'hégémonie américaine. Elle se base notamment pour ce faire sur des *wargames* et des simulations de « futurs alternatifs »<sup>10</sup>. Il s'agit de repérer les opportunités stratégiques, de comparer les forces et les faiblesses entre pays et entre grands ensembles. Cela nécessite un diagnostic permanent et non statique des opportunités et des menaces, puis un jugement en valeur en fonction des avantages et des faiblesses de la puissance américaine, puis l'élaboration de scénarios alternatifs en fonction d'une série de variables. Le rôle prospectif de l'ONA est d'avoir toujours déjà envisagé et pensé au problème et à ses solutions potentielles.

De ce fait, la **manière dont l'ONA nourrit le débat stratégique est elle aussi atypique** au Pentagone. La majorité des rapports sont classifiés, et ne sont pas systématiquement diffusés au sein du ministère, ce qui ne manque pas de créer quelques frictions au sein des autres départements du Pentagone chargés de stratégie. Leur objectif est le conseil au ministre, avec un accès non filtré. Au-delà, les travaux ne sont disséminés qu'au

<sup>10</sup> Notamment le fameux concept de « Air-Sea Battle » dans la guerre contre une puissance chinoise agressive. Voir : [http://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-model-for-a-future-war-fans-tensions-with-china-and-inside-pentagon/2012/08/01/gJQAC6F8PX\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-model-for-a-future-war-fans-tensions-with-china-and-inside-pentagon/2012/08/01/gJQAC6F8PX_story.html)



compte-goutte. Dans un environnement où la forte concurrence des idées peut les rendre inaudibles, l'ONA adopte la démarche inverse. Il peut entrer en « hibernation stratégique » sur certaines thématiques, pour mieux venir confronter la politique du Pentagone à des moments clés, lorsque s'ouvre une fenêtre de tir politique. Il se fait fort alors de disposer d'une solution sur l'étagère.

Par exemple, l'ONA a décidé il y a quelques années de développer une protostratégie du Pentagone pour le combat aéronaval. Lorsque la question des engagements américains dans le Pacifique s'est invitée à l'agenda politique lors du débat sur le « pivot » vers l'Asie, s'est posée la question de savoir quel département au sein du Pentagone y avait travaillé. L'ONA a alors extrait ce travail de l'étagère. À la suite de celui-ci, s'est créé un département de combat aéronaval au sein du *Joint Chiefs* en consultation, avec les Indiens et les Australiens. Ce processus de pensée alternative, ou *contrarian thinking*, reste **contingent**. Son succès dépend nécessairement du contexte politique, et ne marche pas toujours, comme peut en témoigner **l'échec de l'ONA à remettre en cause intellectuellement l'entrée en guerre des États-Unis en Irak**.

En somme, le travail de réflexion stratégique de l'ONA se veut prospectif, fouillé, contre-intuitif, bien doté financièrement, sans objectif immédiat à court terme, avec un accès direct au ministre, délié de l'influence des intérêts industriels, et propre à court-circuiter les canaux administratifs du Pentagone et l'inertie qu'ils charrient. **Pour toutes ces raisons, l'existence de ce département au sein du Pentagone est extrêmement fragile**. Il est décrit par certains comme « un œuf au milieu de l'autoroute du Pentagone ». Le parallèle peut être fait avec le bureau de *Policy Planning* au département

d'État, qui a été intégré au sein de la bureaucratie de son ministère, et qui ne fait désormais plus de stratégie à proprement parler, mobilisé qu'il est par le *policymaking* et les discours. L'ONA a été l'objet au fil des ans de nombreuses tentatives de fermeture ou de réorganisation fonctionnelle pour ramener son influence dans le giron de la bureaucratie du Pentagone. Ces tentatives ont pour l'heure toujours échouées, en grande partie du fait de la personnalité d'Andrew Marshall, son directeur aujourd'hui âgé de 93 ans, qui est une figure majeure du débat stratégique américain depuis plusieurs décennies.

### *Inde : une externalisation peu systématisée*

Le système dans lequel se développe la recherche stratégique indienne **ne repose pas sur une politique de soutien clairement édictée, organisée et assumée comme telle. Les recherches et analyses stratégiques de la part du ministère de la Défense sont produites principalement en interne, voire déléguée à quelques organes extérieurs au ministère mais financés par lui** (ex : IDSA). Il est cependant impossible de quantifier en termes d'activité et en termes financier le volume et le montant de cette délégation ou de cette externalisation de la recherche.

Le fait que le ministère de la Défense pourvoit à son besoin en analyse stratégique par le biais d'organes internes **ne signifie pas qu'il dispose en interne de toutes les analyses dont il aurait besoin, que l'ensemble des champs stratégiques soit couvert, ni même qu'il n'aurait pas besoin de compétences externes**. Pour répondre à un manque d'analyse ou à une sollicitation, il arrive parfois au ministère de déléguer ou d'externaliser des recherches ou des projets (conférences, publications). Mais cela ne se produit que rarement.



Quelques éléments d'explications peuvent être formulés pour expliquer cela :

- Les structures internes fournissent déjà une grande partie des analyses nécessaires.
- L'existence de centres de recherche étroitement liés au ministère (IDSA, CLAWS, etc.) permet de disposer de travaux couvrant un spectre relativement large. Ces centres, en fonction de leur histoire et de leur condition de création, sont souvent organisés de manière à couvrir des champs de recherche conformes aux attentes du ministère de la Défense ou d'organes internes au ministère.
- L'absence de moyens financiers rend difficile une externalisation plus importante de la recherche, voire la mise en place d'une véritable politique de soutien à la recherche stratégique.
- L'expertise individuelle est également sollicitée, sans que cela s'inscrive dans un cadre interinstitutionnel. Cette situation traduit le rôle des relations personnelles entre une administration et des experts, souvent conservées après le passage des ministères au monde de la recherche. Cela crée une perméabilité informelle entre le versant intérieur et le versant extérieur.
- Le dispositif de la recherche stratégique est relativement récent et en cours de formation. L'absence d'organisation véritable et la multiplication des *think tanks* dans ce domaine, avec une publication abondante eu égard à la posture stratégique du pays, sont cependant le signe d'un système en cours de structuration. Il n'y a donc pas aujourd'hui de système stratégique structuré en Inde.

### *Brésil : l'effet des aléas politiques*

La génération politique ayant accédé au pouvoir en 2003 se veut souverainiste et nationaliste. Le souverainisme brésilien répond à des choix qui sont propres à certains courants de pensée locaux – brésiliens comme latino-américains – n'ayant pas de rapport avec les débats européens sur la question. Le souverainisme des dirigeants arrivés au pouvoir après avoir gagné la consultation électorale de 2002 constitue le fil conducteur d'une pensée qui se veut libératrice. Selon cette théorie, le Brésil n'occupe pas la place qui devrait être la sienne, compte tenu de ses potentialités et de sa réalité économique, spatiale et démographique, sur la scène internationale. Cette politique étrangère affirmative et émancipatrice porte dans la terminologie brésilienne le nom de **PEI** ou **Politique extérieure indépendante** (*Política Externa Independente*).

La PEI a été inventée dans les années 1960 par des économistes - dont Celso Furtado -, qui entendaient donner au Brésil les moyens de quitter la périphérie du monde et d'élargir le périmètre de ses décisions autonomes. Deux présidents de la République ont repris le corpus de la PEI à leur compte, de 1961 à 1964, mais n'ont pu la mettre en application dans la durée, les forces armées les ayant brutalement écartés du pouvoir. La PEI n'a pas pour autant disparu. Elle est même sur la fin de la dictature militaire, à partir de 1974, réapparue, sous d'autres dénominations : « le pragmatisme responsable » par exemple, qui prônait une certaine autonomie vis-à-vis des États-Unis.

Le retour de la démocratie en 1985 a été marqué par l'accession aux responsabilités d'une génération qui a accompagné la fin de la guerre froide, en partageant les idées et projets du vainqueur, les États-Unis. Ce choix

ne relevait pas d'une imposition étrangère. La diplomatie brésilienne et sa pensée stratégique se sont construites dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et la majeure partie du XX<sup>e</sup> sur un choix stratégique : l'alliance ou le partenariat avec les États-Unis. Cette politique, selon son premier grand théoricien, le baron de Rio Branco, ministre des Affaires étrangères de la première décennie du siècle passé, était de nature à équilibrer le sentiment d'encerclement supposé, mais ressenti de façon réelle, exercé à ses frontières par les voisins hispanophones. Cette politique de rapprochement avec les États-Unis a effectivement permis au Brésil des gains territoriaux, sans conflit, avec la quasi-totalité de ses voisins. De 1985 à 2003, les dirigeants brésiliens de la seconde république, celle de la démocratie rétablie, ont actualisé aux couleurs de la mondialisation et de l'ouverture des marchés cette pensée stratégique héritée de leur histoire.

La PEI, pendant ces années-là, a été préservée et actualisée par le Parti des travailleurs (PT) et sa fondation, Perseu Abramo. Des séminaires et des ouvrages ont été publiés s'inscrivant dans ce courant de pensée. Samuel Guimaraes Pinheiro, haut fonctionnaire du ministère des Affaires étrangères, en a repris et actualisé les principes, dans son ouvrage de référence, *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*.

Le PT et son candidat Ignacio Lula da Silva étaient convaincus que la PEI allait rapidement offrir des espaces d'autonomie internationale au Brésil. Ils considéraient en effet que le Brésil de 2002 n'était plus « un pays d'avenir », mais un pays émergent, et même émergé. La surface économique acquise par le Brésil, sa stabilité financière comme institutionnelle, pouvaient être, selon

eux, mises au service de cette politique, avec des perspectives réelles de concrétisation. Avec la victoire du PT, la PEI ainsi réactualisée est devenue le cadre stratégique de l'action gouvernementale brésilienne extérieure à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003. Il fallait en décliner les éléments, ce qui a été fait au fil des ans, non sans contestations. Pour des raisons tenant à l'histoire récente du pays, la nécessité d'affirmer la suprématie et la légitimité des autorités élues, la construction concrète de cette pensée stratégique a été placée sous la responsabilité d'institutions civiles contrôlées par la présidence. Et ce d'autant plus que la PEI ne faisait pas et ne fait toujours pas consensus. Un certain nombre de chefs de l'opposition, leurs partis respectifs et des groupes représentant des milieux privés en contestent, en effet, le bien fondé et considèrent que les intérêts bien compris du Brésil devraient le conduire à recomposer une alliance privilégiée avec les États-Unis et les Occidentaux.

### *Russie : bientôt un soutien aux centres de recherche externes*

En mai 2014, une initiative visant à développer, centraliser et faire financer les études stratégiques via la création d'un fond annuel minimal de 150 millions de roubles, soit 3,1 millions d'euros, (le montant optimal étant chiffré à 300 millions de roubles), par la puissance publique s'est faite jour<sup>11</sup>, cela notamment afin qu'on ne puisse plus reprocher à des instituts de recherche privés de bénéficier de financements étrangers, et donc de tomber sous le coup de la loi les qualifiant « d'agents étrangers ».

Cette proposition émane de Vladimir Orlov, directeur du **PIR-Center**, un *think-tank* privé spécialisé dans les questions de défense

<sup>11</sup> Voir <http://www.kommersant.ru/doc/2465288>

(nucléaire, entre autres). Celui-ci, arguant des évolutions rapides du paradigme international (crise ukrainienne, annexion de la Crimée...) souligne dans un document adressé au ministère russe des Affaires étrangères que les fonds publics redistribués par les quatre institutions étatiques permettent de payer les salaires des chercheurs et d'organiser quelques conférences mais qu'ils sont très insuffisants pour permettre aux différents *think tanks* russes d'assurer le financement d'études de longue durée. Si ces derniers recevaient une aide financière suffisante, ils pourraient, souligne-il, intervenir beaucoup plus efficacement en appui de la diplomatie russe en contexte de crise, soutenant notamment la politique de communication du ministère des Affaires étrangères, par leurs propres interventions complémentaires.

Le fonds commun, serait destiné en priorité aux instituts qui ne reçoivent pas ou peu de financements publics mais qui ont dans le passé déjà coopéré avec les autorités étatiques et démontré la qualité de leurs travaux. En fonction de la notoriété et de l'expérience des instituts concernés, les fonds alloués seraient accordés pour des périodes variant de un à deux, voire trois ans. L'objectif, insiste Vladimir Orlov, ne serait pas de fixer aux *think tanks* les sujets d'études auxquels ils doivent se consacrer mais de les assister, les instituts qui se signaleraient par la médiocrité des travaux rendus ne voyant pas leurs fonds renouvelés.

Le montant de 150 millions de roubles annuels (près de **3,1 millions d'euros**), précise Vladimir Orlov, est loin d'être exagéré dans la mesure où, souligne-t-il, les fonds alloués en 2013 par l'administration présidentielle aux organisations travaillant dans la sphère de la protection des droits et des libertés des citoyens atteignent les 250

millions de roubles et que, pour 2013, ce sont plus de 2,5 milliards de roubles qui ont été assignés à des projets sociétaux de ce type.

Par ailleurs, la problématique du financement par des fonds étrangers, et donc de l'influence étrangère à Moscou, pourrait être résolue en faisant en sorte que 50% des fonds nécessaires aux projets d'études des *think tanks* russes soient d'origine russe. Cela permettrait de ne pas écarter les financements d'origine indienne, chinoise ou brésilienne, qui sont essentiels aux instituts de recherche russes. Une telle option, toujours selon Vladimir Orlov, permettrait à la diplomatie russe de démontrer qu'elle ne conçoit pas ses actions en cercle fermé mais qu'elle reste également ouverte aux influences étrangères.

Vladimir Orlov, à cette fin, aurait fait jouer ses liens privilégiés avec Sergueï Riabkov, le vice-ministre des Affaires étrangères. Ce projet est actuellement discuté et serait soutenu par Sergueï Lavrov, le ministre des Affaires étrangères, et considéré d'un œil favorable par Sergueï Choïgou, le ministre de la Défense. Sa mise en œuvre est de nature à modifier le paysage de la recherche stratégique russe mais il y a deux écueils de taille. D'une part, le financement : le ministère des Affaires étrangères n'a pas de ligne budgétaire pour ce projet. En second lieu, les questions d'ego : le patron du PIR, qui se targue d'avoir la « protection » du FSB grâce à la présence de généraux à la retraite au sein de son *board*, est un personnage clivant ayant beaucoup d'ennemis sur la place de Moscou.

## CONCLUSIONS

En définitive, il n'y a **pas de modèle idéal**. Le modèle de recherche stratégique ressemble à une recette de cuisine où l'on définit la répartition des ingrédients en fonction du résultat que l'on veut obtenir. Les systèmes stratégiques nationaux sont **un reflet de la posture stratégique du pays en question et du rôle qu'il souhaite incarner sur la scène internationale**. Ces systèmes stratégiques reposent sur ses spécificités culturelles propres qui rendent difficile leur transposition *stricto sensu* d'un environnement national à l'autre.

Ainsi, **l'Allemagne** a fait le choix de la recherche indépendante et finance ce choix sans compter. Les Britanniques, au contraire, ont choisi un modèle libéral et n'ont pas peur des risques de l'influence des lobbys du fait des financements privés. Le financement privé n'est pas considéré comme un risque ou une honte mais une fierté. Lorsqu'en Allemagne on refuse d'accepter les financements privés, au **Royaume-Uni** les *think tanks* annoncent bruyamment le nom des entreprises qui ont financé leur colloque ou leur programme de recherche.

Aux **États-Unis**, l'argent à disposition de la recherche stratégique est tellement abondant qu'il permet de cumuler tous les modèles à la fois : au fond, il ne leur est pas nécessaire de faire des choix. En **Inde**, le système de recherche stratégique s'est développé concomitamment à l'affirmation de la posture stratégique du pays à l'extérieur mais reste aujourd'hui relativement éclaté.

Le **Brésil** est dans une situation trop embryonnaire pour pouvoir qualifier son modèle de recherche stratégique aujourd'hui. Mais la démarche brésilienne qui consiste à

développer une recherche stratégique est similaire aux phénomènes que l'on observe dans l'industrie de défense : c'est un reflet de l'affirmation de la souveraineté sur la scène internationale, choix que le Brésil n'a fait que récemment.

En **Russie**, l'on cherche enfin à sortir du système soviétique centralisé, en finançant une communauté stratégique extérieure au ministère de la Défense. Les Russes ont probablement compris que la capacité d'influence de leur communauté stratégique était proche de zéro et qu'il leur fallait d'urgence développer celle-ci.

Quant à la **France**, elle doit tenir compte de ses propres spécificités pour définir son modèle. En premier lieu, ici comme ailleurs, elle doit **définir son niveau d'ambition** comme le font les autres Etats. Elle doit arbitrer entre une recherche stratégique « aide à la décision » et une recherche stratégique « influence », sachant que la balance est aujourd'hui l'inverse de celle choisie en Allemagne. Elle doit prendre en compte le fait que la **capacité d'influence** de la recherche stratégique française est aujourd'hui insuffisante et qu'il n'y existe pas de tradition bien ancrée de **financements privés** qui présenteraient suffisamment de garantie quant à l'indépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds et qui pourrait constituer un palliatif à la baisse des financements publics. ■

## ÉTATS ET STRATÉGIE : PRODUIRE, SOUTENIR ET DIFFUSER LA PENSÉE STRATÉGIQUE AUJOURD'HUI

PAR OLIVIER DE FRANCE / DIRECTEUR DE RECHERCHE A L'IRIS

*Note réalisée avec le soutien de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie du ministère de la Défense.*

LES NOTES DE L'IRIS / JANVIER 2015

© IRIS

Tous droits réservés

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATEGIQUES

2 bis rue Mercoeur

75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60

F. + 33 (0) 1 53 27 60 70

[contact@iris-france.org](mailto:contact@iris-france.org)

[www.iris-france.org](http://www.iris-france.org)