

NOTE 8

Note n° /FRS/OBSUSA
du 7 décembre 2020

Marché n° 2018 1050 118 198

EJ court 180 005 17 10

notifié le 18 octobre 2018

réunion de lancement : 14 novembre 2018

Bon de commande SPAC n° 7 du 22 octobre 2020

Référence CHORUS : 14 05 194 22 6

Analyse organique du Département de la défense

NICOLE VILBOUX – PHILIPPE GROS

FONDATION
pour la RECHERCHE
STRATÉGIQUE

SOMMAIRE

ANALYSE ORGANIQUE DU DEPARTEMENT DE LA DEFENSE	3
INTRODUCTION	3
1. UNE ORGANISATION COMPLEXE ET EVOLUTIVE	3
1.1. Les responsabilités de direction et de contrôle : le Secrétaire à la défense...	4
1.2. Les responsabilités de conseil et de coordination militaires : le Joint Chiefs of Staff.....	5
1.3. Les responsabilités de génération et de préparation des forces : les Départements militaires.....	6
1.4. Les responsabilités de commandement opérationnel : les Combatant commands	7
1.5. Les Agences de défense en appui et soutien.....	8
2. LA DIRECTION CENTRALE DE LA POLITIQUE DE DEFENSE : ORGANISATION DE L'OSD	8
2.1. Les responsabilités d'orientation politique – USD Policy	11
2.2. Les responsabilités de développement capacitaire.....	13
2.3. La direction des activités de renseignement militaire	16
CONCLUSION.....	17
ANNEXE 1 ORGANISATION DES DEPARTEMENTS MILITAIRES	19
ANNEXE 2 L'ORGANISATION DES COMPETENCES DES ARMEES EN MATIERE D'ACQUISITION	22
ANNEXE 3 LES COMMANDEMENTS OPERATIONNELS EN 2020.....	24
ANNEXE 4 LES PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT CAPACITAIRE DU DOD.....	25
ANNEXE 5 ORGANIGRAMME DE L'USD A&S	26
ANNEXE 6 DEUX REFORMES MAJEURES DU DOD.....	27
REFERENCES	28

Analyse organique du Département de la défense

Introduction

Né d'une exigence d'amélioration de la coordination et de l'efficacité opérationnelle des forces armées, le Département de la défense (DoD) s'est constitué entre 1947 et 1949ⁱ à partir de deux entités historiques, le Département de la guerre (encadrant l'US Army) et le Département naval (encadrant l'US Navy et le Marine Corps). Devenu le ministère le plus important du gouvernement fédéral, en termes de budget et d'effectifs, le DoD a connu de nombreuses évolutions depuis les années 1950, à la fois pour s'adapter aux changements des besoins de sécurité et pour répondre aux exigences de rationalisation des activités d'une bureaucratie de plus en plus complexe.

Cette note vise à présenter de manière synthétique l'organisation actuelle des compétences des principaux organismes constituant le DoD. Après avoir rappelé l'articulation des responsabilités entre les composantes majeures, elle se focalise sur les bureaux rattachés au Secrétaire à la Défense, dont le rôle est déterminant dans la définition de la politique.

1. Une organisation complexe et évolutive

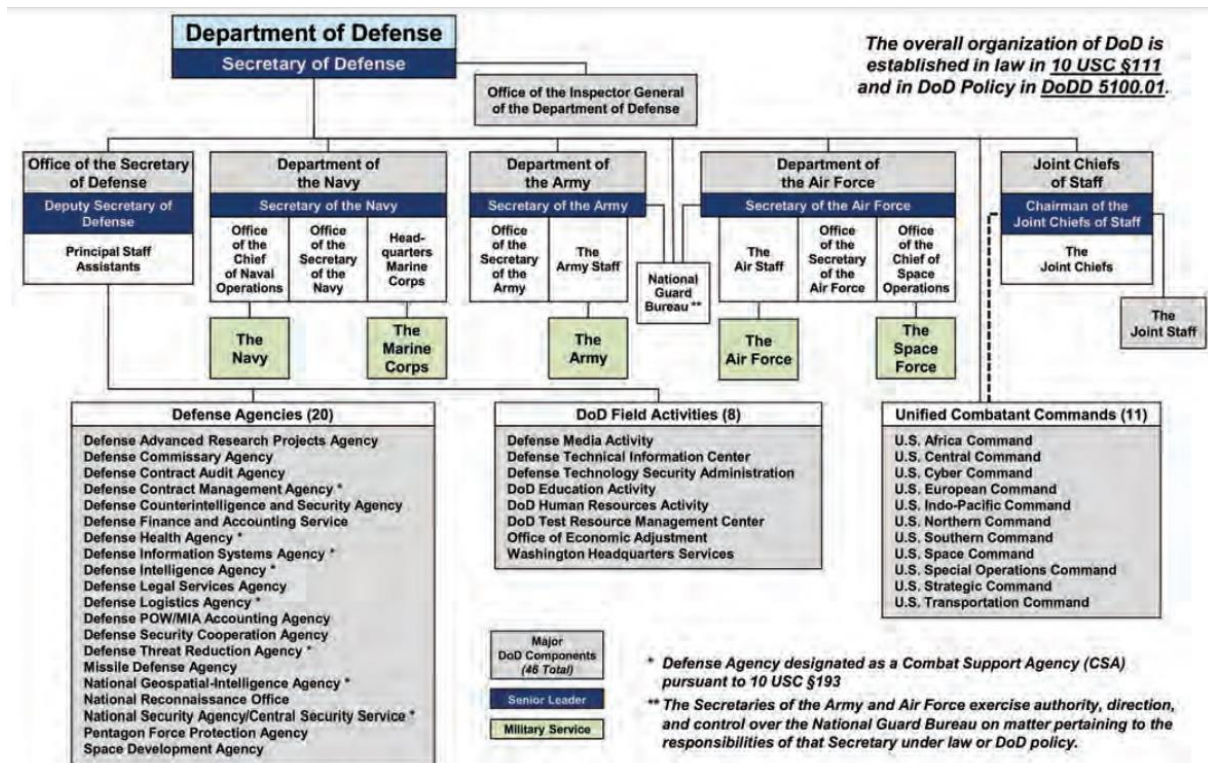
La configuration actuelle du DoD (organigramme page suivante) fait apparaître 46 « composantes », que l'on peut regrouper en 5 types d'entités :

- Les bureaux rattachés au Secrétaire à la Défense, en particulier l'*Office of the Secretary of Defense* (OSD) ;
- Les 3 Départements militaires, qui englobent 5 Forces armées (*Branch* ou *Service*), depuis la création en 2019 de la *Space Force* aux côtés de de l'*Air Force*, de l'*Army*, de la *Navy* et du *Marine Corps* ;
- Le *Joint Chiefs of Staff* (JCS), organisation de coordination regroupant les Chefs d'état-major des *Services*, sous l'autorité d'un président (*Chairman of the JCS, CJCS*) appuyé sur un état-major interarmées (*Joint Staff*) ;
- Les commandements militaires unifiés (*Combatant commands, CCMD*), qui sont 11 depuis la création de l'*US Space Command* en 2019 ;

ⁱ Le *National Security Act* de 1947 créé un *National Military Establishment* (NME), regroupant les trois Départements militaires. Il est remplacé en 1949 par le Département de la Défense.

- ➔ Les 20 Agences de défense, auxquelles il faut ajouter 8 organismes (*Field activities*), chargés d'assurer des activités de soutien transverses aux forces armées dans un domaine spécifique. La dernière Agence constituée est la *Space Development Agency*, établie en mars 2019.

ORGANISATION GENERALE DU DoD



Depuis 1947, cet ensemble est placé sous le contrôle d'un **Secrétaire à la Défense** (SecDef) afin d'assurer une direction civile unifiée, d'abord sur les Départements et organismes militaires qui préexistaient au DoD, puis sur les composantes qui s'y sont ajoutées.

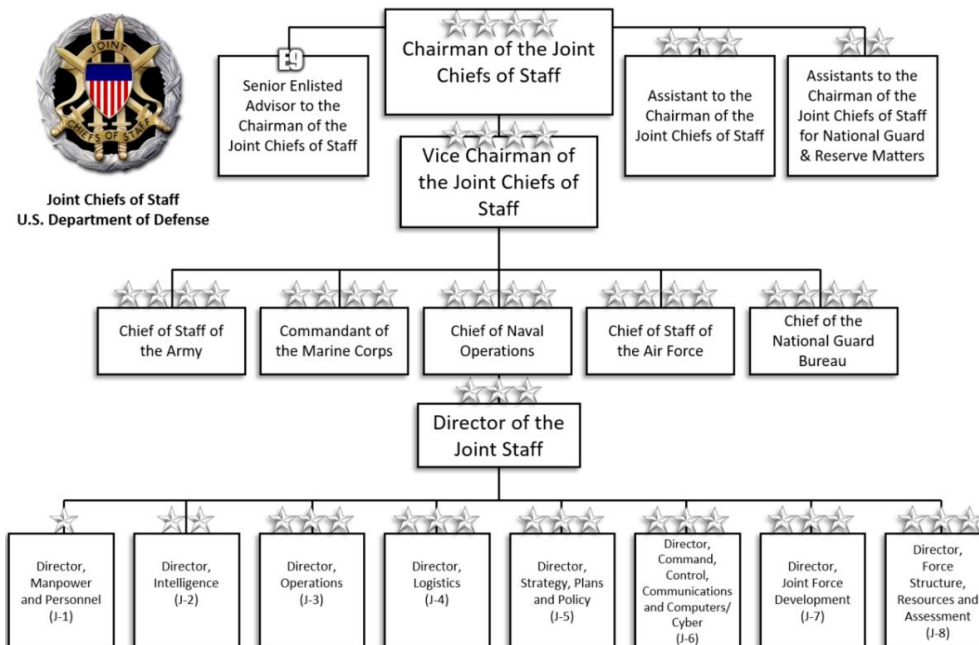
1.1. Les responsabilités de direction et de contrôle : le Secrétaire à la défense

Principal conseiller présidentiel pour les affaires de défense, le SecDef dirige et contrôle les activités du DoD. En s'appuyant sur un Secrétaire adjoint (*Deputy Secretary of Defense*) et sur les différents Bureaux de l'OSD, il exerce des fonctions de direction stratégique, de planification, de programmation budgétaire et d'évaluation. Le SecDef est également le principal assistant du Président dans l'exercice de ses responsabilités de « *Commander-in-Chief* » des forces américaines. À ce titre, si ses responsabilités dans la conduite des opérations ne sont pas intrinsèquement précisées par la loi, elles peuvent être assimilées à celles de **contrôle politique et de direction stratégique de l'engagement**, au nom du Président.

1.2. Les responsabilités de conseil et de coordination militaires : le Joint Chiefs of Staff

Le Secrétaire à la défense est assisté dans ses missions par un organe de conseil militaire, le **Joint Chiefs of Staff**. Institué en 1947 pour favoriser la coopération interarmées entre des *Services* indépendants, le JCS a fait l'objet de plusieurs réformes de 1953 à 1986, révisant la composition du Comité et ses attributions. Le JCS est aujourd'hui un organisme complexe, composé :

- ➔ Du comité réunissant les Chefs d'état-major des *Services*ⁱⁱ et le Directeur du Bureau de la Garde nationale, sous la présidence du *Chairman* et du *Vice-Chairman* ;
- ➔ Du bureau du CJCS ;
- ➔ Et de l'état-major interarmées, placé depuis 1986 sous l'autorité exclusive du CJCS.



Alors que le Comité assurait collectivement une fonction de conseil militaire au profit du Sec-Def et de la présidence, ce rôle est dévolu depuis la réforme de 1986 (*Goldwater-Nichols Act*, voir annexe 6) au *Chairman of the JCS*. Celui-ci est désormais le principal conseiller militaire du SecDef et du Président ; au travers du *Joint Strategic Planning System* et en s'appuyant sur l'état-major interarmées (*Joint Staff*), il assure la direction stratégique des armées américaines en supervisant et en évaluant sur le long terme les activités de planification des commandements opérationnels, en évaluant la préparation opérationnelle des forces, en dirigeant le développement interarmées de la force et la détermination interarmées de ses besoins capacitaires. Le CJCS a aussi été désigné « *Global Integrator* » des forces américaines, guidant la

ⁱⁱ Créé de manière *ad hoc* en février 1942 et institutionnalisé en 1947, le JCS se compose des Chefs de tous les *Services* depuis 1952 (intégration du Commandant du *Marine Corps*). Le *Chief of Space Operations* l'a rejoint en janvier 2020. Le Chef du Bureau de la Garde Nationale en est également membre depuis 2012.

coordination entre les Commandements opérationnels et les *Service*¹. Néanmoins, **à la différence du CEMA français, le CJCS n'exerce aucune autorité de commandement opérationnel**, pas plus que les Chefs d'état-major des *Services*.

Constitué de personnels militaires et civils (pour un effectif maximal de 2.500 personnes, dont 1.500 militaires d'active)², le *Joint Staff* est organisé sur le modèle des états-majors d'armées, pour assister le CJCS dans ses missions. Mais il lui est explicitement prohibé d'agir « comme un état-major général » (« *an overall Armed Forces General Staff* ») et il ne dispose donc d'aucune autorité exécutive.

1.3. Les responsabilités de génération et de préparation des forces : les Départements militaires

La création du DoD s'est effectuée en respectant,

- ➔ D'une part le principe d'autonomie des Départements militaires, même s'ils sont désormais subordonnés au SecDef et que leur rôle s'est réduit parallèlement à la montée en puissance des prérogatives de l'OSD ;
- ➔ Et d'autre part le principe du contrôle civil sur les armées, incarné par un Secrétaire dans chaque Département, nommé par le Président et confirmé par le Sénat.

Chaque Département assume les missions de **préparation des forces**ⁱⁱⁱ de façon séparée, en s'inscrivant dans les directives données par le SecDef et l'OSD. Bien que l'organisation de l'administration et des composantes de forces varie selon les Départements (voir annexe 1), elle présente des éléments communs.

Chaque Secrétaire dispose d'une administration (« *executive headquarters* ») composée de différents *Assistant Secretaries*^{iv} et de plusieurs bureaux fonctionnels. Ces organismes assurent plus particulièrement les fonctions programmatiques (budget et politique d'acquisition, voir annexe 2), réglementaires et législatives. Elles travaillent en étroite coopération avec l'état-major militaire du *Service*, sous l'autorité exécutive d'un Chef d'état-major^v, qui est également responsable du développement doctrinal, de la formation et l'entraînement, de la mobilisation et du soutien des forces, ainsi que de la coordination des activités des différents établissements et commandements organiques du Département.

A noter :

- ➔ Les Départements qui englobent deux *Services* (Navy et Air Force) comprennent donc deux états-majors militaires distincts.

ⁱⁱⁱ Légalement définies par l'US Code, Title 10, Subtitles B, C, D, ces fonctions sont détaillées par la Directive 5100.01 du DoD.

^{iv} Chaque Département compte un *Under Secretary* et plusieurs *Assistant Secretaries*, qui sont tous des personnels civils nommés par le Président et confirmés par le Sénat.

^v Lequel porte le titre de *Chief of Staff* dans l'Army et l'Air Force ; de *Chief of Naval Operations* dans la Navy ; de Commandant pour le Marine Corps et de *Chief of Space Operations* pour la Space Force.

- ➔ En temps de guerre, sur ordre du Président, l'*US Coast Guard* est en outre placé sous l'autorité du Département naval, alors qu'il est relèvé en temps normal du *Department of Homeland Security* (Section 3, Title 14, U.S. Code).
- ➔ L'état-major de l'*US Space Force* constitué fin 2019, n'a pas encore achevé la mise en place de ses structures.

1.4. Les responsabilités de commandement opérationnel : les *Combatant commands*

Depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, les forces préparées par les *Services* sont réparties et organisées pour emploi en composantes d'armée, placées sous le commandement opérationnel d'états-majors interarmées (***Combatant Commands***, CCMD) établis de manière permanente. Directement subordonnés au SecDef, ce sont les Commandements militaires unifiés qui sont responsables de l'organisation des forces qui leur sont assignées^{vi} et de leur emploi, afin d'accomplir leurs missions, dans une zone géographique ou un domaine particulier.

Le nombre et les responsabilités des CCMD sont définis par l'*Unified Command Plan* (UCP), révisé tous les deux ans. Une partie d'entre eux correspond à un théâtre d'engagement géographiquement délimité ; depuis la création de l'*US Space Command* (SPACECOM) en 2020, ils sont sept (voir carte en annexe 3). Quatre autres commandements, autrefois nommés « *specified* » puis « fonctionnels »³, assurent des missions dans un domaine transverse :

- ➔ *U.S. Transportation Command*, pour la mobilité stratégique ;
- ➔ *U.S. Special Operations Command*, créé en 1987 ;
- ➔ *U.S. Strategic Command*, établi en 1992, réorganisé en 2002 (intégration du *Space Command*) puis de nouveau en 2019 (dissociation du *Space Command*) ;
- ➔ *U.S. Cyber Command*, créé en 2010 en tant commandement subordonné à l'US STRATCOM, devenu un CCMD à part entière en 2018.

L'organisation de chaque Commandement est laissée à l'appréciation du *Combatant commander*, mais on y trouve de manière générique⁴ :

- ➔ Un état-major de commandement,
- ➔ Des commandements de composantes unifiées (« *sub-unified commands* ») ;
- ➔ Des commandements de composante de forces (*Service component commands*) ;
- ➔ Des groupements de forces interarmées (*Joint Task Forces*), permanents ou *ad hoc*.

L'état-major du *Combatant command* participe au processus de définition des besoins capacitaires (JCIDS) sous la direction du Vice-Chairman, mais n'est pas directement impliqué dans l'élaboration du budget. Toutefois, l'US SOCOM et l'US CYBERCOM disposent de compétences étendues (similaires à celles d'un Département) en matière budgétaire, d'organisation, entraînement et équipement des forces relevant de leur domaine.

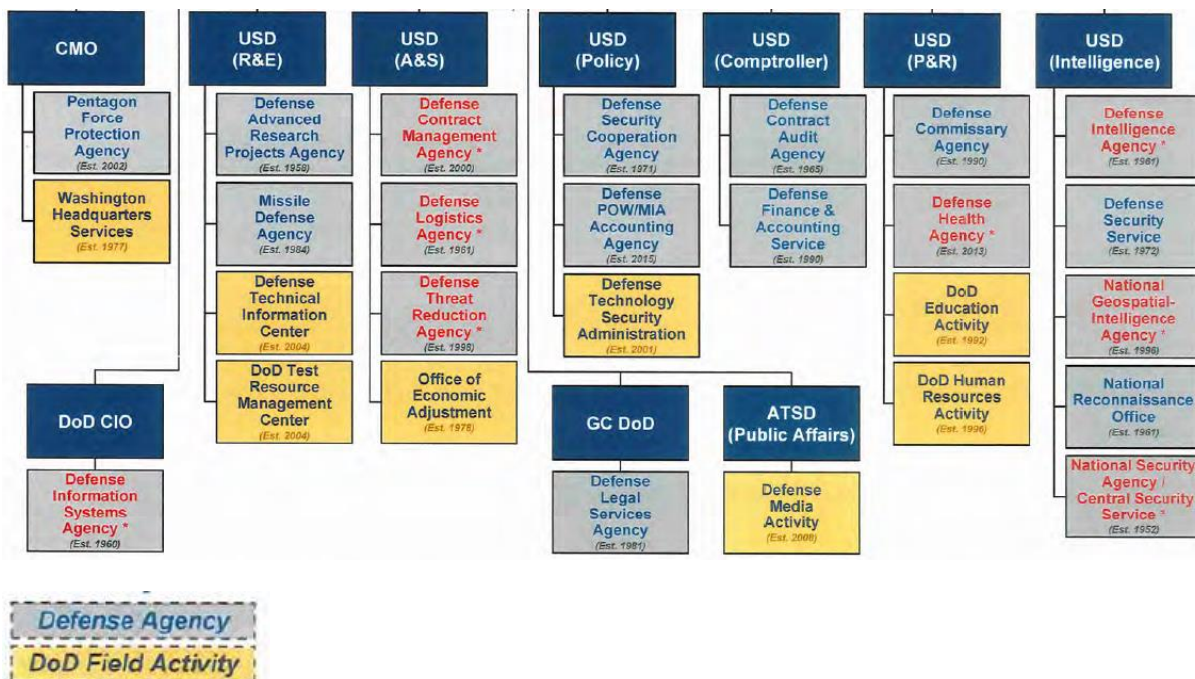
^{vi} Ainsi que l'emploi des forces dont le contrôle opérationnel leur a été délégué.

1.5. Les Agences de défense en appui et soutien

Finalement, les Agences de défense (*defense agencies*) sont des organisations autonomes mais opérant sous l'autorité et le contrôle du Secrétaire à la défense, par l'intermédiaire d'un Bureau de l'OSD (en bleu dans le schéma ci-dessous). Généralement dirigée par un officier supérieur assisté d'un adjoint civil, elles emploient des personnels civils et militaires. Toutes ces agences ont des responsabilités budgétaires.

Huit d'entre elles sont désignées *Combat support agency* (CSA), signifiant qu'une partie de leur mission consiste à « appuyer les forces engagées dans la planification ou la conduite d'opérations militaires » destinées à faire face à des menaces contre les Etats-Unis⁵ (agences indiquées en rouge dans le schéma ci-dessous).

LES AGENCES DE DEFENSE



2. La direction centrale de la politique de défense : organisation de l'OSD

Lors de la création du poste de Secrétaire à la défense en 1947, il bénéficiait d'une équipe administrative limitée à trois postes d'*Assistant*. Les effectifs se sont étoffés à partir des années 1950 et, après de multiples réorganisations, l'administration centrale du DoD comprend aujourd'hui une quarantaine de divisions, organisées sur plusieurs niveaux hiérarchiques. La plupart relève de l'*Office of the Secretary of Defense*, principal instrument d'élaboration et de conduite de la politique de défense, placé sous la direction administrative du *Deputy Secretary of Defense*⁶.

Placé hors de l'OSD, le Bureau de l'*Inspector General of the Department of Defense*, est chargé de mener et superviser de manière indépendante et objective des travaux d'audit, d'évaluation et d'enquête sur les activités et programmes du DoD, afin d'en vérifier la légalité et l'efficacité.

Le SecDef est assisté dans ses missions par des Bureaux dont les directeurs (qui peuvent avoir différents titres) sont nécessairement des personnels civils nommés par le Président et confirmés par le Sénat. Cela garantit l'application du principe fondamental de contrôle civil à tous les échelons de direction, mais donne aussi un caractère politique évident à l'administration, qui est constituée pour mettre en œuvre les orientations du Président en place. L'OSD comporte néanmoins de nombreux postes subalternes non soumis au « *spoils system* », ainsi qu'un nombre important de militaires d'active ou de réserve^{vii}. Au sein de l'OSD, comme dans les Départements militaires, si l'autorité décisionnaire appartient aux civils, il existe donc une coopération étroite entre personnels avec et sans uniforme.

Néanmoins, l'organisation du DoD pour concevoir et exécuter la stratégie capacitaire, favorise les conflits de compétence entre les multiples acteurs qui en sont parties prenantes, tout particulièrement sur des questions transverses dont le traitement est revendiqué par différentes entités à juste titre au regard des prérogatives qui leur sont attribuées. Il en est typiquement ainsi du développement des architectures de systèmes d'information. En la matière, les délimitations de compétence entre les *Services*, l'OSD et le *Joint Staff* sont parfois floues, contournées dans les faits par des exigences de « coordination » qui suscitent de multiples controverses. Il est en ainsi actuellement, par exemple, de l'élaboration de la nouvelle architecture de commandement et de contrôle, la *Joint All Domain C2 (JADC2)*⁷, entre l'USD R&E et les *Services*, au premier chef l'USAF, ou encore de l'architecture des capacités spatiales futures.

Sous la présidence Trump, certains observateurs ont pu s'inquiéter de deux phénomènes concomitants, dégradant le fonctionnement normal de l'OSD :

- ➔ D'une part une remise en cause du contrôle civil liée, soit à la nomination de militaires à la retraite à des postes de décision (à commencer par le Secrétaire à la défense James Mattis) ; soit à l'absence de titulaire nommé à la direction de Bureaux importants, laissant *de facto* une part d'initiative accrue aux militaires, à savoir principalement au *Joint Staff* ;
- ➔ D'autre part, en particulier en fin de mandat, une politisation effrénée de l'OSD, caractérisée par la nomination de personnalités choisies pour leur loyauté au Président, alors que de nombreux postes sont déjà occupés « par intérim », échappant ainsi au contrôle du Congrès.

Dans l'organisation de l'OSD, certains Bureaux sont directement subordonnés au SecDef ; cela concerne actuellement :

- ➔ Le bureau du **Chief Management Officer** du DoD, établi en 2018 à l'initiative du Congrès dans une optique d'amélioration de l'efficacité des activités de toutes les composantes du Département. Il détermine des critères de performance dans la gestion et la réalisation des missions de chaque entité et en évalue la mise en œuvre. Après deux ans de fonctionnement à peine, les Commissions de défense ont décidé de revenir sur

^{vii} En 2019, l'OSD comprenait près de 2.500 « employés gouvernementaux », dont environ 1.960 civils et 500 militaires. Il faut y ajouter plus de 3.600 contractuels.

leur décision, en supprimant le poste dans la NDAA pour 2021, ce qui suscite de nombreuses critiques ;

- ➔ Le bureau du **Chief Information Officer**, le directeur des systèmes d'information, responsable de l'ensemble des aspects relatifs à « l'entreprise informationnelle » du DoD (systèmes d'information et de communications, données, cybersécurité, etc.) dont il fixe les normes et supervise le développement, le déploiement et le maintien des architectures et programmes divers, orientant en cela les CIO de chaque *Service* ;
- ➔ Les six bureaux des **Under Secretaries of Defense** (USD), établis par la loi^{viii} pour prendre en charge un domaine large de la politique de défense :
 - ▶ USD for Research and Engineering, créé en 1977, remplacé en 1987 par un USD for Acquisition, Technology and Logistics et rétabli en 2018 ;
 - ▶ USD for Policy, créé en 1977 ;
 - ▶ USD for Acquisition and Sustainment, créé en 1986 ;
 - ▶ USD for Personnel and Readiness, créé en 1994 ;
 - ▶ USD / Comptroller, établi en 1995^{ix} ;
 - ▶ USD for Intelligence and Security, institué en 2003 (sous l'appellation USD for Intelligence) et redésigné sous sa forme actuelle par la NDAA de 2020.
- ➔ Les 3 bureaux spécifiques suivants :
 - ▶ **Director of Cost Assessment and Program Evaluation (CAPE)**, qui remplace depuis 2009 l'*Office of Program Analysis & Evaluation*, est chargé de l'analyse des coûts des programmes d'équipement et plus particulièrement d'orienter l'élaboration des plans d'équipement à moyen terme (*Future Years Defense Program*, FYDP) ;
 - ▶ **Director of Operational Test and Evaluation (OT&E)**, qui régit et supervise l'évaluation opérationnelle de l'ensemble des systèmes d'arme (au sens large) à la fin de leur développement ou lors de leur modernisation ;
 - ▶ **General Counsel of the Department of Defense**, qui est l'un des trois postes originaux de l'OSD, en charge de toutes les questions juridiques relatives au fonctionnement du DoD et à l'emploi des forces.

Parmi les nombreux autres organismes subordonnés aux précédents, les principaux sont les Bureaux des **Assistant Secretaries of Defense** (ASD). Ces derniers sont nommés par le Président et confirmés par le Sénat, mais à la différence des USD, ils ne détiennent pas d'autorité exécutive par délégation du SecDef.

Trois postes d'ASD sont prescrits par la loi, qui définit leur domaine de compétences (Title 10, Section 138) :

^{viii} La création, la suppression ou la révision des compétences d'un poste d'USD est décidée par une *National Defense Authorization Act* (NDAA).

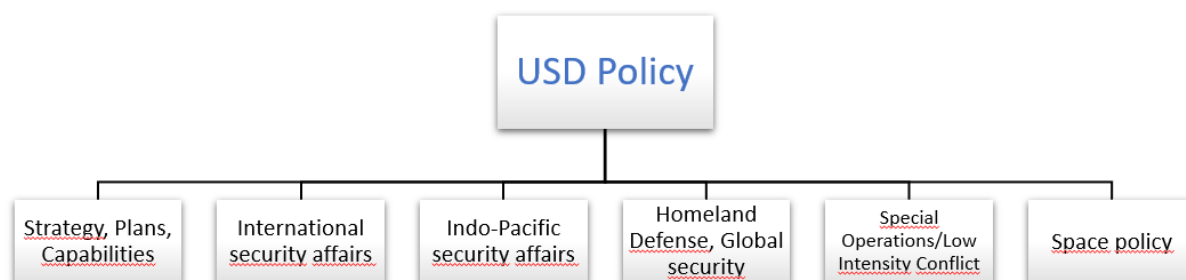
^{ix} Il s'agissait auparavant d'un poste d'*Assistant Secretary*.

- ➔ L'ASD for **Legislative Affairs**, qui est l'un des plus anciens postes d'Assistant au sein du DoD et assure les relations avec le Congrès ;
- ➔ L'ASD for **Special Operations and Low Intensity Conflict** (ASD SO/LIC), établi en 1988. Ce poste a toutefois été élevé en novembre 2020 au niveau hiérarchique d'un USD (directement subordonné au SecDef)^x, en application des dispositions de la NDAA pour 2017 (Section 922)⁸. Cela devrait favoriser une meilleure prise en compte des questions relatives aux Forces spéciales, notamment en termes de budget et de programmes, puisque l'ASD SO/LIC supervise désormais la politique relative à leur organisation, équipement et entraînement.
- ➔ L'ASD for **Space Policy**, établi fin octobre 2020 sur la base des dispositions de la NDAA pour 2020.

Les 10 autres postes autorisés par le législateur⁹ sont établis et organisés à la discrétion du SecDef. Il en existe 9 actuellement.

2.1. Les responsabilités d'orientation politique – USD Policy

Le Bureau de l'USD for Policy recouvre une large gamme de compétences réparties entre 6 postes d'ASD, organisés de manière thématique ou géographique. Il supervise en outre les activités du *Defense Policy Board*^{xi} et de trois Agences de défense.



Quatre ASD sont chargés d'assister l'USD-P dans l'élaboration de **politiques relatives à des domaines particuliers**, qui recouvrent généralement différents enjeux, traités par des subdivisions dirigées par des *Deputies Assistant Secretary* (DASD). Leurs principales compétences sont présentées dans le tableau ci-dessous.

^x Bien qu'il conserve l'appellation ASD, il fait désormais partie des *Principal Staff Assistants*, rendant compte directement au SecDef et son Bureau sort du cadre de l'USD for Policy. Memorandum du Secrétaire à la défense du 18 novembre 2020 : « Organizational Role of the Assistant Secretary of Defense for Special Operations and Low Intensity Conflict ». <https://media.defense.gov/2020/Dec/15/2002552466/-1/-1/0/ORGANIZATIONAL-ROLE-OF-ASSISTANT-SECRETARY-OF-DEFENSE-FOR-SPECIAL-OPERATIONS-AND-LOW-INTENSITY-CONFLICT.PDF>

^{xi} Composé de personnalités reconnues pour leur expertise, le DPB a pour mission de conseiller de manière indépendante le SecDef ou son Adjoint, sur tout sujet qui lui sera confié. En décembre, le DoD a annoncé la nomination de plusieurs nouveaux membres, dont certains ont été choisis pour leur soutien indéfectible à Donald Trump. C'est le cas de Newt Gingrich, de Scott O'Grady, Thomas Stewart, ou Randy Forbes.

ASD for Strategy Plans and capabilities	
DASD Plans & posture	- Orientation du développement des plans d'opération (<i>campaign and contingency plans</i>) - Formulation et coordination de la <i>Global Defense Posture (GDF)</i>
DASD Nuclear & missile defense policy	- Coordination de l'élaboration de la <i>Nuclear Posture Review</i> et de la <i>Ballistic Missile Defense Review</i> - Suivi des négociations START
DASD Security cooperation	Organise et évalue les opérations de coopération de sécurité bilatérales et multilatérales
DASD Strategy and Force Development	- Préparation des politiques régionales en collaboration avec les Bureaux concernés - Développement de scénarios et d'éléments de planification pour les crises et conflits potentiels - Responsabilité d'intégration interministérielle dans le développement des stratégies ➔ Consultation bilatérale avec les organes de planification politique étrangers
ASD for Homeland defense and global security	
DASD Countering Weapons of Mass Destruction	- Orientation du développement des plans de défense ➔ Coopération internationale bi- et multilatérale (TNP, PSI, soutien des capacités des partenaires) ➔ Élaboration des rapports annuels sur le respect de la liberté de navigation (FON)
DASD Cyber policy	Conception et supervision de la mise en œuvre de la stratégie cyber du DoD
DASD Homeland Defense Integration and Defense Support of Civil Authorities	
DASD Defense Continuity and Mission Assurance	Organisation de la préservation des fonctions essentielles du DoD en cas d'attaque asymétrique ou de catastrophe naturelle
ASD for Special Operations and Low Intensity Conflict (ASD SOLIC)	
DASD Counternarcotics and Global Threats	- Coordination et suivi des activités interministérielles de surveillance du trafic de drogue par voies maritime et aérienne - Supervision de la planification des programmes de lutte contre le trafic de drogue
DASD Special Operations & Combatting Terrorism	- Supervision de l'emploi des Forces spéciales - Supervision des plans et actions de contre-terrorisme - Politique de soutien au développement des capacités de contre-terrorisme des partenaires
DASD Special Operations Policy and Programs	Supervision de la stratégie capacitaire des forces spéciales (ressources, besoins, stratégies, plans, programmes, etc.)
DASD Stability and Humanitarian Affairs	Supervision du développement des capacités requises pour les opérations de stabilisation et reconstruction
ASD for Space Policy	
	Développement des orientations de politique spatiale Supervision des plans et programmes du DoD en matière spatiale ➔ Coordination avec les alliés, partenaires et autres stakeholders dans le domaine spatial

Une grande partie des responsabilités dans la **définition des politiques régionales** est regroupée sous l'égide de l'ASD *for International Security Affairs*, qui accomplit ses missions au travers de 5 Bureaux :

- ➔ DASD *for African affairs* ;

- ➔ *DASD for Europe and NATO* ;
- ➔ *DASD for Middle East* ;
- ➔ *DASD for Russia, Ukraine and Eurasia* ;
- ➔ *DASD for Western Hemisphere*.

L'importance désormais accordée à la région Indo-Pacifique a cependant justifié la création d'un Bureau spécifique, directement subordonné à l'*USD for Policy*. L'*ASD for Indo-Pacific Security Affairs* (IPSA), qui recouvre 4 subdivisions régionales :

- ➔ *DASD for Afghanistan/Pakistan/Central Asia* (APC), qui couvre aussi le Kazakhstan, Kirgizstan, Tadjikistan, Turkménistan et l'Ouzbékistan ;
- ➔ *DASD for China* ;
- ➔ *DASD for East Asia* (EAS), qui englobe Taiwan, Hong Kong, la Mongolie, le Japon et les deux Corée ;
- ➔ *DASD for South and Southeast Asia* (SSEA), couvrant l'Inde, le Bangladesh, Bhoutan, Diego Garcia, les Maldives, le Népal, Sri Lanka, Brunei, la Birmanie, le Cambodge, le Timor Oriental, l'Indonésie, le Laos, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande, Vietnam, Australie, Nouvelle Zélande, Papouasie Nouvelle Guinée et les Nations insulaires du Pacifique.

L'USD-P supervise en outre les activités de trois Agences de défense :

- ➔ L'Agence de recensement des personnels disparus en opération (POW/MIA) ;
- ➔ La ***Defense Security Cooperation Agency*** (DSCA), chargée de l'organisation de la coopération de sécurité et notamment de la gestion des programmes d'assistance (IMET et *Foreign Military Sales*) et *Building Partner Capacity* ;
- ➔ La ***Defense Technology Security Administration*** (DTSA), qui définit la politique de contrôle d'exportation des armements, gère les programmes de transfert de technologie auprès des partenaires et le renforcement des régimes de non-prolifération.

2.2. Les responsabilités de développement capacitaire

Le développement des forces et capacités requises pour mettre en œuvre la stratégie de défense s'effectue au sein du DoD au travers de plusieurs processus imbriqués, allant de la détermination des besoins au niveau interarmées (*Joint Capabilities Integration and Development System*, JCIDS) à la gestion des programmes d'équipement (*Defense acquisition System*, DAS) en passant par le processus de Planification/ programmation / budget / évaluation (PPBE) considéré comme le processus principal (voir annexe 4). De nombreux bureaux de l'OSD, ainsi que les composantes militaires du DoD y participent à divers degrés, dans leur périmètre de compétence. Certains organismes de l'OSD disposent cependant de responsabilités particulières en matière d'allocation des ressources, de constitution et de soutien des capacités matérielles des Forces. Cependant, **l'essentiel des activités de développement capacitaire relève de la compétence des Service et de certaines des agences.**

La préparation du budget est dirigée et coordonnée par le Bureau de l'USD/*Comptroller*, également responsable de la gestion financière et comptable du DoD.

La politique d'équipement des forces relève de l'autorité de l'USD for **Acquisition & Sustainment**, dont les compétences sont réparties entre de nombreux Bureaux (schéma en annexe 5). Ses responsabilités peuvent être regroupées en plusieurs domaines, dont les principaux sont :

- ➔ La mise en œuvre du processus d'acquisition (DAS) par lequel sont développés les programmes d'équipement majeur. L'USD en régit et contrôle le déroulement et constitue l'autorité décisionnaire principale (après le SecDef) ;
- ➔ Le soutien logistique et les activités de maintenance ;
- ➔ L'entretien des installations du DoD ;
- ➔ Les activités en matière NRBC, incluant :
 - ▶ À la fois l'entretien de l'arsenal nucléaire et les activités de lutte contre la prolifération ;
 - ▶ Le développement des capacités de défense contre les menaces chimiques et bactériologiques ;
 - ▶ La mise en œuvre des accords internationaux de maîtrise des armements ;
 - ▶ Ainsi que la supervision des activités de la *Defense Threat Reduction Agency* (DTRA).
- ➔ La coopération internationale en matière de recherche, développement et production, visant à la fois à favoriser l'exportation des systèmes américains et l'acquisition de technologies étrangères.

Le poste d'USD en charge de l'acquisition est l'un de ceux qui ont connu le plus de variations. Initialement institué pour centraliser au sein de l'OSD l'orientation du processus de développement capacitaire et la gestion des programmes, auparavant contrôlées par les Départements militaires. Le poste a ainsi été dénommé :

- ➔ *Under Secretary of Defense for Acquisition* en 1987, suivant les recommandations de la Commission Packard ;
- ➔ *Under Secretary of Defense for Acquisition and Technology* par la NDAA de 1994 ;
- ➔ Puis *USD for Acquisition, Technology and Logistics* (AT&L) par la NDAA de 2000.

En février 2018, les compétences en matière de recherche/développement ont été séparées de l'Acquisition et placées sous la responsabilité de l'USD for **Research & Engineering** (USD R&E). La réforme instaurée par la NDAA pour 2017 (Sections 901(a) et (b)) revenait à l'organisation des années 1970 pour valoriser les efforts d'innovation technologique. L'USD R&E a désormais la responsabilité de diriger toutes les activités de recherche, développement et expérimentation pour maintenir l'avantage technologique des Etats-Unis à long terme. Il détermine la répartition des crédits dans ces domaines.

A la différence des autres Bureaux de l'OSD, celui-ci se compose de Directions, dont les responsables n'ont pas rang d'ASD. Il existe trois *Directors of Defense Research and Engineering* (DDRE), dont un *Director for modernization*, supervisant le développement de l'innovation

dans les domaines cruciaux tels que les systèmes hypersoniques ou l'intelligence artificielle (voir schéma ci-dessous).

BUREAU DE L'USD-R&E



L'USD R&E a par ailleurs autorité sur :

- ➔ **La Defense Innovation Unit (DIU)**, créée en 2015 et devenue pérenne en 2017, dédiée à l'identification et à l'exploitation des technologies commerciales les plus innovantes, notamment en assurant l'interface et la contractualisation avec les entreprises de la high tech ;
- ➔ **Le Strategic Capabilities Office (SCO)**, créé en 2012 pour concevoir et tester des solutions capacitaires innovantes combinant des technologies matures (reprises ensuite ou non par les *Services*) afin d'accélérer la modernisation capacitaire américaine. Le budget USD R&E consacré au SCO a dépassé 1 Mds jusqu'en 2020. L'USD R&E a tenté en 2019 d'intégrer le SCO à la DARPA, sans succès (devant l'opposition du Congrès, des *Services* et du *Joint Staff*) mais en a réduit le budget à 700 M\$ dans la requête FY21.
- ➔ **Le Defense Science Board**, le principal comité d'experts civils pour conseiller le DoD en matière d'orientation de R&D.

Il supervise les activités de Agences de défense, dont :

- ➔ **La Defense Advanced Projects Research Agency (DARPA)** qui est le principal moteur de l'innovation technologique de défense depuis sa création en 1958. L'agence considère que sa mission est « *d'investir dans les technologies de rupture* » au service de la sécurité nationale¹⁰. Elle se focalise donc sur le développement de « *technologies à haut risque mais à fort impact* »¹¹, visant à produire des transformations plutôt que des évolutions. Avec environ 220 personnels (dont 100 gestionnaires de programmes) répartis en six bureaux techniques^{xii}, l'agence supervise près de 250 programmes de R&D.
- ➔ **La Missile Defense Agency (MDA)** qui assure le développement, le déploiement et le maintien de l'architecture de défense antimissile et de ses composantes (armements,

^{xii} Ces bureaux sont : *Biological Technologies Office; Defense Sciences Office; Information Innovation Office; Microsystems Technology Office; Strategic technology office; Tactical Technology Office.*

capteurs, C3, etc.). A la différence d'autres agences, la MDA dispose de l'autorité et des budgets (10,5 Mds\$ en 2020) permettant une exécution unifiée de sa stratégie.

- ➔ **La Space Development Agency (SDA)**, créée en mars 2019 pour orchestrer le développement et le déploiement de la future architecture spatiale de défense. Elle dispose d'un budget de 125 M\$ pour 2020. Elle a vocation à être intégrée à la *Space Force* (le débat porte sur la date, 2022 ou 2023).

À noter que le Dr Griffin a démissionné de son poste d'USD R&E en juillet 2020 en raison de profonds désaccords tant avec les *Services*, concernant son autorité sur leurs programmes R&D, qu'avec ses subordonnés sur l'organisation ou les stratégies du SCO et de la SDA.

2.3. La direction des activités de renseignement militaire

Ce domaine spécifique de la politique de défense est placé depuis sous la responsabilité d'un USD *for Intelligence*, qui dirige et contrôle les activités et le développement capacitaire de la fonction interarmées du renseignement. Cette dernière inclut tout d'abord les 5 agences de renseignement de défense :

- ➔ **La Defense Intelligence Agency (DIA)**, principale agence de renseignement de défense. Elle est responsable, tout d'abord en matière de recherche, des programmes d'attachés de défense, de *Measurement and Signature Intelligence* (MASINT) et dispose de ressources propres en renseignement d'origine humaine (*Defense Clandestine Service*). Elle est en charge surtout de la production interarmées du renseignement d'intérêt militaire (RIM), provenant de l'ensemble des sources, au profit des hautes autorités, du *Joint Staff* (par le truchement du bureau J2/JS) et des *Services*. Enfin, elle pilote la coordination des efforts de RIM entre les autres agences et structures des *Services* et administre les centres de renseignement des CCMD ;
- ➔ **La National Geospatial Intelligence Agency (NGA)**, en charge d'une part de la définition des capacités et des normes en ce qui concerne le renseignement d'origine image (ROIM), la cartographie et le renseignement géospatial (GEOINT) qui en est tiré, d'autre part sur un plan opérationnel, de l'orientation des capteurs spatiaux d'imagerie et de la production d'une partie du ROIM/GEOINT ;
- ➔ **La National Security Agency/Central Security Service (NSA/CSS)**, en charge d'une part de la définition des capacités et des normes en matière de renseignement d'origine électromagnétique (ROEM) et de cybersécurité, d'autre part de l'orientation, de la recherche et de l'exploitation du ROEM de niveau stratégique au profit des hautes autorités et des commandements militaires, ainsi que de l'appui aux opérations de lutte informatique. Le **directeur de la NSA, chef du CSS, est également le commandeur de l'US CYBERCOM** ;
- ➔ **Le National Reconnaissance Office (NRO)**, en charge de la conception, du développement, du lancement et de l'emploi des systèmes de reconnaissance spatiaux militaires sur orientation et au profit des DIA, NGA, NSA ;

- ➔ **Le Defense Counterintelligence and Security Service (DCSS)**, en charge de la contre-ingérence, couvrant les personnels de la défense de même que les contractuels, les chaînes de fournisseurs industriels, etc.

La direction de l'USD-I s'étend à l'ensemble des structures de renseignement appartenant aux *Services* (*Army Military Intelligence, Office of Naval Intelligence, Marine Corps Intelligence Activity & Air Force Intelligence Surveillance and Reconnaissance*), à l'USSOCOM ainsi qu'aux capacités de renseignement opérationnel que ces organisations génèrent au profit des CCMD tels que J2/centres de renseignement interarmées, etc. Les *Services* disposent en la matière de capacités beaucoup plus étendues que les armées françaises.

Depuis 2007, l'USD-I est également *Director of Defense Intelligence*, au sein de l'organisation du renseignement national (*Office of the Director of National Intelligence, ODNI*). Il est à ce titre le principal conseiller du DNI pour les questions relatives au renseignement militaire.

Au sein de l'OSD, il participe au processus de définition des besoins et au développement capacitaire en ce qui concerne son domaine et dirige l'élaboration du budget du renseignement militaire (*Military Intelligence Program, MIP*) finançant les activités de l'ensemble des agences et structures des *Services* citées. Ce MIP atteint plus de 23 Mds\$ pour la FY20.

Il assure également la coordination des activités de renseignement et de contre-espionnage, ainsi que les relations avec les gouvernements étrangers et organisations internationales dans ce domaine.

BUREAU DE L'USD-I



Conclusion

Les efforts récurrents de rationalisation du DoD, marqués par une succession d'adaptations, voire de réformes structurelles plus importantes (voir annexe 6), conduisent à des évolutions dans l'organisation des responsabilités. Les plus conséquentes concernent généralement le domaine de la stratégie capacitaire (acquisition et recherche), dans la mesure où il s'agit du cœur de la génération de puissance militaire d'une part, alors que la rentabilité des investissements (*efficiency*) est, d'autre part, toujours discutée.

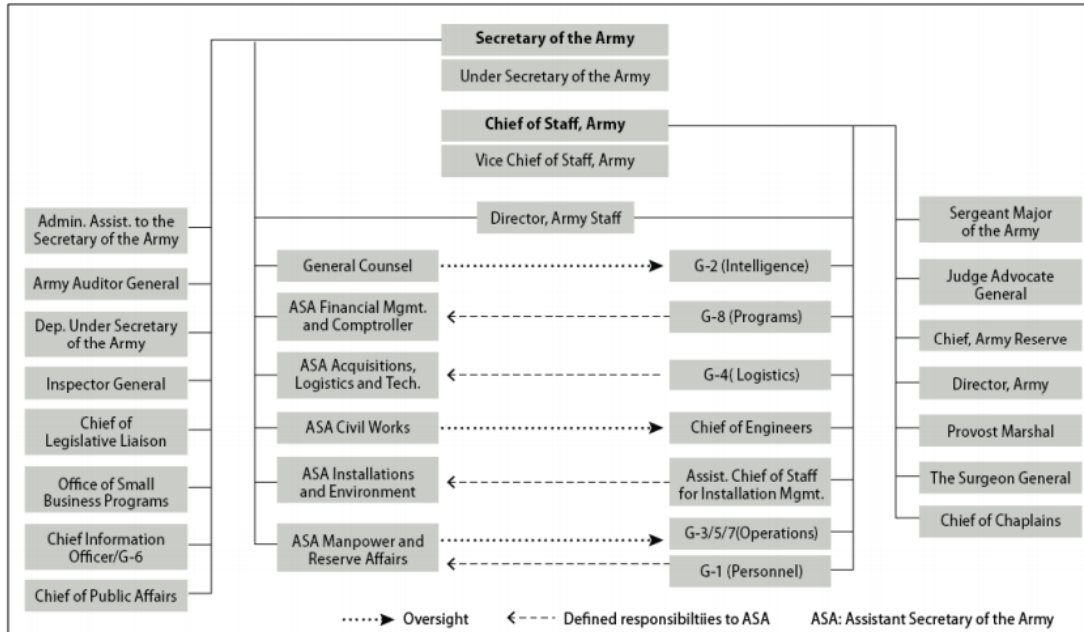
C'est dans cette optique que s'inscrit le débat sur l'avenir du poste de CMO, conçu pour accroître l'efficacité de l'ensemble du DoD et dont les résultats sont jugés insuffisants par les Commissions de défense après seulement deux ans d'activité. Ce revirement souligne le rôle

fondamental du Congrès dans l'organisation du DoD, mais aussi les limites de ses réformes, qui ne contribuent pas nécessairement à faciliter la conduite des activités du Département, surtout lorsqu'elles se heurtent à une forte inertie par manque de concertation. Le législateur peut à l'inverse se poser en gardien des principes, en s'opposant à des initiatives de réorganisation émanant de l'OSD, comme c'est actuellement le cas face à la proposition abrupte du DoD visant la séparation de CYBERCOM et de la NSA, alors que le sujet du double commandement de ces institutions faisait l'objet d'un consensus fragile depuis plusieurs années.

Annexe 1 ORGANISATION DES DEPARTEMENTS MILITAIRES

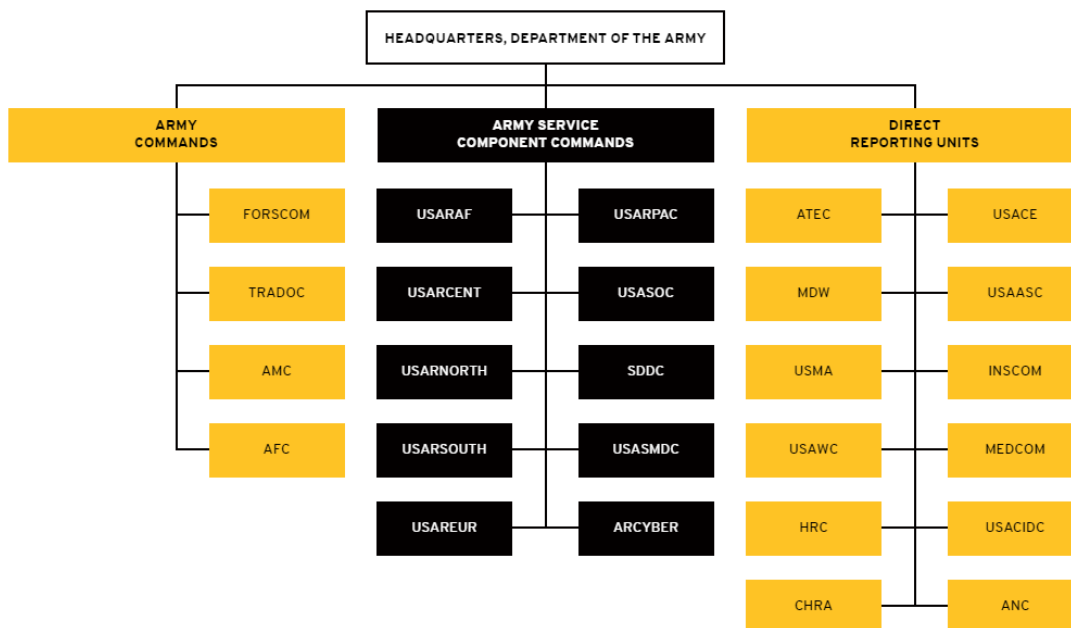
ORGANISATION DU DEPARTEMENT DE L'ARMY

Figure 1. Department of the Army

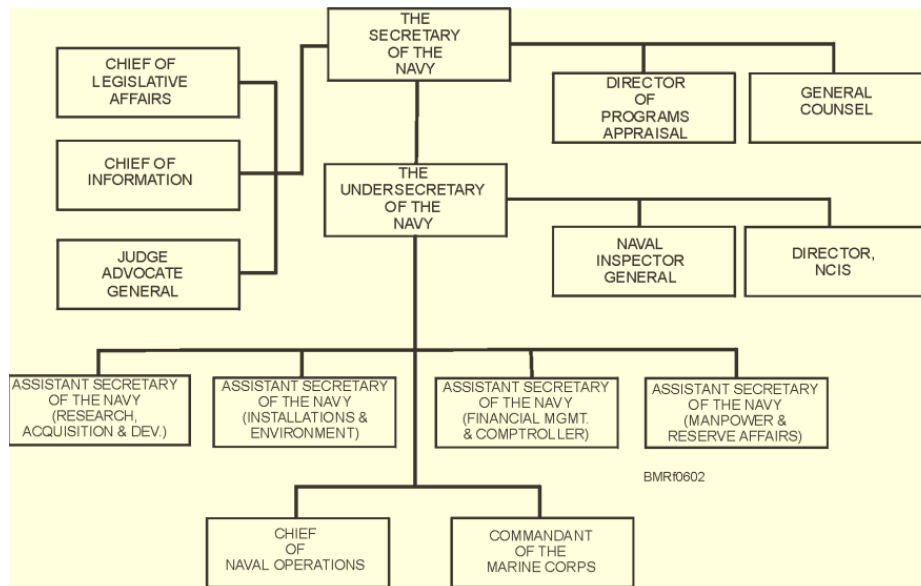


Source: Association of the United States Army (AUSA), Institute of Land Warfare, *Profile of the United States Army*, September 2018.

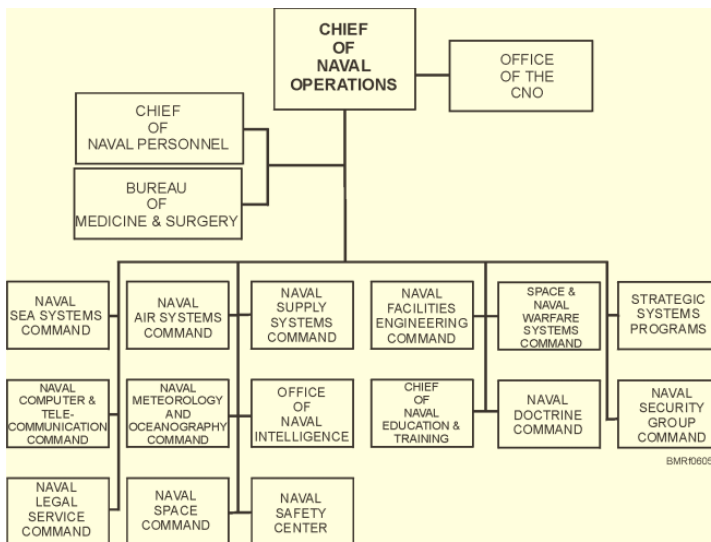
ORGANISATION DES FORCES COMPOSANT LE SERVICE



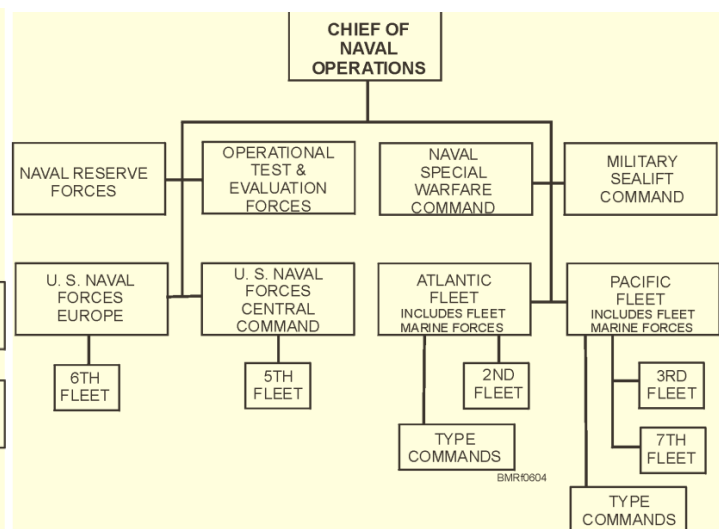
ORGANISATION DU DEPARTEMENT NAVAL



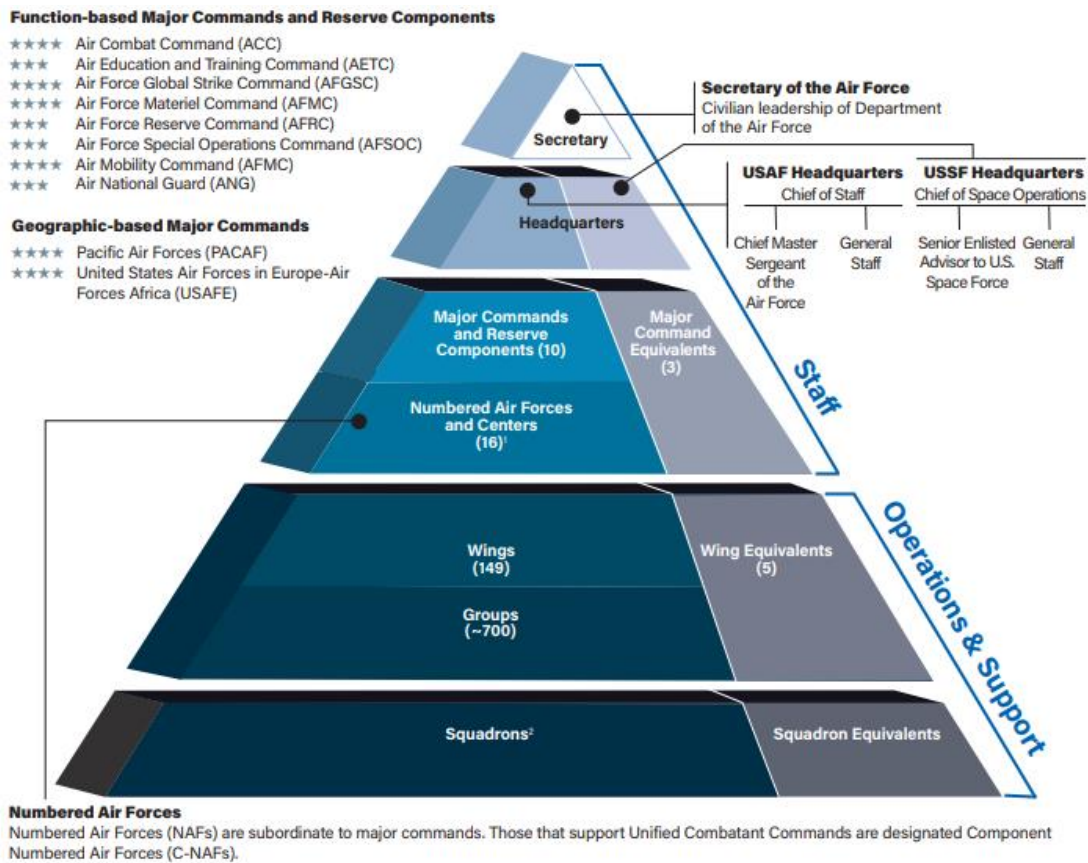
SHORE ESTABLISHMENTS



OPERATING FORCES



ORGANISATION DU DEPARTEMENT DE L'AIR FORCE



Source : « Air Force & Space Force Almanac 2020 », Air Force Magazine, June 2020.
<https://www.airforcemag.com/article/air-force-space-force-almanac-2020/>

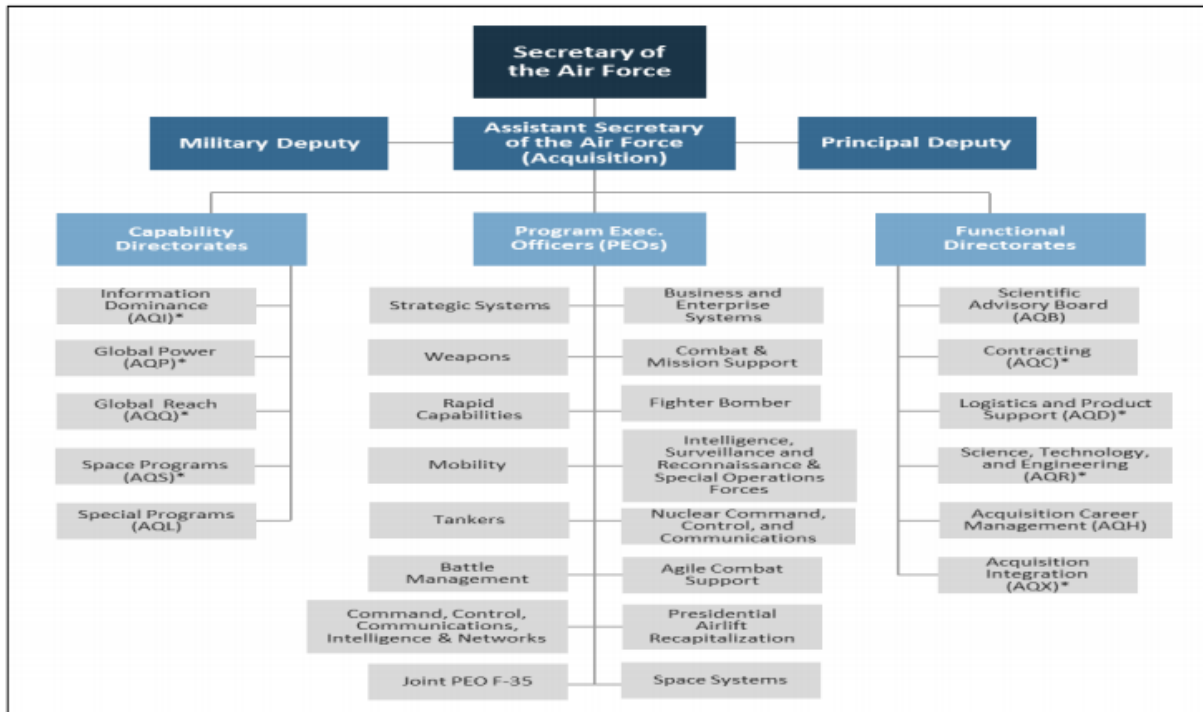
ORGANISATION POTENTIELLE DE L'US SPACE FORCE (PLAN DE JUILLET 2020)



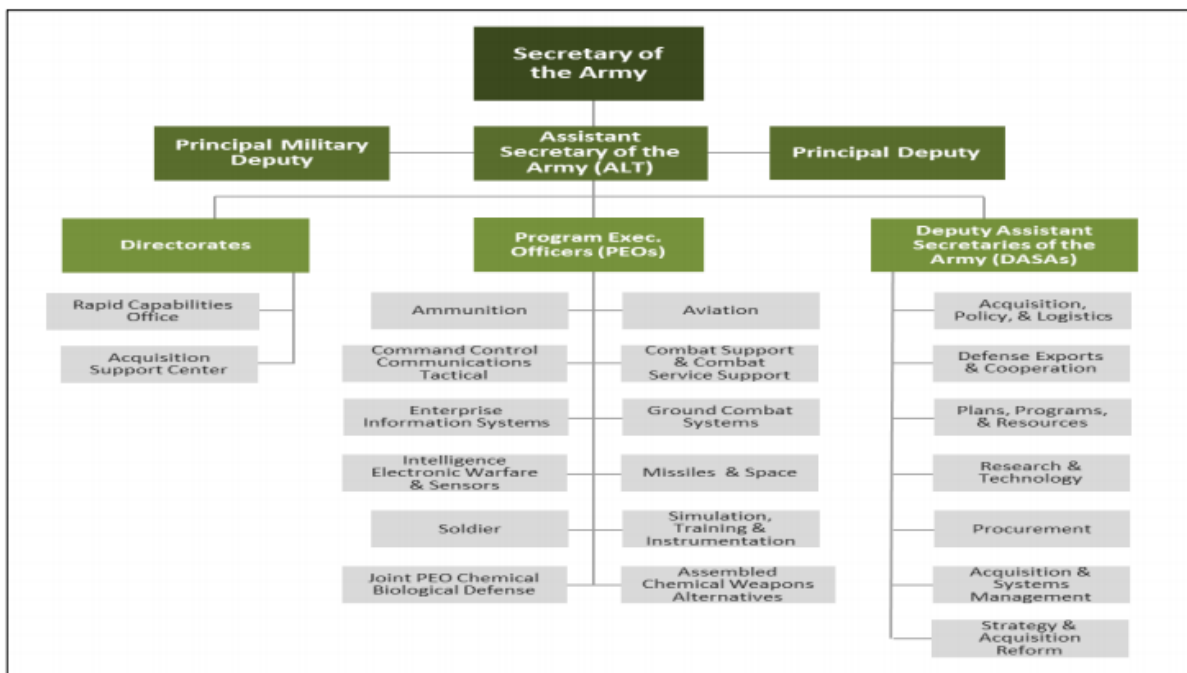
Source : Sandra Erwin, « U.S. Space Force creates acquisition command to build culture of innovation », Space News, July 18, 2020. <https://spacenews.com/u-s-space-force-creates-acquisition-command-to-build-culture-of-innovation/>

Annexe 2 L'ORGANISATION DES COMPETENCES DES ARMEES EN MATIERE D'ACQUISITION

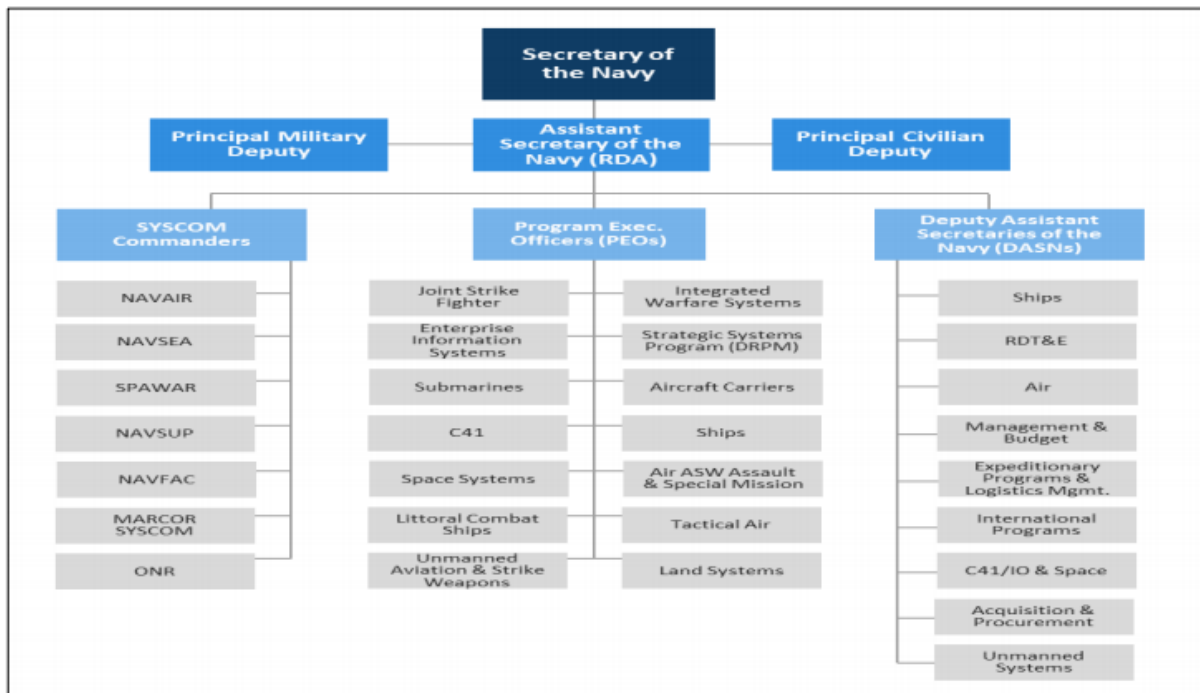
US AIR FORCE



US ARMY

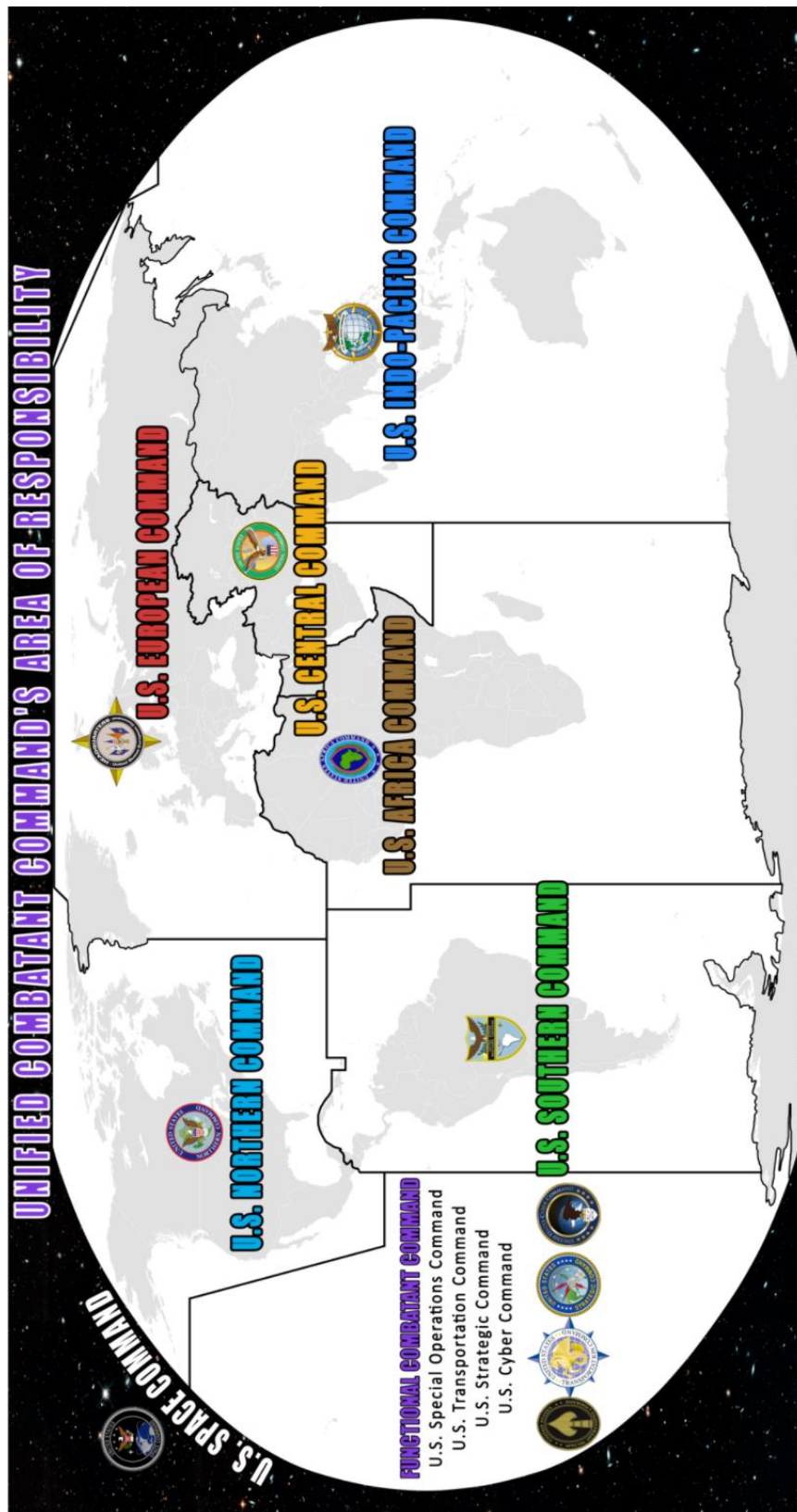


US NAVY

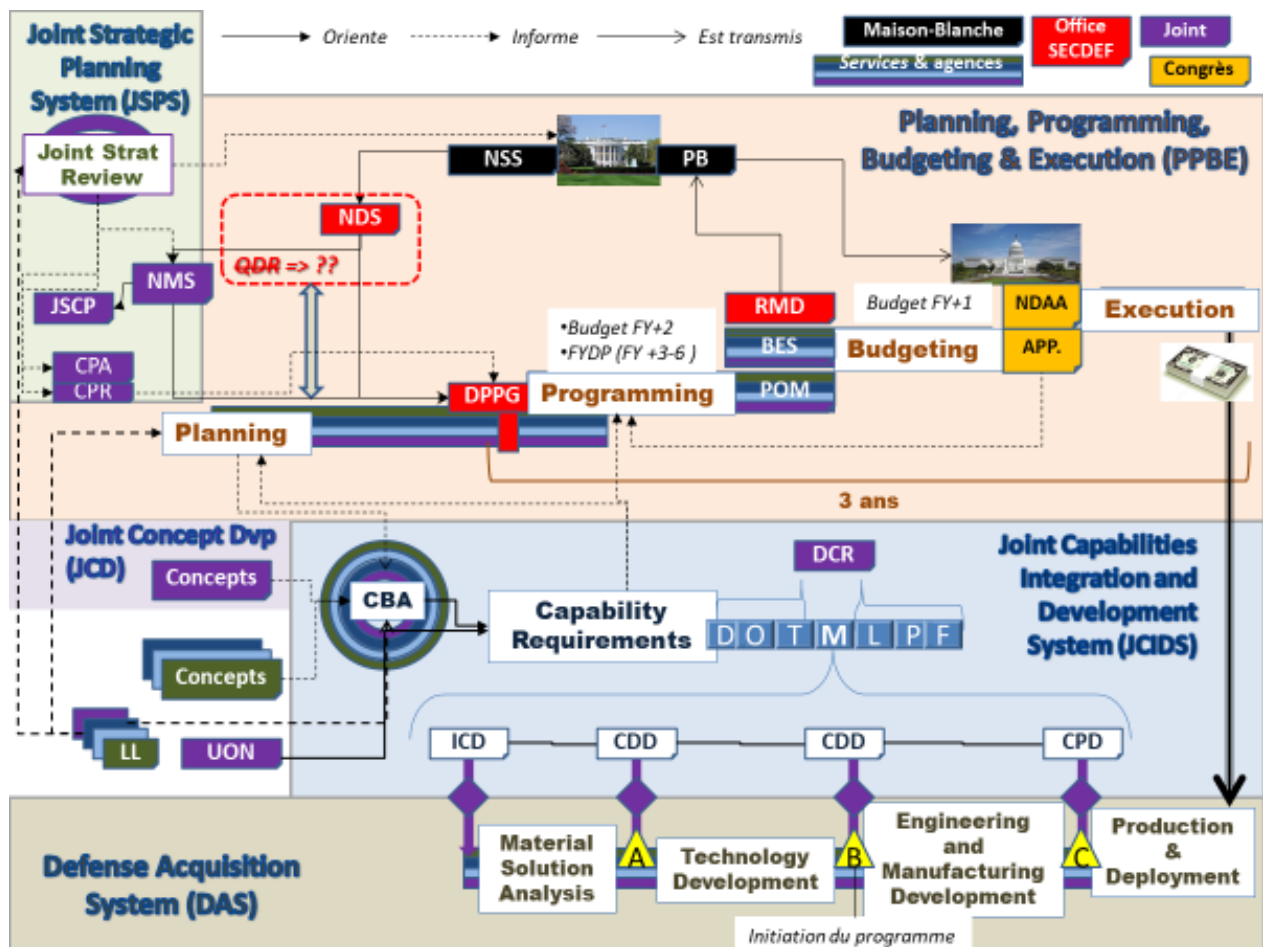


Source : *United States Special Operations Command Acquisition Authorities*, CRS Report for Congress, July 2018. <https://www.everycrsreport.com/reports/R45252.html>

Annexe 3 LES COMMANDEMENTS OPERATIONNELS EN 2020



Annexe 4 LES PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT CAPACITAIRE DU DoD

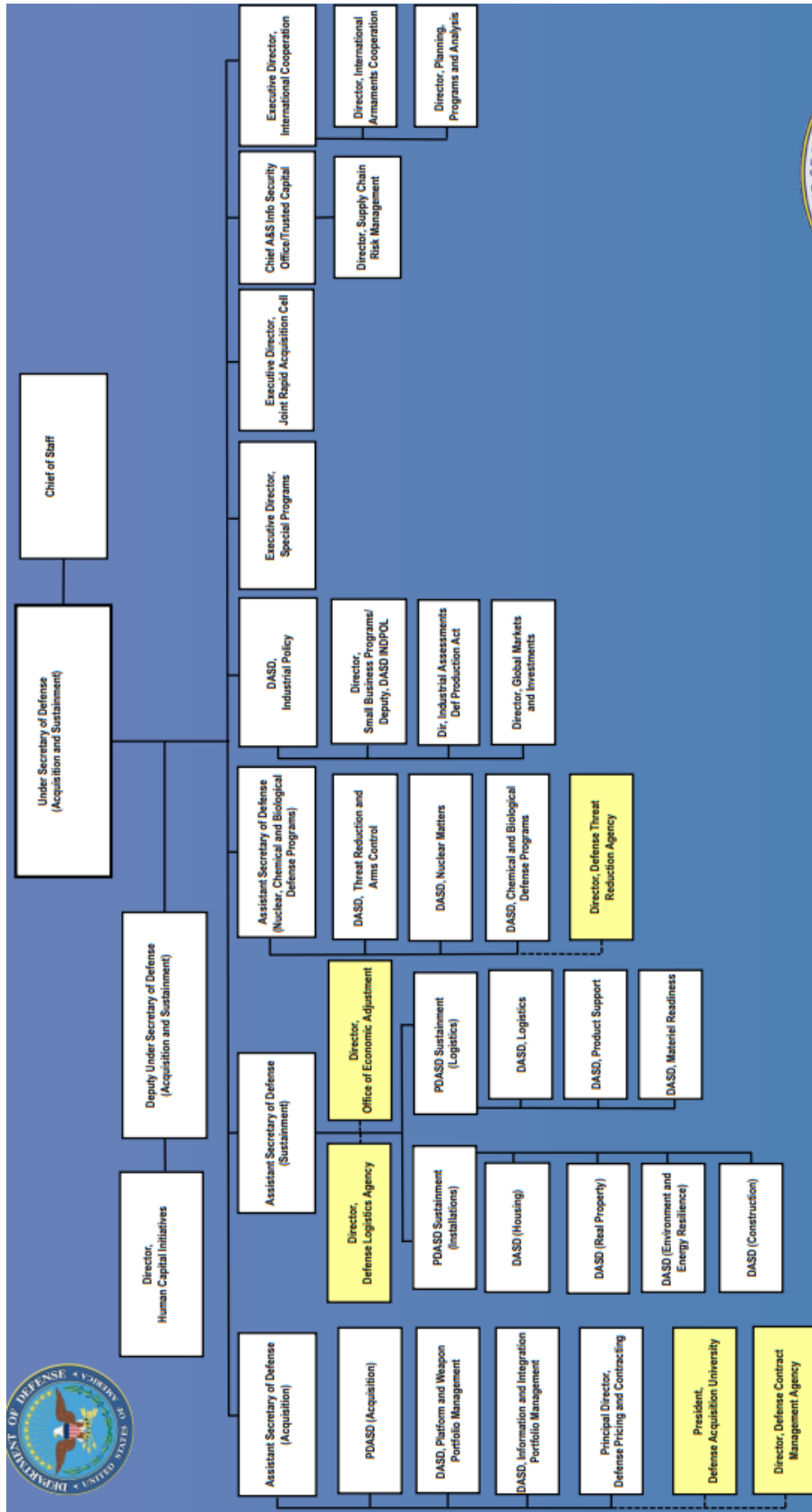


BES: Budget Estimate
 CBA: Capabilities-Based Assessment
 CDD: Capability Development Document
 CPA: Chairman's Program Assessment
 CPD: Capability Production Document
 CPR: Chairmain's Program Recommendations
 DCR: DOTmLPF-P Change Recommendation
 DOTMLPF : Doctrine, Organization, Training, Materiel, Leadership and Education, Personnel, Facilities
 DPPG: Defense Planning and Programming Guidance
 FYDP: Future Years Defense Program

ICD: Initial Capabilities Document
 JSCP : Joint Strategic Capabilities Plan
 LL: Lessons Learned
 NDAA : National Defense Authorizations Act
 NDS: National Defense Strategy
 NMS; National Military Strategy
 NSS: National Security Strategy
 PB : President Budget
 POM: Program Objective Memorandum
 QDR: Quadrennial Defense Review
 RMD: Resource Management Decision
 UON: Urgent Operational Need

Source : Schéma de Philippe Gros, in Nicole Vilboux, Philippe Gros, *La réforme de la défense : propositions et perspectives*, Observatoire de la politique de défense américaine, Rapport 5, juin 2016, p. 65.

Annexe 5 ORGANIGRAMME DE L'USD A&S



Annexe 6 DEUX REFORMES MAJEURES DU DoD

Le *Goldwater-Nichols Act*, voté en septembre 1986 est considéré comme la loi la plus importante pour le DoD depuis le *National Security Act* de 1947 (et ses aménagements de 1949). L'objectif du Congrès était de corriger les dysfonctionnements du processus de décision stratégique (en particulier le poids excessif des *Services* dans la programmation et la planification). Les principales mesures portaient sur :

- ➔ Le renforcement de l'autorité civile au sein du Département ;
- ➔ L'amélioration de la qualité du conseil donné par les militaires aux décideurs civils, en transférant le rôle de conseiller au CJCS plutôt qu'au Comité collectivement ;
- ➔ La clarification de l'autorité et des responsabilités des Commandants opérationnels (CinC, devenus par la suite CCMD) ;
- ➔ L'amélioration de la formulation des stratégies et de la planification opérationnelle ;
- ➔ L'amélioration de la formation et la promotion des officiers au niveau interarmées.

De nombreuses petites adaptations des structures et révisions des compétences se sont succédé depuis, mais c'est en 2016 qu'une nouvelle réforme d'ampleur a été élaborée par le Congrès et inscrite dans la NDAA pour 2017^{xiii} :

- ➔ Dans la lignée de la NDAA pour 2016, qui restaurait les prérogatives des Départements militaires en termes de gestion des programmes^{xiv}, celle de 2017 poursuit la révision des compétences en matière d'acquisition, avec comme principale mesure le remplacement de l'USD AT&L par deux postes : USD A&S et USD R&E.
- ➔ Le texte apporte aussi des modifications aux fonctions du CJCS (durée de mandat allongée) et du Joint Staff.
- ➔ En termes de structures, il prévoit la mise en place de « *Cross-functional teams* » au sein de l'OSD ; modifie la position et les compétences de l'ASD SO/LIC ; et entérine la création de l'US CYBERCOM, détaché de l'US STRATCOM.

La NDAA pour 2020 a poursuivi la réforme des *Combatant commands*, en créant un *US Space Command*, mais elle marque surtout la première création d'un nouveau *Service* depuis 1947, avec l'établissement de la *Space Force*, qui s'accompagne d'une réorganisation des compétences au sein du Département de l'Air Force (création d'un poste d'*Assistant secretary of the Air Force for space acquisition and integration*, supervisant les activités de la *Space Defense Agency*). La montée en puissance du *Service* se poursuit, avec de nouvelles dispositions dans la NDAA pour 2021, bien que certains aspects demeurent en suspens, concernant les procédures d'acquisition notamment.

^{xiii} Cette réforme a fait l'objet d'une analyse détaillée dans le Rapport n°5 de l'Observatoire de juin 2016.

^{xiv} Sur cette réforme et celles qui ont suivi, en matière d'acquisition, voir : Moshe Schwartz, Heidi M. Peters, *Acquisition Reform in the FY2016 FY2018 National Defense Authorization Acts*, CRS Report for Congress, January 2018.

Références

¹ Cette prérogative appartenait aux Chefs d'état-major des *Services* jusqu'en 1986.

² Selon les dispositions de la Section 155, Title 10, U.S. Code.

³ Cette appellation devrait disparaître dans la prochaine révision de l'UCP, supprimant la distinction entre commandements. Scott Maucione, « Battle of semantics leads to change in the way combatant commands are named », *Federal News Network*, January 29, 2020. <https://federalnewsnetwork.com/defense-main/2020/01/battle-of-semantics-leads-to-change-in-the-way-combatant-commands-are-named/>

⁴ Schéma tiré de : *Organization and Management of the Department of Defense*, Resource Guide v3.2, Directorate for Organizational Policy and Decision Support, US Department of Defense, March 2019.

⁵ Directive 5100.01, *Functions of the Department of Defense and Its Major Components*, US Department of Defense, December 21, 2010 / September 17, 2020, p. 42.

⁶ La composition de l'OSD est inscrite dans l'US Code, Title 10, Section 131. <https://uscode.house.gov/browse/prelim@title10/subtitleA/part1/chapter4&edition=prelim>

⁷ Theresa Hitchens, « OSD & Joint Staff Grapple With Joint All-Domain Command », *Breaking Defense*, November 14, 2019, <https://breakingdefense.com/2019/11/osd-joint-staff-grapple-with-joint-all-domain-command/>

⁸ Andrew Feickert, *U.S. Special Operations Forces (SOF): Background and Issues for Congress*, CRS Report for Congress, November 2020, p. 7. <https://fas.org/sqp/crs/natsec/RS21048.pdf>

⁹ Le nombre de postes d'ASD autorisé varie selon les époques : ils étaient 9 sous l'Administration de George W. Bush et 16 en 2011. Le nombre de 13 a été fixé par la NDAA pour 2018. *Organization and Management of the Department of Defense*, *op. cit.*

¹⁰ Cité in John F. Sargent Jr., *Department of Defense Research, Development, Test, and Evaluation (RDT&E): Appropriations Structure*, CRS Report for Congress, Washington (D.C.), December 2016, p. 18.

¹¹ Cheryl Pellerin, "DoD's Technological Superiority Depends on Out-Innovating Adversaries", *DoD News*, September 16, 2016.