

# QUELLE STRATEGIE POUR LES ARMEES ?

-

-

-

## LCL BUFFARD

-

-

-

-

-

## INTRODUCTION :

Depuis quelques années, les armées vivent de profondes restructurations. Le service national, vieux centenaire, va disparaître. Les forces sont en train de perdre une grande partie de leurs effectifs. Leurs missions changent et elles doivent adapter leurs structures à ces situations nouvelles. De la même manière, l'environnement international est en perpétuelle mutation. En pleine période de paix, la défense vit actuellement une véritable révolution semblable en ampleur aux grands bouleversements qu'elle a connus tels que l'amalgame ou encore les grandes démobilisations de l'après guerre.

A côté de ces mutations, les militaires n'ont jamais été aussi bien formés. Ils prouvent, chaque fois qu'on leur demande, leur efficacité, leur goût de l'action et leur capacité à s'adapter aux missions les plus variées. Mais voilà, notre ennemi conventionnel est devenu générique et la défense de la France s'inscrit dans un cadre européen. Le souci de défense est désormais un domaine partagé entre les nations de l'Europe, de l'OTAN voire de l'Organisation des Nations Unies. Les forces sont victimes de leur succès et de l'efficacité de la stratégie de défense de la France.

La Défense se découvre de nouveaux ennemis. Elle doit faire face à une menace beaucoup plus insidieuse et profonde, qui touche à sa pérennité. Loin est le temps où elle était une priorité absolue. Aujourd'hui, elle est le ministère dans lequel on va puiser les ressources

budgétaires qui manquent aux autres. Isolée, traditionnellement silencieuse et obéissante, elle manque de moyens d'expression bien que sachant communiquer, elle manque de pouvoir bien qu'étant la force. Elle doit faire face aux aléas politiques motivés par des impératifs de court terme alors que ses préoccupations et sa gestion se situent le plus souvent dans le long terme.

La Défense doit développer une nouvelle forme de stratégie si elle veut continuer d'être un acteur puissant de la Nation. La stratégie militaire doit déborder de son acception traditionnelle pour entrer dans une ère nouvelle. Les armées ont besoin de nouveaux stratèges afin de mieux communiquer et d'assurer leur survie tout en respectant les règles morales qui les guident depuis toujours. Ce pari est osé, il suppose de développer de nouveaux outils, de nouvelles réflexions et de se donner les moyens de les faire valoir à l'extérieur de l'institution.

Dans une première partie, nous analyserons la situation actuelle des forces et mettrons en évidence la nécessité de mettre au point une nouvelle forme de stratégie : la stratégie institutionnelle. Dans une deuxième partie, nous nous efforcerons de définir les grands axes qui doivent guider cette nouvelle forme de réflexion stratégique.

## I. LA SITUATION ACTUELLE ET LES REFORMES A VENIR COMMANDENT DE DEVELOPPER UNE NOUVELLE FORME DE STRATEGIE POUR LES FORCES.

Le fond de la nécessité.

Les réformes en cours sont lourdes de conséquences pour les forces. Au-delà des simples conséquences en terme d'effectifs, de changement de structures, elles induisent une révolution dans la manière de concevoir l'outil de défense mais aussi, pour ne pas dire surtout, dans la perception de cet outil par les citoyens et les acteurs politiques et économiques de la nation.

La professionnalisation des armées doit être terminée en 2002. L'institution militaire mesure de manière très efficace les changements qu'elle va apporter. La plupart d'entre eux sont quantifiables et les actions à entreprendre pour négocier ce grand virage sont planifiées et mises en oeuvre avec savoir-faire et, déjà, professionnalisme. Les armées gèrent avec rigueur les flux issus de ce changement d'état, leur expérience leur permet d'en mesurer les conséquences humaines.

Que deviendra le lien armées nation dans ce nouveau contexte? Il va se modifier profondément.

Les armées doivent avoir le souci constant de maintenir leur ancrage dans la société française. Le service national est un label de démocratie, une garantie de popularité. C'est la France du Tourlourou qui grogne sans cesse contre ces militaires qui font faire n'importe quoi à la jeunesse. C'est les Français qui râlent de devoir donner quelques mois à Marianne, mais qui se réveillent à la quarantaine en repensant avec nostalgie au temps des copains. C'est surtout l'identification des hommes à leurs armées, armées qu'ils connaissent un peu puisqu'ils y ont séjourné. La professionnalisation va profondément modifier cette perception. La défense va devenir un affaire de professionnels.

Il faut entendre cette notion de professionnalisation dans son acception extensive. Les armées vont devenir une affaire de spécialistes : spécialistes universitaires, membre des commissions de la défense nationale au Sénat et à l'Assemblée Nationale, nostalgiques assidus, journalistes accrédités défense, collectionneurs de maquettes de matériels militaires... Cette spécialisation peut reconforter, elle n'en est pas moins inquiétante car elle montre une raréfaction des leaders d'opinion concernés par les problèmes des militaires. Le temps des Giscard d'Estaing et des Chirac anciens aspirants et sous-lieutenants restés attachés à leur régiment est terminé. Lorsqu'on discute avec de jeunes étudiants n'ayant pas accompli leurs obligations militaires, on est surpris de leur méconnaissance totale du milieu des armes, atterré par leur indifférence polie.

Plus troublant encore, les forces vont modifier profondément leurs liens avec leurs partenaires traditionnels que sont les politiciens, les autres ministères et les forces productives du pays. Déconnectées du lien populaire traditionnel, elles devront considérer leurs relations avec ces intervenants de manière plus professionnelle encore. La défense n'est plus l'impératif incontournable qu'elle était encore il y a huit ans. Elle doit désormais se battre bec et ongles sur d'autres fronts : front budgétaire, front interministériel, lutte contre les coûts, combat de communication enfin pour remplacer le vecteur que constituait le service national.

On peut très bien concevoir que la perte de l'ancrage populaire et démocratique que constituait la conscription se révèle à terme un avantage. En éloignant les citoyens de nos problèmes de fonctionnement, on peut fort bien redorer notre blason, mieux filtrer l'information et ainsi mieux gérer l'image. Pour cela, il faut avoir et développer une stratégie cohérente perçue de tous dans les forces et menée du dedans jusqu'au dehors avec conviction.

Une stratégie pour les forces est une nécessité commandée par l'évolution de la société : les armées ne doivent pas être à la traîne

Les forces doivent coller aux grands mouvements de ce siècle. Elles doivent fourbir les mêmes armes que tous les autres organismes de la nation. Qui a-t-il de plus désintéressé que l'humanitaire? A la surprise générale, l'humanitaire, organisé à l'exemple des entreprises, recrute ses cadres dans les meilleures écoles de commerce. Les associations régies par la loi du 1er juillet 1901 font de même, recourent à la publicité et aux analyses marketing et développent de vraies stratégies de marché.

La plupart des organismes font face à la concurrence et développent les techniques de management les plus élaborées pour survivre. Aujourd'hui, on ne peut plus se satisfaire de l'à-peu-près. Partenaire des autres ministères avec lesquels il est en concurrence active dans le cadre du budget, le ministère de la Défense est confronté au problème épineux de la négociation.

L'administration militaire est sortie de la logique rassurante " des missions, un budget ", pour rentrer dans la logique beaucoup plus dure du " un budget, des missions ". Dès lors, les armées doivent être tendue comme un arc vers leurs objectifs. Si elles veulent continuer d'assurer ces missions et éviter de subir des coupes sombres sans pouvoir broncher, elles doivent introduire dans la continuité de l'opérationnel une chaîne de gestion et de communication qui forme une boucle rétroactive avec le but final de préparation au combat. L'ensemble du ministère doit adhérer aux objectifs de ce qui doit être une véritable stratégie de l'institution militaire. Tous les militaires, tous les organismes doivent en être les relais fidèles. Les forces doivent savoir où elles vont, pourquoi elles y vont, et quels sont les contraintes acceptées de tous qui doivent présider à la conduite de leurs actions.

Les armées changent nous l'avons vu, mais la société change également. Affinons le constat, posons le cadre réel du problème.

A la lueur de ce qui précède, un constat s'impose. Sous réserve que la planification soit respectée l'armée professionnelle 2015 pèsera 357.000 hommes et 93.000 civils. On peut utilement s'interroger sur le poids électoral d'une telle entité même augmentée des familles et des sympathisants. Les gouvernements sont généralement moins de trois ans au pouvoir, la politique française s'inscrit donc davantage dans des actions de court terme que dans des visions de long terme. Il est donc tentant de favoriser les tranches de l'électorat qui représentent un nombre d'individus conséquent.

A cet égard et à titre d'exemple, l'Education nationale représente une force bien plus importante que la Défense. La plupart des français en âge de voter ont des enfants et se plaignent de l'école : même les militaires sont des parents soucieux de l'avenir et de la formation de leurs enfants. Le budget de l'Education nationale est en constante augmentation depuis quelques années. Tel n'est pas le cas du budget de la Défense, les militaires ne disposent pas de l'argumentaire des Rectorats. Le nombre de professeurs et le nombre d'élèves par classe sont aujourd'hui des indicateurs bien plus parlants que le nombre de chars LECLERC ou d'hélicoptères TIGRE. Les nouvelles priorités sont l'emploi et les affaires sociales, la sécurité..., mais pas " la guerre ".

Derrière ces remarques, il y a de fortes tendances qui caractérisent la Nation française. Les Français n'ont pas raté le grand tournant de ce siècle, ils sont sensibles aux modes et aux images. On est passé de la logique, " le gouvernement met en oeuvre une politique, le peuple juge et vote " à celle de " le peuple a un souci relayé par l'image, le gouvernement agit et le peuple in fine juge et vote ". Notre société surinformée est beaucoup moins pragmatique qu'elle le fut jadis, elle ressemble à une marée qui avance et se retire au gré des modes et des coups de coeur médiatiques. C'est dans cette société, mais davantage coupée d'elle désormais, qu'une armée professionnelle doit évoluer, se frayer un chemin.

En bref, il faut aux forces une nouvelle forme de stratégie, celle dont on parle universellement sur tous les continents aujourd'hui. Il leur faut une stratégie qui cumule les aspects gestion, communication interne et externe à l'institution et prospective. Cette stratégie doit être déclinée de manière cohérente à tous les niveaux de la Défense. Elle doit être la matérialisation de l'élan que l'on entend insuffler aux forces en fonction des missions à remplir et des menaces identifiées. Elle doit s'appuyer sur des outils qui permettent d'argumenter de manière responsable les challenges à relever. Elle doit permettre enfin aux forces de combattre les effets pernicieux du principe d'annualité budgétaire, à savoir le caractère aléatoire des efforts de planification et de projection sur le long terme. La conduite de l'outil de défense ne peut que se concevoir dans la durée.

les militaires ne peuvent plus se cantonner dans les réflexions stratégiques traditionnelles. Il est certes toujours essentiel que les armées disposent d'excellents stratèges de l'art de la guerre, ils ne peuvent néanmoins pas négliger les évolutions de leur temps pas plus que les nouveaux défis qui se dressent devant eux. La stratégie de défense de la France doit être couplée avec une stratégie de développement et de gestion de l'outil militaire. Ces deux concepts sont finalement complémentaires, le deuxième autorise la faisabilité du premier qui reste le plus noble. La stratégie de défense crée des obligations en terme d'équipement et de mission, la stratégie que l'on pourrait qualifier d'institutionnelle lui en donne les moyens.

Dès lors on peut s'interroger sur le contour et l'étendue que doit revêtir ce nouveau mode de réflexion stratégique dans les armées. Il faut se garder toutefois d'oublier de poser les limites de cette réflexion car il est essentiel avant toute chose que la défense garde son intégrité morale envers et contre tout.

## II. QUELLE STRATEGIE POUR LES ARMEES.

Nous venons de le voir, les événements imposent aux armées de développer une stratégie institutionnelle. Cette stratégie doit être globale et cohérente avec les objectifs des forces. Elle doit être la juste transcription des besoins des armées, de leurs objectifs opérationnels face aux menaces. Elle doit permettre l'adéquation des missions aux moyens. Il s'agit de décliner systématiquement l'opérationnel en institutionnel, l'institutionnel n'étant que le reflet fidèle de l'opérationnel mais exprimé avec d'autres paramètres. D'un côté s'expriment des besoins en capacités de l'autre il faut des moyens assortis de délais en bref un budget et une planification ou pour simplifier des hommes et de l'argent pour les équiper et faire fonctionner l'ensemble.

Aujourd'hui, il n'est plus possible d'exprimer des besoins sans les justifier, sans disposer d'une solide argumentation. Cette argumentation, nous allons le voir, nécessite de connaître des coûts à défaut d'être capable de connaître les coûts des forces. Il est essentiel qu'elle se fonde sur une excellente communication interne et externe. La stratégie institutionnelle se décline donc en deux grands sous-ensembles : une stratégie de gestion et une stratégie de communication.

Voyons dans un premier temps quelles peuvent être les grandes caractéristiques d'une stratégie de communication pour les armées.

Une stratégie de communication comme préalable.

Tous les ministères ne peuvent pas se vanter d'avoir un organe de presse et de communication aussi performant que le SIRPA. Présent sur tous les fronts, il sait réagir à la plupart des attaques médiatiques. Il contribue à donner aux forces une bonne image. Sa communication revêt deux aspects : une communication institutionnelle et une communication de crise. Le SIRPA informe les militaires comme les civils en utilisant tous les canaux : presse, télévision, affichage, publicité. Il s'informe aussi par le biais des sondages et enquêtes qu'il provoque ou réalise. Les récentes crises montrent à l'envi sa maîtrise de l'outil de communication en toutes circonstances : citons pour mémoire le très bon contrôle des démêlés des forces avec l'organisation GREEN PEACE à l'occasion des derniers essais nucléaires dans le Pacifique.

La Défense a-t-elle une véritable stratégie de communication cohérente? Il semble que cette volonté existe. Dans tous les textes qui organisent le SIRPA, cette volonté d'accompagner l'outil défense d'une politique de communication en toutes occasions transparait. La volonté de promouvoir une bonne image des militaires est omniprésente. Pourtant, l'environnement militaire est peu connu des civils et son image, si elle est correcte, reste floue dans les esprits et encore attachée à de vieux poncifs tenaces.

La professionnalisation et la modification du lien armées-nation imposent d'accroître la communication vis à vis des Français. Si on regarde de près la communication des armées, on remarque qu'il existe finalement peu de vraies émissions qui leur sont consacrées. Les Pompiers de Paris et la Gendarmerie font toutefois exception : on peut penser que leur rôle tourné vers l'action en faveur des civils les rend plus propice à la réalisation de reportages, au tournage de téléfilms. La diffusion de nouvelles concernant les armées se fait la plupart du temps à l'occasion d'événements, d'incidents. Notre politique de communication montre davantage une capacité à réagir maîtrisée qu'une vraie capacité à créer l'information. Les armées s'efforcent de contrôler l'image que la nation se fait d'elles, elles ne la font pas, elles ne donnent pas aux réalisateurs l'envie de la faire pour elles.

Le militaire américain est très largement popularisé par de nombreux films. Ces films ne sont pas toujours à son avantage, mais le représente comme un personnage vivant, capable de courage, de vices et pas toujours sympathique en ce qui concerne les officiers. Il n'empêche, l'image est là, les Américains peuvent facilement s'identifier à leur armée, sentir l'odeur des casernes.

Les forces françaises apparaissent le plus souvent dans des reportages en tant qu'institution. Les acteurs sont alors figés et le plus souvent très raisonnables et dans la ligne du parti. Elles ne parviennent pas à donner aux réalisateurs l'envie de faire quelques bons films. Le film relatant l'opération sur Kolvesi par exemple manquait de sel, était trop lénifiant pour conquérir un public : trop documentaire et pas assez romancé. En revanche, les épisodes de Tanguy et Laverdure ont bercé la jeunesse des frasques et de l'héroïsme des deux compères. Il véhiculait l'image de vrais hommes aimant les femmes et l'aventure. Il y a fort à parier que

ces feuillets sont la cause de nombreuses vocations. Ils ont en tout cas contribué à donner une image de l'Armée de l'air qui est encore vivace aujourd'hui chez la plupart des adultes.

La Défense va devoir négocier ses grandes mutations en s'appuyant sur une politique de communication plus active : sur une stratégie de communication qui soit l'exact relais de ses objectifs. Les seules vraies formes de communication actives et tournées vers l'extérieur sont les affichages et annonces pour promouvoir le recrutement. Il y a bien la presse militaire avec les publications "Armées d'aujourd'hui " ou "La revue de la défense nationale ", mais ces publications sont avant tout ciblées sur les militaires et les professionnels. Il faudrait s'écarter un peu de l'image établie et pas très exaltante qui caractérise le militaire aujourd'hui, pour introduire une vision plus tonique de l'outil de défense. Il y va de notre poids au sein de la société française et de notre poids par effet retour sur le milieu politique.

Qu'est devenu le patriotisme français? Il est fonctionnarisé, en sommeil. Qu'est devenue la fierté des français pour leur armée ? Elle est atone et critique. Il faut promouvoir l'image des militaires comme on promeut l'image d'un produit. Les forces doivent avoir une véritable politique marketing pour elles-mêmes et non plus seulement pour les besoins du recrutement ou de la simple information. Sans tromper, elles doivent davantage faire rêver, sortir de leur image trop raisonnable. Il faut aux militaires un flambeau qui les montre à la nation en donnant d'eux une vision plus flatteuse. Ce flambeau doit être perçu des civils et d'eux-mêmes sans distorsions. Actuellement, l'image que l'institution porte sur elle-même et celle qu'en ont les civils sont très différentes. En interne, les membres des forces ne peuvent pas avoir la même allure que lorsqu'ils sont confrontés au civil. Le militaire en immersion longue durée dans le secteur civil est surpris du décalage qu'il y a entre la manière dont il voit son métier et la manière dont les autres le perçoivent en fait.

Contrôler et agir sur l'image c'est avant toute chose mieux la maîtriser, la rendre davantage universelle et attrayante. C'est à ce prix qu'une armée professionnelle peut espérer s'appuyer sur une véritable adhésion populaire et citoyenne. C'est à ce prix qu'une véritable stratégie de communication ciblée peut par effet retour permettre d'avoir plus de poids lors du dialogue avec le politique.

Communiquer est essentiel, encore faut-il posséder des bases de discussion et de négociation solides. Ceci se vérifie lors du dialogue avec les autres partenaires institutionnels. Pour être crédible, il faut s'appuyer sur une stratégie de gestion, intermédiaire indispensable des objectifs opérationnels.

Une stratégie de gestion basée sur des outils performants comme le relais indispensable de l'aide à la décision et à la négociation.

Dans un contexte de pénurie budgétaire, les armées doivent être capables de s'imposer face aux autres ministères et face au pouvoir comme un interlocuteur valable, un négociateur aux arguments irréfutables. Il y va de leur crédibilité. Il faut mettre en place une véritable stratégie de gestion. Celle-ci se fonde sur un impératif incontournable aujourd'hui : gagner le combat des états-majors afin que les forces disposent des moyens nécessaires à leur entraînement et à la réalisation de leurs objectifs. Il est avant tout nécessaire de mettre en place des outils performants afin que les choix des décideurs militaires soient éclairés et leurs soucis pris en compte.

Un contrôle de gestion appuyé sur une comptabilité performante constitue le fondement de cette stratégie de gestion.

Un constat s'impose à nouveau : les armées ne connaissent pas les coûts des opérations qu'elles effectuent. Elles ne sont pas encore capables, en dépit de tous leurs efforts, de fournir les éléments précis nécessaires à la négociation des contraintes qu'on leur donne. Il faut à l'avenir pouvoir remettre en cause les objectifs fixés lorsque le ministère des finances fait varier à la baisse notre budget. La Défense a vu son budget passer de 214 milliards à 185 en très peu de temps, tout le monde a dit " on ne peut plus faire " et les militaires " font toujours ". Il y a là la preuve d'une incapacité à maîtriser les coûts, la preuve que les coupes franches ont taillé dans les rondeurs de l'institution et pas seulement dans les structures et le format des forces.

Le contrôle de gestion est certainement le volet essentiel de toute stratégie de gestion. Il se fonde sur une analyse et un traitement intelligent des résultats des études de coûts de la comptabilité analytique. Cet outil est très certainement l'outil idéal sur lequel tout décideur doit s'appuyer. Il permet surtout de gérer plus efficacement et de mettre en évidence les vraies raisons des dysfonctionnements qui touchent les armées. La plupart des ministères ont le plus grand mal à maîtriser l'emploi de leur budget. Celui qui y parviendra aura sur les autres un avantage considérable.

Une telle optique impose de normer les capacités opérationnelles des forces afin de mieux évaluer les besoins nécessaires au bon déroulement de leurs missions. Un chef qui connaît de manière irréfutable la manière dont ses ressources sont employées peut facilement remettre en cause les objectifs que lui assigne le politique lorsque ce dernier se sert de lui pour alimenter les collectifs budgétaires. Il faut pouvoir dire ce à quoi on renonce lorsque la

ressource diminue : une perte de ressource doit pouvoir être traduite en perte de capacité opérationnelle. C'est à ce prix seul que les armées trouveront l'écho qui leur manque aujourd'hui. Pour que notre pays ajuste le format de son outil militaire à sa politique extérieure et de défense, il faut des arguments . Il s'agit donc de coopérer avec les gouvernants en gardant nos valeurs morales et républicaines : notre éthique en sortira renforcée et les militaires crédibilisés. On ne doit plus assimiler la Défense à un ventre mou dépensier mais on doit avoir l'image d'un département taillé sur mesure pour les missions et le rôle qu'on entend lui donner.

## CONCLUSION :

Plus que les changements de notre environnement international, la professionnalisation est une véritable révolution pour les forces. Les armées plus que jamais sont confrontées à deux interlocuteurs impitoyables : les politiciens et le peuple français. Il est primordial de gagner la confiance de l'un et de l'autre. Quand le politicien frappe, il faut que le peuple lui renvoie sa désapprobation. Quand le soutien du politique est impopulaire, il faut que le militaire soit suffisamment fiable et de bon conseil pour que les décisions prises puissent se justifier et être incontournables. On ne peut pas parvenir à ce résultat sans insuffler aux armées un élan unitaire et cohérent. Tout le monde doit savoir où l'on va et comment on compte s'y rendre. Une stratégie institutionnelle est essentielle, elle est le seul moyen de traduire les objectifs et les soucis des armées en conseils et avis vers le politique et en actions cohérentes allant toutes dans la même direction pour les membres du ministère. Tout ceci suppose de faire une autre révolution, celle des esprits. Il faut ne plus considérer la stratégie comme le seul apanage des opérationnels mais comme une matière à deux branches coordonnées : une branche gestionnaire et institutionnelle et une branche guerrière.