



Synthèse de l'étude EPS 2011 74 sur "les communications institutionnelles de la défense en Europe : comment les pays européens communiquent sur leurs armées"

I. OBJET DE L'ÉTUDE

L'objet de cette étude était un travail d'évaluation et de comparaison (*Benchmark* ou parangonnage) des politiques de communication de défense mises en œuvre dans un certain nombre de pays membres de l'Union européenne.

L'objectif était d'étudier les différents axes de la communication de défense (communications « interne », « externe », « opérationnelle » et « de recrutement ») dans trois pays, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie, et de les comparer à la France. A l'issue de cette analyse, l'étude devait déterminer les bonnes pratiques en matière de communication dans ces trois pays qui pourraient être reprises par notre pays.

Comme il en a finalement été décidé au cours de la réunion de lancement, la recherche a porté sur trois aspects que sont la communication institutionnelle, la communication sur les opérations et le recrutement. L'étude porte sur les moyens et les modes d'organisation de la communication de défense, le contenu et l'efficacité des campagnes ou des messages précis étant analysés en fonction des spécificités culturelles de chaque pays.

II. MÉTHODOLOGIE

La méthodologie choisie a consisté à :

- analyser la documentation ouverte dans chaque pays ;
- identifier les sources documentaires des organismes concernés et mettre en place une veille (essentiellement sur Internet) destinée à suivre les principaux changements pendant la période de l'étude, soit une année) ;
- analyser les documents généraux de communication : doctrine, bases juridiques ou politiques de la communication des forces armées dans les quatre pays étudiés ;
- interviewer plusieurs responsables français (plusieurs services de la DICO, divers OICD, EMA, SGA, DGA, etc.). La liste des interviews figure en annexe ;
- réaliser trois missions à l'étranger afin d'interviewer les responsables de la communication de chaque armée et des journalistes ainsi que de collecter tous les supports de communication.

III. CONCLUSIONS GENERALES

On constate qu'il existe des "universaux". Il s'agit d'abord de thèmes que l'on retrouve dans chaque pays mais de manière très variable : la légitimité politique de l'action de l'armée et son enracinement démocratique, l'image de modernité et d'innovation, le bon emploi des impôts des citoyens, l'utilité économique et sociale de l'armée, la volonté de transparence, les valeurs et la noblesse de la fonction militaire, la modernité et l'attractivité du métier des armes pour les jeunes, etc. On constate également que les communicants de toutes les armées se posent des questions identiques : quelle est la frontière entre information, influence et propagande, comment adapter le langage et les outils de communication aux jeunes générations - grandes utilisatrices des réseaux sociaux - sans mettre en péril la sécurité des opérations en cours ou l'image de l'armée ?

Au-delà de ces similitudes l'étude a mis en évidence la prégnance des différences que nous appellerons par commodité "culturelles" qui se répercutent d'une part dans la conception même de la communication et, par conséquent, des catégories et des structures qui en découlent, d'autre part dans la pratique et de façon plus générale dans les relations entre militaires, politiques et civils.

Il apparaît que la communication (et en arrière-plan, la mentalité) de l'armée française est structurée par la question du "lien armée-nation" dont découlent des constantes dans le message : le rappel du caractère républicain de l'armée (contrat social, histoire, mémoire et

pacte fondateur sans cesse invoqués), l'importance de la tradition dont hérite l'armée, l'importance des questions de résilience et des valeurs sociétales, etc. Elle repose aussi sur une certaine modestie qui voudrait ramener la communication (susceptible de glisser vers la persuasion ou l'action psychologique) à la pure information donnée par des officiers "qui ne mentent pas" et à une vision quasi pédagogique d'une armée qui se contente de bien expliquer ce qu'elle fait...

Le poids des traditions culturelles et historiques se manifeste aussi « comptablement » avec le rôle important de l'image dans la communication militaire de notre pays qui bénéficie d'un patrimoine cinématographique impressionnant. L'étude a mis en évidence la complexité avec laquelle s'articulent les compétences en matière de communication, d'une part dans la répartition entre autorité politique et autorité militaire, d'autre part dans une architecture sollicitant, suivant les cas, et outre l'État-Major des armées, les SIRPAs des différentes armées et la DICOd, avec son rôle de coordination et d'animation à la fois.

D'autres différences sont liées à des facteurs plus contingents, comme, par exemple, le moment où les armées abordent la question des réseaux sociaux, domaine où technologies et pratiques sociales évoluent extrêmement vite.

IV. ENSEIGNEMENTS DE L'ETUDE SUR LES TROIS PAYS ETRANGERS ANALYSES

ALLEMAGNE

De façon générale, l'armée allemande centre la communication sur la figure du soldat-citoyen, en réaction à l'armée du régime nazi, et insiste sur le caractère démocratique et la légalité des actions entrepris par la Bundeswehr. La professionnalisation va conduire à sublimer cette image de dévouement à la communauté nationale ainsi qu'à des opérations de maintien de la paix réalisés dans le strict cadre de la légalité internationale. Il s'agit d'une communication essentiellement rassurante sur la nature démocratique de l'armée, les limites de ses missions et la totale harmonie entre mondes civils et militaires. Le passé de l'Allemagne structure tout à la fois la communication de l'armée allemande, les messages véhiculés et jusqu'à son organisation, la chaîne de communication militaire étant strictement subordonnée à la structure *Presse und Informationstab* qui est l'équivalent de la DICOd en Allemagne.

Cette centralisation de la structure va se renforcer du fait de la réforme en cours avec la mise en place d'une direction éditoriale unique, papier et numérique. En arrière-plan, une école unique de formation à la communication de la Bundeswehr, assure un apprentissage commun des techniques et des règles. Cette hyper centralisation répond à l'objectif de

devoir garantir encore davantage le caractère démocratique de la Bundeswehr avec le passage à la professionnalisation mais elle répond aussi tout simplement à des préoccupations d'économies budgétaires.

Il faut noter que l'armée allemande utilise un dispositif original : celui des officiers de jeunesse, chargés de porter le message de défense dans les écoles, à la demande des chefs d'établissement uniquement, ce qui constitue un moyen subtil d'assurer le lien armée-nation sans donner le sentiment d'imposer un discours militariste. Le fait que la communication de recrutement soit réalisée en interne, témoigne également de cette volonté absolue de contrôler le message : son élaboration n'est pas déléguée, il appartient pleinement à la nation. La communication consacrée au recrutement, qui constitue un véritable défi pour l'Allemagne, est dotée de 29 millions d'euros Il faut remarquer également que le message évolue et tend à prendre en compte l'éventualité de la mort comme contrepartie de l'exercice du métier : cette évolution est pour le moment peu visible mais elle marque le début d'une évolution majeure de la mentalité allemande par rapport à l'utilisation de la force armée. Seule limite de cette communication, elle utilise peu les réseaux sociaux, ce qui semble logique tant la peur est grande de perdre le contrôle du message et tant l'accès à l'information est ralenti par le processus de centralisation politique de la communication.

ITALIE

L'approche italienne est marquée par l'importance des traditions antimilitaristes dans ce pays de culture communiste et démocrate-chrétienne. Cela a longtemps conduit les Forze Armate à une communication très modeste, tant par les moyens qui lui sont alloués que par le contenu de ses messages : les armées cherchent essentiellement à banaliser la figure du soldat. Les relations presse sont prudentes et basiques. Elles visent à donner une bonne information aux administrés, la communication n'a pas d'objectif politique d'influence ou de persuasion.

Le système italien paraît assez simple dans sa structure avec ses quatorze URP (*Uffici Relazione con il Pubblico*, bureaux de relations publiques), soit un par arme (dont les carabinieri) et un par Direction générale, le tout sous l'autorité d'un vice-chef de cabinet s'occupant de la communication du ministre. Leur mission est largement centrée sur les relations pacifiées avec le public. L'état-major dispose d'un UPI (*Ufficio Pubblica Informazione* ou bureau d'information du public) qui a un rôle de coordination d'activités d'intérêt général en direction des médias, de gestion de la politique d'Internet et d'éventuelle communication de crise. L'UPI joue aussi le rôle d'attaché de presse du Chef d'état-major. On ne peut comparer cette structure avec notre DICO Les responsables interviewés en Italie nous ont semblé plus intéressés par un "exemple français" de structure

de coordination que par celui d'une "école anglo-saxonne" trop portée sur la communication d'influence à leurs yeux. Le tout représente une structure modeste par ses moyens (une centaine d'employés et un budget d'environ 800.000 euros) mais aussi modeste dans ses ambitions : bien informer le public et les médias, accompagner le changement positif de l'opinion à l'égard de ses forces armées plutôt que d'essayer de se fixer des objectifs d'influence. La question du recrutement ne se posant guère, notamment du fait du chômage du Mezzogiorno qui fait affluer les candidats, le message des forces armées italiennes est plutôt centré sur l'idée de proximité entre le soldat et le civil quitte à traiter l'aspect vraiment guerrier de son activité (les opérations en particulier) de manière euphémique ou discrète.

ROYAUME UNI

Le Royaume-Uni assume sans complexe une communication d'influence, intégrée en aval dans toute stratégie opérationnelle et à laquelle participent, tous les soldats une communication qui défend et justifie les intérêts nationaux. Cela suppose un soutien sans faille de la population à ses "boys" (même si une partie des citoyens peut désapprouver la guerre en Irak, par exemple). L'absence de toute gêne dans la façon d'accepter les rapports entre politique et militaire semble aussi caractériser la pratique outre-Manche.

La communication est décomplexée voire conquérante dans sa manière de capitaliser sur une fierté nationale que n'entache nulle repentance sur le passé et sur une volonté assumée de gagner la bataille de l'influence. Le tout dans le cadre d'une doctrine d'influence stratégique très globale et très articulée. Le message principal de présentation de soi doit se décliner en de multiples récits repris par tous les acteurs de la défense, la communication militaire répond à un effort "intergouvernemental", tout soldat communique peu ou prou, etc. Ici le consensus est davantage présumé qu'il n'est recherché et les rapports cordiaux et francs avec les médias sont plus un postulat de travail qu'un idéal. Du coup, la communication des forces armées peut être confiée sans états d'âme à une structure duale, instance civile et instance militaire.

Une branche est dirigée par le *Permanent Undersecretary of State*, civil plutôt centré sur les rapports généraux avec les médias et la communication, l'autre branche est confiée au *Chief of Defence Staff*, le plus haut gradé britannique, plus particulièrement en charge des opérations et de leur présentation. Environ 600 personnes seraient ainsi affectées à des missions de communication au sein du Ministry of Defence (MoD). L'armée britannique, en quête de soft power et d'outils modernes, est assez "orientée Internet", avec une grande attention portée aux sites, blogs et plates-formes d'expression qui n'occultent pas, par exemple, les réalités des opérations engagées. Là encore la confiance dans l'unité du

message ne fait pas craindre la liberté de ton des réseaux sociaux. Cela n'empêche pas le ministère de publier un grand nombre de revues comme le fait l'armée française.

V. RECOMMANDATIONS

Culturellement parlant le modèle français apparaît être à mi-chemin des modèles britanniques et allemands qui sont les deux modèles que l'on peut qualifier d'extrême bornant l'analyse du rapport entre le politique et le militaire. Avec les Britanniques nous partageons l'absence de complexe quant à l'utilisation de la force armée qui est un mode d'action dans les relations internationales au sens Clausewitzien du terme, c'est-à-dire la continuation de la politique par d'autres moyens. Avec les Allemands nous partageons le souci de maintenir le lien entre l'armée et la nation. Les raisons en sont certes différentes de l'Allemagne, en France le lien armée nation exprime tout autant le souci du contrôle politique sur l'institution militaire tout autant que la crainte du désintérêt de la société pour l'armée depuis la suspension du service national. Pour autant l'armée française a une meilleure image en France justement depuis la suspension du service national car le sentiment d'anti-militarisme a disparu dans la jeunesse.

Il nous faut donc concilier ces deux impératifs qui peuvent apparaître contradictoire. Cela passe par une assimilation dans le message de la « normalité » de l'action des armées françaises puisque le rôle de celle-ci nous semble être parfaitement légitimé aux yeux des français.

Pour ce qui est de l'organisation de la communication, il faut veiller à ce que le dispositif soit adapté à notre spécificité culturelle. Même si le contrôle du pouvoir politique sur la communication militaire apparaît nécessaire, la multiplication des opérations extérieures de la France depuis le début des années 90 implique une rapidité et une clarté de la communication en opération. De ce fait il faut écarter le modèle d'organisation allemand en ce qu'il crée une strate supplémentaire de contrôle avec *Press und Informationstab* qui ralentit et limite par trop le contenu de la communication militaire.

L'organisation britannique qui comprend deux chaînes de communication, l'une civile et l'autre militaire sous l'autorité du secrétaire d'Etat à la défense nous semble préférable.

Toutefois, ce schéma présente deux limites :

- Il faut veiller à ce que le message soit centralisé ce qui milite pour une centralisation de ce message au sein de la DICO. C'est ainsi qu'elle a été conçue mais la pratique montre une certaine ambiguïté qui nécessiterait d'être levée. L'étude propose sur ce sujet deux schémas alternatifs ;

- Il nous semble que la culture française tend à prohiber la communication d'influence telle qu'elle est pratiquée au Royaume-Uni.

La normalité du message implique également que nous déterminions une stratégie d'utilisation des réseaux sociaux qui soit moins contrainte qu'actuellement du fait de la crainte de ne pas pouvoir contrôler le message. Il serait nécessaire de réaliser une expérimentation progressive en veillant à ce que la stratégie adoptée soit cohérente avec le droit d'expression des militaires tel qu'il existe actuellement.

Pour ce qui est du coût de la mission de communication, l'étude a démontré qu'il était difficile dans chacun des Etats de déterminer celui-ci avec précision. Cela vient du fait notamment que le périmètre de la mission est difficile à déterminer avec précision notamment au niveau des moyens humains. En effet il arrive fréquemment que des personnels aient une fonction de communication partielle par rapport à leur emploi. De ce fait et pour exemple, hormis la structure centrale de *Press und informationstab*. Les Allemands ne comptabilisent pas les dépenses de personnes dans la mission de communication. Les économies éventuelles viendront donc plus de la nécessité de centraliser un certain nombre de fonctions, notamment celles de rédaction en chef des outils de communication presse, internet et audiovisuels. De même il serait nécessaire de centraliser l'achat des campagnes de communication sur le recrutement.

1) Recommandation sur le message

La communication est un tout et elle doit se structurer à partir d'un message dominant.

Il apparaît que le lien armée-nation, grand thème fédérateur quelle que soit sa valeur sur le plan des principes, est devenu inadapté à la situation présente : le problème est moins l'antimilitarisme que celui, sinon d'une indifférence, du moins d'un manque d'attention de la société française envers son armée, institution qui devrait fonctionner sans qu'on ait trop à y songer. L'étude recommande le recours à un thème organisateur qui pourrait se résumer par « *Nous le faisons pour vous et nous le faisons bien* ». L'idée serait de faire la synergie entre l'implication du citoyen qui est le mandat de l'armée et l'idée de performance d'une institution indispensable à plusieurs titres. La cohésion d'un message général, fédérant des discours spécialisés qui peuvent être d'excellente facture dans leur domaine, est apparue comme une nécessité majeure. Ce message comprendrait un volet général sur la mission de défense et un volet complémentaire portant sur la qualité et de professionnalisme au sein des forces armées. Pour ce qui est du recrutement, il serait également nécessaire d'avoir un slogan fédérateur aux armées quitte à décliner celui-ci en prenant en compte la spécificité de chaque armée

2) Recommandation sur la mutualisation des moyens

La prochaine localisation des armées sur le site de Balard doit permettre de mutualiser les moyens (audiovisuels, par exemple) tout à la fois pour éviter les doublons (SIRPAs des armées, services centraux, etc.) et réaliser des économies mais également pour contribuer à fédérer le message.

3) Recommandation sur l'organisation

Celle-ci doit être basée sur deux objectifs :

- disposer d'une DICOd dont le rôle serait conforté en tant que lieu d'élaboration et d'expression du ministère de la Défense.
- clarifier la situation pour ce qui concerne la communication sur les opérations et de manière générale le positionnement de la chaîne militaire de communication. Deux solutions s'offrent à ce niveau :

- **Mettre fin à l'ambiguïté actuelle et considérer que la communication sur les opérations relève de la responsabilité pleine et entière du Chef d'Etat-major.** Cette mesure correspondrait à une mise en cohérence de la communication militaire à la fois avec les prérogatives actuelles du Chef d'Etat-major ainsi qu'avec la constitution française qui fait de Président de la république le chef des armées. Toutefois cette solution présente deux inconvénients :

1) Elle conduit à retirer à la DICOd une compétence en matière de communication alors que la philosophie des décrets de 1998 et 2009 qui définissent le rôle de la DICOd est justement de donner pleine compétence à cet organisme dans sa fonction de porte-parolat du ministère. Au surplus on peut ajouter que même chez les Britanniques les fonctions d'EMA COMM sont assurées par une direction située au sein de la branche civile

2) La culture française dans son rapport aux militaires, que ce soit la nécessité de maintenir un lien armée-nation ou le fait que le statut des militaires limite leur capacité de se fondre totalement dans la société, nécessite que l'on conserve un lien entre les autorités publiques et la communication dans son volet militaire, lien qui ne semble pas pouvoir être établi avec le Président de

la république qui ne dispose pas d'une administration permanente à sa disposition.

- L'autre solution consiste à considérer que l'Adjoint au délégué à l'information et à la communication, en tant que plus haut responsable militaire de la chaîne communication, est responsable du porte-parolat en matière d'opérations et que la chaîne militaire de communication est subordonnée à l'adjoint au délégué à la communication. Dans ce cas, les directives du ministre de la Défense (sur le « pourquoi ») et du CEMA (sur le « comment ») seraient appliquées par la DICOd conformément à l'article 3 du décret de 1998 et 2009, le porte-parolat revenant à la DICOd par l'intermédiaire de l'adjoint au délégué.

Cette solution nécessite trois conditions :

- Une nouvelle rédaction, qui laisse moins de place à des interprétations diverses de l'article 3 du décret de 1998 afin de clarifier le rôle de la DICOd et le rôle du CEMA en matière de communication en opération ;
- De définir le degré de précisions des directives données par le ministre en cas de communication sur les opérations. Il faut notamment éviter de tomber dans le système allemand où la communication sur les opérations est paralysée par le rôle de contrôle du pouvoir politique ;
- D'assurer une étroite coordination entre la DICOd et le CEMA sur la nature de la communication en opération sous les auspices du Ministre. Par nature la culture française, qui associe étroitement but politique et action militaire, nécessite qu'à tous moments soit assurée une bonne coordination entre le pouvoir politique et la chaîne militaire de communication. Sur ce sujet, qui par nature à un caractère relatif et contingent, les seules techniques d'organisation administrative ne peuvent assurer à elles seules la symbiose entre les acteurs politiques et militaires sur la communication de défense et il est nécessaire d'encourager le dialogue entre les différents acteurs.

4) Recommandation sur l'utilisation des réseaux sociaux

Le défi posé par les réseaux sociaux n'est pas seulement celui de leur bon usage par le soldat (comme dans le manuel récemment produit par la DICOd) mais aussi celui du type de message que doit y diffuser l'institution. En clair, le passage d'une communication purement informative, pratique et factuelle à une communication stratégique inscrite dans un plan de communication. La première raison est que ce nouvel espace d'expression est déjà, sur la question militaire, investi par d'autres voix. Déjà la DICOd et les Sirpa(s) ont démontré leur volonté d'animer de véritables communautés où l'échange et le débat, permet l'expression

de perceptions « personnelles », de répondre à des demandes de « guichet » (questions pratiques sur Facebook par exemple). Mais une nouvelle étape peut être franchie en abordant les questions de finalités et de valeurs. L'utilisation combinée des outils existants – chacun avec ses atouts technologiques et ses usages sociaux particulier (Facebook, Twitter, Viadeo, LinkedIn, Youtube, Dailymotion, etc. ont des fonctions propres) aide à constituer une communauté "amie" par la somme de communautés qui s'entrecroisent. Ceci a l'avantage d'une grande réactivité et précision en situation de communication de crise, perception acquise à la DICOd qui suit avec attention les divers blogs de la « communauté » militaire hors institutionnelle.

Notre suggestion serait donc de ne pas aller jusqu'à imiter les stratégies israélienne ou américaine qui peuvent apparaître comme de la propagande idéologique version "2.0", mais d'ouvrir un dialogue avec les blogs, comptes Twitter, pages Facebook, etc qui existeront en tout état de cause pour s'exprimer sur des sujets qui touchent aux forces armées et indiquer en lien les sources d'information sans paraître les cautionner.

5. recommandations sur la publicité en matière de recrutement

Dans le cadre d'un renforcement du lien entre les armées et les citoyens à l'heure de la professionnalisation qui doit aussi les inviter à s'engager, la publicité – l'outil de mass média par nature – est un outil nécessaire et performant. Or l'efficacité de la publicité réside aussi dans sa régularité et il se trouve que les campagnes institutionnelles du ministère de la Défense sont rares et espacées... alors que celles concernant le recrutement sont plus fréquentes avec une présence durable assurée sur l'Internet.

À un moment où les armées françaises sont depuis plusieurs années impliquées de manière continue sur des théâtres d'opérations extérieures, il semble d'autant plus important que la publicité porte aussi – comme d'autres médias sollicités – le message du « pourquoi » de cet engagement. Cela d'autant plus peut-être que sur certaines opérations comme celle concernant le Mali chacun mesure le bien-fondé d'existence de troupes en nombre et en matériel... qui n'existerait pas sans un recrutement suffisant. Le lien entre la mission et l'organisation se révèle crûment en cette occasion.

D'ailleurs, hasard du calendrier, la campagne de recrutement de l'armée de terre de janvier 2013 dépasse de loin, par sa nouvelle signature, le seul message de recrutement avec son « Pour moi, pour les autres ».

Nous considérons donc que toute campagne a intérêt à porter un message plus large qui tisse et maintient le lien entre les armées et la nation et les citoyens. De ce point de vue les post-tests de la campagne citée seront particulièrement instructifs pour mesurer la compréhension d'ensemble par le public.

L'apport du message institutionnel en toute communication est selon nous triple : une mutualisation gage d'économie ; en conséquence une possibilité, à coût constant, d'une expression plus régulière ; enfin une stratégie de communication dont les messages sont plus unificateurs sur la vision de la Défense nationale et plus directs quant à leurs objectifs.