



EUROPE

THE ARTS
CHILD POLICY
CIVIL JUSTICE
EDUCATION
ENERGY AND ENVIRONMENT
HEALTH AND HEALTH CARE
INTERNATIONAL AFFAIRS
NATIONAL SECURITY
POPULATION AND AGING
PUBLIC SAFETY
SCIENCE AND TECHNOLOGY
SUBSTANCE ABUSE
TERRORISM AND
HOMELAND SECURITY
TRANSPORTATION AND
INFRASTRUCTURE
WORKFORCE AND WORKPLACE

This PDF document was made available from www.rand.org as a public service of the RAND Corporation.

[Jump down to document](#) ▼

The RAND Corporation is a nonprofit research organization providing objective analysis and effective solutions that address the challenges facing the public and private sectors around the world.

Support RAND

[Browse Books & Publications](#)

[Make a charitable contribution](#)

For More Information

Visit RAND at www.rand.org

Explore [RAND Europe](#)

View [document details](#)

Limited Electronic Distribution Rights

This document and trademark(s) contained herein are protected by law as indicated in a notice appearing later in this work. This electronic representation of RAND intellectual property is provided for non-commercial use only. Unauthorized posting of RAND PDFs to a non-RAND Web site is prohibited. RAND PDFs are protected under copyright law. Permission is required from RAND to reproduce, or reuse in another form, any of our research documents for commercial use. For information on reprint and linking permissions, please see [RAND Permissions](#).

This product is part of the RAND Corporation technical report series. Reports may include research findings on a specific topic that is limited in scope; present discussions of the methodology employed in research; provide literature reviews, survey instruments, modeling exercises, guidelines for practitioners and research professionals, and supporting documentation; or deliver preliminary findings. All RAND reports undergo rigorous peer review to ensure that they meet high standards for research quality and objectivity.

Le concept de communication stratégique de l'OTAN et sa pertinence pour la France

Anaïs Reding • Kristin Weed • Jeremy J. Ghez

Préparé pour le Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations (CICDE),
Etat-major des Armées, France

Une version anglaise de ce rapport est également disponible (NATO's Strategic Communications
concept and its relevance for France, TR-855/2-MOD/FR)

La recherche décrite dans ce rapport a été préparée pour le Centre Interarmées de Concepts, de Doctrines et d'Expérimentations, Etat-Major des Armées, France. Elle a été conduite dans le cadre des activités de la RAND Europe.

La RAND Corporation est une institution à but non lucratif qui contribue à améliorer les politiques publiques et la prise de décisions par la recherche et l'analyse. Les publications de la RAND Corporation ne reflètent pas nécessairement l'opinion de ses clients et parrains pour la recherche.

RAND® est une marque déposée.

Source de la photo de couverture Etablissement de Communication et de Production Audiovisuelle de la Défense (ECPAD, France, www.ecpad.fr <<http://www.ecpad.fr/>>)

© Copyright 2010 Ministère de la Défense français

Tous droits réservés. Ce document ne peut être reproduit, ni électroniquement ni mécaniquement, sans la permission du détenteur des droits.

Publié en 2010 par la RAND Corporation
1776 Main Street, P.O. Box 2138, Santa Monica, CA 90407-2138 – États-Unis
1200 South Hayes Street, Arlington, VA 22202-5050 – États-Unis
4570 Fifth Avenue, Suite 600, Pittsburgh, PA 15213-2665 – États-Unis
Adresse Internet de la RAND : <http://www.rand.org>
Pour commander des documents de la RAND ou obtenir des informations supplémentaires, nous vous invitons à contacter :
Services de distribution : téléphone : +1 (310) 451-7002 ;
Fax : +1 (310) 451-6915 ; e-mail : order@rand.org

Préface

Ce rapport a été préparé pour le Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations (CICDE) de l'Etat-major des Armées, France. Il présente les résultats d'une étude sur la pertinence du concept de communication stratégique de l'OTAN pour la France. L'objectif de ce rapport est de proposer au Ministère les outils de réflexion nécessaires pour décider de l'éventuelle mise en œuvre d'un concept équivalent en France. La communication étant un moyen d'exercer une influence, l'étude fait partie d'un ensemble de recherches commandées par le CICDE au sujet de l'influence.

La RAND Europe est un institut de recherche indépendant, à but non lucratif, qui a pour mission d'aider à améliorer l'efficacité des politiques publiques et de la prise de décision par la recherche et l'analyse. La RAND Europe compte parmi ses clients des gouvernements, des institutions, des ONG ainsi que des entreprises européennes qui recherchent une analyse rigoureuse, indépendante et multidisciplinaire. Ce rapport a été relu selon les principes d'assurance de qualité de la RAND¹.

Pour plus d'information à propos de la RAND Europe, veuillez contacter :

Hans Pung
RAND Europe
Westbrook Centre
Milton Road
Cambridge CB4 1YG
United Kingdom
Tel. +44 (1223) 273 895
hpung@rand.org

¹ Pour plus d'information, veuillez consulter: <http://www.rand.org/standards/>.

Table des matières

Préface.....	iii
Liste des figures.....	vii
Glossaire.....	ix
Abréviations.....	xiii
Remerciements	xv
Résumé.....	xvii
CHAPITRE 1 Introduction.....	1
1.1 Le rôle central de l'influence dans les guerres du XXI ^{ème} siècle.....	1
1.2 Les changements stratégiques du XX ^{ème} siècle qui ont eu un impact sur les questions d'influence	2
1.3 L'émergence du concept de communication stratégique de l'OTAN.....	3
1.4 Méthodologie de l'étude et contenu du rapport	4
CHAPITRE 2 Description du concept de communication stratégique de l'OTAN	7
2.1 Définition du concept de communication stratégique.....	7
2.2 Objectif, conditions favorables et domaines d'application de la communication stratégique.....	9
2.2.1 Objectif de la communication stratégique	9
2.2.2 Conditions favorables à la communication stratégique	9
2.2.3 Domaines d'application de la communication stratégique.....	10
2.3 Une terminologie difficile.....	10
CHAPITRE 3 Commandement et structure de la communication stratégique	13
3.1 Le commandement de la communication stratégique	13
3.2 La structure de la communication stratégique.....	14
3.2.1 Des restrictions aux structures pouvant appuyer la communication stratégique.....	14
3.2.2 Les expérimentations de l'OTAN vis-à-vis de la structure de la communication stratégique de la FIAS depuis 2006.....	15
3.3 Remarques.....	20
CHAPITRE 4 Ressources nécessaires au concept de communication stratégique.....	21

4.1	Des chargés de communication stratégique et un comité de travail	21
4.2	Un personnel expérimenté et une transmission du savoir-faire et des connaissances.....	22
4.3	Le rôle éventuel du secteur privé	23
4.4	Des formations à la communication stratégique.....	24
CHAPITRE 5 Pertinence du concept de communication stratégique de l'OTAN pour la France		25
5.1	Un concept pertinent à la France en temps de crise.....	25
5.2	Les défis liés au concept	26
5.3	Une terminologie qui peut porter à confusion.....	27
5.4	La structure nécessaire pour soutenir la communication stratégique.....	27
5.4.1	L'Elysée en charge	27
5.4.2	Un équilibre entre une structure hiérarchique, bureaucratique et de réseau souple	27
5.5	Les ressources permettant la communication stratégique.....	28
CHAPITRE 6 Conclusions et recommandations.....		29
Bibliographie 31		
	Liste bibliographique	33

Liste des figures

Figure 1 Communication de l'institution militaire.....	4
Figure 2 Les audiences cibles et collatérales de l'institution militaire.....	8
Figure 3 Organisation de la communication stratégique selon la doctrine de l'OTAN.....	16
Figure 4 Organisation de la communication stratégique de la FIAS sous le Général Richards (1).....	16
Figure 5 Organisation de la communication stratégique de la FIAS sous le Général Richards (2).....	17
Figure 6 Organisation de la communication stratégique de la FIAS sous le Général McNeill.....	18
Figure 7 Organisation de la communication stratégique de la FIAS sous le Général McKiernan (1).....	18
Figure 8 Organisation de la communication stratégique de la FIAS sous le Général McKiernan (2).....	19
Figure 9 Organisation de la communication stratégique de la FIAS sous le Général McChrystal.....	19

Glossaire

Affaires publiques de l'OTAN (<i>Public Affairs</i>)	Les affaires publiques de l'OTAN sont la fonction chargée de promouvoir les objectifs de l'OTAN auprès de ses audiences de sorte à améliorer la connaissance et la compréhension des activités de l'Alliance. Les affaires publiques incluent la planification et la mise en œuvre de relations médiatiques, de communications internes et de relations entre communautés. (Adapté de la définition de communication opérationnelle, MC 0457/1, 2007)
Approche globale de l'OTAN (<i>Comprehensive approach</i>)	Collaboration de l'OTAN avec d'autres acteurs pour une approche intégrée vis-à-vis de la promotion de la paix et de la gestion des crises ² . (Foreign and Commonwealth Office, 2010)
Audiences cibles	Populations que les armées visent avec leurs communications, et dont elles cherchent parfois à changer les schémas de pensée ³ .
Audiences collatérales	Ceux qui sont touchés par les communications que les armées dirigent sur leurs audiences cibles. Les armées n'essaient pas de changer leurs schémas de pensée, bien que ces audiences puissent aussi être influencées, de manière accidentelle, par les communications des armées.
Ciblage (<i>targeting</i>)	Expression du secteur marketing : sélection d'éventuels consommateurs et clients auxquels une entreprise voudrait vendre ses produits ou ses services. Le ciblage implique la segmentation ⁴ du marché, puis le choix des segments les

² Traduit de l'anglais par l'équipe de recherche: « How NATO needs to work with other actors to deliver integrated effort in peace-building and crisis-response. »

³ Voir définition dans le glossaire.

⁴ Ibid.

	plus adaptés et la détermination des produits qui seront offerts à chaque segment ⁵ . (Adapté du Business Dictionary, 2010a)
Communication	Au cours de ce rapport, l'usage du terme « communication » fait référence au concept de manière globale : c'est-à-dire les paroles exprimées, mais aussi les perceptions créées par les actions.
Communication opérationnelle de l'OTAN (<i>Military Public Affairs</i>)	La communication opérationnelle de l'OTAN est la fonction chargée de promouvoir les objectifs militaires de l'OTAN auprès de ses audiences de sorte à améliorer la connaissance et la compréhension de ses activités militaires. La communication opérationnelle inclut la planification et la mise en œuvre de relations médiatiques, de communications internes et de relations entre communautés ⁶ . (MC 0457/1, 2007)
Communication stratégique de l'OTAN (<i>Strategic Communications</i>)	La communication stratégique de l'OTAN reflète l'utilisation coordonnée et appropriée des fonctions et compétences relatives aux communications de l'OTAN – la diplomatie publique (<i>Public Diplomacy</i>), les affaires publiques (<i>Public Affairs</i>), la communication opérationnelle (<i>Military Public Affairs</i>), les opérations d'information (<i>Information Operations</i>) et les opérations militaires d'influence (<i>Psychological Operations</i>) – pour appuyer la politique, les opérations et les actions de l'Alliance, et dans le but de réaliser les objectifs de l'OTAN ⁷ . (PO(2009)0141, 2009)
Communication stratégique (selon les auteurs de ce rapport)	La communication stratégique est un processus à double fonction visant d'une part à coordonner la communication (orale et comportementale) d'acteurs interministériels et d'autre part à renforcer leur effet stratégique. Pour ce faire, la communication stratégique exploite les compétences de toutes les fonctions d'information et de communication dont les institutions disposent. Son but est de promouvoir

⁵ Traduit de l'anglais par l'équipe de recherche: « The selection of potential customers to whom a business wishes to sell products or services. The targeting strategy involves segmenting the market, choosing which segments of the market are appropriate, and determining the products that will be offered in each segment. »

⁶ Traduit de l'anglais par l'équipe de recherche: « NATO military PA is the function responsible to promote NATO's military aims and objectives to audiences in order to enhance awareness and understanding of military aspects of the Alliance. This includes planning and conducting media relations, internal communications, and community relations. »

⁷ Traduit de l'anglais par l'équipe de recherche: « The coordinated and appropriate use of NATO communications activities and capabilities – Public Diplomacy, Public Affairs (PA), Military Public Affairs, Information Operations (Info Ops), and Psychological Operations (PSYOPS), as appropriate - in support of Alliance policies, operations and activities, and in order to advance NATO's aims. »

	auprès des audiences cibles un comportement favorable aux objectifs des acteurs, et ainsi d'influencer leur environnement opérationnel.
Diplomatie publique de l'OTAN (<i>Public Diplomacy</i>)	Ensemble des mesures et des moyens pour informer, communiquer et coopérer avec diverses audiences du monde entier, avec pour objectif d'améliorer la connaissance et la compréhension de l'OTAN, de promouvoir sa politique et ses activités, et ainsi de promouvoir le soutien pour l'Alliance et de développer la confiance en elle ⁸ . (SG(2003)0876(INV), cité dans MC 0457/1)
Exploiter (<i>harnessing</i>)	Développer son influence sur une personne ou une activité de sorte qu'elle participe à la promotion des objectifs recherchés.
Influence	L'influence consiste à « sortir l'audience cible de son schéma de pensée ⁹ pour aller vers un autre schéma de pensée » (Juillet, 2009). Elle « agit sur les attitudes, c'est-à-dire sur les convictions, les idées, en vue de provoquer un changement de comportement » (Chauvancy, 2010).
Influencer son environnement (<i>shaping</i>)	« Activités du champ de bataille destinées à limiter les options des forces adverses et à élargir les options des forces alliées ¹⁰ ». (Helmus et al., 2007)
J3 et <i>Joint effects</i>	Le bureau des opérations dans le commandement des forces de l'OTAN.
Mandats de communication (<i>empowerment</i>)	Dans un contexte institutionnel, le fait de mandater des personnes à communiquer, sans qu'elles aient à demander l'autorisation.
Mise en récit (<i>narrative</i>)	La mise en récit est une histoire qui explique les actions d'un acteur de sorte à les justifier auprès de son audience. Elle a pour but de guider les prises de décision, pour garantir leur cohérence. Elle agit comme la marque de l'institution.
Opérations d'information de l'OTAN (<i>Information Operations</i>)	Fonction militaire qui conseille et coordonne les activités d'information militaires de façon à produire les effets désirés

⁸ Traduit de l'anglais par l'équipe de recherche : « The totality of measures and means to inform, communicate and cooperate with a broad range of target audiences world-wide, with the aim to raise the level of awareness and understanding about NATO, promoting its policies and activities, thereby fostering support for the Alliance and developing trust and confidence in it. »

⁹ Voir définition dans le glossaire.

¹⁰ Traduit de l'anglais par l'équipe de recherche : « battlefield activities designed to constrain adversary force options or increase friendly force options ».

	sur la volonté, la compréhension et la capacité des adversaires, adversaires potentiels, et autres acteurs reconnus par le Conseil de l'Atlantique Nord, afin d'aider à réaliser les objectifs de l'Alliance ¹¹ (<i>North Atlantic Council</i>). (MC 422, 2008)
Opérations militaires d'influence de l'OTAN (<i>Psychological Operations</i>)	Activités psychologiques planifiées faisant usage de méthodes de communication et autres moyens pour cibler des audiences sélectionnées afin d'influencer leurs perceptions, leurs attitudes et leur comportement ayant un impact sur la réalisation des objectifs politiques et militaires ¹² . (MC 402, 1997)
Processus de création d'une image de marque (<i>branding</i>)	Expression du secteur marketing : totalité du processus de création d'un nom et d'une image de marque uniques pour un produit (bien ou service) dans l'esprit des consommateurs, au moyen de produits de marketing sur un thème constant. La création d'une image de marque vise à établir sur le marché une présence significative et bien différenciée qui attire et fidélise les clients ¹³ . (Adapté du Business Dictionary, 2010b)
Schéma de pensée	Un schéma de pensée se réfère aux perceptions, aux interprétations, et aux attentes d'une personne envers une autre. Le schéma de pensée d'une personne est influencé, entre autres, par l'information que cette personne détient, ses expériences passées, sa culture et ses projets.
Segmentation (<i>segmentation</i>)	Expression du secteur marketing : sous-division d'un marché ou d'une population en segments à caractéristiques similaires bien définies ¹⁴ . (Business Dictionary, 2010c)

¹¹ Traduit de l'anglais par l'équipe de recherche : « A military function to provide advice and coordination of military information activities in order to create desired effects on the will, understanding and capability of adversaries, potential adversaries and other NAC approved parties in support of Alliance mission objectives. »

¹² Traduit de l'anglais par l'équipe de recherche : « Planned psychological activities using methods of communication and other means directed to approved audiences in order to influence perceptions, attitudes and behaviour, affecting the achievement of political and military objectives. »

¹³ Traduit de l'anglais par l'équipe de recherche : « Entire process involved in creating a unique name and image for a product (good or service) in the consumers' mind, through advertising campaigns with a consistent theme. Branding aims to establish a significant and differentiated presence in the market that attracts and retains loyal customers ».

¹⁴ Traduit de l'anglais par l'équipe de recherche : « Approaches to subdivision of a market or population into segments with defined similar characteristics ».

Abréviations

CICDE	Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations, Etat-major des Armées, France
COMANFOR	Commandant de la Force
D CoS Comms	Chef d'Etat-major adjoint pour la communication (<i>Deputy Chief of Staff for Communications</i>), OTAN
EUCOM	Commandement américain en Europe (<i>United States European Command</i>)
FIAS	Force internationale d'assistance à la sécurité, Afghanistan (<i>International Security Assistance Force, Afghanistan</i>), OTAN
IRSEM	Institut de recherche stratégique de l'Ecole militaire, ministère français de la Défense
OTAN	Organisation transatlantique Nord
SACEUR	Commandant suprême des forces alliées en Europe (<i>Supreme Allied Commander Europe</i>), OTAN
SHAPE	Grand quartier général des puissances alliées en Europe (<i>Supreme Headquarters Allied Powers Europe</i>), OTAN

Remerciements

Cette étude n'aurait pu aboutir sans l'aide de nombreuses personnes. Les auteurs voudraient tout d'abord remercier leurs clients au Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentation (CICDE) de l'Etat-major des Armées françaises, le Colonel François Chauvancy et le Capitaine de Vaisseau Christophe Suard, pour leur pilotage et leur soutien tout au cours de l'étude.

Les auteurs voudraient également remercier les experts et responsables avec lesquels ils se sont entretenus. Sans eux, cette étude n'aurait pu tirer des conclusions aussi réalistes et pertinentes :

- En France : le Général Baptiste, directeur adjoint de la Délégation à l'information et à la communication de la Défense (DICoD) et porte-parole adjoint du ministère de la Défense ; le Contre-amiral Prazuck, porte-parole du Chef de l'Etat-major des Armées ; M. Huyghe, chercheur associé à l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) ; M. Harbulot, directeur de l'Ecole de Guerre Economique ; M. Merchet, journaliste pour le journal *Libération* ; M. Guisnel, journaliste pour le journal *Le Point*.
- A l'OTAN : M. Laity, responsable de la communication stratégique auprès du Commandant suprême des forces alliées en Europe (*Supreme Allied Commander Europe*, SACEUR) ; M. Bureau, assistant du Secrétaire général pour la diplomatie publique ; M. Appathurai, porte-parole de l'OTAN.
- Aux Etats-Unis : Mme Nagelmann, directrice de la Communication Stratégique au Commandement américain en Europe (*United States European Command*, EUCOM) ; M. Armstrong, blogueur expert en Communication Stratégique et diplomatie publique ; le Prof. Gregory, membre du Conseil scientifique de la Défense (*Defense Science Board*) et professeur en communication stratégique à la George Washington University.

Nous voudrions également remercier nos collègues de la RAND, le Dr Christopher Paul, expert en communication stratégique et en diplomatie publique, et le Dr Stuart Johnson, expert sur l'OTAN. L'aide qu'ils ont apportée à nos efforts de recherche ont été inestimables. Enfin, les conseils et les corrections de nos qualitatifs, Hans Pung, Pauline Goyal-Rutsaert et Claire Celia, chercheurs à la RAND Europe, nous ont permis de perfectionner ce rapport.

Enfin, nous voudrions remercier Cambridge Editing pour leur travail d'édition sur ce rapport.

Résumé

Objectifs de l'étude

Cette étude a été commandée par le Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations (CICDE) de l'Etat-major des Armées françaises, suite à l'adoption du concept de communication stratégique par l'OTAN en septembre 2009. Ce concept, qui est toujours en voie de développement, vient répondre aux difficultés des forces occidentales à gagner le soutien de la population afghane. Le concept cherche à rendre les communications politico-militaires plus stratégiques, capables d'influencer les schémas de pensée des audiences et leurs comportements, en facilitant la rapidité et la cohérence des communications.

L'objectif de l'étude est de fournir les éléments de réflexion nécessaires pour décider de l'éventuelle mise en œuvre en France d'un concept équivalent à celui de la communication stratégique. Une telle réflexion est nécessaire afin de maintenir un corpus doctrinal qui soit cohérent face à celui de l'OTAN.

Méthodologie de l'étude

L'équipe de recherche a réalisé son étude en deux phases. La première avait pour but de clarifier les objectifs, la direction, la structure et les ressources du concept de communication stratégique. Cette phase a consisté en un examen détaillé de la documentation. La majorité des documents consultés provenaient de l'OTAN et des Etats-Unis, étant donné qu'ils sont seuls à avoir déjà adopté le concept de communication stratégique. Des entretiens semi-structurés menés avec des experts sur le sujet et avec des responsables du concept à l'OTAN et aux Etats-Unis ont permis de remettre la documentation en perspective et d'en compléter l'examen. Dans ces entretiens, l'équipe de recherche a examiné :

- le contexte dans lequel le concept a été développé,
- son objectif, sa portée, et la manière dont il est mis en œuvre,
- les ressources mises à sa disposition,
- les difficultés ainsi que les possibilités qui émergent.

La deuxième phase de l'étude avait comme objectif d'examiner la pertinence du concept de l'OTAN pour la France. Des entretiens ont été menés en France pour enrichir les réflexions de l'équipe de recherche sur la pertinence du concept dans ce pays. La communication stratégique n'y existe effectivement pas. Pour chaque entretien, nous avons donc commencé par identifier dans quelle mesure la personne interviewée comprenait le concept de communication stratégique et son rapport aux questions d'influence. L'équipe

de recherche s'est ensuite penchée sur le processus de communication politico-militaire en France : sa structure, ses moyens, ses audiences, sa cohérence, sa rapidité et son efficacité.

Les noms et fonctions des personnes avec lesquelles l'équipe de recherche s'est entretenue sont repris dans la section « Remerciements » au début de ce document.

Conclusions de l'étude

L'OTAN définit son concept de communication stratégique comme suit :

La communication stratégique de l'OTAN reflète l'utilisation coordonnée et pertinente des fonctions et compétences relatives aux communications de l'OTAN – la diplomatie publique (*Public Diplomacy*), les affaires publiques (*Public Affairs*), la communication opérationnelle (*Military Public Affairs*), les opérations d'information (*Information Operations*) et les opérations militaires d'influence (*Psychological Operations*) – pour appuyer la politique, les opérations et les actions de l'Alliance, et dans le but de réaliser les objectifs de l'OTAN¹⁵. (PO(2009)0141, 2009)

Afin de clarifier l'objectif de la communication stratégique, sa portée et sa mise en œuvre, l'équipe de recherche a rédigé sa propre définition du concept :

La communication stratégique est un processus à double fonction visant d'une part à coordonner la communication (écrite, orale et comportementale) d'acteurs interministériels et d'autre part à renforcer leur effet stratégique. Pour ce faire, la communication stratégique exploite les compétences de toutes les fonctions d'information et de communication dont les institutions disposent. Son but est de promouvoir auprès des audiences cibles un comportement favorable aux objectifs des acteurs, et ainsi d'influencer leur environnement opérationnel.

Ce concept semble pertinent pour la France, pays où des changements stratégiques depuis la fin du XX^{ème} siècle ont une incidence sur l'efficacité des communications. La révolution des technologies de l'information et le caractère multinational des engagements militaires contemporains imposent aux communications militaires d'être particulièrement cohérentes et rapides pour avoir un effet sur les audiences cibles. Des experts et des responsables ont souligné que, dans ce nouvel environnement, la portée stratégique des communications politico-militaires françaises mériterait parfois d'être renforcée. Ils expliquent que cela éviterait au gouvernement de se retrouver sur la défensive, comme lors de crises passées, réagissant au coup par coup aux circonstances, et que cela lui permettrait de modeler davantage son environnement opérationnel¹⁶.

Ce concept n'est toutefois pertinent en France qu'en temps de crise. L'Elysée réalise déjà une communication stratégique, précisant aux ministères les messages qu'ils doivent communiquer. Comme nous venons de l'expliquer, les entretiens menés indiquent que cette communication gagnerait néanmoins à faire l'objet d'un effort plus important en temps de crise. L'Elysée continuerait à diriger cette communication en temps de crise ; bénéficiant d'une autorité importante et réunissant régulièrement les ministres français, il bénéficie de la capacité de faciliter une communication rapide et cohérente, comme le requiert la communication stratégique (voir section 5.4.1).

¹⁵ Traduit de l'anglais par l'équipe de recherche.

¹⁶ Cette notion fait référence au concept militaire américain de « *shaping* », ou d'influence sur son environnement (voir définition dans le glossaire).

Si la France développait un concept équivalent à celui qui a cours dans l'OTAN, il serait important de réfléchir à la terminologie, car il semblerait que l'expression « communication stratégique » est difficile dans le contexte français. D'une part, elle a pour connotation « médias » et non l'ensemble des instruments de communication par les actions ou la parole ; d'autre part, elle situe le concept au niveau stratégique alors qu'il comprend aussi les niveaux opératifs et tactiques.

La structure facilitant la communication stratégique mériterait également d'être étudiée. Le concept vise à coordonner la communication d'acteurs interministériels et à renforcer son effet stratégique, notamment en la rendant plus cohérente et rapide. Comme ce rapport l'explique, une structure organisationnelle de réseau souple favorise une telle communication. La structure des institutions françaises a néanmoins un caractère hiérarchique et bureaucratique lui permettant de faire preuve de leadership. Il serait donc utile de trouver un équilibre entre une structure plutôt de réseau souple et la structure hiérarchique et bureaucratique actuelle.

Si un concept équivalent à celui de la communication stratégique de l'OTAN était mis en place en France, la possibilité de créer un comité de travail mériterait d'être explorée. Un tel comité pourrait aider à institutionnaliser le concept, et une fois celui-ci établi au sein des institutions, sa pertinence continue et sa mise en œuvre efficace. En France, ce comité pourrait être dirigé par le Conseil de défense et de sécurité nationale, convoquant des experts en la matière. Au départ, le comité pourrait réfléchir aux questions suivantes, qui mériteraient d'être éclaircies :

- Quelle serait la terminologie à employer pour décrire ce concept en France ?
- Comment un meilleur équilibre pourrait-il être atteint entre la structure hiérarchique et bureaucratique des institutions, et une structure de réseau souple ?
- Quels processus et principes pourraient être développés pour que les experts en communication stratégique soient disponibles lors des crises, et que leurs connaissances et leur savoir-faire puissent être transmis ?
- Quel rôle le secteur privé pourrait-il jouer dans la mise en œuvre de la communication stratégique, compte tenu de son expertise en la matière ?
- Quelle configuration les formations en communication stratégique pourraient-elles prendre ?

L'OTAN a récemment adopté une nouvelle politique, celle de la communication stratégique (*Strategic Communications*)¹⁷, et appelle les pays membres à déterminer leur propre position par rapport à celle-ci. Le Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations (CICDE) de l'Etat-major des Armées françaises a donc demandé à la RAND Europe d'étudier la pertinence du concept de communication stratégique de l'OTAN pour la France. Ce rapport présente les résultats de l'étude, et ce premier chapitre explique le contexte dans lequel le concept de communication stratégique s'est développé.

1.1 **Le rôle central de l'influence dans les guerres du XXI^{ème} siècle**

Les guerres contemporaines, telles que celles d'Irak ou d'Afghanistan, sont des guerres de contre-insurrection, au sein desquelles l'influence joue un rôle central. Le Colonel Chauvancy du CICDE a écrit que l'influence :

peut avoir pour objectif d'amener l'audience cible que l'on veut influencer à changer son modèle de pensée, à modifier les références qui y contribuent, en lui présentant d'autres éléments d'appréciation. Comme l'a exprimé Alain Juillet [2009], elle consiste à sortir l'audience cible de son schéma de pensée pour aller vers un autre schéma de pensée. Elle agit sur les attitudes, c'est-à-dire sur les convictions, les idées, en vue de provoquer un changement de comportement. (Chauvancy, 2010)

L'influence est essentielle aux guerres de contre-insurrection, qui ont comme enjeu le soutien des populations locales (Gompert et al., 2008). En effet, les insurrections sont menées par des mouvements organisés qui cherchent à confronter des systèmes politiques, sociaux, culturels et stratégiques opposés aux leurs, en gagnant le soutien des populations (PIA 00.180, 2008).

L'influence a toujours joué un rôle important dans les guerres. Au VI^{ème} siècle avant J-C, le général chinois Sun Tzu en avait fait l'objet de son présumé ouvrage « L'Art de la guerre » (Sun Tzu, 2009) et, au XX^{ème} siècle, David Galula, théoricien militaire français, avait rappelé le rôle clé du soutien des populations dans son ouvrage intitulé « Contre-insurrection : Théorie et pratique ». Il caractérisait ce soutien comme l'objectif ultime des contre-insurrections (Galula, 1964). Bien que le concept de l'influence soit traditionnel pour les armées, les stratégies militaires, dont l'influence, évoluent avec la réalité du monde

¹⁷ Bien que le concept de l'OTAN soit au pluriel en anglais, il se traduit le plus souvent au singulier en français. A ce jour, aucune traduction officielle du terme n'existe.

dans lequel elles opèrent. Comme la prochaine section le montrera en détail, les communications ainsi que l'environnement opérationnel contemporains reflètent une réalité différente de celle de l'époque de Galula et surtout de celle de Sun Tzu.

1.2 Les changements stratégiques du XX^{ème} siècle qui ont eu un impact sur les questions d'influence

Certains des changements stratégiques qui ont eu lieu à la fin du XX^{ème} siècle ont rendu les questions d'influence, au moyen de la communication, dans les guerres contemporaines particulièrement complexes et importantes.

Pour commencer, la révolution des technologies de l'information a bouleversé la communication¹⁸ dans le monde contemporain. Elle a diversifié les moyens disponibles – surtout avec l'apparition d'internet, des ordinateurs et des téléphones portables – et elle a aussi démocratisé et élargi leur accès. Ces moyens ont à leur tour augmenté le volume d'information communiqué de façon importante et rendu les communications presque instantanées. La révolution des technologies de l'information a ainsi compliqué la tâche de s'inscrire dans les schémas de pensée d'une audience. La rapidité de communication est effectivement nécessaire pour proposer sa propre interprétation des événements avant que les schémas de pensée des audiences ne soient formés. Cette rapidité est néanmoins difficile à atteindre puisque de nombreux autres individus cherchent aussi à être parmi les premiers à offrir leur interprétation. De même, assurer la cohérence de son message permet d'ancrer son interprétation dans les schémas cognitifs. Cependant, lorsque le message peut être modifié et remodifié lors des retransmissions, et qu'il peut se confronter à une multitude d'autres messages, il est difficile de faire en sorte que les audiences perçoivent un message unique qui soit clair.

L'environnement opérationnel contemporain complique la tâche de communiquer de manière influente. Cet environnement est effectivement marqué par de nombreux engagements en coalition (notamment les guerres d'Irak et d'Afghanistan). Plus les partenaires sont nombreux, plus il est difficile de se mettre d'accord à bref délai sur le message à transmettre.

Le type d'adversaire auquel l'Alliance est aujourd'hui confrontée impose à son tour aux armées de développer une communication influente. Les insurgés sont effectivement compétents et efficaces dans le nouvel environnement stratégique (Hoffman, 2007), bénéficiant de certains avantages sur les forces de l'OTAN. Premièrement, les contre-insurrections se déroulent sur le territoire des insurgés ; ils ont donc nécessairement une meilleure compréhension culturelle et linguistique de la population locale, qui par contre sont étrangères aux forces de l'OTAN. Cela explique pourquoi les insurgés s'inscrivent plus facilement dans les schémas de pensée des audiences. Deuxièmement, les adversaires irréguliers sont organisés en réseau souple, ce qui leur permet d'échanger de l'information et de communiquer avec un message précis aussitôt qu'un événement se produit. Ils sont ainsi à même de proposer leur propre interprétation aux schémas de pensée des audiences

¹⁸ Au cours de ce rapport, l'usage du terme « communication » fait référence à ce concept de manière globale : c'est-à-dire les paroles exprimées, mais aussi les perceptions créées par le comportement.

avant que ceux-ci ne se forment. Cela est plus difficile pour l'OTAN, dont la structure hiérarchique et bureaucratique ne prédispose pas à la rapidité des communications. Troisièmement, par définition, les insurgés ne sont pas tenus responsables de leurs actions par rapport au droit international et au système de normes internationales (PIA 00.180, 2008). Les forces de l'OTAN sont, quant à elles, limitées dans leurs actions par ces droits, principes et valeurs qui régissent le système politique international.

Face à la complexité et à l'importance de communiquer de manière influente dans les guerres contemporaines, de nombreux experts affirment qu'il faut désormais « des stratégies d'information et de communication assorties de stratégies d'emploi de la force, et non plus des stratégies d'emploi de la force assorties de stratégies d'information et de communication¹⁹ » (Kilcullen, 2006). Le théoricien militaire américain David Kilcullen (2006) juge que l'« espace de guerre virtuel²⁰ » représente l'une des plus grandes différences entre les insurrections contemporaines et celles d'autrefois.

1.3 L'émergence du concept de communication stratégique de l'OTAN

L'OTAN a commencé à développer son concept de communication stratégique en septembre 2009, face à l'impératif d'adapter ses stratégies d'influence aux besoins des guerres contemporaines (PO(2009)0141, 2009). Les responsables à l'OTAN expriment que le concept de communication stratégique résulte de l'impuissance des forces de l'OTAN à gagner le soutien des populations afghanes, dans la mesure et la chronologie souhaitées.

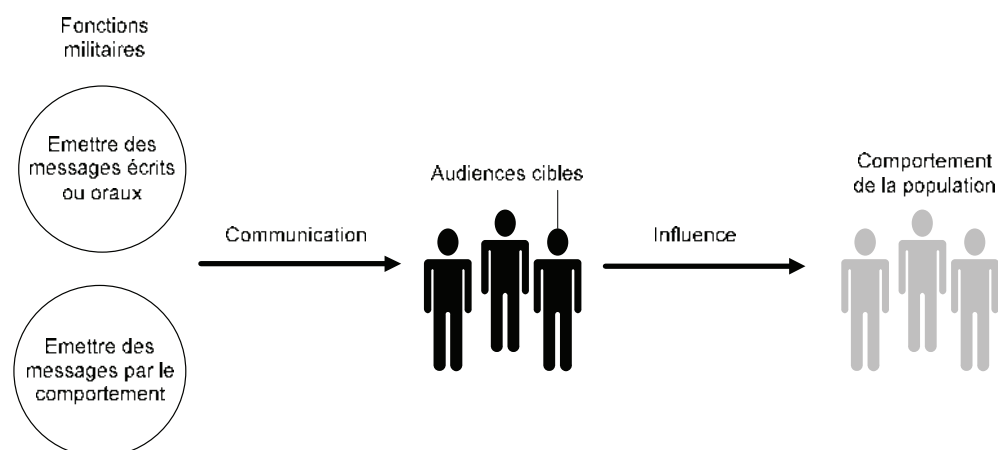
Ce concept de communication stratégique, qui à ce jour ne fait pas encore l'objet d'une version finale, vise à renforcer l'influence exercée par les communications de l'OTAN sur ses audiences. Le concept cherche, plus précisément, à assurer que les audiences reçoivent de l'information claire, juste, et opportune à propos des actions militaires, et que l'interprétation des messages de l'Alliance ne soient pas laissés à la seule merci des adversaires des forces de l'OTAN ou des autres utilisateurs de moyens de communication (PO(2009)0141, 2009). Son but ultime est de renforcer l'impact stratégique de la communication des acteurs de l'OTAN.

¹⁹ Traduit de l'anglais par l'équipe de recherche.

²⁰ Ibid.

La Figure 1 schématise le processus de communication militaire, et ses différents éléments, qui font l'objet de ce rapport.

Figure 1 Communication de l'institution militaire



1.4 Méthodologie de l'étude et contenu du rapport

L'étude de la pertinence du concept de communication stratégique de l'OTAN pour la France s'est déroulée en deux phases. La première avait pour but de clarifier les objectifs, les structures et les ressources du concept de communication stratégique tel qu'il existe à l'OTAN. Cette phase s'est basée sur un examen détaillé de la documentation en la matière. La majorité de cette documentation provenait de l'OTAN et des Etats-Unis car ce sont les seules instances à avoir adopté un concept de communication stratégique. Les Etats-Unis avaient développé leur propre concept (*Strategic Communication*) au milieu de la première décennie du XXI^{ème} siècle, avant que l'OTAN n'adopte le sien. L'examen de la documentation a été complété par des entretiens semi-structurés menés avec des experts et des responsables du concept aux Etats-Unis et à l'OTAN. Ces entretiens ont porté sur les thèmes suivants :

- le contexte dans lequel le concept a été développé,
- l'objectif du concept, sa portée, et la manière dont il est mis en œuvre,
- les ressources mises à sa disposition,
- les difficultés ainsi que les possibilités qui émergent.

Les noms et les fonctions des personnes interviewées sont repris dans la section « Remerciements » de ce rapport.

La deuxième phase de l'étude avait comme objectif d'examiner la pertinence du concept de communication stratégique de l'OTAN pour la France. Pour ce faire, l'équipe de recherche s'est entretenue avec une série de responsables de la communication française, ainsi que des experts en la matière. Etant donné que le concept de communication stratégique n'existe pas en France, nous avons, pour chaque entretien, commencé par identifier dans quelle mesure la personne interviewée comprenait le concept de communication stratégique et son rapport aux questions d'influence. L'équipe de recherche s'est ensuite penchée sur le processus de communication politico-militaire en France : sa structure, ses moyens, ses

audiences, sa cohérence, sa rapidité et son efficacité. Il est important de noter que le concept de communication stratégique était étranger à la majorité de ces personnes, et portait parfois à confusion en raison de la similarité du terme avec les fonctions médiatiques et d'information, plutôt que d'influence (voir section 2.3). Les noms et les fonctions des personnes interviewées sont repris dans la section « Remerciements » de ce rapport.

Les premiers chapitres de ce rapport présentent les résultats de la première phase de l'étude. Le deuxième chapitre définit le concept de communication stratégique, ainsi que ses objectifs. Les troisième et quatrième chapitres explorent tour à tour qui en assume la direction, quelle est sa structure, et quelles ressources permettent de mettre cette politique en œuvre à l'OTAN. Le cinquième présente les résultats de la deuxième phase de l'étude. Enfin, le sixième chapitre résume les conclusions de l'étude et expose six recommandations.

CHAPITRE 2 **Description du concept de communication stratégique de l'OTAN**

Le chapitre précédent a expliqué que le concept de communication stratégique a récemment été adopté à l'OTAN afin de mieux répondre aux réalités opérationnelles. Les communications, en tant que moyens d'exercer une influence, sont, en effet, essentielles à la conduite des guerres contemporaines. Pour qu'elles soient influentes, la révolution des technologies de l'information et le caractère multinational des opérations militaires exigent de ces communications une rapidité et une cohérence qui sont difficiles à obtenir. Ce chapitre définit le concept de communication stratégique, décrit ses objectifs, et explique les défis qui sont associés à sa terminologie.

2.1 **Définition du concept de communication stratégique**

L'OTAN a défini le concept de communication stratégique comme suit :

La communication stratégique de l'OTAN reflète l'utilisation coordonnée et pertinente des fonctions et compétences relatives aux communications de l'OTAN – la diplomatie publique (*Public Diplomacy*), les affaires publiques (*Public Affairs*), la communication opérationnelle (*Military Public Affairs*), les opérations d'information (*Information Operations*) et les opérations militaires d'influence (*Psychological Operations*) – pour appuyer la politique, les opérations et les actions de l'Alliance, et dans le but de réaliser les objectifs de l'OTAN²¹. (PO(2009)0141, 2009)

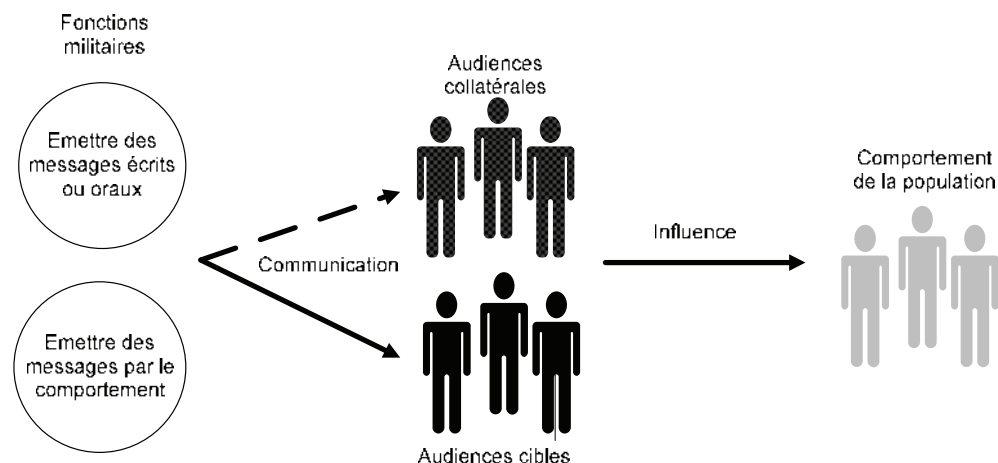
Il est important de clarifier certains points implicites dans cette définition. Pour commencer, la communication, quand elle est définie dans le contexte de la communication stratégique, se réfère à toutes les actions et les paroles qui sont perçues et interprétées par les audiences. Comme les responsables du concept à l'OTAN l'expliquent, la communication stratégique ne se réfère pas seulement aux activités médiatiques.

Ensuite, cette communication s'adresse, indépendamment de son intention, à diverses audiences : la population nationale, la population étrangère, et, au sein de cette dernière, les alliés comme les ennemis. Comme les experts en la matière l'expliquent, le concept de communication stratégique a été développé en partie en réponse à un nouvel environnement dans lequel le volume d'information est très élevé, accessible par presque tous et de manière presque instantanée. Dans ce nouvel environnement, les

²¹ Traduit de l'anglais par l'équipe de recherche.

communications sont difficilement contrôlables, et outre les audiences cibles toute communication peut parvenir à des audiences collatérales (voir Figure 2).

Figure 2 Les audiences cibles et collatérales de l'institution militaire



Un troisième point à noter dans la définition donnée par l'OTAN est le fait que la communication stratégique représente un concept interministériel et intergouvernemental. La définition se réfère, en pratique, aux fonctions militaires des opérations d'information, des opérations militaires d'influence, et de la communication opérationnelle, ainsi qu'aux fonctions politiques de la diplomatie publique et des affaires publiques. Le concept de communication stratégique contribue ainsi à l'approche globale de l'OTAN, développée en avril 2009 au Sommet de Strasbourg-Kehl (OTAN, 2009). L'étude présente ayant été réalisée pour le CICDE, ce document aborde le concept d'un point de vue militaire. Il n'explore pas la pertinence du concept pour les autres ministères touchés, tel le ministère des Affaires étrangères. Les conclusions tirées tiennent toutefois compte du caractère interministériel et intergouvernemental de la communication stratégique, de façon à rester en cohérence avec la nature du concept.

Quatrièmement, la communication stratégique s'applique à toutes les fonctions d'information et de communication qui existent au sein des instances qui la mettent en œuvre. La communication stratégique est effectivement un processus qui ne cherche pas à créer de nouvelles compétences mais à mieux exploiter celles des fonctions existantes de sorte à renforcer leur impact stratégique (IMSWM-0023-2010 (SD 3), 2010). Cette interprétation du concept de l'OTAN, en tant que processus et non en tant que fonction, est à ce jour similaire à celle du concept américain (voir Department of Defense, 2009a). Il est cependant bon de noter que, récemment, le Conseil national de sécurité des Etats-Unis (*National Security Council*) a suggéré de définir le concept en tant que fonction²² (voir White House, 2010).

²² L'expérience des Etats-Unis illustre le rôle que la communication stratégique pourrait prendre si elle était interprétée comme fonction. Un responsable du sujet aux Etats-Unis explique que lorsque le concept a été mis en œuvre au Commandement Sud des Etats-Unis (*United States Southern Command*) vers le milieu de la première décennie du XXI^{ème} siècle, la communication stratégique a permis la création d'un centre d'innovation pour les techniques de communication. L'objectif de la communication stratégique y était de renforcer l'impact

Pour clarifier ces aspects, nous proposons de définir le concept stratégique de l'OTAN dans le cadre des opérations comme suit :

La communication stratégique est un processus à double fonction visant d'une part à coordonner la communication (écrite, orale et comportementale) d'acteurs interministériels et d'autre part à renforcer leur effet stratégique. Pour ce faire, la communication stratégique exploite les compétences de toutes les fonctions d'information et de communication dont les institutions disposent. Son but est de promouvoir auprès des audiences cibles un comportement favorable aux objectifs des acteurs, et ainsi d'influencer leur environnement opérationnel.

2.2 **Objectif, conditions favorables et domaines d'application de la communication stratégique**

2.2.1 **Objectif de la communication stratégique**

L'objectif de la communication stratégique transparaît dans la définition citée ci-dessus et dans les explications qui l'accompagnent: elle vise à rendre les communications de l'OTAN plus influentes, en modifiant les schémas de pensée des audiences pour qu'elles aient un comportement plus favorable aux objectifs de l'Alliance.

Il est important de souligner le fait que la communication stratégique a pour intention de modifier non seulement les attitudes, mais les comportements des audiences. Comme les responsables du concept à l'OTAN l'expliquent, la communication stratégique ne cherche pas à séduire les audiences cibles, car la séduction ne donne pas toujours lieu à la prise d'action. Cet objectif est décrit dans les documents de l'OTAN (voir par exemple PO(2009)0141, 2009), bien qu'il ne soit pas inclus dans la définition qu'elle lui donne.

2.2.2 **Conditions favorables à la communication stratégique**

Afin de réaliser l'objectif de la communication stratégique, il faut une plus grande cohérence et rapidité des communications. Ceci augmente effectivement leurs chances de s'inscrire dans les schémas de pensée des audiences cibles. La première condition favorable à la rapidité et à la cohérence des communications est l'intensification des collaborations au sein de la hiérarchie militaire (collaboration verticale) et entre les différentes fonctions (collaboration horizontale). Par conséquent, la politique de l'OTAN requiert que les responsables de la communication stratégique, placés dans les diverses sections du gouvernement, travaillent ensemble (ACO 95-2, 2009).

La deuxième condition favorable aux communications rapides est une distribution de mandats de communication²³ (*empowerment*). Comme l'explique un responsable du concept à l'OTAN, la structure traditionnelle de l'OTAN donne à seules quelques personnes de grade supérieur le pouvoir d'autoriser le partage d'information et la

des communications en testant les effets de différentes méthodes de communication. Leur efficacité prouvée, celles-ci étaient mises à la disposition des autres fonctions d'information et de communication. A titre d'exemple, le centre d'innovation avait identifié le rôle que les médias sociaux (Twitter, Facebook etc.) peuvent jouer dans le développement d'un dialogue avec les populations locales, ainsi que les risques et les limites de ces moyens de communication. La communication opérationnelle est désormais chargée de faire usage de ces médias.

²³ Traduction par l'équipe de recherche.

communication entre individus, ralentissant ainsi les communications. L'OTAN, raconte-t-il, essaie donc de distribuer des mandats de communication de manière plus régulière ; les entretiens donnés par les différents membres de l'équipe du Général McChrystal en été 2010 lorsqu'il commandait la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan (FIAS) en sont un exemple (voir la section 3.1).

Les conditions favorables à la communication stratégique paraissent être le résultat d'une structure correspondant plutôt à un réseau souple qu'à une hiérarchie comme celle de l'OTAN. Les efforts de l'OTAN consistent à trouver un équilibre entre ces deux types de structure qui soient plus adaptés à l'environnement opérationnel contemporain.

2.2.3 Domaines d'application de la communication stratégique

Bien que la communication stratégique se soit développée en réponse aux difficultés à gagner le soutien des populations afghanes, sa fonction s'applique tant aux missions humanitaires qu'aux missions de guerre. Le développement du concept témoigne en réalité d'un changement dans l'environnement où opèrent aujourd'hui les institutions civiles et militaires, dû notamment à la révolution des technologies de l'information et au caractère multilatéral des engagements militaires.

Les Etats-Unis appliquent déjà le concept de communication stratégique à leurs missions humanitaires. Par exemple, la mission de la Marine américaine *Continuing Promise 2009*, menée par le navire *Comfort*, a pour but de « distribuer de l'aide médicale, dentaire et vétérinaire gratuite, ainsi que de l'assistance en ingénierie, aux communautés pauvres d'Antigua, de la Colombie, de la République Dominicaine, du Salvador, d'Haïti, du Nicaragua et du Panama... [afin] d'influencer les générations à venir²⁴ » (Axe, 2009). Le Capitaine de corvette (*Commander*) Jerry Hendrix, qui a travaillé au service de l'Amiral Stavridis, chef Commandement Sud des Etats-Unis²⁵ (*United States Southern Command*), préconise ce modèle. Il suggère que les acquisitions futures de navires visent à soutenir de telles missions marines, qu'il appelle des « escadres d'influence ». Selon lui, ces escadres sont adaptés aux menaces contemporaines (Hendrix, 2009).

2.3 Une terminologie difficile

L'OTAN s'est résolue à utiliser le terme « communication stratégique » pour parler du concept qui vient d'être décrit. Ce terme n'est toutefois pas parfait : « communication » a pour connotation « médias » et non l'ensemble des instruments de communication par les actions ou la parole ; quant au mot « stratégique », il situe le concept au niveau stratégique alors que le concept s'applique également aux niveaux opératifs et tactiques.

Les experts en la matière rappellent que d'autres termes ont été – et sont toujours – préconisés, tels l'« influence », l'« engagement public stratégique », l'« engagement global », les « effets stratégiques », « informer, influencer et persuader²⁶ ». Toutefois ces

²⁴ Traduit de l'anglais par l'équipe de recherche.

²⁵ L'Amiral Stavridis est aussi le Commandant suprême des forces alliées en Europe (*Supreme Allied Commander Europe*, SACEUR) à l'OTAN.

²⁶ Traduits de l'anglais par l'équipe de recherche.

termes ont leurs propres limites. Par exemple, des responsables et des experts soulignent que le terme « influence » peut être confronté à d'importantes difficultés qui dépendent de la position sémantique de l'auditeur. Certains responsables et experts estiment que l'« influence » est le résultat inévitable d'une communication, car la communication elle-même détermine l'information que détient une audience, et ainsi les choix qui se présentent à elle. D'autres responsables et experts estiment, quant à eux, que le terme « influence » implique la déception de l'audience, par le biais d'une communication dont les motifs ne sont pas rendus clairs. La manière dont chacun résout la question sémantique liée au terme « influence » détermine la légitimité de ce terme pour se référer à ce que l'OTAN appelle « communication stratégique ». En effet, la déception n'est permise que dans certaines doctrines des armées occidentales²⁷; la communication stratégique ne pourrait donc pas coordonner toutes les fonctions d'information et de communication si elle était équivalente à la déception. Le présent rapport emploie le mot « influence » dans le sens large du terme – agir dans l'environnement informationnel d'une audience – et non dans le sens où il se réfère à la déception (voir glossaire).

Face à un choix de terminologie considérable mais toujours imparfait, les responsables de la communication stratégique à l'OTAN expliquent qu'ils ont choisi d'adopter le terme « communication stratégique » pour deux raisons. Premièrement, parce que c'est l'un des seuls termes acceptable pour tous les pays membres ; le terme « influence » est, par exemple, inacceptable pour beaucoup d'entre eux. Deuxièmement, les responsables expliquent que, comme le terme « communication stratégique » était déjà utilisé aux Etats-Unis, son adoption par l'OTAN était pragmatique. L'OTAN invite néanmoins ses pays membres à choisir, dans leur propre corpus conceptuel et doctrinal, la terminologie qui leur semblerait la plus adaptée ; elle reconnaît que celle-ci pourrait être différente dans chaque pays membre.

²⁷ A titre d'exemple, en France la déception est permise par les opérations de déception (PIA 03.253, 2008) et aux Etats-Unis, par les opérations militaires d'influence (Joint Publication 3-13.2, 2010).

CHAPITRE 3 **Commandement et structure de la communication stratégique**

Le concept de communication stratégique, qui vise à faciliter la collaboration entre les différentes fonctions d'information et de communication, a des implications structurelles importantes. Comme la section 2.2.2 l'a expliqué, l'OTAN essaie d'adopter une structure plutôt en réseau souple, mais cette structure s'oppose à la tradition hiérarchique et bureaucratique et à la doctrine de l'institution. Ce chapitre revoit le commandement et la structure de la communication stratégique de l'OTAN, détaillant son évolution.

3.1 **Le commandement de la communication stratégique**

La question du commandement est clé pour tout nouveau concept dont la structure, la portée et la limite sont à définir. Elle l'est tout particulièrement dans le contexte de la communication stratégique, étant donné que cette politique incite à la distribution de mandats de communication (*empowerment*). Si le message que les personnes mandatées à communiquer ont à transmettre n'est pas clair, cela peut entraîner de graves risques pour les opérations et les institutions, comme on l'a vu récemment en Afghanistan. L'équipe du Général McChrystal, lors d'un entretien avec le magazine américain *Rolling Stone* en juin 2010, a compromis le poste du Commandant de la Force (COMANFOR) en révélant les différends entre ce dernier et le Président Obama, son chef (Hastings, 2010).

Les experts et les responsables à l'OTAN suggèrent que celui qui dirige la communication stratégique peut atténuer les risques inhérents à la distribution de mandats de communication en clarifiant les thèmes à communiquer. Ces thèmes sont différents des messages communiqués. Ils représentent les idées qui doivent être transmises par ces messages ; ce que l'OTAN et les Etats-Unis appellent « *narrative* », terme qui peut être traduit par la « mise en récit ». Cette mise en récit, agissant en tant que marque de l'institution²⁸, peut être définie comme une histoire qui explique les actions d'un acteur de sorte à les justifier auprès de son audience. Elle a pour but de guider les prises de décision, pour garantir leur cohérence (voir ACO 95-2, 2009). A titre d'exemple, la mise en récit de l'institution de l'OTAN est « une alliance multinationale et démocratique, unie par delà les frontières, de sorte à réduire, avec courage et compétence, les menaces contre nos foyers²⁹ »

²⁸ Cette notion se réfère à celle de processus de création d'une image de marque (*branding*) - voir glossaire.

²⁹ Traduit de l'anglais par l'équipe de recherche.

(ACO 95-2, 2009). Dans ses engagements militaires, dans ses communications, et dans ses opérations, l'OTAN cherche à corroborer cette mise en récit.

A l'OTAN, le commandement de la communication stratégique est partagé entre trois acteurs (voir PO(2009)0141, 2009) :

- Le Secrétaire général (*Secretary General*) commande la communication stratégique relative à la politique de l'OTAN.
- L'assistant du Secrétaire général en diplomatie publique (*Assistant Secretary General for Public Diplomacy*) est chargé des activités de diplomatie publique, à l'exception de la presse et des médias.
- Le porte-parole du Secrétaire général (*NATO Spokesman*) est responsable de la communication stratégique envers la presse et les médias.

3.2 La structure de la communication stratégique

La structure de la communication stratégique à l'OTAN contient essentiellement trois niveaux de responsabilités (voir ACO 95-2, 2009 ; information complétée au cours des entretiens menés par l'équipe de recherche)³⁰. Les deux premiers sont stratégiques, et le troisième est opératif et tactique :

1. Les messages communiquant les objectifs de l'OTAN, et ses engagements, sont déterminés par les responsables politiques au quartier général, du Conseil de l'Atlantique Nord (*North Atlantic Council*), du Secrétaire général, et du Comité militaire (*Military Committee*).
2. C'est ensuite au Grand quartier général des puissances alliées en Europe (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe, SHAPE*) que le concept de communication stratégique est développé, sous sa direction. Ainsi SHAPE a défini le concept de communication stratégique et qui en a décrit les objectifs et les compétences requises. C'est également SHAPE qui se charge du développement des formations en communication stratégique.
3. Enfin, les Commandants successifs des Forces sont chargés de s'assurer que la communication de leurs actions s'inscrit dans l'esprit des messages déterminés par le quartier général.

L'OTAN expérimente depuis plusieurs années pour trouver une structure qui soutienne la communication stratégique aux niveaux opératifs et tactiques. En effet, comme la section suivante l'expliquera, les difficultés liées à la structure de la communication stratégique se ressentent tout particulièrement dans le théâtre des opérations.

3.2.1 Des restrictions aux structures pouvant appuyer la communication stratégique

Les responsables et les experts en communication stratégique expliquent que les possibilités pour structurer la communication stratégique se voient confrontées à un défi : celui de la

³⁰ Bien que ce chapitre distingue entre les activités qui se situent à un niveau stratégique, opérationnel et tactique afin de clarifier les questions structurelles, un responsable à l'OTAN fait remarquer qu'une telle distinction n'est ni utile ni adéquate lorsqu'on traite de la communication stratégique. Il explique que les niveaux dits opérationnels et tactiques sont toujours stratégiques en communication : tout message communiqué a une portée stratégique puisqu'il peut influencer les schémas de pensée des audiences.

gestion de la crédibilité des communications lorsque des fonctions qui sont parfois autorisées à utiliser la déception collaborent avec des fonctions qui ne le sont pas. Ils précisent que ces fonctions détiennent leur légitimité du fait qu'elles ne font jamais usage de la déception. Ainsi, la communication opérationnelle de l'OTAN (*Military Public Affairs*), qui a pour but de transmettre de l'information factuelle par l'intermédiaire des médias à propos des opérations de l'OTAN, est crédible parce qu'elle ne manipule jamais ses audiences. En revanche, les opérations militaires d'influence ont pour objectif d'influencer ses audiences par leurs propres vecteurs d'information. Lorsque ces deux fonctions collaborent de manière trop étroite, la communication opérationnelle perd donc de sa crédibilité (Hemming, 2008). La collaboration des ces fonctions est néanmoins nécessaire pour exercer une influence importante sur les audiences cibles grâce aux communications (voir section 2.2.2).

L'expérience des Etats-Unis, lorsqu'ils cherchaient en 2002 à établir un bureau de l'influence stratégique (*Office of Strategic Influence*) pour mettre en œuvre la communication stratégique, est témoin du défi représenté par la collaboration des différentes fonctions (Dao et Schmitt, 2002). On avait informé les médias que la communication opérationnelle et les opérations militaires d'influence allaient travailler côte à côte dans ce bureau. Un responsable au Pentagone avait ainsi annoncé que le bureau allait tout mettre en œuvre, « des programmes les plus noirs aux programmes les plus blancs³¹ » (Dao et Schmitt, 2002) ; en d'autres mots, que dans ce bureau collaboreraient des fonctions faisant usage de la déception avec des fonctions ne pouvant jamais en faire usage. En raison des réactions que cette divulgation avait suscitées auprès du public, le bureau de l'influence stratégique n'a jamais été établi et les Etats-Unis font désormais attention à maintenir un pare-feu entre la communication opérationnelle et les opérations militaires d'influence, du moins officiellement (Dao et Schmitt, 2002) ; dans la pratique, comme nous allons le voir dans la section 3.2.2, le pare-feu entre les deux fonctions n'est pas aussi net que cela, et ceci a amené à de nouveaux problèmes médiatiques.

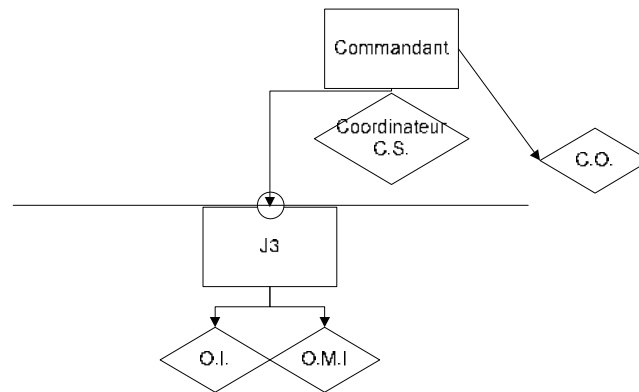
3.2.2 Les expérimentations de l'OTAN vis-à-vis de la structure de la communication stratégique de la FIAS depuis 2006³²

La doctrine de l'OTAN requiert que la communication opérationnelle (*Military Public Affairs*) soit sous les ordres directs du Commandant de la force et que les opérations d'information (*Information Operations*), qui coordonnent toutes les actions d'information, notamment les opérations militaires d'influence (*Psychological Operations*), soient sous les ordres du J3, le bureau des opérations. Un responsable à l'OTAN explique qu'à ses débuts, la communication stratégique a été positionnée par rapport à ces fonctions en étant placée sous l'autorité du Commandant de la force (COMANFOR) par le biais d'un coordinateur (Figure 3).

³¹ Traduit de l'anglais par l'équipe de recherche.

³² Cette section se base entièrement sur les entretiens menés à l'OTAN.

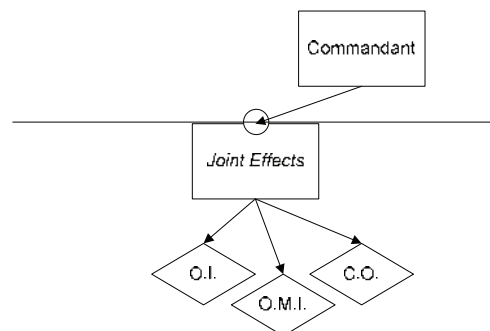
Figure 3 Organisation de la communication stratégique selon la doctrine de l'OTAN



Légende:
 C.O. = communication opérationnelle
 C.S. = communication stratégique
 O.I. = opérations d'information
 O.M.I. = opérations militaires d'influence

Cette structure rendait toutefois difficile la coordination de la communication opérationnelle avec les opérations d'information et les opérations militaires d'influence, qui caractérise le concept de la communication stratégique (voir section 2.2.2). Un responsable à l'OTAN explique qu'en 2006-07 en Afghanistan le Commandant de la FIAS, le Général Richards, avait réorganisé la structure de commandement pour que la communication opérationnelle, les opérations d'information, et les opérations militaires d'influence puissent toutes trois travailler sous l'autorité de la fonction J3, rebaptisée *Joint Effects*, intégrant le processus de communication stratégique. Le Général Richards avait, pour la cause, rétrogradé la fonction de la communication opérationnelle, qui n'avait plus de lien privilégié avec le Commandant de la FIAS (Figure 4).

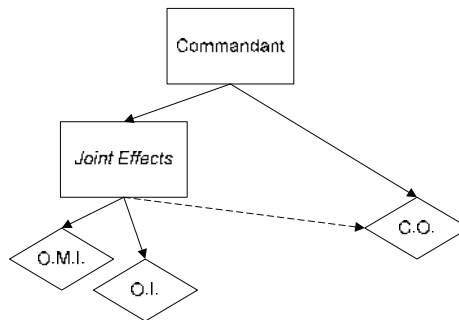
Figure 4 Organisation de la communication stratégique de la FIAS sous le Général Richards (1)



Légende:
 C.O. = communication opérationnelle
 O.I. = opérations d'information
 O.M.I. = opérations militaires d'influence

Cette restructuration ne fut toutefois pas durable parce qu'elle transgressait la doctrine de l'OTAN qui veut que la communication opérationnelle ne collabore pas de manière trop étroite avec les opérations militaires d'influence. Le Général Richards a donc restructuré les fonctions une deuxième fois, comme le raconte un responsable à l'OTAN : il a maintenu la communication opérationnelle, les opérations d'information et les opérations militaires d'influence au même grade, mais la communication opérationnelle se retrouvait à nouveau sous l'autorité directe du COMANFOR et coordonnée par *Joint Effects*, intégrant toujours le processus de communication stratégique (Figure 5).

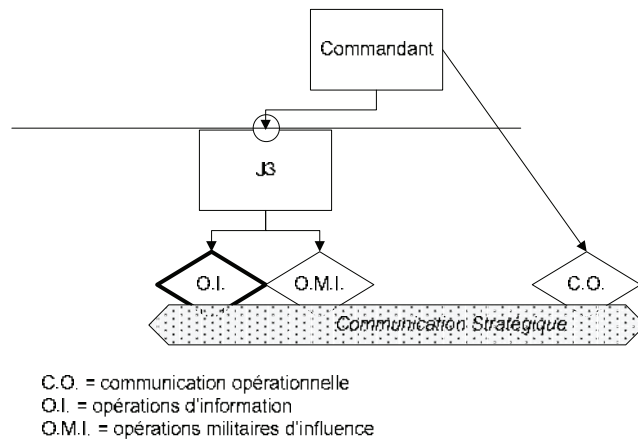
Figure 5 Organisation de la communication stratégique de la FIAS sous le Général Richards (2)



Légende: Une ligne complète suggère une fonction de commande - ligne
 en tirets suggère une fonction de coordination
 C.O. = communication opérationnelle
 O.I. = opérations d'information
 O.M.I. = opérations militaires d'influence

Le successeur du Général Richards à la tête de la FIAS, le Général McNeill, a réinstauré la fonction J3, avec sa structure originelle, se défaisant de la fonction *Joint Effects*. Les opérations d'information et les opérations militaires d'influence étaient donc à nouveau sous les ordres directs du J3, tandis que la communication opérationnelle était sous les ordres directs du COMANFOR. Le Général McNeill a toutefois ordonné un changement dans la doctrine de l'OTAN, tentant à son tour de faciliter une plus grande collaboration entre les fonctions sans pour autant transgresser la doctrine : les opérations d'information, les opérations militaires d'influence, et la communication opérationnelle se coordonnaient elles-mêmes ; le processus de communication stratégique était intégré aux fonctions-mêmes (Figure 6).

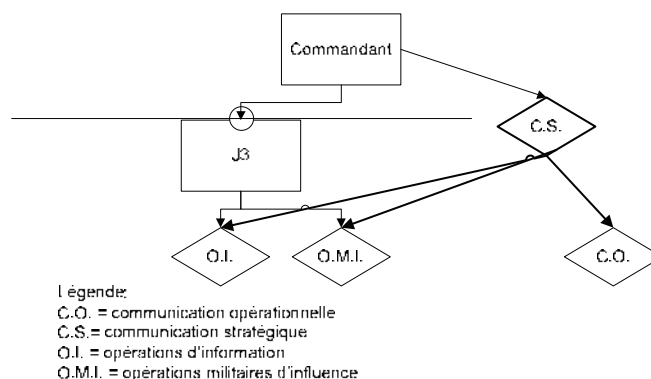
Figure 6 Organisation de la communication stratégique de la FIAS sous le Général McNeill



Le Général McNeill a attribué à ces fonctions la même autorité afin d'éviter qu'une des fonctions ne prenne commande de la communication stratégique, un processus par définition indépendant. Un responsable de la communication stratégique à l'OTAN explique que la structure du Général s'opposait toutefois à la tradition militaire, pour laquelle un chef est essentiel. Par conséquent, les opérations d'information ont de facto assumé le commandement des opérations militaires d'influence et de la communication opérationnelle (expliquant que cette fonction soit en gras dans la Figure 6), tombant donc dans le cas de figure que le Général avait voulu éviter.

Le Général McKiernan, qui a succédé au Général McNeill comme Commandant de la FIAS, a choisi, à son tour, de créer une unité de communication stratégique pour résoudre ce casse-tête, comme le rappelle un responsable de l'OTAN. Le projet du Général était de donner à cette fonction un rôle d'appui, en entraînant quelques changements: la communication opérationnelle n'était plus sous les ordres directs du Commandant de la FIAS mais sous ceux de l'unité de communication stratégique, au même titre que les opérations d'information et les opérations militaires d'influence, qui ne travaillaient donc dès lors plus uniquement sous les ordres du J3 (Figure 7).

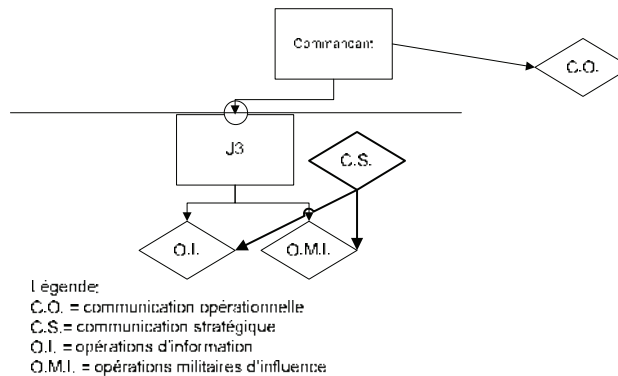
Figure 7 Organisation de la communication stratégique de la FIAS sous le Général McKiernan (1)



L'idée que les opérations d'information et les opérations militaires d'influence soient coordonnées avec la communication opérationnelle n'a toutefois pas plu à la majorité des pays membres de l'OTAN (voir par exemple Hemming, 2008). Le Général McKiernan a

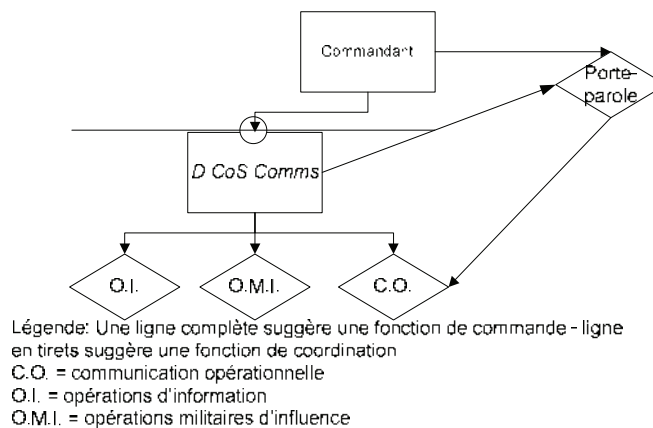
donc mis au point une structure où l'unité de communication stratégique ne coordonnait que les opérations d'information et les opérations militaires d'influence ; la communication opérationnelle revenait sous l'autorité directe du COMANFOR et n'était donc plus coordonnée avec les opérations d'information et les opérations militaires d'influence, comme requis par la communication stratégique (Figure 8).

Figure 8 Organisation de la communication stratégique de la FIAS sous le Général McKiernan (2)



Le Général McChrystal a voulu, à son tour, voir comment la communication opérationnelle pourrait être coordonnée avec les opérations d'information et les opérations militaires d'influence en vue de la doctrine de l'OTAN. Un responsable en communication stratégique raconte que le Général McChrystal a créé la fonction de Chef d'Etat-major adjoint pour la communication (*Deputy Chief of Staff for Communications, D CoS Comms*), à titre de ligne d'opération, coordonnant les trois fonctions d'information et de communication (Figure 9). La communication opérationnelle était aussi coordonnée par un porte-parole, qui rapportait à la fois à D CoS Comms et au COMANFOR.

Figure 9 Organisation de la communication stratégique de la FIAS sous le Général McChrystal



Cette structure compliquée fut mise en place pour s'assurer que :

- D CoS Comms puisse réaliser son objectif de gérer toute information et communication sur le théâtre,
- le Commandant de la FIAS ne soit pas privé de la fonction de porte-parole qui est une fonction clé pour son rôle,

- le porte-parole ne soit pas privé de la communication opérationnelle qui soutient ses efforts.

Etant donné que la structure du Général McChrystal ne résout pas (non plus) la problématique de gestion de crédibilité des communications de l'OTAN, il reste à voir si le Général Petraeus, Commandant de la FIAS depuis juillet 2010, s'aventurera à changer, à son tour, l'organisation de la communication stratégique de la force.

3.3 Remarques

Un responsable de la communication stratégique à l'OTAN précise qu'en raison des difficultés à trouver une structure qui puisse favoriser cohérence et rapidité des communications tout en respectant la doctrine de l'OTAN, l'institution ne préconise que deux principes pour l'organisation de la communication stratégique au sein des pays membres. Premièrement, l'OTAN suggère que les responsabilités des différentes fonctions d'information et de communications, et leurs relations, soient claires. Deuxièmement, l'OTAN recommande que la communication stratégique soit sous l'autorité de la personne la plus apte. Les responsables et les experts en la matière expliquent que cette personne devrait être capable de coordonner tous les aspects d'une approche indirecte d'un conflit. Ils expliquent aussi qu'il est préférable que cette personne ne soit pas associée de manière spécifique à l'une des fonctions coordonnées par celle de la communication stratégique. Cela pourrait en effet amener à l'acquisition du nouveau processus par une fonction de l'information ou de la communication, alors que le concept est par définition indépendant. L'OTAN laisse la tâche de préciser l'organisation de la communication stratégique, au-delà de ces deux éléments, à la discrétion des pays membres qui mettraient ce concept en œuvre, comme l'expliquent les responsables.

CHAPITRE 4 **Ressources nécessaires au concept de communication stratégique**

Ce quatrième chapitre explore les implications de la mise en œuvre du concept de la communication stratégique de l'OTAN : au niveau des ressources humaines, des éventuelles implications financières, et des formations nécessaires. Il est important de rappeler que la communication stratégique ne fait pas appel à de nouvelles compétences, mais exploite celles qui existent déjà au sein des institutions. Cela entraîne effectivement des implications en termes de ressources qui sont différentes de celles qui résulteraient d'un concept nécessitant de nouvelles compétences.

4.1 **Des chargés de communication stratégique et un comité de travail**

L'OTAN a deux types de ressources pour sa nouvelle politique.

D'une part, elle a introduit des responsables de communication stratégique au sein de chacune de ses divisions et de ses opérations (voir PO(2009)0141, 2009). Ainsi, le Commandant suprême des forces alliées en Europe (*Supreme Allied Commander Europe, SACEUR*) dirige et guide la communication stratégique selon les instructions du quartier général³³ au sein du Commandement allié pour les Opérations (*Allied Command Operations*), lequel comprend la communication opérationnelle, les opérations d'information et les opérations militaires d'influence. Le Commandant suprême allié pour la Transformation (*Supreme Allied Commander Transformation*) est, quant à lui, chargé de diriger et de guider la communication stratégique au sein du Commandement allié pour la Transformation (*Allied Command Transformation*). Ce Commandement est également chargé de développer le concept et les compétences qui lui sont nécessaires selon les instructions du quartier général et en collaboration avec le Commandement allié pour les Opérations (*Allied Command Operations*).

D'autre part, l'OTAN a créé un comité de travail pour la communication stratégique au sein du Commandement allié Opérations (*Allied Command Operations*). Dirigé par le Chef de la communication stratégique (*Chief Strategic Communications*) (voir ACO 95-2, 2009), ce comité, qui se réunit chaque mois, a pour objectif de gérer et de superviser le développement et la mise en œuvre de la politique de communication stratégique, de ses

³³ Comme nous avons expliqué ci-dessus, le quartier général comprend le Conseil de l'Atlantique Nord, le Secrétaire général et le Comité militaire.

projets et de ses activités. Les membres de ce comité comptent plusieurs responsables du Grand quartier général des puissances alliées en Europe (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*), notamment du bureau des opérations, le J3. Font partie de ce comité :

- les Commandants des forces de l'OTAN,
- les représentants de la division pour la diplomatie publique (*Public Diplomacy Division*),
- les représentants du Centre de presse (*Media Operations Center*),
- le Conseiller en communication institutionnelle de l'Etat-major militaire international (*International Military Staff Public Affairs Advisor*),
- les représentants des opérations d'information.

Aux Etats-Unis, récemment, le département de la Défense a suggéré la création d'un comité de travail qui puisse s'assurer de l'institutionnalisation du concept, et, à long terme, suivre et évaluer ses effets de sorte à en tirer des leçons qui peuvent servir à réaliser une communication stratégique (Department of Defense, 2009a).

4.2 **Un personnel expérimenté et une transmission du savoir-faire et des connaissances**

Les responsables de la communication stratégique à l'OTAN soulignent l'importance de charger un personnel expérimenté des fonctions d'information et de communication afin de réaliser une communication stratégique efficace. En effet, la tâche de développer des messages qui trouvent un écho auprès des audiences, d'identifier des audiences cibles et des moyens de communication crédibles et légitimes, ainsi que d'évaluer le succès des communications, exige une expérience aussi bien technique que de terrain. La tâche est ressentie par les responsables chargés de cette nouvelle politique de l'OTAN comme la plus difficile, un point de vue que les responsables et les experts américains confirment. Comme ils l'expliquent, l'évaluation de l'effet de la communication stratégique « est un art et non pas une science ». Les experts et responsables attribuent cette difficulté au fait que l'influence se situe dans le domaine cognitif ; elle n'est donc pas directement mesurable et il faut utiliser des indicateurs du comportement pour l'évaluer. Toutefois, même en utilisant des indicateurs, un problème d'attribution demeure : dans un monde où des vecteurs d'influence émanent de partout, il est difficile de pouvoir affirmer qu'un changement de comportement est dû à une influence spécifique sur la pensée d'un sujet. L'évaluation doit donc se faire par l'application de multiples méthodes et de multiples critères qui se recoupent, afin d'arriver à des résultats fiables. Les entretiens ont rappelé qu'une personne expérimentée techniquement et sur le terrain est essentielle pour choisir les méthodes et les critères appropriés ainsi que pour interpréter les résultats des études.

Les responsables en la matière à l'OTAN soulignent également l'importance de mettre en place des processus qui facilitent la transmission du savoir-faire et des connaissances. Ceci est important étant donné que les personnes expérimentées ne sont pas toujours disponibles. Une transmission des connaissances et du savoir-faire se réalise à partir du moment où les institutions adoptent un certain degré de structure de réseau souple. En effet, une telle structure permet davantage de communication et de collaboration au sein de la hiérarchie militaire (transmission verticale) et à travers les différentes fonctions d'information et de communication (transmission horizontale). Un tel système de

communication et de collaboration est plus difficile lorsque la structure a un caractère hiérarchique et bureaucratique, comme l'a expliqué la section 2.2.2.

Les experts et responsables en la matière indiquent que la nouvelle politique de rotation de l'Armée de terre américaine est un exemple de processus qui permet de mettre à disposition un personnel expérimenté et de mieux transmettre les connaissances et le savoir-faire. La politique impose, d'une part, des déploiements plus longs, et, d'autre part, un choix d'affectations en fonction de l'expertise que détient le militaire (Department of Defense, 2009b).

4.3 Le rôle éventuel du secteur privé

Les experts et responsables de la communication stratégique rappellent que le secteur privé jouit d'une expertise importante dans des domaines étroitement liés. Il cherche depuis des décennies à encourager des populations cibles à acheter ses produits. La communication stratégique utilise déjà quelques-uns des concepts propres à ce secteur. Le concept de mise en récit, par exemple, se retrouve de façon marquée dans les campagnes de la société Coca-Cola. Que ses publicités soient pour son Coca-Cola normal, Light, ou Zero, ainsi que ses autres boissons comme le Fanta, elles ramènent au thème des rafraîchissements et de la pause récréative (voir Coca-Cola, 2009). Une étude de la RAND avait ainsi comparé les tâches des armées visant à influencer leur environnement³⁴ (le *shaping*) à celles des secteurs marketing et communication des organisations privées (Helmus et al., 2007). Ses auteurs ont conclu que le secteur militaire gagnerait à adopter davantage de concepts du secteur privé. Ils ont expliqué que le concept de segmentation s'applique à l'identification, par l'armée, des populations qui sont les plus favorables à leurs objectifs. Le concept de ciblage³⁵ (*targeting*), quant à lui, rappelle que l'armée doit distinguer les populations qui sont les plus influençables et les plus influentes de celles qui sont moins réceptives aux communications, et moins cruciales. Le processus de création d'une image de marque³⁶ (*branding*) est comparable à son tour à la création d'une identité unique pour un gouvernement, qui soit clairement reconnaissable dans les actions et les paroles de l'acteur. Enfin, lorsque l'armée essaie de contrôler le pouvoir de personnes influentes pour qu'elles participent à la promotion des objectifs des gouvernements engagés, elle exploite ces personnes³⁷ (*harness*) (Helmus et al., 2007).

Il est donc clair que les compétences du secteur privé peuvent servir à développer les capacités à influencer le public. La manière dont elles devraient être exploitées est, par contre, moins évidente : selon les experts, ces compétences peuvent être sous-traitées, comme le font souvent les Etats-Unis, ou alors pourraient être utilisées en tant que sources d'expertise qui peuvent ensuite être adaptées au secteur public. Il est important de noter qu'une sous-traitance, bien que plus facile à réaliser qu'une adaptation des compétences s'accompagne de risques, et doit donc faire l'objet d'un processus de décision judicieux.

³⁴ Traduction par l'équipe de recherche.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

D'une part, le secteur privé n'est pas tenu de respecter les mêmes principes d'éthique que les gouvernements. Pour donner un exemple, le gouvernement américain avait choisi le Lincoln Group comme sous-traitant pour exécuter ses relations publiques en Irak. Il a été révélé en 2005 que le groupe payait les journaux locaux pour qu'ils publient des articles favorables aux objectifs américains (Foster et Reid, 2005). Ceci est contraire au principe de l'indépendance des médias et a donc suscité une réaction publique non favorable (Shanker, 2006). Des experts en la matière font d'autre part remarquer que la protection de l'information de l'institution militaire est parfois trop élevée pour permettre une collaboration fructueuse avec le secteur privé ; autrement dit, étant donné la quantité d'informations qui n'est accessible qu'à l'armée, celle-ci a parfois du mal à collaborer avec le secteur privé.

4.4 Des formations à la communication stratégique

A l'OTAN, la formation des compétences nécessaires à la communication stratégique fait actuellement l'objet de développements. Il est important de rappeler que la communication stratégique n'implique pas de nouvelles compétences, mais exploite celles qui existent déjà. Un responsable du sujet à l'OTAN explique qu'une formation à la communication stratégique revient donc à garantir son institutionnalisation. Pour ce faire, il juge qu'il est préférable de développer les compétences nécessaires à chacune des fonctions d'information et de communication de manière individuelle, comme c'est le cas pour le moment, et de rajouter à ces formations spécialisées une introduction à la communication stratégique. Ce même responsable explique que l'autre possibilité consiste à créer des formations à la communication stratégique qui recouvrent les différentes compétences requises par les diverses fonctions d'information et de communication. Il précise qu'une telle formation générique est toutefois confrontée au problème de pare-feu entre la communication opérationnelle et les opérations militaires d'influence. Il rajoute qu'en plus, une telle formation ne forme pas les militaires aux compétences qui sont particulières à chaque fonction, ce qui suggère que l'efficacité de ces fonctions pourrait être compromise à l'avenir.

CHAPITRE 5 **Pertinence du concept de communication stratégique de l'OTAN pour la France**

Ce chapitre analyse la pertinence pour la France du concept de communication stratégique de l'OTAN. Il explique d'abord que le concept est paru pertinent lors d'entretiens menés par l'équipe de recherche en France. Le chapitre examine ensuite la structure que ce concept pourrait prendre en France, et les ressources qui pourraient être mises à sa disposition.

Ce chapitre se base principalement sur les entretiens menés en France. Il est important de noter que les personnes interviewées n'étaient pas toutes certaines de la signification du concept de communication stratégique, notamment en raison de sa terminologie qui peut porter à confusion (voir section 2.3).

5.1 Un concept pertinent à la France en temps de crise

Les changements stratégiques du XXI^{ème} siècle qui ont été décrits dans le premier chapitre de ce rapport touchent tous les pays membres de l'OTAN, y compris la France. La révolution des technologies de l'information, et l'environnement opérationnel qui se caractérise par des guerres de contre-insurrection, des engagements militaires multilatéraux, et des adversaires qui sont influents sur le champ de bataille, s'appliquent aussi bien à l'OTAN et aux Etats-Unis, qui ont déjà adopté le concept de communication stratégique, qu'aux autres pays membres de l'institution. Ceci implique que les communications françaises, comme celles de ces autres pays, ont aujourd'hui une importance particulière, mais aussi, qu'elles sont difficiles à réaliser de manière influente (voir section 1.2). Le concept de communication stratégique (décrit dans les sections 2.1, 2.2.1, 2.2.3) y est donc pertinent.

Les experts et responsables français avec lesquels l'équipe de recherche s'est entretenue expliquent que la France met déjà en œuvre une stratégie de communication, sous la direction de l'Elysée. Celle-ci s'apparente au concept de communication stratégique de l'OTAN, notamment de deux manières. Premièrement, par son caractère interministériel : l'Elysée indique aux ministères les messages qu'ils doivent transmettre. Deuxièmement, par l'effort entrepris par l'Elysée de mise en récit et de direction sur les messages que les ministères vont transmettre.

Les experts français au sujet de la communication ont néanmoins indiqué qu'il pourrait être utile de renforcer la capacité française à communiquer stratégiquement lors des crises. Un expert rappelle qu'en Côte d'Ivoire, notamment, un manque avait été ressenti: « Une autorité a orchestré une guerre de l'information et nous avons été pris au dépourvu ». D'autres experts corroborent cette perception : « La France essaie de faire des efforts tactiques sans portée stratégique » ; « [La manière dont la France s'adresse au front extérieur] est réduite à répondre au coup par coup, sans évaluation du rapport de force. Nous ne disposons pas d'état-major qui mène une guerre de l'information ». Cette perception a été confirmée dans le contexte de l'Afghanistan par des officiers revenant du terrain lors d'un colloque organisé par l'Institut de recherche stratégique de l'Ecole Militaire (IRSEM) et le CICDE qui a eu lieu à l'Ecole militaire, le 15 juin 2010, et qui avait pour thème « Quelle stratégie d'influence en appui aux opérations militaires ? ». Le concept de communication stratégique de l'OTAN semble donc pertinent pour la France en temps de crise.

5.2 Les défis liés au concept

Il y a des difficultés liées à la capacité du concept de communication stratégique à faciliter une communication stratégique dans les pays membres.

Pour commencer, ce concept est par définition mis en œuvre à l'international. Néanmoins, comme le rappelle un responsable de la communication au ministère de la Défense, les populations nationales priment toujours les populations étrangères aux yeux d'un gouvernement. Pour prendre un exemple parmi d'autres, l'OTAN cherche au travers de la FIAS à gagner le soutien des populations afghanes, en leur communiquant, notamment, que ses forces ne vont pas se retirer rapidement du pays. Toutefois, si les Etats-Unis ou tout autre pays présent en Afghanistan voulait demain retirer ses troupes en raison de pressions politiques nationales, il ne s'en abstenait pas pour des raisons de communication stratégique. Ceci pourrait endommager le message de la FIAS, et ainsi sa crédibilité et son influence auprès des populations cibles. Il est donc difficile de satisfaire ses responsabilités à la fois envers le public national et envers ses alliés. La communication stratégique, lorsqu'elle est réalisée multilatéralement, risque donc de se heurter aux réalités politiques des différents pays.

Un deuxième défi lié au concept de communication stratégique concerne le besoin de coordonner la communication opérationnelle avec les opérations d'information. En effet, celles-ci doivent en même temps être maintenues séparées en raison du fait que la communication opérationnelle propose de l'information aux médias, les laissant la diffuser sous la forme qu'ils souhaitent, tandis que les opérations d'information, notamment par les opérations militaires d'influence, ont vocation à obtenir un effet sur les audiences cibles. La difficulté de satisfaire ces deux conditions – coordonner et séparer les fonctions - transparait dans les réorganisations successives de la communication stratégique au sein de la FIAS (voir section 3.2.1).

Si un concept équivalent à celui de l'OTAN était développé en France, ces défis devraient être pris en compte.

5.3 Une terminologie qui peut porter à confusion

La terminologie de l'OTAN pour ce concept porte à confusion en France et devrait y faire l'objet d'une réflexion. Les entretiens menés par l'équipe de recherche ont souligné le fait que le terme « communication stratégique » a d'une part pour connotation « médias » et non l'ensemble des instruments de communication orale et comportementale. Le terme situe, d'autre part, le concept au niveau stratégique alors qu'il comprend aussi les niveaux opératifs et tactiques. Il pourrait donc être utile à la France d'adopter une autre terminologie pour se référer à son propre concept de « communication stratégique », si elle en développait un. Les entretiens n'ont toutefois pas éclairci le terme qui pourrait remplacer ce dernier.

5.4 La structure nécessaire pour soutenir la communication stratégique

5.4.1 L'Elysée en charge

L'Elysée dirige actuellement la communication du gouvernement français et serait, pour cette raison, naturellement à la tête d'un concept de communication stratégique français en temps de crise. L'Elysée, bénéficiant de l'ultime autorité interministérielle, est par ailleurs en position unique pour mettre au point une communication cohérente à bref délai, comme le requiert la communication stratégique (voir section 5.1).

5.4.2 Un équilibre entre une structure hiérarchique, bureaucratique et de réseau souple

Comme le chapitre d'introduction l'a exploré, la structure des institutions gouvernementales françaises, à caractère hiérarchique et bureaucratique, constitue une difficulté importante pour la mise en œuvre de la communication stratégique. Une telle structure ne favorise pas la cohérence ni la rapidité des communications pourtant nécessaires pour être influent dans le monde contemporain (voir section 1.2). Des experts français avec lesquels l'équipe de recherche s'est entretenue expriment que dans la structure gouvernementale française actuelle, la difficulté à collaborer se ressent parfois :

[Certains] dossiers illustrent une parfaite dissonance [entre les ministères français] comme le dossier du Darfour où il y a un désaccord entre le Ministère des Affaires étrangères et le Ministère de la Défense... Cela peut poser d'énormes problèmes ; on en paye encore le prix pour le dossier du Rwanda.

L'outil militaire est un levier puissant mais il s'avère souvent nécessaire de coordonner les messages pour obtenir l'adhésion des populations. Les enjeux de perception sont essentiels. Mais il existe de vrais risques car il faut veiller à ce que l'information respecte la règle globale de cohérence.

Le deuxième chapitre de ce rapport a expliqué qu'une structure de réseau souple est plus favorable à la cohérence et à la rapidité de la communication. La structure hiérarchique et bureaucratique des institutions est néanmoins importante, notamment pour impartir une direction claire. Une telle direction est essentielle à la communication stratégique en raison de la distribution des mandats de communication qu'elle implique (voir section 2.2.2).

Il est donc important de trouver un équilibre entre cette structure hiérarchique et bureaucratique, et la structure plutôt de réseau souple dans les secteurs qui relèvent de la communication stratégique.

5.5 Les ressources permettant la communication stratégique

La communication stratégique exploite les compétences dont les institutions disposent et n'en développe pas de nouvelle. Les ressources financières liées à l'adoption d'un concept équivalent à celui de l'OTAN sont relativement limitées et principalement liées aux ressources humaines suivantes :

1. Premièrement, il est important d'avoir, au sein de chaque fonction d'information et de communication, des responsables de communication stratégique qui puissent veiller à la mise en œuvre d'une communication cohérente et rapide selon les instructions du chef de la communication stratégique (voir la section 4.1).
2. Deuxièmement, si un concept de communication stratégique était mis en œuvre en France, il serait utile de réfléchir aux politiques et processus qui pourraient être développés pour que les experts en communication stratégique soient disponibles lors des crises, et que leurs connaissances et leur savoir-faire puissent être transmis, (voir section 4.2). Un expert français en la matière confirme ce point :

Nous avons besoin d'une mémoire opérationnelle, d'un personnel expérimenté, d'un turnover limité. Le système militaire français ne permet pas une permanence opérationnelle. On reste toujours dans le conjecturel et dans le factuel.

Comme le quatrième chapitre l'a énoncé, une structure plus en réseau souple peut faciliter une telle transmission des connaissances et du savoir-faire. Certaines politiques peuvent également le faire ; les responsables du sujet à l'OTAN indiquent que la nouvelle politique de déploiement de l'Armée de terre américaine, par exemple, mérite d'être étudiée.

3. Troisièmement, un comité de travail en communication stratégique pourrait être un organisme utile pour institutionnaliser le concept en France et s'assurer qu'il continue à être applicable et mis en œuvre efficacement. L'OTAN a établi un tel comité de travail, et les Etats-Unis, se rendant compte de son utilité, ont pris la même décision (voir section 4.1). En France un comité de travail en communication stratégique pourrait être dirigé par le Conseil de défense et de sécurité nationale. Ce conseil est interministériel : il comprend le Président de la République, le Premier ministre, les ministres de la Défense, de l'Intérieur des Affaires étrangères, et du Budget. Le conseil peut en plus convoquer des spécialistes du sujet dont il traite (Décret 2009-1657), notamment du secteur privé (voir section 4.3). Le conseil serait donc bien placé d'une part pour comprendre comment les décisions relatives à la communication stratégique touchent les institutions, et d'autre part pour avoir le recul et les compétences nécessaires pour mener une évaluation objective et constructive.
4. Pour conclure, comme la communication stratégique ne développe pas de nouvelle compétence mais exploite celles dont disposent les institutions, les formations en communication stratégique auraient pour but d'institutionnaliser le concept. Bien qu'une formation à part entière est envisageable, une formation intégrée aux formations spécialisées pourrait être préférable (voir section 4.4).

Ce rapport a souligné l'importance de la communication dans le contexte opérationnel contemporain. La communication est un élément clé pour acquérir le soutien des populations, qui est nécessaire pour gagner les guerres de contre-insurrection, en permettant d'influencer les schémas de pensée des audiences cibles ainsi que leur comportement. C'est face à la difficulté de gagner le soutien de la population afghane que l'OTAN a développé le concept de communication stratégique.

L'OTAN définit son concept de communication stratégique comme suit :

La communication stratégique de l'OTAN reflète l'utilisation coordonnée et pertinente des fonctions et compétences relatives aux communications de l'OTAN – la diplomatie publique (*Public Diplomacy*), les affaires publiques (*Public Affairs*), la communication opérationnelle (*Military Public Affairs*), les opérations d'information (*Information Operations*) et les opérations militaires d'influence (*Psychological Operations*) – pour appuyer la politique, les opérations et les actions de l'Alliance, et dans le but de réaliser les objectifs de l'OTAN³⁸. (PO(2009)0141, 2009)

Afin de clarifier l'objectif de la communication stratégique, sa portée et sa mise en œuvre, l'équipe de recherche a rédigé sa propre définition du concept :

La communication stratégique est un processus à double fonction visant d'une part à coordonner la communication (écrite, orale et comportementale) d'acteurs interministériels et d'autre part à renforcer leur effet stratégique. Pour ce faire, la communication stratégique exploite les compétences de toutes les fonctions d'information et de communication dont les institutions disposent. Son but est de promouvoir auprès des audiences cibles un comportement favorable aux objectifs des acteurs, et ainsi d'influencer leur environnement opérationnel.

Sur la base des documents examinés dans le cadre de cette étude et des entretiens menés, l'équipe de recherche a conclu qu'il serait en effet pertinent pour la France de développer un concept équivalent à celui de la communication stratégique de l'OTAN, pour les temps de crise :

1. La France est touchée par les changements stratégiques du XXI^{ème} siècle comme l'OTAN et les autres pays membres, et sa communication pourrait, selon des experts et responsables français, parfois gagner à être plus stratégique. Le concept de communication stratégique est donc pertinent en France.

³⁸ Traduit de l'anglais par l'équipe de recherche.

2. La France a déjà un processus de communication stratégique au niveau gouvernemental. Le concept tel que l'entend l'OTAN ne serait donc que pertinent en France lors des crises, là où un manque de capacité à communiquer stratégiquement a été ressenti par des experts et des militaires. Il serait dirigé par l'Élysée, qui non seulement dirige déjà la communication française, mais bénéficie d'une position unique pour faciliter une communication stratégique. En effet, sa position d'autorité et le caractère interministériel d'instances comme le Conseil des ministres ou le Conseil de défense et de sécurité nationale lui permettent de faciliter une communication rapide et cohérente.
3. La terminologie de l'OTAN pour se référer à ce concept porte à confusion en France. Une analyse des terminologies alternatives serait donc utile, si la France envisageait d'adopter un concept équivalent pour les temps de crise.
4. La mise en œuvre d'un concept de communication stratégique bénéficierait d'une adaptation structurelle des institutions responsables, pour trouver un équilibre entre les structures hiérarchiques et bureaucratiques des institutions actuelles qui permettent de diriger efficacement, et les structures de réseau souple qui favorisent cohérence et rapidité des communications, nécessaires pour influencer les audiences cibles.
5. Un comité de travail mériterait d'être formé afin d'aider à l'institutionnalisation du concept en France. Une fois le concept établi au sein des institutions, le comité évaluerait dans quelle mesure il continuerait à être applicable et mis en œuvre efficacement. Ce comité pourrait être dirigé par le Conseil de défense et de sécurité nationale, convoquant des experts appropriés sur le sujet.
6. Ce comité de travail pourrait aussi réfléchir aux questions suivantes, qui mériteraient d'être éclaircies :
 - Quelle serait la terminologie pour ce concept en France ?
 - Comment un meilleur équilibre pourrait-il être atteint entre la structure hiérarchique et bureaucratique des institutions, et une structure de réseau souple ?
 - Quels processus et principes pourraient être développés pour que les experts en communication stratégique soient disponibles lors des crises, et que leurs connaissances et de leur savoir-faire puissent être transmis ?
 - Quel rôle le secteur privé pourrait-il jouer dans la mise en œuvre de la communication stratégique, compte tenu de son expertise en la matière ?
 - Quelle configuration les formations en communication stratégique pourraient-elles prendre ?

BIBLIOGRAPHIE

Liste bibliographique

- ACO 95-2 (2009) *Allied Command Operations Strategic Communications*, Bruxelles : OTAN.
- Axe, D. (2009) « Rising Star proposes USN should provide comfort », *Warships International Fleet Review*, 24 août.
- Business Dictionary (2010a) « Targeting strategy », accédé le 26 août 2010 depuis : <http://www.businessdictionary.com/definition/targeting-strategy.html>.
- _____ (2010b) « Branding », accédé le 26 août 2010 depuis : <http://www.businessdictionary.com/definition/branding.html>.
- _____ (2010c) « Segmentation strategies », accédé le 26 août 2010 depuis : <http://www.businessdictionary.com/definition/segmentation-strategies.html>.
- Chauvancy, F. (2010) « Pour une stratégie d'influence globale », *Communication & Influence*, n° 20.
- Coca-Cola (2009) « Open Happiness Advertising », accessible depuis : http://www.thecoca-colacompany.com/presscenter/presskit_open_happiness_ads.html [accédé le 26 août 2010].
- Dao, J., et E. Schmitt (2002) « Pentagon Readies Efforts to Sway Sentiment Abroad », *The New York Times*, 19 février.
- Décret 2009-1657 (2009) « Décret n°2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au conseil de défense et de sécurité nationale et au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale », accédé le 26 août 2010 depuis : <http://legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000006182830&cidTexte=LEGITEXT000006071307&dateTexte=vig>.
- Department of Defense (2009a) « Report on Strategic Documentation », Washington, DC: Department of Defense.
- _____ (2009b) « Army Announces New Afghanistan Troop Rotation », 3 septembre, accédé le 28 juillet 2010 depuis : <http://www.defense.gov/releases/release.aspx?releaseid=12949>.
- Foreign and Commonwealth Office (2010) « Comprehensive Approach – NATO », accédé le 26 août 2010 depuis : <http://uknato.fco.gov.uk>.

- Foster, P. et T. Reid (2005) « Godalming geek made millions running the Pentagon's propaganda war in Iraq », *The Times*, 24 décembre.
- Galula, D. (1964) *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice*, Westport, CT: Praeger Security International.
- Goldman, D. E. (2008) *Strategic Communication: Theory and Application*, Washington, DC: Department of Defense.
- Gompert, D. C., J. Gordon, A. Grissom, D. Frelinger, S. G. Jones, M. Libicki, E. O'Connell, B. Stearns Lawson et R. E. Hunter (2008) *War by Other Means: Building Complete and Balanced Capabilities for Counterinsurgency: RAND Counterinsurgency Study, Final Report*, Santa Monica, CA : RAND Corporation.
- Hastings, M. (2010) « The Runaway General », *Rolling Stone*, 22 juin, accédé le 26 août 2010 depuis : <http://www.rollingstone.com/politics/news/17390/119236>.
- Helmus, T. C., C. Paul et R. W. Glenn (2007) *Enlisting Madison Avenue*, Santa Monica, CA : RAND Corporation.
- Hemming, J. (2008) « Press and "Psy Ops" to merge at NATO Afghan HQ: sources », *Reuters*, 29 novembre.
- Hendrix, H. (2009) « Buy Fords, Not Ferraris », *Proceedings*, avril, vol. 135/4/1, 274, accédé le 26 août 2010 depuis : <http://www.usni.org/magazines/proceedings/2009-04/buy-fords-not-ferraris>.
- Hoffman, F. (2007) « Neo-Classical Counterinsurgency? », *Parameters*, pp. 71-78.
- IMSWM-0023-2010 (SD 3) (2010) *Military Concept for NATO Strategic Communications*, Bruxelles : OTAN.
- Joint Publication 3-13.2 (2010) *Psychological Operations*, Joint Chiefs of Staff, United States of America.
- Juillet, A. (2009) « Stratégies d'influence, le décryptage d'Alain Juillet », *Communication & Influence*, hors série n° 1, juin. Cité dans Chauvancy (2010).
- Kilcullen, D. (2006) « Counterinsurgency Redux », *Survival*, 48(4).
- MC 0457/1 (2007) *NATO Military Policy on Public Affairs*, Bruxelles: OTAN.
- MC 402 (1997) *NATO Military Policy on Psychological Operations*, Bruxelles: OTAN.
- MC 422 (2008) *NATO Military Policy on Information Operations*, Bruxelles: OTAN.
- OTAN (2009) « Strasbourg / Kehl Summit Declaration », 4 avril, accédé le 26 août 2010 depuis : http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease.
- PIA 00.180 (2008) « Concept des opérations contre un adversaire irrégulier », CICDE, Etat-major des Armées, France.
- PIA 03.253 (2008) « Doctrine interarmées des opérations militaires d'influence », CICDE, Etat-major des Armées, France.
- PO(2009)0141 (2009) *NATO Strategic Communications Policy*, Bruxelles : OTAN.

Shanker, T. (2006) « No Breach Seen in Work in Iraq on Propaganda », *The New York Times*, 22 mars.

Sun Tzu (2009) *The Art of War*, traduction et commentaire par L. Giles, Texas: El Paso Norte Press.

White House (2010) *National Framework for Strategic Communication*, Washington, DC: White House.