

Comprendre la planification axée sur les capacités

L'armée suisse s'engage dans une approche de planification axée sur les capacités pour assurer son développement. Déjà adoptée par plusieurs forces armées dans le monde, cette démarche a soulevé de nombreux problèmes. Pour éviter de subir des revers similaires, l'armée suisse doit maîtriser les mécanismes de cette méthode et assurer son application rigoureuse.

Par Constant Despont

L'environnement stratégique actuel met les forces armées à travers le monde à rude épreuve. Outre les agissements de grandes puissances comme la Chine et la Russie, des menaces telles que le terrorisme international resurgissent. Les forces armées doivent faire face à ces menaces non conventionnelles, tout en restant à même de contrer les menaces plus traditionnelles. Par ailleurs, le développement rapide des nouvelles technologies au sein du secteur privé présente de nouvelles opportunités mais aussi de nouveaux défis, ces nouvelles technologies renforçant la dangerosité de certaines menaces. Les forces armées se trouvent donc en situation de concurrence avec leurs adversaires potentiels. L'armée suisse se trouve dans une situation similaire.

En tant que pays neutre, la Suisse n'est membre d'aucune alliance militaire défensive telle que l'OTAN. Par conséquent, ses forces armées sont seules responsables de la défense du territoire national contre les menaces de tous types. Selon la doctrine militaire suisse, l'armée suisse doit être en mesure de faire face au pire scénario, comme le serait un conflit de haute intensité contre un acteur étatique. Comme la plupart des forces armées, l'armée suisse peine à atteindre ses objectifs avec des ressources limitées. Continuant de s'appuyer massivement sur des systèmes hérités de la guerre froide, tels que des véhicules blindés lourds, elle accuse un certain retard sur les



Formation dans la salle de théorie du centre de formation de l'armée à Lucerne. Nique Nager / VBS/DDPS

nouvelles capacités apportées par la dernière révolution dans les affaires militaires (RAM), notamment l'intelligence artificielle (IA) et les véhicules sans pilote. Ces technologies sont en train de modifier la manière d'aborder les conflits futurs et surtout comment les mener.

Pour combler cette lacune, l'armée suisse – comme beaucoup d'autres forces armées dans le monde – a entamé une transition

visant à abandonner le remplacement d'anciens systèmes d'arme par de plus modernes. Cette méthode formait la base de son développement. Pour ce faire, elle a décidé d'adopter la «planification axée sur les capacités» (PAC, *capability-based planning* en anglais).

Cette méthode a vu le jour au sein de l'armée américaine à la fin de la guerre froide. La course aux armements avec l'Union so-

viétique avait mis en péril les finances des États-Unis. À la lumière du nouvel environnement stratégique, le département de la Défense des États-Unis a choisi de baser son approche de développement sur les capacités que ses forces armées devraient être en mesure de fournir, ceci sans se concentrer sur un adversaire spécifique. L'objectif de cette approche était de créer une force polyvalente faisant un usage plus efficace de ses ressources. Les pays alliés des États-Unis ont ensuite adopté et adapté la PAC de façon à établir des normes communes.

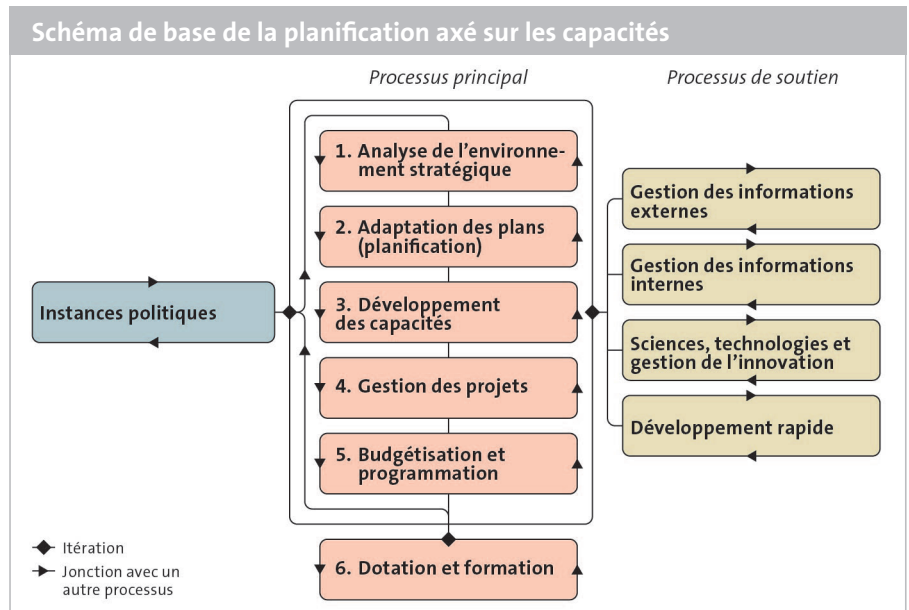
Cependant, même après 30 ans de développement et de mise en œuvre par différents États, la PAC reste une tâche ardue pour beaucoup de forces armées à travers le monde. Ce phénomène s'explique par l'environnement stratégique de plus en plus complexe et concurrentiel dans lequel elles évoluent. Ceci les oblige parfois à adopter une planification de leur développement semblable à celle des entreprises privées. Les difficultés rencontrées sont également dues à un manque de compréhension de la méthode, de ses principes de base et de ses limites. Les échecs auxquels se heurtent les forces armées comme les entreprises privées dans la planification de leur développement ont les mêmes causes: une stratégie de développement qui ne répond pas aux besoins réels et l'incapacité à exécuter pleinement cette stratégie. Pour ces deux entités, la PAC peut éliminer ces causes d'échec. Dans le même temps, son modèle de base (voir schéma) fournit un canevas adaptable à la situation particulière de chaque force armée.

Principes de base

L'émergence de nouvelles technologies et l'intensification de la concurrence placent les forces armées et les entreprises privées dans une situation difficile. Obligées de se réinventer sans cesse pour rester compétitives, elles doivent renforcer leur efficacité en intégrant les nouvelles technologies et

La PAC reste une tâche ardue pour beaucoup de forces armées.

anticiper les actions de leurs concurrents afin de les contrer et de les doubler. En axant la planification du développement sur la notion de capacités, la PAC aide ces entités dans ce processus. Les capacités, aussi appelées «capacités opérationnelles» dans l'armée suisse, désignent ce qu'il faut faire pour atteindre un objectif donné, mais sans préciser de quelle manière. Par exemple:



200 personnes doivent être transportées de Zurich à Genève. La capacité recherchée est donc leur transport. Les moyens choisis à cette fin dépendent de divers aspects tels que les ressources financières disponibles ou l'importance de la capacité souhaitée. En substance, la PAC consiste à déterminer ce qu'il faut faire (capacité) et la façon la plus efficace d'y parvenir.

La PAC fonctionne selon une approche descendante. Dans une entreprise privée, cela signifie que le conseil d'administration définit une stratégie de développement avec des lignes directrices sur lesquelles le personnel s'appuie pour ensuite fournir un produit ou un service à la clientèle. Dans le contexte des forces armées, l'état-major ou le conseil des généraux responsable de la planification du développement se trouvent au sommet de la pyramide hiérarchique, la base étant formée par les soldats qui exécutent la mission. Cette approche descendante requiert une planification verticale du développement partant du haut de la pyramide hiérarchique pour aller jusqu'à sa base. Le développement en lui-même doit être organisé de manière à assurer la cohérence sur l'intégralité du processus, de la stratégie formulée au sommet à son exécution par la base. Pour cela, la PAC doit s'inscrire dans un système de développement cohérent (voir schéma) afin de garantir que la stratégie préalablement définie soit efficacement mise en œuvre et fournisse les résultats escomptés.

Chaque environnement stratégique a ses spécificités, mais dans tous les cas, les entreprises et les forces armées doivent adapter rapidement leur planification du développement aux défis actuels (réaction) et anticiper les évolutions futures (anticipation). Cet impératif d'anticipation requiert une planification à long terme du développement. L'itération de tout exercice de planification est dictée par les besoins spécifiques du domaine technique concerné et l'environnement dans lequel le processus se déroule. Pour une société active dans l'informatique, par exemple, cet horizon peut être très court (un à deux ans). Une entreprise active dans l'aéronautique, en revanche, a un cycle de planification bien plus long. Les forces armées sont tiraillées de la même manière entre les impératifs de réaction et d'anticipation. Pour résoudre ce dilemme, il faut mettre en place des processus de soutien qui soulagent le processus principal de certaines missions chronophages comme la recherche et le développement de nouvelles technologies.

Un autre objectif de ces processus de soutien est de fournir les informations nécessaires au bon déroulement du processus principal. Ces informations peuvent être internes ou externes aux forces armées. Les informations externes portent, par exemple, sur l'environnement stratégique dans lequel l'acteur opère, les progrès réalisés par la concurrence ou l'évolution de la législation nationale et internationale. Les informations internes concernent l'état des forces armées, ses capacités actuelles ou les possi-

bilités d'améliorer son fonctionnement. Par rapport aux autres entités, les forces armées nécessitent un troisième type de processus de soutien. Celui-ci doit permettre de répondre rapidement à une menace survolant sur un théâtre d'opérations. Ce type de processus est particulièrement important pour les forces armées engagées dans des opérations de combat, à l'image de la France au Mali. En revanche, pour des pays comme la Suisse qui ne participe pas à de telles opérations, ce type de processus ne relève pas d'une importance cruciale. Chaque processus d'appui ayant sa propre itération, ils doivent être coordonnés avec le processus principal pour être efficaces.

PAC dans les forces armées

Il est possible de représenter la PAC sous la forme d'un schéma de base décrivant le système de développement des forces armées (voir schéma). Le système de développement se compose d'un processus principal et de processus de soutien. Le premier couvre les différentes étapes d'une approche descendante cohérente. Les seconds garantissent l'exécution des missions correspondantes. En règle générale, le processus principal est conduit par l'organe de planification des forces armées. Dans l'armée suisse, cette mission incombe à l'État-major de l'armée (EM A). Le processus principal commence au sein des institutions politiques. La plupart du temps, le gouvernement publie une stratégie nationale de défense qui précise les objectifs à atteindre par les forces armées.

Le processus principal comprend six étapes. La première est l'*analyse de l'environnement stratégique*. Cette analyse permet de déterminer les menaces auxquelles les forces armées peuvent se trouver confrontées. Elle cerne des aspects tels que l'environnement géographique, la météorologie, le contexte socioculturel, le contexte politique ou les nouvelles technologies que les forces armées devront intégrer dans leurs opérations.

La deuxième étape est l'*adaptation des plans*. Lors de cette étape, l'organe de planification s'appuie sur l'organe responsable des opérations militaires. Dans l'armée suisse, il s'agit du Commandement des Opérations (Cdmnt Op). Sur la base de l'analyse de l'environnement stratégique, l'organe compétent opérationnalise les objectifs fixés par le gouvernement et les traduit en langage militaire. Cette démarche débouche sur plusieurs documents: un scénario de guerre, des concepts opérationnels, une stratégie globale pour les forces armées, des stratégies spécifiques pour certains ob-

jectifs et une doctrine pour les forces armées. Ensuite, l'organe de planification détermine dans chaque document plusieurs axes de développement prioritaires par rapport aux risques identifiés et aux missions à accomplir. Cette étape doit permettre de déterminer la façon dont les forces armées entendent remplir les différentes missions, les capacités requises, le niveau d'ambition du développement des forces armées et les tendances de ce développement. Ce dernier aspect fait référence aux domaines de recherche tels que l'IA et les véhicules sans pilote, qui jouent un rôle particulièrement important pour les forces armées.

La troisième étape est le *développement des capacités*. Au cours de cette étape, l'organe de planification, avec le soutien de l'organe responsable des opérations militaires, définit les capacités à développer pour atteindre les objectifs fixés. Pour ce faire, on établit la différence entre les capacités nécessaires et celles que les forces armées possèdent déjà afin de déterminer le «déficit de capacités». Les capacités déficitaires sont classées en fonction de leur importance pour la réussite de la mission concernée ou du risque que représente leur absence.

Les capacités considérées comme prioritaires sont ensuite traitées dans le cadre de la quatrième étape, la *gestion des projets*. L'équipe de développement est chargée de trouver des solutions matérielles ou non matérielles pour combler le déficit de capacités. Celles-ci sont présentées à l'organe de planification, qui choisit la plus appropriée. Il peut s'agir de l'acquisition d'un nouveau système d'arme ou d'un simple changement de doctrine afin d'obtenir de meilleurs résultats avec les mêmes ressources. La méthode d'évaluation utilisée par le département de la Défense des États-Unis pour étudier la faisabilité des solutions proposées est une analyse à la lumière des aspects suivants: la doctrine, l'organisation, la formation, le matériel, le leadership, le personnel, les installations et les politiques (DOTMLPF-P). Les solutions choisies sont ensuite *budgétisées et programmées* lors d'une cinquième étape, puis *sont mises en dotation* par les forces armées au cours de la sixième étape.

Dans le cas de l'armée suisse, quatre exemples de processus d'appui selon le modèle de base de la PAC peuvent jouer un rôle essentiel pour l'avenir. Le premier est la *gestion des informations externes*, qui peut être assurée conjointement par le Rensei-

gnement militaire et le Service de renseignement de la Confédération sur une base annuelle. Le deuxième processus de soutien, la *gestion des informations internes*, pourrait s'appuyer sur le travail réalisé au sein de l'EM A par les services de Planification de l'armée et de Développement de l'entreprise Défense. Le troisième, *sciences, technologies et gestion de l'innovation*, peut être pris en charge par le domaine Sciences et technologies de l'Office fédéral de l'armement, armasuisse. Le quatrième processus de soutien, le *développement rapide*, n'est pas crucial pour l'armée suisse car celle-ci n'est activement engagée sur aucun théâtre d'opération.

Obstacles à la PAC

Si la PAC a été mise en œuvre avec succès dans de nombreuses entreprises privées,

Toutes les forces armées peuvent utiliser la PAC pour planifier leur développement.

plusieurs pays rencontrent toujours des difficultés à l'appliquer correctement, ceci pour diverses raisons. En effet, la PAC exige une forte coordination et une organisation très spécifique des processus afin de produire un développement cohérent. Si l'organe de planification considère la PAC comme une simple méthode, sans l'associer à un système de développement adéquat, c'est là que des problèmes apparaissent. La PAC nécessite une connaissance approfondie de la méthode de développement et un système de développement fonctionnel. Il faut également que l'ensemble du système soit transparent et que les données utilisées dans les différents domaines répondent à des normes communes afin d'assurer leur interopérabilité. Or, il est particulièrement difficile de garantir cette cohérence à l'échelle d'une force armée car ses différentes branches (air, terre, mer, espace, cyber) ont tendance à élaborer leurs propres normes et à défendre farouchement leurs prérogatives.

Par ailleurs, la PAC oblige souvent les forces armées à planifier leur développement comme une entreprise privée. Cette approche n'est pas particulièrement adaptée à une administration telle que le département de la Défense des États-Unis, qui préfère généralement la stabilité à l'innovation et la sécurité à la gestion des risques. Un autre problème potentiel est la gestion des ressources financières. Les contraintes financières sont souvent prises en compte

tardivement, ce qui conduit au développement de solutions non viables sur le plan économique. La tendance dans certains pays de résoudre tous les problèmes rencontrés sur des théâtres d'opération en se dotant de nouvelles technologies hors de prix renforce la complexité du problème. À titre d'exemple, le canon électromagnétique de la marine américaine devait permettre

Pour bien appliquer la PAC, il est important de mettre en place une structure adéquate.

d'atteindre des cibles situées à 300 kilomètres à une vitesse de Mach 7. Ce projet qui a coûté un demi-milliard de dollars s'est révélé un échec du fait de sa complexité et de son coût. La Russie, de son côté, propose une meilleure solution en s'appuyant sur une technologie déjà maîtrisée, au lieu d'en développer une totalement nouvelle.

Ces obstacles sont relativement faciles à surmonter par la mise en place d'un système de développement mettant l'accent sur la phase d'analyse. Cependant, il arrive aussi que des contraintes externes aux forces armées entravent le bon fonctionnement de la PAC. Les pressions exercées par certains lobbies peuvent conduire au développement de capacités ou de systèmes d'armes servant des objectifs plus économiques que militaires. De même, les instances politiques ont tendance à fixer des objectifs qui relèvent davantage de la politique intérieure ou étrangère que de la défense. Ces deux situations peuvent avoir des conséquences extrêmement néfastes sur la planification du développement. Pour atténuer ces risques, les forces armées doivent attirer l'attention des autorités politiques concernées sur le fait qu'elles portent préjudice à l'objectif global.

PAC et petits États

Si la PAC est une initiative développée par l'armée la plus puissante du monde, celle des États-Unis, elle est aussi accessible à de plus petits pays. Les défis que ceux-ci rencontrent sont d'ailleurs similaires: un besoin accru de légitimer l'usage qui est fait de l'argent des contribuables et la complexité de l'environnement stratégique dans lequel ils évoluent. L'utilisation des res-

sources est plus simple dans les petits pays qu'aux États-Unis, du fait de leur engagement constant dans des conflits à travers le monde. Le principal objectif des petits États est la défense de leur territoire national. En outre, ils peuvent tirer parti des expériences acquises par les grandes puissances sans mobiliser les mêmes moyens. L'Autriche par exemple, malgré son budget très restreint, planifie son développement en s'appuyant sur la PAC. En principe, l'adhésion à une alliance telle que l'OTAN ne pose pas de problème pour l'application de la PAC. En fin de compte, toutes les forces armées du monde peuvent utiliser la PAC pour planifier leur développement. Les obligations imposées par une alliance constituent, tout au plus, des règles supplémentaires visant à renforcer la coopération entre les membres de cette alliance. L'appartenance à une alliance permet également de déléguer le développement de certaines capacités à des membres de cette alliance.

Comme le montre le cas de l'Autriche, l'application de la PAC ne pose pas de problème en soi pour les petits États. La Suisse possède des organes capables d'assurer la plupart des étapes et des processus de soutien qui composent le schéma de base. Cependant, il est important de préciser que l'armée suisse – et dans une plus large mesure le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports – ne publie pas deux documents constituant le fondement d'une PAC: une stratégie nationale de défense et une stratégie globale pour les forces armées. Le rapport sur la politique de sécurité, qui offre une base de réflexion sur la sécurité, n'est pas une stratégie nationale de défense mais un ensemble de directives pour la sécurité nationale. Depuis la fin de la guerre froide, il n'existe plus de stratégie décrivant concrètement la façon dont seront utilisées les forces armées en Suisse. Pour mettre en œuvre efficacement la PAC, l'armée suisse doit élaborer des documents stratégiques de ce type. Sans eux, la cohérence de tout le système de développement risque d'être compromise.

L'avenir de la PAC

L'armée suisse a commencé en 2018 à utiliser la PAC pour la planification de son

développement. Dans un environnement stratégique et technologique en constante évolution, il n'est plus possible de s'appuyer sur une approche consistant à simplement remplacer les systèmes d'armes. La PAC assure un développement cohérent de tous les processus connexes. Le recours à la notion de «capacités» permet d'innover en s'écartant du simple remplacement des systèmes d'armes dépassés. Outre l'acquisition de nouveaux équipements, ce concept introduit de profonds changements aux niveaux doctrinal et organisationnel.

Pour bien appliquer la PAC, il est important de mettre en place une structure adéquate. Les organes participants doivent assurer une coordination suffisante des différents processus afin de permettre un développement régulier et continu. Il est également nécessaire d'identifier les obstacles au bon fonctionnement de la PAC et de les traiter suffisamment tôt pour éviter de faire dérailler tout le processus de planification du développement. La mise en pratique de cette méthode est compliquée pour les forces armées, car elle les oblige à sortir de leur zone de confort pour adopter un état d'esprit plus proche de celui d'une entreprise privée. Mais compte tenu de l'environnement stratégique actuel, il n'y a pas de meilleure option.

Dans le cas de l'armée suisse, les solutions qui permettraient de répondre aux menaces non conventionnelles pourraient être davantage mises en avant. Certains documents essentiels, tels qu'une stratégie nationale de défense et son opérationnalisation sous la forme d'une stratégie globale pour les forces armées, pourraient s'avérer utiles. Néanmoins, comme précédemment indiqué, l'armée suisse dispose déjà de la plupart des organes administratifs requis pour appliquer correctement la PAC.

Voir le [site thématique du CSS](#) pour en savoir plus sur la doctrine militaire et l'acquisition d'armes.

Constant Despont est Researcher au sein de l'équipe «Global Security» du Center for Security Studies (CSS) à l'ETH de Zürich.

Les **analyses de politique de sécurité** du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zürich. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais.

Editeurs: Julian Kamasa, Benno Zogg
Révision linguistique: Constant Despont, Névine Schepers
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Plus d'éditions et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Ran officiels: approches nationales de protection No 297
La cybersécurité dans le secteur de la santé No 296
Pénurie globale de puces No 295
Le retour des talibans et les relations sino-russes No 294
L'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie entre Est et Ouest No 293
Les robots militaires: la réalité rejoint la fiction No 292

© 2022 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000530107