ADAPTATION DU COLLEGE DE DEFENSE DE L'OTAN AUX CHANGEMENTS INDUITS PAR LES NOUVELLES ORIENTATIONS DE L'ALLIANCE*

Laure BORGOMANO-LOUP

Conseiller de recherche, Collège de défense de l'OTAN, Rome

1. ORIGINES ET OBJECTIFS DU COLLEGE DE DEFENSE DE L'OTAN

Le Collège de Défense de l'OTAN a été créé à Paris, en 1951, sur l'initiative du général Dwight Eisenhower, premier Commandant suprême des Forces alliées en Europe, qui avait compris la nécessité de former du personnel, tant militaire que civil, afin qu'il puisse s'adapter à l'évolution rapide et à l'ampleur croissante des problèmes rencontrés par l'Alliance. Le Conseil de l'Atlantique Nord, prenant acte de ce besoin urgent, approuva sans délai sa proposition. Le 19 novembre 1951, le Collège de Défense de l'OTAN, agence du Comité militaire de l'OTAN et institut académique le plus élevé de l'Alliance, ouvrait ses portes aux auditeurs de la 1ère Session, dans l'aile "Artillerie" de l'Ecole militaire, à Paris. En 1966, lorsque la France se retira de la structure militaire intégrée de l'OTAN, le Collège fut transféré à Rome.

L'objectif premier du Collège était clairement orienté vers l'adaptation aux grands changements géo-stratégiques du début des années 50 :

* Cette communication ne représente que les vues personnelles de son auteur et n'engage ni l'OTAN ni le Collège de défense de l'OTAN.

“Former des hommes et des femmes, **militaires et civils**, possédant une **connaissance approfondie** des facteurs nombreux et complexes qui entrent en ligne de compte dans la création d’un dispositif de défense adéquat pour la région couverte par le Traité de l’Atlantique Nord (...) Nous devons constamment chercher des personnalités **capables de s’adapter rapidement** à ces conditions nouvelles et d’élargir leur horizon de manière à saisir les données essentielles de ce défi pour pouvoir assumer les responsabilités propres à ces nouveaux domaines...”

La mission du Collège de Défense de l’OTAN a été régulièrement actualisée à mesure que l’OTAN s’adaptait et évoluait avec les temps nouveaux, qui exigeaient de nouvelles réponses politiques et stratégiques. L’énoncé de mission du Collège, amendé pour la dernière fois en janvier 1998, se lit aujourd’hui comme suit :

“Le Collège de Défense de l’OTAN a pour mission de **contribuer à l’efficacité et à la cohésion de l’Alliance** en élaborant et en mettant en œuvre :

a) des cours au niveau stratégique sur des thèmes de nature politico-militaire, conçus de manière à parfaire la préparation d’officiers et de fonctionnaires sélectionnés en vue d’occuper des postes importants au sein de l’OTAN ou en rapport avec l’Alliance;

b) d’autres programmes ayant pour vocation d’appuyer les initiatives et de promouvoir les intérêts de l’OTAN.”

L’objectif décrit en 1998 vise clairement pour sa part l’interopérabilité humaine : l’important n’est pas seulement de former intellectuellement ou d’accumuler des connaissances. Il s’agit de créer une culture commune – pas une pensée unique... - permettant d’arriver plus facilement au consensus dans la prise de décision (pour ceux qui auront un jour à prendre des décisions dans l’OTAN) ou tout au moins permettant à chacun de bien comprendre les perceptions différentes des autres.

Pour cette initiative unique et sans précédent, le Général Eisenhower demandait que l’on s’inspirât de certains modèles existants, dont l’Institut des Hautes Etudes de Défense de Paris. De fait, le Collège, encore aujourd’hui, est fortement marqué par l’exemple français.

2. PROGRAMMES ET MOYENS

Dans l'accomplissement de sa mission, le Collège organise chaque année une dizaine de cours et de séminaires différents sur des questions de sécurité affectant ou de nature à affecter la sécurité euro-atlantique.

Il s'agit toujours de **cours de niveau stratégique**, examinant des questions relevant de la problématique politico-militaire. L'OTAN dispose par ailleurs, depuis quelques années, d'une école – NATO SCHOOL – située en Bavière à Oberammergau qui, elle, donne des cours et organise des stages au niveau « tactique ». On y enseigne entre autres le fonctionnement interne de l'OTAN.

Inspirée du modèle de l'IHEDN, la pédagogie du Collège repose sur des conférences données par des spécialistes extérieurs, (chercheurs, officiers, hommes politiques, hauts fonctionnaires...), sur un travail de préparation et de discussion de ces conférences mené en comités multinationaux, sur des lectures, sur la rédaction en Comité d'une étude sur un thème donné, enfin des voyages d'études dans des pays de l'OTAN ou en relation avec l'OTAN. Les deux langues officielles sont le français et l'anglais.

La principale activité du Collège est la tenue, deux fois par an, d'un Cours principal (Senior Course) de cinq mois et demi, organisé en périodes d'étude thématiques, et ponctué de deux voyages d'études, en Europe et outre atlantique. Environ 80 auditeurs prennent part à chacune des sessions, venant des pays de l'OTAN, avec quelques places réservées pour des membres du Partenariat pour la Paix et, à partir de 2003, pour des membres du Dialogue méditerranéen. Le Collège organise aussi d'autres cours de courte durée pour des publics spécifiques (officiers généraux par exemple). Dans le cadre du Partenariat pour la paix et du Dialogue méditerranéen, il organise également des séminaires de recherche internationaux et offre des bourses d'études.

Les moyens en personnel sont les suivants: un Commandant Général 4 étoiles élu par le Comité militaire avec approbation du Conseil de l'Atlantique Nord ; des cadres, (Ministère de la Défense, des Affaires étrangères, officiers supérieurs) appelés Conseillers de faculté et dési-

gnés par leur gouvernement, avec accord du Comité militaire; quelques postes OTAN (section linguistique, bibliothèque) ; enfin des postes de soutien national italien. Au total, le Collège repose sur une centaine de personnes : grade A : 40 / grade B : 30/ Soutien national: 30. Les officiers représentent un peu plus des deux tiers des cadres. Les cadres B sont des civils et le soutien logistique italien est militaire.

Enfin, sur le plan hiérarchique ou de la **chaîne de commandement**, le Collège dépend du Comité militaire de l'OTAN, structure intergouvernementale réunissant les Chefs d'Etat-major des 19 membres de l'OTAN. Le Comité dépend lui-même du Conseil de l'Atlantique Nord, organe suprême, également intergouvernemental. Les missions, les statuts ainsi que les nominations au Collège – postes de cadres – doivent donc tous recevoir l'aval du CM. Le Conseil s'implique en tant que de besoin.

Conclusion : des contraintes spécifiques, académiques et de structure, en particulier en personnel et en locaux.

Sur le plan académique, la certitude d'avoir désormais un produit bien rôdé a pu parfois conforter le Collège dans une certaine forme de routine. Sur le plan des structures, le Collège a peu de prise sur le recrutement de ses cadres, dépendant chacun d'une des 19 autorités nationales (et de leur gestion – ou absence de gestion - des ressources humaines), peu de prise également sur la qualité du soutien logistique italien, dépendant de l'Italie. Il n'est employeur principal que des secrétaires, et de quelques autres personnels. Ce personnel OTAN, après un an d'essai, dispose d'un contrat à durée indéterminée (ce qui pose le problème de personnes restant 30 à 40 ans au Collège, sans grande possibilité d'évolution interne, compte tenu de la taille réduite de l'établissement). Enfin la tutelle du Comité militaire a toujours été bienveillante et lointaine, les questions d'éducation intéressant peu en général, ce qui donne au Collège une grande marge d'initiative mais a pu le laisser dépourvu de direction claire en cas de problème.

3. PRINCIPAUX CHANGEMENTS SURVENUS DANS L'ALLIANCE ATLANTIQUE ENTRE 1990 ET 2002

Avec l'implosion de l'URSS et la fin de la confrontation Est/Ouest, l'Alliance atlantique a vu son rôle considérablement transformé. L'apparition de nouvelles zones de crises, situées sur le continent européen à la périphérie des pays membres de l'OTAN (Balkans), le développement de nouveaux types de crises, conséquences lointaines des ajustements non réalisés par les Traités de la Première Guerre mondiale (fin de l'Empire Ottoman et Austro-hongrois), le développement de conflits ethniques, puis religieux, enfin l'apparition de grands problèmes transnationaux de sécurité... : tout cela a posé à l'Alliance de nouveaux défis auxquels elle a su répondre en assurant ainsi sa propre survie.

Sans entrer dans les détails, et uniquement au regard de leurs implications plus ou moins importantes pour le fonctionnement du Collège de défense de l'OTAN, on peut déterminer deux changements majeurs et deux changements mineurs. **Les deux transformations majeures concernent l'apparition de missions de gestion des crises** (opérations non-article 5, pour les distinguer des opérations de défense collective) et l'ouverture au **Partenariat et à la Coopération avec des pays non-OTAN** (Partenariat pour la paix et Dialogue Méditerranéen, coopération avec la Russie et avec l'Ukraine) ; **les deux changements mineurs** (toujours du point de vue de leur implication pour le Collège) concernent **l'élargissement** de l'Alliance et le développement d'une **Politique européenne de défense et de sécurité (PESD)**

Les opérations de gestion de crise posent tout d'abord à l'Alliance des problèmes nouveaux en matière de cohésion politique. Atteindre le consensus pour décider d'une opération de ce type est naturellement beaucoup plus difficile que de réagir dans le cadre de la défense collective. Regardons par exemple la rapidité avec laquelle l'Alliance a activé l'article 5 après les attentats du 11 septembre 2001 (24h !) alors qu'il lui a fallu trois années de réflexions avant d'intervenir en Bosnie. Par ailleurs, ce type de missions impose aux officiers une formation et des connaissances nouvelles pour des tâches qui peuvent s'apparenter à des

missions de maintien de l'ordre, des tâches de police, d'administration civile, d'information, de communication. Elles supposent aussi des connaissances juridiques spécifiques en droit local et international ainsi qu'une pratique éclairée des grands organismes internationaux.

Le développement du partenariat et de la coopération entraîne l'OTAN sur les traces d'une organisation de sécurité coopérative (coopérative security). Il suppose une analyse approfondie des différences entre sécurité et défense collective d'une part, sécurité coopérative d'autre part. Les connaissances anthropologiques, culturelles, historiques sont essentielles pour analyser en finesse les différences de perception de la sécurité par les différents partenaires. L'expérience de la négociation, de la discussion est ici centrale. En contrepartie, la présence d'auditeurs non-OTAN a entraîné le Collège à abandonner le traitement de sujets strictement OTAN à partir notamment de documents classifiés.

L'élargissement comme le partenariat et la coopération ont eu par ailleurs des effets strictement mécaniques sur le Collège : augmentation du nombre d'auditeurs, augmentation du nombre de cadres OTAN, remise en cause des quotas par pays dans les deux cas.

Enfin l'apparition de la PESD (Politique européenne de sécurité et de défense) introduit un nouveau sujet d'étude et donne aux membres du PpP par ailleurs membres de l'Union européenne (les "neutres" européens) un intérêt particulier. La création possible d'un collège de défense européen pose par ailleurs le problème de l'articulation et de la complémentarité de cette institution avec le Collège de l'OTAN.

4. L'ADAPTATION DU COLLÈGE AU CHANGEMENT : DU COUP PAR COUP À UNE VISION GLOBALE

- L'adaptation pragmatique au cas par cas des années 90

Note préliminaire : le fonctionnement traditionnel du Collège rend difficile tout essai d'historique administratif. En effet, le Collège n'a jamais développé de Tableau de Bord, ni de pilotage par objectif. Sur le plan administratif, les changements doivent faire l'objet d'une appro-

bation par le Comité militaire de l'OTAN. On peut donc trouver des traces officielles des changements. Par contre, sur le plan académique le Collège dispose d'une très grande liberté de manœuvre et pratique sans complexe la palinodie et l'oubli. L'habitude de déléguer à des conseillers de faculté différents l'organisation et le contenu des périodes d'études, de même que le turn over rapide de ces Conseillers de faculté (3 ans en moyenne, parfois moins) rend difficile la reconstitution historique des différents changements.

En terme de **participation**, les années 90 voient tout d'abord le retour de la France au Collège, dès 1996 dans la foulée du rapprochement voulu par le Président Chirac entre la France et l'OTAN. Par ailleurs, les premiers auditeurs venant des pays du PpP apparaissent dès 1995, tandis que les nouveaux Conseillers de faculté des trois nouveaux membres (Pologne, République Tchèque, Hongrie) arrivent en 2000. Le Collège augmente donc sensiblement ses cadres et ses auditeurs.

Sur le **plan académique**, le Collège innove par l'organisation de séminaires de recherche internationaux dans le cadre du Partenariat pour la Paix (1993) et du Dialogue méditerranéen (1998) et par l'accueil de boursiers de recherche (1994 pour le PpP et 2000 pour le Dialogue méditerranéen).

En termes de **réorganisation**, le Collège décide de créer en 2000 une petite section de recherche, destinée principalement à organiser l'offre de séminaires et de bourses du PpP et du Dialogue méditerranéen.

Enfin, la nécessité de transférer le Collège dans de nouveaux locaux reflète à la fois un problème conjoncturel (évacuation des anciens locaux pour cause d'amiante) et plus politique (nécessité d'agrandir le Collège pour répondre à l'offre nouvelle).

En conclusion, on peut dire que **les changements se sont d'abord faits à la marge, par une série d'adaptations ponctuelles**. Ces adaptations trouvent leur traduction politique dans la nouvelle version de la mission du Collège adoptée en 1998. Cette mission confirme l'ouverture du programme académique sur les problématiques de coopération et ne limite plus la formation aux seuls besoins du siège et des Etats majors de l'OTAN stricto sensu.

- Une vision politique pour les années 2000

Depuis l'automne 2001, le Collège a entrepris une réforme en profondeur de ses missions et de son fonctionnement, sous l'effet de circonstances particulièrement favorables au changement.⁽¹⁾

Le plus grand obstacle au changement, en général, tient au fait qu'il est imposé de l'extérieur, par les autorités hiérarchiques ou politiques et qu'il recueille un accueil mitigé, parfois hostile, de la part des acteurs internes qui n'en perçoivent ni la nécessité, ni la légitimité et ont tendance à vivre le changement imposé comme désaveu de leur action. La situation est encore pire lorsque le changement est essentiellement imposé par la contrainte budgétaire.

Or, à l'automne 2001, quelques conseillers de faculté ont pris l'initiative de lancer un "démarche de qualité" concernant avant tout le Cours principal. En effet, plusieurs d'entre nous avions l'impression que le Collège s'assoupissait dans son coin, sans avoir pris véritablement en compte, sur le plan académique, les implications de l'arrivée dans le Cours d'auditeurs venant du PpP. Les premières discussions informelles sur ce thème à l'intérieur de l'ensemble de la faculté, à l'occasion de réunions très libres que nous avons entre Conseillers de faculté, ont aussitôt fait apparaître un clivage important entre les tenants de l'arrière-garde – ceux pour qui le Collège doit former avant tout les futurs cadres du QG de l'OTAN, en particulier au niveau militaire – et ceux qui pensent que le Collège doit s'ouvrir vers l'extérieur plus qu'il ne l'est actuellement. Cette ouverture était parfois présentée en termes d'opposition civil/militaire ou encore politique/militaire, ou encore l'OTAN/les autres. Afin de dépasser des discussions fortement idéologiques dans lesquelles – au mépris de notre révérence otanienne pour la pratique du consensus – il devenait impossible d'avancer des propositions concrètes, un groupe de travail s'est constitué avec pour mission de faire une enquête de qualité sur les activités du Collège afin d'examiner de quelle façon nous répondions ou non aux missions qui étaient les nôtres.

1 C'est d'ailleurs une des nouvelles tâches que le collège s'est récemment assignées.

L'enquête portait sur l'équilibre en temps, en budget et en personnel entre les différentes activités du Collège, (Cours principal, autres cours, activités de recherche, semaine de formation à Kiev à l'Académie militaire etc.), par rapport aux « missions » très génériques qui nous ont été données en 1998. Elle comportait également un questionnaire reflétant la perception des conseillers de faculté eux-mêmes sur la qualité de leur travail, son adéquation avec les missions du Collège et leur satisfaction personnelle, en terme de carrière. De subtiles informations de type sociologique – origine civile ou militaire, niveau universitaire des conseillers de faculté et des auditeurs... - ont complété le tableau. Le résultat a été décapant. En gros, il reflétait une adaptation certaine du Collège en terme de contenu académique à la nouvelle donne, mais chaotique et rampante, sans vision politique d'ensemble, sans claire priorité dans les activités et sans que les ajustements en personnel – en termes de quantité et de qualité – soient jamais clairement formulés.

Parallèlement à ce travail, le Commandant de l'OTAN de l'époque, avait proposé une nouvelle organisation interne du Collège pour résoudre entre autres un autre problème endémique : l'absence de communication entre les différentes branches (études, gestion, logistique).

Les velléités de réformes de la faculté n'auraient donné lieu qu'à de nouveaux ajustements à la marge si deux événements n'étaient venus accélérer le processus. Le premier a été le refus du Quartier général de l'OTAN d'entériner la proposition de réorganisation interne du Commandant (PE : peace establishment/tableau d'effectifs) en arguant du fait qu'il manquait une vision politique d'ensemble la soutenant. Commande a donc été passée au Collège de clarifier sa proposition. Le second a été l'arrivée en février 2002 à la tête du Collège d'un Général français, particulièrement volontaire et dynamique, décidé à faire bouger les choses.

Arguant de l'arrivée d'un nouveau commandement, l'OTAN a donc donné au Collège pour mission de faire des propositions argumentées permettant de réexaminer le tableau d'affectif en juin 2003.

5. PROCÉDURES DU CHANGEMENT ENTRE FÉVRIER 2002 ET AUJOURD'HUI

Note préliminaire : il s'agit toujours d'un work in progress dont les résultats ne sont pas encore finalisés. Un échange de courrier entre le Collège et le Comité militaire a donné jusqu'à juin 2003 au Collège pour faire des propositions de changement accompagnant un nouveau PE. Le Collège de son côté a réclamé au Comité militaire des directives stratégiques « strategic guidance » précisant les missions qui lui sont assignées. Ces directives ont été approuvées par le Conseil de l'Atlantique Nord.

Les directives stratégiques (avril 2002)

Elles demandent en particulier au Collège de développer ses activités dans le domaine de l'étude, de l'éducation et de la recherche concernant les problèmes de sécurité transatlantique ; d'être une force de proposition pour la réflexion concernant les problèmes clés concernant les menaces à la sécurité (terrorisme, nature de la guerre du futur, rôle des forces armées au 21ème siècle, évolution de l'Alliance et de ses partenariats) ; de générer des débats et de diffuser des idées, en particulier en coopération avec d'autres instituts de recherche ; de diversifier ses publics en particulier en accueillant davantage de civils avec une claire orientation politique et stratégique.

Le Rapport Intermédiaire (septembre 2002)

Suivant ces directives, le Collège a développé des groupes de travail pour rédiger un Rapport Intermédiaire, préparé par des Orientations pour le rapport intermédiaire (mai 2002). La structure du Cours principal, la dimension et la nature des activités de recherche, l'équilibre des autres activités font ainsi l'objet de papiers internes soumis au Doyen du Collège, avec un fort investissement personnel du Général commandant le Collège.

Mai 2002 : Ces orientations ont demandé au QG de trancher entre trois options : (transformation radicale/transformation significative, portant en particulier sur le développement de la recherche/transformation modeste : adaptation à la marge du Cours principal.). Chaque

option était budgétisée. Le QG fait rapidement savoir que l'option basse n'est pas acceptable et demande de revoir la copie en budgétisant les options.

Juillet 2002 : Le Collège propose alors une option haute, coûteuse, une option intermédiaire avec deux cas de figure : coût neutre par redéploiement des ressources internes, en particulier en touchant au programme de bourses de recherche ; ou coût neutre par diminution du nombre d'officiers généraux participant au GFOC. Le QG a fort prudemment- et comme c'était prévu – choisi l'option moyenne.

Septembre/octobre 2002: le Collège élabore un Rapport Intermédiaire proposant une réforme du Cours principal (modules pour attirer un public de plus haut niveau sur cours de courte durée et ciblée) ; la définition de critères de recrutement des Conseillers de faculté vers plus de pertinence académique ; une vaste réforme et une expansion de la branche recherche, orientée vers l'organisation d'un plus grand nombre d'événements et la production de travaux ; enfin la construction d'un second auditorium de petite taille permettant de diversifier l'offre d'évènements.

Echéance suivante : Rapport final pour février 2003. Les travaux continuent.

Le Sommet de Prague récemment tenu en novembre 2002 a introduit un élément nouveau et peut-être perturbateur : la proposition de transformer le Commandement stratégique de Norfolk (ACLANT) en ACT (Allied Command Transformation) avec responsabilité sur la doctrine, les concepts, l'entraînement et la formation. Si le Collège quitte le giron multinational du Comité militaire pour la structure militaire intégrée de l'OTAN, qui plus est avec double casquette américaine, qu'en sera-t-il de nos réformes vers plus d'ouverture, à la fois géographique, civile, académique ? Quelles seront les réactions du Comité militaire et du Conseil dont l'investissement dans la réforme du Collège a été particulièrement actif ?

6. CONCLUSION

Principales difficultés :

Structurelles : la structure multinationale rend plus difficile pour le Commandement le choix de ses collaborateurs ; les procédures de décision sont éclatées (nations, ministères différents dans chaque nation, Comité militaire, Conseil) ; à cela s'ajoutent, malgré la taille réduite du Collège, les divisions entre différentes branches : entre la comitologie et la réunionite aiguë d'une part et le travail en solitaire d'autre part, il faut trouver le bon équilibre.

Politiques : les projets du Collège ne sont pas forcément toujours dans l'agenda des nations ou du quartier général de l'OTAN, ce qui peut entraîner des retards dans les décisions ; les décisions elles-mêmes peuvent être le résultat de compromis politiques passés par ailleurs (le Collège fera-t-il les frais d'autres enjeux nationaux dans la réforme de la structure de commandement ?)

Psychologiques : opposition de personnalités, au Collège, à l'OTAN, de visions du monde différentes, d'expériences antérieures différentes, de pressions politiques, différences de cultures différentes aussi : tout cela vient brouiller la pure rationalité.

Les ingrédients du succès :

Un leadership : avant tout, une volonté forte, à la tête du Collège, avec une sens politique et une ténacité exemplaire ;

Un lobbying : Avoir le sens des relations publiques nombreux voyages du Commandant et de ses collaborateurs à Bruxelles, invitation faite aux décideurs du QG de venir voir le Collège in situ ; maintien permanent, formel, des lignes de communications ;

Un engagement fort à la base, réparti sur plusieurs personnes (pas toutes cependant) : c'est nécessaire pour servir de moteur au changement; fondamental que le changement soit le résultat du travail et des propositions d'un maximum de personnes, sinon il n'est pas vraiment intégré et peut facilement être vidé de sons sens.

CONCLUSION

Cohérence, persévérance et sens de l'humour sont certainement nécessaires pour réussir le changement au Collège de défense de l'OTAN. Si, après plus d'une année de travail intensif, tout éclate comme un bulle de savon parcc que l'agenda des relations transatlantiques nous est soudain défavorable, que nous restera-t-il, sinon l'habitude – très formatrice !- de réfléchir en interne à nos missions, aux meilleures façons de les mettre en œuvre et un sens aigu de la vanité de toute planification.