Bundesversammlung

Assemblée fédérale

Assemblea federale

Assamblea federala

23.015 én Délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Rapport

Rapport de la Délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN du 31 décembre 2022

Sur mandat de l'Assemblée fédérale, la Délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN (AP-OTAN) participe aux sessions de l'AP-OTAN ainsi qu'à des séminaires et à des réunions de travail des commissions de l'assemblée.

Conformément à l'art. 9, al. 2, de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les relations internationales du Parlement (ORInt), la Délégation auprès de l'AP-OTAN présente chaque année aux deux conseils un rapport écrit sur les grandes lignes de son activité.

Proposition de la délégation

Nous vous prions de bien vouloir prendre acte du présent rapport.

Pour la délégation :
Le président 2022-2023

Werner Salzmann

Contenu du rapport

1 Introduction
2 Sessions, séminaires et autres rencontres
3 Frais de déplacement de la délégation
4 Les résolutions adoptées par l'assemblée en 2022
5 Election de la présidence et de la vice-présidence et budget 2023
6 Principaux sujets débattus en 2022
7 Appréciation de l'activité de l'AP-OTAN en 2022
8 Conclusions et activités futures

1 Introduction

La Délégation parlementaire suisse auprès de l'AP-OTAN (Délégation AP-OTAN) trouve sa base légale dans l'ordonnance de l'Assemblée fédérale sur les relations internationales du Parlement (ORInt, RS 171 117). Au même titre que les autres délégations parlementaires auprès d'organisations internationales, la Délégation AP-OTAN possède un règlement[1] qui fixe le cadre de ses activités.

Composition de la délégation en 2022 :
Président : Werner Salzmann, conseiller aux États ;
Vice-présidente : Ida Glanzmann, conseillère nationale ;
Membres : Mauro Tuena, conseiller national, et Thomas Minder, conseiller aux États ;
Membres suppléants : Pierre-Alain Fridez, conseiller national, et Josef Dittli, conseiller aux États.

2 Sessions, séminaires et autres rencontres

En 2022, la Délégation AP-OTAN a participé :

- à la session de printemps, qui s'est tenue à Vilnius du 27 au 30 mai (Werner Salzmann et Thomas Minder, conseillers aux États et Ida Glanzmann, conseillère nationale, Mauro Tuena et Pierre-Alain Fridez, conseillers nationaux) ;
- au programme d'information sur l'OTAN, organisé à Bruxelles les 3 et 4 octobre (Mauro Tuena et Pierre-Alain Fridez, conseillers nationaux)
- à un séminaire Rose-Roth organisé à Pristina du 8 au 10 octobre et consacré à la sécurité dans les Balkans (Mauro Tuena, conseiller national) ;
- à un séminaire Rose-Roth organisé à Helsinki du 18 au 20 octobre et consacré à la sécurité dans le nord de l'Europe (Pierre-Alain Fridez, conseiller national) ;
- à la session annuelle, qui s'est tenue à Madrid du 18 au 21 novembre (Ida Glanzmann, conseillère nationale et Mauro Tuena, conseiller national et Thomas Minder et Josef Dittli, conseiller aux États).

Les participations aux deux sessions ainsi qu'aux deux séminaires Rose-Roth ont fait l'objet d'un rapport écrit de la délégation à l'intention des Commissions de la politique de sécurité. Durant l'année sous revue, les dates des autres séminaires Rose-Roth ainsi que de diverses séances de commission ont coïncidé avec celles des sessions ou de séances de commission de notre Parlement. La Délégation AP-OTAN n'y a par conséquent pas participé.

3 Frais de déplacement de la délégation

En 2022, la Délégation AP-OTAN a voyagé en train et en avion pour un montant total de 8972 francs à la charge de l'Assemblée fédérale.

4 Les résolutions adoptées par l'assemblée en 2022

Lors de la session annuelle, l'assemblée a adopté les six résolutions suivantes[2] :

- *Renforcer la résilience cybernétique des sociétés alliées*. La résolution No 475 demande aux Alliés de renforcer leur capacité de dissuasion et de défense cybernétiques et de se doter de moyens cybernétiques offensifs. Elle demande également d'approfondir la compréhension des menaces cybernétiques, de renforcer le partage de renseignements, par exemple par la

[1] www.parlement.ch (Organes > Délégations > Les délégations internationales de l'Assemblée fédérale > Délégation parlementaire auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN (AP OTAN) > Bases légales)
[2] Les résolutions peuvent être consultées sous https://www.nato-pa.int/fr (cf. Documents → Recommandations de politique générale → 2022).

création d'applications dédiées au grand public, et d'investir dans la sécurité des réseaux. Pour terminer, elle souligne le rôle que jouent les entreprises et le grand public dans la cyberrésilience et demande une sensibilisation de l'ensemble des acteurs en matière de résilience cybernétique et un renforcement de la coopération civilo-militaire dans ce domaine.

- *Soutenir les initiatives de défense et de dissuasion prises par les membres de l'OTAN lors du Sommet de Madrid*. La résolution no 476 demande aux pays membres d'assurer une mise en œuvre rapide des décisions prises au sommet de Madrid 2022. Elle demande notamment de mettre en œuvre la modernisation des forces de l'OTAN et de renforcer la présence globale sur le flanc est, tout en maintenant une approche à 360 degrés. Parallèlement, la résolution demande de poursuivre le soutien à l'Ukraine. La résolution demande enfin de consacrer le financement et les ressources qui s'imposent, en utilisant comme point de repère 2 pourcent du PIB comme niveau d'investissement minimal et en augmentant la part des investissements annuels consacrés aux équipements, y compris à la recherche et au développement, à au moins 20 pourcent du total des dépenses de défense.
- *Le lien entre corruption et sécurité*. La résolution No 477 demande de prendre en compte les impacts de la corruption sur la sécurité et de déployer un effort collectif pour protéger les Alliés des effets néfastes de la corruption, par exemple lorsque des États autoritaires comme la Russie y ont recours pour subvertir la démocratie, affaiblir les alliances démocratiques et promouvoir leur propre agenda antidémocratique. La résolution encourage les Etats de l'alliance à adopter une législation contre la kleptocratie, à se doter d'instruments juridiques destinés à geler et à saisir les biens issus de la corruption et à faire en sorte que les marchés de l'immobilier occidentaux ne permettent pas de blanchir de l'argent sale en achetant des biens par l'intermédiaire de sociétés-écrans. Elle demande finalement de suivre l'évolution du marché des cryptomonnaies et de poursuivre les efforts afin de renforcer la traçabilité des transactions.
- *Conséquences économiques de la guerre menée par la Russie en Ukraine et réponses possibles*. La résolution no 478 demande aux Alliés de faire traduire les dirigeants russes devant un tribunal spécial pour les crimes de guerre commis en Ukraine. Elle les exhorte à accroître le soutien militaire, financier, ainsi que l'aide humanitaire apportés à l'Ukraine, et à accélérer la livraison d'armes. Enfin, elle demande aux pays membres de maintenir les sanctions à l'encontre de la Russie et de mettre sur pied un plan de reconstruction de l'Ukraine.
- *Après le Sommet de Madrid, une OTAN adaptée à sa mission à l'aube d'une nouvelle ère stratégique*. La résolution no 479 demande aux pays de l'OTAN de mettre en œuvre rapidement les décisions prises au sommet de Madrid, en donnant la priorité au développement et à la modernisation des forces de l'OTAN et au renforcement du flanc est de l'alliance. Elle demande également de finaliser dans les plus brefs délais la ratification de l'accession de la Finlande et de la Suède à l'alliance. Elle stipule que l'Acte fondateur OTAN-Russie, qui limite le déploiement des forces de l'OTAN à l'Est, est désormais nul et non avenu, et demande aux Alliés de déclarer sans la moindre ambiguïté que le régime russe actuel est un régime terroriste. Finalement, elle demande d'élaborer une réponse commune face à l'assertivité grandissante de la Chine, y compris au moyen de mesures de protection autour des investissements de tiers dans les secteurs stratégiques, et de réduire les dépendances.
- *Changement climatique et sécurité internationale*. La résolution no 480 demande aux Alliés d'accroître leurs investissements afin d'améliorer l'efficacité énergétique de leurs forces armées, d'augmenter les efforts en matière de recherche et de développement de technologies neutres en carbone et de réaliser des enquêtes fréquentes sur les infrastructures civiles et militaires essentielles afin d'évaluer leur capacité à supporter des phénomènes météorologiques extrêmes, et à organiser régulièrement des tests de résistance et des exercices dans le but d'améliorer leur résilience. Pour terminer, la résolution demande de compléter la panoplie d'outils dont dispose l'OTAN, notamment par la création d'un centre pour

la résilience démocratique, pour lui permettre de surveiller les effets du changement climatique sur la stabilité politique, économique et sociale des pays situés dans le voisinage de l'alliance.

5 Election de la présidence et de la vice-présidence et budget 2023

Lors de la session annuelle, l'assemblée a élu la Française Joëlle Garriaud-Maylam à la présidence de l'assemblée pour 2023-24 ainsi que les cinq personnes accédant à la vice-présidence[3]. En acceptant son élection, Mme Garriaud-Maylam a indiqué qu'elle voulait faire de l'AP OTAN un interlocuteur respecté au sein de l'OTAN mais aussi au-delà. Selon elle, à l'heure où la guerre fait rage en Europe, les parlementaires doivent plus que jamais s'investir dans la défense des valeurs démocratiques. Pour elle, trop longtemps l'Occident a fermé les yeux sur les agissements de la Russie et sur l'arrivée de la guerre en Europe. Esquissant les priorités de sa présidence, Mme Garriaud-Maylam a indiqué que le premier devoir de l'assemblée était de soutenir l'effort militaire en faveur de l'Ukraine. Elle a aussi souhaité que l'assemblée accompagne mieux les efforts militaires de l'OTAN dans la lutte contre la désinformation. Pour Mme Garriaud-Maylam, il conviendra de réaffirmer sans relâche la primauté des valeurs démocratiques et du droit international face à des régimes autoritaires. L'adhésion à l'OTAN de la Suède et de la Finlande et la création d'un Centre pour la démocratie permettront de renforcer l'alliance. Cela dit, il conviendra également de développer la réflexion stratégique sur la zone indopacifique et la Chine. Enfin, Mme Garriaud-Maylam a indiqué qu'elle souhaitait renforcer les liens entre les armées et les populations, notamment la jeunesse, et qu'elle proposerait des initiatives en ce sens. Parmi les thèmes qu'elle souhaite voir abordés par l'assemblée figurent notamment les répercussions du changement climatique sur la sécurité, la question de l'avance technologique des pays occidentaux et celle du financement de la recherche et du développement des armes de demain.

Le budget de l'assemblée pour 2023 s'élève à près de 4,5 millions de francs, soit une augmentation de 10,9 pourcent par rapport à l'année précédente. Cette augmentation correspond au taux d'inflation moyen des Etats membres de l'Union européenne. Le trésorier de l'AP-OTAN, Wolfgang Hellmich (Allemagne), a remercié la Suisse pour sa contribution financière[4].

6 Principaux sujets débattus en 2022

La guerre en Ukraine et relations avec la Russie, l'évolution de l'OTAN, les menaces cybernétiques et les innovations technologiques, la situation dans les Balkans occidentaux ainsi que les enseignements tirés de l'engagement en Afghanistan ont été les principaux sujets de discussion au sein de l'AP-OTAN en 2022. Parmi les autres sujets majeurs, il a été question de sécurisation des chaînes d'approvisionnement critiques, du changement climatique, de la migration, de la corruption, ainsi que de la protection des acteurs et des espaces humanitaires et – dans le cadre d'un séminaire Rose-Roth – de la sécurité dans le nord de l'Europe.

6.1 Guerre en Ukraine et relations avec la Russie

La guerre en Ukraine et les relations avec la Russie ont été abordées lors des séances plénières de Vilnius et de Madrid ainsi que par toutes les commissions. A l'unisson, l'ensemble des orateurs se sont félicités de l'unité et de la solidarité transatlantique. A Madrid, répondant à des parlementaires qui voulaient savoir pourquoi les Alliés se sont pareillement trompés dans leur analyse des capacités

[3] Linda Sanchez (Etats-Unis), Zaida Cantera (Espagne), Kevan Jones (Royaume-Uni), Nicu Falcoi (Roumanie) et Michal Szczerba (Pologne).
[4] En 2022, le DDPS a financé les activités de l'AP-OTAN à hauteur de 15 000 francs suisses.

russes, Clint Reach, chercheur en défense internationale à la Rand Coorporation, a estimé qu'il y avait plusieurs explications :

- Premièrement, le plan de bataille explique en partie l'échec des troupes russes. Il semble en effet que le Kremlin ait planifié les opérations principalement en collaboration avec les services de renseignement, sans véritablement impliquer l'appareil militaire. Ceci expliquerait la surprise des militaires russes qui se sont vus confier la mission de conquérir l'ensemble du territoire ukrainien. Ce plan, qui prévoyait d'avancer sur 5 à 6 axes, le tout accompagné de bombardements aériens, de prendre la capitale et de faire capituler le régime ukrainien, a complètement échoué. M. Reach a avoué que les pays de l'alliance ne s'attendaient pas à ce que la Russie engage ses troupes de la sorte. Ils s'attendaient plutôt à ce que Moscou concentre ses forces sur un seul axe, à l'instar de ce qu'avaient fait les pays de la coalition lors de la Guerre du Golfe avec la percée en direction de Bagdad. Cette planification militaire découle probablement d'une perception erronée quant à la volonté des Ukrainiens. Il apparait que le pouvoir russe s'attendait à ce que les troupes ukrainiennes ne se battent pas et à ce que les troupes russes soient accueillies en libératrices.
- Deuxièmement, M. Reach a souligné que la Russie avait pour habitude de mal démarrer ses campagnes militaires. Elle a par exemple rencontré de gros problèmes dans la chaîne de conduite et de commandement, comme cela avait été le cas lors de la guerre russo-géorgienne en 2008. Quant à la raison de l'incapacité des forces russes de gagner la suprématie aérienne, M. Reach a relevé que le système de défense aérienne russe avait été conçu pour empêcher une supériorité aérienne de l'OTAN et non pour imposer une supériorité aérienne à un autre pays.
- Enfin, la farouche résistance de l'armée ukrainienne explique également les revers russes. M. Reach a indiqué qu'on ne connaissait pas bien les véritables capacités de l'armée ukrainienne mais que celles-ci étaient clairement supérieures à ce qui avait été escompté.
- Roberta Pinotti (Italie) a relevé qu'aux trois points précédents s'est ajouté le soutien sans faille des pays occidentaux. Pour Mme Pinotti, Poutine a clairement sous-estimé la réaction de la communauté euro-atlantique, en pensant qu'elle était affaiblie et divisée, suite au retrait d'Afghanistan, à la crise de la migration, et avec un président des Etats-Unis affaibli. Si l'OTAN n'est pas partie au conflit, les pays alliés n'en livrent pas moins des équipements militaires indispensables, a abondé M. Reach en relevant aussi relevé que la Russie ne souhaitait pas une escalade du conflit en direction du territoire de l'OTAN.

S'exprimant en séance plénière à Madrid, le secrétaire général de l'OTAN, Jens Stoltenberg, a abondé dans le même sens. Selon lui, le président russe a commis deux erreurs stratégiques : il a sous-estimé la volonté de résistance de l'Ukraine et l'unité du monde occidental. Ceci étant, il serait fatal de sous-estimer la volonté russe d'infliger des souffrances massives. Le soutien à l'Ukraine doit être maintenu, même si cela a un coût. Pour les pays de l'alliance ce coût se chiffre en argent alors que l'Ukraine le paie en vies humaines. Il n'y a pas d'autre alternative que de continuer à soutenir le pays.

A Madrid, s'adressant à l'assemblée par le biais de la visioconférence, le président ukrainien, Volodymyr Zelenski, a souligné que l'Ukraine avait fait un choix pro-européen en 2014 lors de la révolution de Maïdan. Il a ensuite enjoint les parlementaires présents à faire tout leur possible pour soutenir l'Ukraine. La guerre menace la communauté internationale dans son ensemble avec ses répercussions. L'Ukraine est capable de restaurer, pas à pas, la souveraineté de ses frontières. Pour cela il est primordial de poursuivre l'aide militaire. M. Zelenski a également demandé aux parlementaires présents d'œuvrer au maintien des sanctions à l'encontre de la Russie et de considérer la possibilité de déclarer la Russie comme un état terroriste, ceci en réponse aux attaques contre la population civile et les actes de génocide commis.

Quant à l'armée russe, M. Reach a estimé qu'elle a été notablement affaiblie, en perdant notamment une partie de ses troupes d'élite. Les échecs des troupes russes devront être analysés en détail et il est encore trop tôt pour dire quelles conséquences ils auront sur l'orientation future de l'armée russe. A ce stade, seuls des enseignements provisoires peuvent être tirés pour la posture de défense de l'OTAN, tels que l'importance accrue des drones et des systèmes de défense anti-missiles, mais aussi de la nécessité d'être mieux préparé à une agression militaire et d'augmenter le prépositionnement de matériel militaire dans les pays d'Europe de l'Est.

Questionné par plusieurs parlementaires quant à la stabilité du régime de Poutine, M. Reach a estimé qu'elle dépendrait grandement de l'évolution de la situation sur le champ de bataille. A ce stade, il est impossible de prédire la durée et l'issue de la guerre mais, une chose est certaine, selon M. Reach, le succès de l'Ukraine dépend du soutien de l'Occident. Si tout le monde s'est accordé pour poursuivre les livraison d'armes, la ministre de la défense espagnole, Margarita Robles, a estimé que ce soutien devait être coordonné. Beaucoup de pays livrent des systèmes d'armes à l'Ukraine et il faudra veiller à remplacer ces systèmes a-t-elle ajouté. Cela pourrait être l'occasion de promouvoir des projets d'acquisition communs. La question de la reconstruction de l'Ukraine a également été débattue. Les parlementaires de la commission politique ont appelé au lancement d'un programme d'aide comparable au plan Marshall, en indiquant que la Russie devrait contribuer au financement de ce programme. Jacob Kirkegaard, chargé de recherche au sein du German Marshall Fund des États-Unis, a estimé que les coûts de la reconstruction de l'Ukraine pourraient s'élever à plusieurs centaines de milliards d'euros au cours de la décennie à venir, et que l'Union européenne (UE) devra probablement payer une grande partie de la note.

6.2 Développement de l'OTAN

Une partie importante des débats a été consacrée à la mise en œuvre des décisions prises lors du sommet de l'OTAN de juin 2022:

1. Le renforcement de la dissuasion et de la défense
Pour Cédric Perrin (France) qui présentait son rapport[5] devant la commission de la défense et de la sécurité, le sommet de Madrid de juin 2022 est un succès. A l'heure où les défis sécuritaires sont nombreux et où la guerre en Ukraine impacte la sécurité de l'espace euro-atlantique, l'objectif était de prendre des mesures immédiates de protection et de poser les jalons du futur. Les deux objectifs ont été pleinement atteints. La nouvelle posture de l'OTAN sur son flanc est, marquée par une présence renforcée de troupes, notamment de troupes de combat rapidement engageables, ainsi que par un prépositionnement de matériel, a pour effet une présence inégalée de l'alliance en Europe de l'est. La posture de défense ayant été adaptée, reste à garantir le financement, a ajouté M. Perrin. De fait, 9 pays membres remplissent l'exigence de consacrer 2 pourcent du PIB aux dépenses de défense alors que 19 autres ont des projets pour l'atteindre en 2024. L'effort doit être intensifié, surtout que les suites de la crise du Covid et les conséquences économiques de la guerre en Ukraine ne manqueront pas d'exercer une pression sur les budgets. M. Stoltenberg a abondé dans le même sens, en relevant que, pour la 8ème année consécutive, le niveau des dépenses de défense des pays de l'alliance avait augmenté. Il a ajouté espérer que les Alliés continueraient de progresser, notamment en prenant des engagements au-delà de 2024, « car les 2 pourcent du PIB qui doivent être consacrés à la défense sont désormais à considérer comme un plancher et non comme un plafond ».

[5] Invasion de l'Ukraine par la Russie : implications pour la défense collective des Alliés et impératifs pour le nouveau concept stratégique.

2. Une approche à 360 degrés

Durant son allocution devant la commission de la défense et de la sécurité, la ministre de la défense espagnole, Margarita Robles, a estimé que le sommet avait débouché sur d'importantes décisions pour le futur de l'alliance. Le nouveau concept stratégique réaffirme que la raison d'être de l'OTAN est d'assurer la défense collective, suivant une approche à 360 degrés. Il définit les trois tâches fondamentales qui incombent à l'alliance, à savoir la dissuasion et la défense, la prévention et la gestion des crises, et la sécurité coopérative. Pour Mme Robles, le maintien des deux dernières missions est important si l'alliance veut être davantage qu'une simple organisation militaire. Par ailleurs, le concept reconnaît l'UE comme partenaire prioritaire[6] et veut intégrer la thématique « femmes, paix et sécurité » dans l'ensemble des tâches de l'alliance. Plus important encore, selon Mme Robles, les Alliés ne sont jamais apparus aussi unis quant aux orientations stratégiques, notamment en définissant la Russie comme la menace principale pour la sécurité des Alliés et pour la paix et la stabilité dans la zone euro-atlantique, mais aussi en mentionnant que la Chine fait peser des défis systémiques sur la sécurité euro-atlantique. Si, avant le déclanchement de la guerre en Ukraine, certains s'interrogeaient sur le futur de l'alliance ou voyaient en l'UE une alternative en matière de défense, la situation a diamétralement changé. Pour terminer, Mme Robles a exhorté l'OTAN à mettre véritablement en œuvre l'approche à 360 degrés et à ne pas négliger les défis existant sur son flanc sud. A ses yeux, il est crucial de ne pas oublier le continent africain, qui sera particulièrement touché par les effets du changement climatique. A cela s'ajoutent les agissements déstabilisateurs de la Russie, au travers du groupe Wagner, et les velléités de la Chine de faire main basse sur les ressources naturelles. Le chef d'état-major de la défense de l'Espagne, l'amiral Teodor E. Lópes Calderón, a lui aussi estimé que, si actuellement l'effort principal devait être mis à la protection du flanc est de l'alliance, il fallait également renforcer les efforts sur le flanc sud. La situation en Afrique n'est pas seulement marquée par le terrorisme, mais aussi par un changement stratégique en train de s'opérer. Pour l'OTAN, il est important que le sud reste le plus stable possible. Finalement, une attention particulière doit être apportée à la dimension cyber ainsi qu'à la supériorité dans le domaine de l'information.

3. Augmenter la résilience

Le concept stratégique prévoit également que l'alliance continue à augmenter la résilience, notamment en diversifiant son approvisionnement énergétique. Le rapporteur général par intérim de la commission politique, Tomas Valasek (Slovaquie)[7] a noté que la défense et la dissuasion ne fonctionnent que si elles peuvent s'appuyer sur une société résiliente. Pour pouvoir prendre des décisions efficaces, M. Valasek a recommandé aux Alliés d'utiliser pleinement l'OTAN comme une plateforme de conseil dans les questions de sécurité. Par ailleurs, l'OTAN devrait développer d'autres partenariats, en particulier avec des États et des organisations partageant ses vues. M. Valasek a également indiqué que les Alliés devaient être disposés à entrer en concurrence avec la Chine, tout en maintenant autant que possible le dialogue avec Pékin, en particulier dans le domaine du contrôle de l'armement. Ce point de vue a été partagé par Marcos Perestrello de Vasconcellos (Portugal), qui a recommandé[8] de ne pas perdre de vue que, malgré la guerre en Ukraine, le pivot stratégique mondial en direction du bassin indopacifique resterait le mouvement tectonique le plus important du 21e siècle. L'OTAN devrait en tenir compte en mettant la priorité sur l'amélioration des partenariats avec des démocraties animées de motivations semblables aux siennes, dont l'Australie, la Corée du Sud, le Japon et la Nouvelle-Zélande. Le rapport recommande aussi aux pays de l'OTAN de suivre à

[6] « L'Union européenne est pour l'OTAN un partenaire incontournable et sans équivalent. », extrait du Concept stratégique 2022 de l'OTAN du 29 juin 2022.

[7] L'adaptation politique et sécuritaire de l'OTAN en réponse à la guerre menée par la Russie : repenser le concept stratégique, Commission politique.

[8] L'OTAN et la région indopacifique, Commission politique.

l'égard de la Chine une politique équilibrée et compartimentée. La Chine est à la fois une rivale systémique, une concurrente et une partenaire. M. de Vasconcellos a invité les pays de l'OTAN à réduire leur dépendance stratégique par rapport à Pékin. De son côté, M. Perrin a indiqué que les pays occidentaux étaient entrés dans une ère de concurrence stratégique mondiale avec des « puissances autoritaristes et décidées à s'imposer ». Il a abondé dans le sens de son collègue de Vasconcellos, précisant que la transformation de la Chine en superpuissance constituait un enjeu marquant, s'inscrivant sur le long terme. Mais compte tenu des politiques toujours plus agressives de la Chine, le nombre de domaines dans lesquels Pékin sera disposé à coopérer avec les pays de l'OTAN pourrait être limité.

4. L'élargissement de l'alliance à la Finlande et à la Suède
En séance plénière, M. Stoltenberg a souligné que le moment était venu de finaliser le processus d'adhésion et d'accueillir la Finlande et la Suède en tant que membres à part entière de l'OTAN. Confronté à plusieurs questions, M. Stoltenberg a tenté de calmer les critiques à peine voilées contre la Turquie et la Hongrie, les deux pays à devoir encore ratifier les protocoles d'adhésion. Il a rappelé que le processus d'adhésion, lancé en mai 2022, était le plus rapide de l'histoire de l'alliance. Depuis lors, 7 pays membres de l'OTAN ont signé avec les deux pays scandinaves des accords bilatéraux contenant notamment de garanties d'assistance. Il a rappelé que l'adhésion de ces deux pays renforcerait l'alliance, qui verrait alors sa frontière commune avec la Russie doubler.

6.3 Menaces cybernétiques et innovations technologiques

Aussi bien à Vilnius qu'à Madrid, les commissions se sont accordées sur le fait que les cyberattaques faisaient peser une menace grandissante sur la sécurité et qu'il fallait accorder à la question un haut niveau de priorité. Présentant le rapport[9] de Roberta Pinotti, Roberto Loverdos (Grèce) a indiqué que la Russie et la Chine déployaient des efforts quasi permanents destinés à dérober des éléments de propriété intellectuelle et à s'emparer de secrets d'État, à mettre en péril les infrastructures critiques et à déstabiliser et fragiliser les institutions démocratiques. Mais d'autres états, tels que la Corée du Nord et l'Iran sont également actifs dans ce domaine. Si l'OTAN a déployé des efforts considérables depuis 2016, M. Loverdos a plaidé pour une intensification du dialogue avec le secteur privé, notant que, si l'Ukraine avait atteint un niveau de cyberrésilience élevé, elle le devait aussi à une coopération intensive avec les Etats-Unis, l'OTAN et l'UE mais aussi avec des acteurs civils. Il a également suggéré d'améliorer les cadres juridiques afin de réagir rapidement et de manière coordonnée aux cyberincidents. Questionné sur la nécessité de restreindre l'utilisation de technologie chinoise, M. Loverdos a mis en garde l'auditoire en relevant que la menace d'une dépendance était bien réelle et que ce serait là un des grands défis des prochaines années.

Dans son rapport[10], Joëlle Garriaud-Maylam (France) a mis en garde contre une vague sans précédent de cyberattaques prenant pour cible des entités publiques et privées indispensables au fonctionnement des sociétés alliées. C'est ainsi que depuis le début de la guerre, la Russie a déclenché une vague de cyberattaques contre plusieurs installations européennes, hôpitaux et compagnies maritimes notamment. La rapporteuse a appelé les Alliés à placer la protection des infrastructures critiques contre les cyberattaques au cœur de leurs approches de sécurité et de résilience. Elle a exhorté les Alliés à développer des moyens cybernétiques offensifs et demandé que l'OTAN confirme qu'une cyberattaque, notamment contre une infrastructure critique, puisse être considérée comme une attaque justifiant une réponse militaire selon l'art. 5 du Traité de Washington.

[9] Cyberopérations offensives ou défensives : un défi pour l'OTAN, Commission de la défense et de la sécurité.
[10] Renforcer la protection des infrastructures critiques contre les menaces cybernétiques, Commission sur la démocratie et la sécurité.

Les Alliés doivent toutefois se garder de fixer un seuil précis à partir duquel une cyberattaque serait considérée comme une attaque armée et de préciser la nature exacte de la réponse qu'ils apporteraient à une telle cyberattaque. Mme Garriaud-Maylam a elle aussi recommandé aux Alliés d'entretenir une collaboration plus étroite avec le secteur privé et d'améliorer les législations afin de réagir rapidement et de manière coordonnée aux incidents cybernétiques. Il convient notamment de se doter de normes en matière de cybersécurité des infrastructures critiques, y compris des standards minimums concernant les logiciels. Les opérateurs d'infrastructures critiques et les entreprises privées doivent être obligés à partager des informations sur les cyberattaques avec les autorités concernées, afin que celles-ci puissent prévenir à temps les autres opérateurs. Mme Garriaud-Maylam a finalement invité les Alliés à allouer davantage de moyens financiers et humains à la détection des cyberattaques contre leurs infrastructures critiques, à analyser régulièrement les réseaux de leurs infrastructures critiques et à exiger des opérateurs le développement de plans de secours permettant d'assurer la continuité des opérations.

Outre les menaces cybernétiques, l'innovation technologique a été mentionnée à plusieurs reprises comme étant la clé pour préserver un avantage stratégique. Pour que la défense et la dissuasion soient crédibles, il est central que l'alliance puisse conserver son avance technologique. A Madrid, Diana Morant, ministre espagnole de la science et de l'innovation, a souligné que le renforcement des investissements était une priorité de son gouvernement. L'Espagne a placé les sciences et les technologies au cœur de son plan de relance économique et entend y consacrer 3 % de son PIB d'ici 2030, a-t-elle indiqué. Quant au général de division José L. Murga, représentant de l'Espagne au Bureau des sciences et technologies de l'OTAN, il a relevé que, si l'OTAN et l'UE avaient lancé plusieurs initiatives pour renforcer l'innovation en matière de défense[11], il restait en revanche encore beaucoup à faire en matière de regroupement de l'industrie d'armement en Europe.

Lors de la présentation de son rapport[12], Njall Trausti Fridbertsson (Islande) a souligné que la guerre contre l'Ukraine avait d'abord été menée de manière conventionnelle, mais que, par la suite, on avait également vu apparaître de nouvelles technologies et de nouvelles tactiques (utilisation de drones, y compris de drones et de satellites commerciaux, cyberattaques, guerre de l'information, etc.). Selon M. Fridbertsson, un grand nombre de menaces émanent des progrès technologiques et les technologies émergentes et de rupture sont susceptibles de révolutionner les capacités militaires futures ainsi que l'aptitude à mener des combats. C'est notamment le cas de technologies telles que l'intelligence artificielle, les données massives (big data), la technologie spatiale, les systèmes autonomes, les technologies quantiques et hypersoniques, la biotechnologie, l'amélioration humaine, etc. Le rapport invite les Alliés à sortir des sentiers battus et à promouvoir les innovations technologiques et à les introduire rapidement dans le secteur de la défense. Il juge également impératif d'améliorer le lien entre les processus d'innovation technologique et d'acquisition.

En présentant son rapport[13], Sven Clément (Luxembourg) a indiqué que l'avance technologique de l'Occident était remise en question et que la stratégie d'innovation devait s'adapter à un environnement sécuritaire qui évolue rapidement. Seule une avancée technologique continuelle permettra de maintenir la compétitivité sur le plan militaire. Dans un environnement compétitif, notamment entre systèmes démocratiques et autoritaires, il est de plus primordial de limiter les risques de dépendance technologiques. Selon M. Clément, il convient de rendre le circuit d'innovation de l'OTAN – et plus

[11] Notamment le Fonds européen de la défense, l'Agence européenne de défense, l'Organisation pour la science et la technologie de l'OTAN (STO) et l'Accélérateur d'innovation de défense pour l'Atlantique Nord (DIANA).
[12] Les guerres de demain, Commission des sciences et des technologies.
[13] Renforcer la résilience de l'Alliance en matière de sciences et de technologies, Commission des sciences et des technologies

largement les secteurs de la science et de la technologie – plus résilient. Le rapport enjoint les Alliés à augmenter les investissements, à sécuriser les réseaux et à étoffer les effectifs de personnel scientifique. Il met en garde contre la dépendance des pays de l'OTAN vis-à-vis des fournisseurs étrangers d'équipements et de composants relatifs à la défense et appelle les pays membres à améliorer la sécurité des chaînes d'approvisionnement pour les composants et les équipements critiques. Finalement, M. Clément a mis en garde contre les activités d'espionnage massives menées par la Chine dans les domaines militaire, scientifique et économique.

6.4 Situation dans les Balkans occidentaux

Lors de la présentation de son rapport[14], Michal Szczerba (Pologne) a relevé que les pays des Balkans occidentaux avaient progressé sur la voie de la transition économique et politique. Le fait que deux pays de l'ex-Yougoslavie sont maintenant membres de l'UE et que quatre d'entre eux, plus l'Albanie, appartiennent désormais à l'OTAN a contribué à stabiliser la région. Toutefois, le degré de progression varie d'un pays à l'autre et il subsiste dans la région des fractures inquiétantes qui ont ralenti le processus de transformation et d'intégration et l'ont même parfois fait régresser. La fatigue de l'élargissement ressentie au sein de l'UE a assombri les perspectives d'une intégration rapide, de même qu'elle a affaibli la motivation à mener des réformes difficiles et à s'attaquer au problème des tensions sociétales. Face à cette incapacité à aller de l'avant, les forces opposées à la stabilité, à la transition démocratique et à la bonne gouvernance, se sont renforcées. En outre, l'influence de la Russie et de la Chine a pris de l'ampleur dans la région. L'invasion de l'Ukraine par la Russie risque d'aggraver l'instabilité et la polarisation dans les Balkans occidentaux. Pour prévenir ce risque, l'OTAN et l'Union européenne doivent dynamiser leurs relations avec les pays de la région et promouvoir leur intégration euro-atlantique a indiqué M. Szczerba. L'OTAN devrait également envisager de renforcer sa présence militaire dans cette région afin de décourager l'agression et la violence. Il ne faut pas laisser la Russie déstabiliser cette partie de l'Europe, a-t-il relevé.

La situation dans les Balkans occidentaux a également été l'objet d'un séminaire Rose-Roth intitulé « Intégration des Balkans occidentaux dans les structures euro-atlantiques : défis de longue haleine, nouvelles réalités et perspectives d'avenir » et qui s'est tenu à Pristina. Il est ressorti de ce séminaire que le Kosovo fait beaucoup d'efforts pour se rapprocher de l'Europe, mais que des progrès sont encore nécessaires dans bien des domaines, notamment la lutte contre la corruption, les droits des minorités, la gouvernance et l'environnement. Pour ce qui est de la politique de sécurité, le pays collabore étroitement avec l'OTAN. Les relations avec la Serbie sont toujours tendues, comme l'ont montré les derniers incidents liés au litige relatif aux plaques d'immatriculation. Bien que source d'inquiétude, l'influence exercée sur la région de l'extérieur, notamment par la Chine et par la Russie, ne doit pas être surestimée : l'influence de la Russie est plus d'ordre idéologique que financier. L'emprise de la Russie sur l'approvisionnement énergétique de la Serbie fait exception à ce constat. Plusieurs observateurs et observatrices estiment que ces prises d'influence sur les pays des Balkans occidentaux n'ont été possibles qu'à cause de l'engagement insuffisant de l'UE dans la région.
L'OTAN, qui a récemment admis dans ses rangs le Monténégro (2017) et la Macédoine du Nord (2020), poursuit son engagement dans la région et se réjouit de son partenariat avec le Kosovo. Du point de vue de l'OTAN, il est important d'empêcher que les foyers de conflit régionaux soient ravivés, de garantir la paix et d'éviter tout vide politique qui pourrait être exploité par d'autres forces et qui pourrait favoriser l'extrémisme et la radicalisation. La mission KFOR reste nécessaire et rencontre l'approbation de toutes les parties en présence. L'utilité du soutien que la Suisse apporte à la KFOR a particulièrement été soulignée.

[14] Balkans occidentaux : la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine et les défis persistants dans la région, Commission de l'économie et de la sécurité.

6.5 Sécurité dans le nord de l'Europe

Contrairement aux années précédentes, aucun rapport présenté dans le cadre des sessions n'a été consacré à la sécurité dans le nord de l'Europe. En revanche, un séminaire Rose-Roth intitulé « La guerre de la Russie contre l'Ukraine, le changement climatique : la sécurité nordique en mutation » s'est tenu à Helsinki ; il a porté principalement sur les conceptions de défense de la Finlande et de la Suède et sur les défis que l'OTAN devra relever dans la région notamment en lien avec la guerre en Ukraine mais plus largement en raison du changement climatique. A ce titre, l'adhésion prochaine de la Finlande et de la Suède renforcera l'OTAN et notamment son flanc nord. Les deux pays s'efforcent d'intégrer rapidement et conjointement l'alliance et ont manifesté leur volonté de s'investir activement dans la construction d'une architecture de sécurité européenne stable.

Avec l'agression militaire de l'Ukraine par la Russie, l'OTAN se trouve confrontée à des défis stratégiques de taille, parfois inédits. Les menaces que représentent la guerre hybride et la cybersécurité, en particulier, nécessitent des investissements supplémentaires. Le réchauffement de la zone arctique entraîne une fonte de la banquise, permettant l'ouverture de nouvelles voies navigables et l'exploitation de ressources jusqu'ici inaccessibles. Cette évolution augmente l'importance stratégique du Grand Nord. Sans compter que les changements climatiques sont eux-mêmes générateurs de risques et de menaces : conséquences du dégel du pergélisol, élévation du niveau des océans et flux migratoires qui vont immanquablement s'ensuivre n'en sont que quelques exemples. Les nouveaux défis résultant des changements climatiques doivent aussi être pris en compte lors de la planification d'opérations militaires, par exemple les risques d'incendie augmentés par la sécheresse ou les conditions d'engagement difficiles en raison d'extrêmes climatiques.

6.6 Afghanistan

A Madrid[15], Ahmet Yldiz (Turquie) a relevé que, depuis leur arrivée au pouvoir, les talibans ont annihilé les acquis de décennies d'efforts de l'OTAN et de ses partenaires en vue de la construction d'une nation afghane. L'effondrement de l'économie a provoqué des défaillances systémiques des pouvoirs publics et a encore aggravé le désastre humanitaire en cours. Plus de la moitié de la population est frappée d'insécurité alimentaire aiguë. En outre, les talibans interdisent aux femmes et aux filles l'accès à l'éducation et à la vie professionnelle. Les médias ont également été réduits au silence. Certes, l'aide humanitaire d'urgence arrive en Afghanistan, mais il s'agit d'une mesure d'urgence ponctuelle. Les dirigeants talibans – parmi lesquels quelques figures du clan Haqqani, classé dans la catégorie des organisations terroristes – multiplient les mesures draconiennes dans l'ensemble du pays. La communauté internationale cherche toujours le moyen le plus efficace de faire parvenir de l'aide aux personnes qui en ont le plus besoin sans que cette aide profite au régime en place. Les spécialistes se sont inquiétés de savoir dans quelle mesure le partenariat entre les talibans et le clan Haqqani laisserait al-Qaïda et ses affidés prospérer à nouveau sous ses yeux. Il reste à voir, également, dans quelle mesure des groupes terroristes seront autorisés à se réinstaller dans le pays.

Si l'OTAN a décidé de conserver la gestion de crises au nombre de ses tâches fondamentales, elle devra à l'avenir veiller à réévaluer constamment ses opérations de gestion des crises de manière à ce qu'elles restent alignées sur les intérêts stratégiques de l'alliance. C'est un des principaux enseignements tirés de l'engagement en Afghanistan. Il sera primordial de distinguer les intérêts vitaux des intérêts secondaires pour éviter un débordement de la mission. À l'avenir, les tâches non militaires, telle que la construction d'une nation, devraient être laissées aux organisations partenaires qui disposent des ressources et de l'expérience requises à cet effet. Par ailleurs, l'alliance devra

[15] La situation en Afghanistan : causes, conséquences et enseignements, Commission politique.

investir davantage dans des moyens de transport lourds et s'exercer à s'en servir. Dans son rapport, M. Yldiz a entre autres formulé les recommandations suivantes :
- Les pays de l'OTAN doivent réfléchir au moyen d'instituer un contrôle parlementaire plus strict des missions de l'alliance. La focalisation démocratique a en effet trop souvent été axée sur la partie exécutive.
- Un contrôle législatif renforcé des opérations militaires devrait se conformer à huit questions primordiales qu'un dirigeant politique devrait se poser avant d'engager une action militaire. Les plus importantes de ces questions sont : a) Les intérêts vitaux d'un pays ou d'une organisation sont-ils menacés ? b) Existe-t-il un objectif atteignable et clairement défini ? c) Les coûts et les risques ont-ils été pleinement et honnêtement analysés ? d) Existe-t-il une stratégie de sortie plausible, qui puisse éviter un débordement de la mission ? e) Existe-t-il un vaste soutien de la part de l'opinion publique des Alliés ? Ahmet Yldiz a recommandé de développer un système qui permette à l'OTAN de tirer les enseignements nécessaires des succès et des échecs des opérations de gestion des crises. L'AP-OTAN devrait servir de plateforme de discussion ouverte autour de cette question.

7 Appréciation de l'activité de l'AP-OTAN en 2022

Les discussions de l'AP-OTAN ont été instructives à de nombreux égards ; on relèvera en particulier les points suivants :

1. Les débats ont confirmé l'appréciation selon laquelle l'attaque de l'Ukraine par la Russie constitue un point de rupture en matière de politique de sécurité : elle sonne le glas de l'ordre de paix qui a régné durant plusieurs décennies en Europe et était de plus en plus chancelant depuis 2014. Une guerre conventionnelle fait rage en Europe et le risque d'un conflit militaire direct entre la Russie et l'OTAN s'est accru. Plusieurs intervenants ont estimé que l'on était entré dans une ère de concurrence stratégique mondiale, marquée par une compétition entre systèmes démocratiques et autoritaires. Dans ce contexte, la capacité d'action des organisations internationales telles que l'ONU et l'OSCE s'amenuise et rend plus difficile la recherche de solutions à des défis tels que la prolifération des armes de destruction massive, les pandémies et le changement climatique. La région MOAN demeure une ceinture d'instabilité. L'augmentation des prix des denrées alimentaires et de l'énergie due à la guerre en Ukraine, mais aussi l'impact du changement climatique risquent d'accroître encore l'instabilité, avec les conséquences que l'on peut imaginer sur les flux de réfugiés et les mouvements migratoires. La menace terroriste reste également élevée.

2. Lors des travaux de l'assemblée, les parlementaires ont pris acte des décisions prises par l'OTAN lors du sommet de Madrid de juin 2022. La totalité des intervenants ont relevé l'unité de l'alliance pour condamner l'agression militaire russe et ont appelé à la poursuite du soutien à l'Ukraine, notamment en accélérant la livraison d'armes, et au maintien des sanctions à l'égard de la Russie. Aucune voix discordante ne s'est faite entendre. Les intervenants ont également salué le renforcement substantiel du dispositif de dissuasion et de défense de l'Alliance sur son flanc Est, rendant caducs les principes fondamentaux de l'Acte fondateur OTAN-Russie de 1997. Enfin, ils ont salué l'adoption du nouveau concept stratégique de l'alliance qui réaffirme que la raison d'être de l'OTAN est d'assurer la défense collective, suivant une approche à 360 degrés et maintient les trois tâches fondamentales qui incombent à l'alliance, à savoir la dissuasion et la défense, la prévention et la gestion des crises, et la sécurité coopérative. L'intégration d'une sécurité à 360 degrés a été particulièrement saluée par les membres du sud de l'alliance. L'avenir montrera si ce concept sera véritablement suivi de mesures concrètes, comme l'ont demandé plusieurs délégations.

3. Quant à la question des montants alloués à la défense, le débat a passablement évolué. Si par le passé il était question pour les Etats membres de consacrer 2 pourcent du PIB à la défense, il apparait

de plus en plus que ce pourcentage est désormais à considérer comme un plancher et non plus comme un plafond. Cela dit, les suites de la crise du Covid et les conséquences économiques de la guerre en Ukraine ne manqueront pas d'exercer une pression sur les budgets des Etats membres. La volonté tangible des membres européens d'augmenter leurs dépenses de défense devrait dans tous les cas apaiser les querelles autour d'une répartition plus équitable des charges au sein de l'Alliance.

4. De manière générale, les divergences d'opinion et les tensions qui existaient par le passé ont été reléguées au second plan. Le ton n'est monté entre certaines délégations qu'en raison du veto persistant opposé par la Turquie à l'adhésion de la Suède à l'OTAN.

5. L'émergence de la Chine en tant que superpuissance constitue un défi majeur à long terme pour la sécurité et l'ordre international fondé sur des règles de droit. Il est toutefois ressorti des discussions que les avis des délégations divergent quant à savoir s'il faut davantage mettre l'accent sur la confrontation ou, au contraire, sur la coopération à l'égard de la Chine. Au sein de différentes commissions, plusieurs mises en garde ont été formulées quant aux différentes activités d'espionnage menées par la Chine.

6. Les conséquences des développements technologiques rapides ont occupé une place de choix dans les débats. Compte tenu du potentiel des nouvelles technologies sur la conduite de la guerre, la nécessité d'investir davantage dans le secteur de la recherche et du développement en matière de défense a été maintes fois soulignée, ce afin de préserver l'avance technologique de l'OTAN. Comme en Suisse, il a été souligné que les processus d'acquisition d'armement devaient être optimisés afin de pouvoir introduire des innovations technologiques suffisamment tôt au sein des forces armées. De plus, la sécurité des chaînes d'approvisionnement des composants et matériaux clés pour la fabrication d'armements doit être améliorée.

7. Face à la nette intensification des cyberattaques, les intervenants se sont accordés sur la nécessité de renforcer les mesures de protection et d'accorder la priorité absolue à la protection des infrastructures critiques. Ils ont notamment recommandé l'adoption, en collaboration avec tous les secteurs-clés, de législations nationales et de normes s'agissant de la cybersécurité des infrastructures critiques, y compris de normes minimales applicables aux logiciels.

8. Quant à la situation dans les Balkans occidentaux, des voix se sont élevées pour mettre en garde contre les fractures inquiétantes qui subsistent dans la région et qui pourraient se creuser en raison de la guerre en Ukraine ainsi que contre l'influence croissante de la Russie et de la Chine. Dans ce contexte, certains ont demandé à l'OTAN d'envisager de renforcer sa présence militaire dans cette région afin de décourager l'agression et la violence. Pour le reste, les parlementaires se sont accordés à dire que l'UE devrait jouer un rôle de premier plan dans la consolidation des démocraties de la région. Reste à savoir dans quelle mesure la demande d'adhésion de l'Ukraine à l'UE peut influencer positivement la dynamique d'adhésion des pays des Balkans occidentaux.

8 Conclusions et activités futures

La Délégation tire un bilan positif de sa participation aux activités de l'AP-OTAN. En matière de sécurité, l'AP-OTAN est en effet l'enceinte parlementaire la plus importante. Après une période d'activité réduite due à la crise du Covid 19, l'assemblée a pleinement repris ses activités en 2022. Regroupant les parlementaires des commissions de la défense de tous les pays de la zone euro-atlantique, l'AP-OTAN constitue la plate-forme idéale pour un échange de vues et d'idées sur des sujets ayant trait à la politique de sécurité. La participation aux travaux de l'AP-OTAN permet de surcroît à la délégation de se faire une bonne idée des positions des différentes délégations et, partant,

des principaux thèmes autour desquels s'articuleront les futures discussions en matière de politique de sécurité.

Nombre de questions abordées par l'AP-OTAN ont des implications sur la politique de sécurité de la Suisse. Il est judicieux d'avoir une idée précise des changements en cours dans l'environnement stratégique de notre pays. Quant à l'évolution de l'OTAN en tant qu'organisation, le nouveau concept stratégique de l'OTAN, les conséquences de la guerre en Ukraine sur la sécurité en Europe, la montée en puissance de la Chine, l'engagement dans les Balkans, la situation de la région MOAN et la collaboration avec l'UE ainsi que les mesures visant à lutter contre le terrorisme et les cybermenaces devraient rester les thèmes centraux dans un avenir proche. Ces sujets présentent également un intérêt pour la Suisse.

La Délégation AP-OTAN envisage de poursuivre ses activités sur la lancée des contacts établis durant les années précédentes. Les points forts seront les sessions plénières. En fonction du calendrier, la délégation participera si possible également aux séminaires thématiques Rose-Roth consacrés à des thèmes pouvant avoir un impact sur la Suisse et sa politique de sécurité.