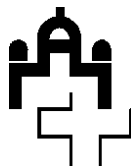


Bundesversammlung

Assemblée fédérale

Assemblea federale

Assamblea federala



19.015 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 2018

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

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 2018/2019

Isidor Baumann

Contenu du rapport

- 1 Introduction
- 2 Sessions, séminaires et autres rencontres
- 3 Frais de voyage
- 4 Principaux sujets débattus en 2018
- 5 Autres activités menées par la délégation en 2018
- 6 Appréciation de l'activité de l'AP-OTAN en 2018
- 7 Activités et orientation future



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 qui fixe le cadre de ses activités¹.

Composition de la délégation en 2018 :

Président : Isidor Baumann, conseiller aux Etats ;

Vice-présidente : Corina Eichenberger-Walther, conseillère nationale ;

Membres : Werner Salzmann, conseiller national, et Josef Dittli, conseiller aux Etats ;

Membres suppléants : Chantal Galladé, conseillère nationale², et Alex Kuprecht, conseiller aux Etats.

2 Sessions, séminaires et autres rencontres

En 2018, les représentants de la Délégation AP-OTAN ont participé :

- à la session de printemps à Varsovie (du 25 au 28 mai ; Isidor Baumann, conseiller aux Etats, Chantal Galladé, conseillère nationale et Werner Salzmann, conseiller national),
- à la session annuelle à Halifax (du 16 au 19 novembre ; Isidor Baumann, Josef Dittli, Alex Kuprecht, conseillers aux Etats, Chantal Galladé, conseillère nationale, Werner Salzmann, conseiller national).

Les participations aux deux sessions ont fait l'objet d'un rapport écrit à l'intention des commissions de la politique de sécurité. Durant l'année sous revue, les dates des 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 voyage

En 2018, la Délégation AP-OTAN a voyagé en train et en avion pour un montant total de 24 000 francs à la charge de l'Assemblée fédérale.

4 Principaux sujets débattus en 2018

Les tensions entre la Russie et l'Occident, le développement de l'OTAN, la lutte contre le terrorisme et la situation au Proche-Orient et au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (région MOAN) ont été les principaux sujets de discussion au sein de l'AP-OTAN en 2018. Parmi les autres thèmes majeurs figuraient l'évolution de la situation dans les Balkans occidentaux et en Afghanistan.

Lors de la session de printemps, le président de l'AP-OTAN, l'Italien Paolo Alli, a salué la contribution considérable de la Pologne aux opérations de l'OTAN en Afghanistan et au Kosovo ainsi qu'en faveur des pays baltes. La Pologne compte aussi parmi les membres de l'OTAN qui remplissent déjà leur engagement d'affecter 2 % de leur produit intérieur brut (PIB) à la défense. M. Alli s'est dit préoccupé par la politique agressive et révisionniste de la Russie et s'est félicité de la réponse rapide et résolue de l'OTAN. Depuis 2014, l'alliance a en effet significativement renforcé sa défense collective et sa capacité de dissuasion sur le flanc est, comme le montre en particulier la présence de troupes de l'OTAN et du Corps multinational Nord-Est en Pologne. Attirant l'attention sur le fait qu'une partie des frontières polonaises marquait aussi la frontière est de l'OTAN, M. Alli a jugé essentiel de continuer à afficher un front uni et fort tout en se montrant ouvert au dialogue. Dans un contexte sécuritaire fluctuant et imprévisible, il a estimé que le sommet de l'OTAN, qui allait se tenir à Bruxelles en juillet

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 Jusqu'au 6 décembre 2018.



2018, permettrait de poursuivre l'adaptation de l'alliance aux défis complexes et pluridimensionnels, à l'est mais aussi au sud. En effet, les importants progrès réalisés dans la lutte contre l'Etat islamique (EI) en Syrie et en Irak n'ont entraîné ni la fin du terrorisme ni celle des crises humanitaires dans ces pays. M. Alli a par ailleurs formulé l'espoir que l'OTAN, tout en restant active en Afghanistan, renforce son engagement dans la région MOAN et dans les Balkans occidentaux. A ce sujet, il a mis en garde contre l'influence négative de forces extérieures, qui essaient de créer des tensions entre les pays des Balkans. Enfin, il a ajouté que, s'il était tentant de prendre la protection de l'OTAN comme acquise, la liberté, la démocratie et la sécurité ne devaient pas être considérées comme une évidence et qu'il était important de constamment le rappeler, spécialement aux jeunes générations.

Dans son discours d'ouverture à Halifax, la présidente intérimaire³, la Lituanienne Rasa Jukneviene, a relevé qu'il était vital de maintenir le lien transatlantique et l'engagement nord-américain en Europe et au sein de l'OTAN. Elle a appelé les Européens à assumer leurs responsabilités et à respecter l'engagement des 2 %. Ceci est capital pour s'opposer à la Russie qui a augmenté ses dépenses militaires et investit dans de nouveaux systèmes d'armement modernes. La Russie applique une stratégie visant à diviser ses adversaires et à maximiser ses gains et elle recourt, pour ce faire, à l'ensemble des moyens à sa disposition, y compris des moyens hybrides et de la désinformation. Mme Jukneviene a appelé les membres de l'assemblée à définir une stratégie commune et à long terme vis-à-vis de la Russie et à préparer l'après Poutine.

Lors de la session de printemps à Varsovie, le secrétaire général de l'OTAN, Jens Stoltenberg, a rappelé que la recette du succès de l'OTAN tenait à son aptitude à toujours s'adapter à un environnement sécuritaire en constante évolution. Si les décisions prises lors du sommet de l'OTAN de Varsovie en 2016 ont permis de renforcer la défense collective, M. Stoltenberg a estimé que l'alliance se trouvait une nouvelle fois à la veille d'un sommet majeur. En effet, le contexte sécuritaire est devenu encore plus difficile au vu des différentes menaces qui caractérisent la scène internationale. D'un côté, la Russie, qui apparaît toujours plus déterminée, s'immisce dans les processus démocratiques d'autres pays, déclenche des cyberattaques, investit massivement dans des capacités militaires modernes, brouille les frontières entre les forces conventionnelles et nucléaires et n'hésite pas à employer la force militaire à l'encontre des Etats voisins. De l'autre, l'instabilité et la violence qui font rage au sud de l'alliance ainsi que l'augmentation des risques liés aux cyberattaques et à la prolifération des armes de destruction massive. Le caractère simultané de ces menaces crée une situation dangereuse. Dans ce contexte, M. Stoltenberg a esquissé les éléments qui figureraient au menu du sommet de Bruxelles. Enfin, il a évoqué les sérieux différends entre les membres de l'OTAN s'agissant de la question climatique, de l'accord de Paris, de questions de commerce et de douanes et du traité avec l'Iran. Ajoutant que l'histoire de l'OTAN avait toujours été marquée par des épisodes similaires, il a déclaré que la force de l'organisation résidait justement dans son approche constructive des divergences d'opinions sans que cela n'influe négativement sur sa compétence centrale, à savoir garantir une défense collective forte. Comme gage du renforcement du pacte transatlantique, M. Stoltenberg a en particulier fait valoir que les Etats-Unis avaient fortement augmenté leurs moyens financiers, la présence de troupes et de matériel ainsi que le nombre d'exercices effectués en Europe.

Dans son intervention à Halifax, la secrétaire générale déléguée de l'OTAN, Mme Rose Gottemoeller (Etats-Unis) s'est félicitée des quatre années consécutives de hausses des dépenses militaires globales de l'alliance atlantique. Elle a cependant demandé aux parlementaires de faire en sorte que les efforts soient poursuivis et qu'il n'y ait pas de retour en arrière. Elle a ensuite relevé que les manœuvres militaires organisées par l'OTAN en octobre et novembre 2018 en Norvège (TRIDENT

³ Rasa Jukneviene a assumé la présidence par intérim du 24 septembre au 19 novembre 2018, suite au départ du président 2017-2018, l'Italien Paolo Alli, dont le mandat à la Chambre des députés italienne était arrivé à terme.



JUNCTURE 2018⁴) avaient été un plein succès. Cet exercice, qui a simulé un scénario de défense collective au titre de l'article 5, a constitué un test grandeur nature du renforcement de l'Europe par des unités venues d'Amérique du Nord et a également permis de juger le niveau d'interopérabilité des forces engagées. Il s'agissait du plus grand exercice organisé par l'OTAN depuis les années 80. Questionnée par plusieurs délégués sur les dissensions internes qui existaient entre membres de l'OTAN, Mme Gottemoeller a reconnu que, comme dans toutes les bonnes familles, des dissensions existaient sur certaines questions, mais que, lorsqu'il s'agissait de questions ayant trait à la défense, il y avait unanimité. Cette analyse n'a pas été partagée par la délégation Britannique qui a notamment critiqué l'achat d'armement russe par des membres de l'OTAN⁵. Face à l'attitude toujours plus provocatrice adoptée par la Russie, Mme Gottemoeller a estimé qu'il était temps de prendre des mesures. Pour contrer les campagnes de désinformation, la transparence de l'information sur les actions de l'OTAN est importante. Sur la question de l'avenir du traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (traité FNI), Mme Gottemoeller a estimé qu'il fallait continuer de confronter la Russie aux faits et la forcer à s'asseoir à la table de discussion, tout en reconnaissant que la question devait avant tout être réglée entre les Etats-Unis et la Russie et qu'il n'y avait pas de rôle à jouer pour l'OTAN. Quant au rôle que pourrait jouer l'alliance dans la lutte contre le terrorisme dans le Sahel, Mme Gottemoeller a indiqué qu'une intervention de l'OTAN en tant que telle n'était pas envisageable mais que l'alliance pourrait mettre des moyens à disposition en cas de besoin. Elle a en outre reconnu qu'il fallait faire davantage pour assister les pays de la région notamment à renforcer leurs forces de sécurité. Interrogée par le chef de la délégation norvégienne sur le seuil qui permettrait à un état membre d'invoquer l'article 5 en cas de cyber-attaque, Mme Gottemoeller a indiqué qu'aucune limite n'avait été fixée et que chaque Etat membre était libre d'invoquer cet article lorsque cela lui semblait nécessaire. Selon elle, un effort doit être consenti dans le domaine de la protection des systèmes et dans l'amélioration de la résilience. Dans ce contexte, il convient aussi d'analyser précisément le spectre des contre-mesures qui pourraient être prises en cas d'attaque, ainsi que leur impact.

A la session de printemps, l'assemblée plénière a adopté une déclaration en vue du sommet de l'OTAN des 11 et 12 juillet 2018 à Bruxelles⁶. Celle-ci invitait les Etats membres à y afficher clairement la détermination et la crédibilité de l'OTAN et identifiait les cinq thèmes principaux du sommet : 1. dissuasion et défense, 2. projection de la stabilité et lutte contre le terrorisme, 3. coopération OTAN-UE, 4. modernisation de l'alliance et 5. partage des tâches. Elle invitait enfin l'OTAN à poursuivre la politique de la porte ouverte et à adopter des mesures pour rapprocher les citoyens de l'alliance.

Lors de la session annuelle, l'assemblée a adopté neuf résolutions⁷ concernant entre autres le partage des charges au sein de l'OTAN, le renforcement de la dissuasion à l'Est, la parade à apporter aux tactiques hybrides utilisées par la Russie et les moyens à déployer pour faire face aux défis émanant du sud. Le contenu des principales résolutions est récapitulé ci-dessous, dans les différents sujets débattus. A noter que la résolution sur le partage des tâches a été adoptée avec l'abstention de la délégation des Etats-Unis et que la délégation turque s'est opposée à celle sur le renforcement de la contribution de l'OTAN pour faire face aux défis émanant du Sud.

⁴ Organisé dans l'Atlantique Nord, en Islande et en Norvège – pays hôte – l'exercice a vu la participation de quelque 50'000 militaires issus de 29 pays de l'OTAN ainsi que de la Finlande et la Suède. Des composantes terrestres, navales, aériennes et cyber ont été engagées avec au total quelque 250 avions, 65 navires et 10'000 véhicules ainsi que des moyens NBC.

⁵ La critique visait la Turquie qui a décidé d'acquérir le système de défense anti-aérienne et anti-missiles S-400.

⁶ La déclaration no 444 « Afficher l'unité et la crédibilité de l'OTAN au sommet de Bruxelles » est publiée sous www.nato-pa.int (rubriques « Documents », « Autres documents »). En tant que membre associé, la Suisse peut proposer des résolutions et des déclarations ou leur modification, mais elle ne dispose pas du droit de vote.

⁷ Les résolutions sont publiées sous www.nato-pa.int (rubriques « Documents », « Recommandations de politique générale », 2018).



Lors de la session annuelle, l'assemblée a également élu la Britannique Madeleine Moon présidente de l'assemblée pour un mandat d'un an. Mme Moon est la première femme formellement élue présidente par l'Assemblée. En acceptant son élection, elle a rappelé qu'il importait que les Alliés respectent leurs engagements en matière de dépenses de défense et a souligné sa volonté d'apporter sa contribution sur des thèmes tels que l'adhésion des pays aspirant à devenir membres de l'Alliance, le rôle des femmes dans la défense, la participation des jeunes, et, plus largement, la paix et la sécurité.

Le Luxembourgeois Marc Angel reste le trésorier. Le budget pour 2019 se monte à 3,94 millions d'euros, soit une augmentation de 2,73 % par rapport à 2018⁸. Cette augmentation est due à la compensation du renchérissement, à une augmentation des indemnités du personnel ainsi qu'à l'augmentation des charges liées au siège de l'assemblée et aux activités des commissions.

Pour terminer, deux changements importants ont été apportés dans le fonctionnement du secrétariat international de l'assemblée. Le premier consiste en la création d'un nouveau département chargé des relations et de la communication avec les délégations, et le second concerne la digitalisation des travaux et la renonciation progressive aux documents imprimés. La session de Halifax a marqué le début de la transition vers un usage réduit du papier.

Les sujets ci-après ont été évoqués lors des réunions auxquelles la Délégation AP-OTAN a participé.

4.1 Relations avec la Russie

L'attitude de la Russie sur la scène internationale a fait l'objet de discussions dans l'ensemble des commissions de l'assemblée. En présentant son rapport⁹, la représentante du Congrès des Etats-Unis, Susan Davis, a relevé que la Russie avait trois objectifs : 1. Redéfinir l'ordre mondial, 2. Exercer ses droits sur ce qu'elle considère comme sa sphère d'influence et 3. Aspirer à une constellation géopolitique à somme nulle. Sa stratégie est d'exploiter les faiblesses de ses adversaires par le truchement d'activités subversives et hybrides, d'ordre avant tout politique, en ayant recours aux technologies de l'information (y compris cyber-attaques et dissémination de fausses informations), à l'intimidation économique et à la manipulation. Le régime russe tente en particulier d'exacerber les tensions sociales préexistantes et les dissensions, d'ébranler la confiance des citoyens dans les institutions en discréditant ces dernières, de soutenir les groupes politiques pro-russes et de discréditer ceux qui sont perçus comme hostiles, tout en favorisant le doute et l'incertitude. Selon Mme Davis, Moscou n'hésite pas à mener des cyberattaques et autres attaques informatiques pour s'ingérer dans les processus électoraux des pays occidentaux. Le Britannique Lord Jopling a argumenté dans le même sens lors de la présentation de son rapport¹⁰, précisant que l'expression « guerre hybride » était devenue omniprésente dans la rhétorique politique internationale après l'annexion par la Russie de la Crimée en 2014. Selon M Jopling, la Russie a recours à une panoplie de tactiques hybrides, dont on peut affirmer qu'elles sont les plus perfectionnées, les plus ingénieuses, les plus complètes et les plus concertées. La guerre hybride russe prend essentiellement pour cibles la communauté euro-atlantique et les pays situés dans la zone qui sépare l'OTAN et l'Union européenne de la Russie. Moscou est décidé à perturber le processus décisionnel dans les pays européens et à affaiblir l'influence des Etats-

⁸ En sa qualité de membre associé, la Suisse n'est pas débitrice envers l'organisation. Elle fournit cependant une contribution financière indirecte, par l'intermédiaire du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées à Genève et par celui du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports. Cette contribution sert notamment à financer des séminaires thématiques ainsi que des programmes de formation destinés à l'AP-OTAN.

⁹ « L'ingérence de la Russie dans les élections et les référendums des pays de l'Alliance », Commission des sciences et technologies.

¹⁰ « Parades aux menaces hybrides de la Russie émanant de la Russie : une mise à jour », Commission sur la dimension civile de la sécurité.



Unis sur le continent. M Jopling a cité en exemple les tentatives d'ingérence russes lors des élections en Suède, dans le différend qui opposait la Grèce et la Macédoine concernant le nom de la Macédoine et en Ukraine afin d'y attiser les dissensions religieuses. Il a également fustigé l'ambiguïté des Occidentaux qui acceptaient les investissements russes, notamment dans l'immobilier, ou qui hébergeaient dans leurs écoles privées les enfants de plusieurs oligarques russes soutenant le régime de Poutine. Décortiquant le cas Skripal¹¹, Jopling a indiqué qu'un sondage effectué en Russie avait montré que 4% des personnes interrogées pensaient que les services de renseignement russes étaient derrière l'empoisonnement de Skripal, 28% des sondés estimaient que ce sont les services britanniques qui ont monté l'opération et 56% estimaient que l'opération avait pu être montée par n'importe qui. Selon Jopling, ce sondage montre que l'écran de fumée créé par le régime russe fonctionne bien. La tactique de Poutine consiste à utiliser l'Occident pour asseoir son pouvoir. Ceci n'est pas sans danger car un fossé se crée entre le monde virtuel mis en place par Poutine et la réalité. S'en suit une isolation du régime qui, couplée au déclin économique et technologique de la Russie, crée un risque croissant de crise majeure.

De son côté, Graham Brookie, directeur et rédacteur en chef du Laboratoire de recherche inforensique de l'Atlantic Council, s'est dit convaincu qu'agir de façon déterminée suffirait à déjouer les campagnes de désinformation russes¹². La désinformation existe depuis la nuit des temps. Avec les moyens de communication et d'information modernes, elle a cependant pris une dimension inégalée. Le laboratoire de recherche inforensique travaille uniquement sur des sources ouvertes. L'objectif est de recouper toutes les informations disponibles y compris celles des réseaux sociaux. Selon Brookie, le défi est surtout de digérer la masse d'information disponible. Les services de renseignement s'intéresseraient de très près à cette méthode de travail. L'analyse du laboratoire a permis de montrer comment la Russie avait adapté ses méthodes dans le cyberspace (passage d'une action de masse visant à toucher le plus de personnes à des actions plus ciblées, moins d'automatisation, abandon des bots informatiques, etc.) et comment elle tentait d'influencer des groupes précis dans le but d'exacerber des divergences. Durant la discussion le Géorgien Giorgi Kandelaki a relaté comment un article bidon le concernant avait été posté sur Facebook¹³. Kandelaki est intervenu auprès de Facebook sans résultat. La présidente de la Commission sur la dimension civile de la sécurité, la Néerlandaise Maria Martens, a relevé que le problème avait été soulevé auprès des responsables de Facebook et Google lors d'une récente visite de la commission au siège de ces deux entreprises. Lors de la discussion, l'Allemande Ulla Schmidt, l'Ukrainienne Irina Friz, la Britannique Mary Helen, la Lituanienne Rasa Juknevičienė et l'Espagnol Ganio Puche ont livré des exemples de tentatives de manipulations russes (lors du référendum sur le Brexit, du référendum en Catalogne, etc.). Ces tentatives avaient pour objectif d'influencer le débat politique à l'aide de fausses informations, de faire s'installer le doute et de saper ainsi la confiance dans les autorités et les institutions. La seule voix discordante est venue de la délégation serbe qui a émis de sévères critiques contre le rapport Jopling estimant la critique contre la Russie et l'« hystérie anti russe » sans fondement.

Si le constat a été quasi-unanime, les remèdes à apporter ont également fait l'objet d'un consensus. Ainsi, pour Lord Jopling, la solution consiste en un renforcement de la résilience des institutions et des valeurs démocratiques. Il faudrait également songer à mettre à jour le concept stratégique de l'OTAN qui ne reflète pas la nouvelle réalité sécuritaire ; le concept mentionne la Russie comme partenaire et ne fait pas référence aux menaces hybrides comme pouvant tomber sous le couvert de

¹¹ Empoisonnement à l'aide d'un nर्वin de l'ancien agent de renseignement militaire russe puis agent double et de sa fille à Salisbury en Angleterre en mars 2018.

¹² On ne parle plus de *fake news* – infox mais de désinformation (dissémination intentionnelles de fausses informations) *disinformation*.

¹³ Kandelaki aurait dans une interview donnée à un magazine allemand du nom de Volt déclaré qu'il était favorable à la poursuite du Patriarche de l'église orthodoxe géorgienne, ce qui en Géorgie s'apparente à un suicide politique.



l'article 5. Susan Davis a recommandé d'institutionnaliser les processus électoraux et de mieux protéger les systèmes d'enregistrement des électeurs et de vote contre les interférences. Selon elle, il convient d'évaluer régulièrement les installations et les procédures de vote et d'inscrire ces installations sur la liste des infrastructures d'importance stratégique. Par ailleurs, il convient également d'accroître la cybersécurité des organisations politiques concernées et de renforcer le rôle des groupes de vérification des faits. Enfin, il pourrait être utile de mieux coopérer avec les médias sociaux. Pour la Baronne britannique Meta Ramsay, traquer la désinformation est certes nécessaire mais il ne faut pas en surestimer la portée. A ce stade, il n'y a pas d'indices qui pourraient laisser supposer que les campagnes russes sont couronnées de succès. La Lituanienne Jukneviene a abondé dans le même sens : les objectifs russes sont désormais clairs et il y a une attention bien supérieure à ce phénomène qu'il y a quelques années encore. Elle a recommandé de planifier l'après-Poutine et de s'engager en faveur de la société russe. Le Polonais Miroslaw Suchon a argumenté dans le même sens en estimant que le problème était celui posé par le régime de Poutine et non pas par la Russie en tant que telle. Dans une résolution adoptée à Halifax¹⁴, l'Assemblée demande aux gouvernements des pays de l'OTAN de mettre en place sans attendre des mesures visant à protéger les élections de toute ingérence étrangère, par exemple en désignant les infrastructures électorales comme des infrastructures critiques, à l'instar des réseaux de communication ou d'énergie. Cela permettrait d'élargir la collaboration entre les services de sécurité pour protéger les élections contre les cyberattaques. La résolution préconise également de renforcer les partenariats avec le secteur privé concernant l'ingérence électorale sur les réseaux sociaux. Dans une autre résolution¹⁵, l'Assemblée demande aux Etats membres de redoubler d'efforts pour instaurer la résilience de leur société civile face à tout type d'attaque hybride. Elle demande également de réaffirmer que les attaques hybrides peuvent déclencher le droit des Alliés à la défense collective et invite les Etats membres à envisager des sanctions plus ciblées contre la Russie suite à plusieurs attaques hybrides, en particulier l'attaque chimique menée dans la ville anglaise de Salisbury.

Lors des différentes discussions, les intervenants ont tous relevé que, si Moscou n'hésitait pas à recourir à la violence pour asseoir sa stratégie, la plupart des actions russes n'étaient pas de caractère militaire. Plusieurs développements sont cependant préoccupants, notamment le regain des activités militaires russes. Lors d'une table ronde sur la sécurité dans l'Atlantique Nord organisée par la Commission de la défense et de la sécurité à Halifax, James Henry Bergeron, conseiller politique du Commandement maritime allié, a relevé que l'on constatait depuis 2015 une forte augmentation des activités militaires russes dans toutes les régions (déploiement du groupe du porte-avions Kuznetsov en Méditerranée, présence de nouvelles classes de bateaux et de nouveaux sous-marins modernes, exercices militaires de grande envergure tels que ZAPAD 17 et VOSTOCK 18, etc.). Selon Bergeron, ces activités sont déployées non plus sur le modèle de la guerre froide (guerre sur un front) mais sur celui d'une confrontation sur l'ensemble des théâtres d'opérations (défis à 360 degrés), à l'instar d'une compétition entre grandes puissances. Cette évolution signifie une menace accrue contre les lignes de renforcement de l'Europe, contre lignes de communication et dans le cyberspace, etc. Même son de cloche lors de la table ronde organisée par la Commission sur la dimension civile de la sécurité sur l'Arctique en évolution. Plusieurs parlementaires ont exprimé leur inquiétude quant à l'échelle et l'envergure du renforcement de la présence militaire russe dans l'Arctique, y compris la refonte complète de la flotte du nord, la mise en place d'une infrastructure militaire dans toute la région et l'augmentation spectaculaire des activités aériennes et sous-marines. Les démonstrations de forces menées sur les frontières orientales de l'OTAN ont également été relevées lors de la présentation du rapport du sénateur canadien Joseph A. Day¹⁶. La Canadienne Leona Alleslev a quant à elle consacré

¹⁴ Résolution No 452. Protéger les élections dans les pays de l'Alliance.

¹⁵ Résolution No 445. Parades aux tactiques hybrides de la Russie. Une mise à jour.

¹⁶ « Renforcer la dissuasion de l'OTAN à l'est », Commission des de la défense et de la sécurité.



une partie de son rapport¹⁷ aux nouveaux systèmes d'armement présentés par le président Poutine en mars 2018, notamment les armes nucléaires en cours de développement dont un missile intercontinental équipé de lourdes charges, un missile de croisière « invisible », un véhicule sous-marin sans pilote doté d'une arme nucléaire ainsi que le missile hypersonique *Kinzhal*, récemment testé avec succès. De son côté, le Sénateur français Jean-Marie Bockel a averti dans son rapport¹⁸ que la Russie envisageait, dans le cadre de sa doctrine militaire, de multiplier ses attaques contre des systèmes satellitaires.

Sur le plan des relations économiques avec la Russie, la députée lituanienne Aušrinė Armonaitė a pressé l'Europe de négocier collectivement des contrats d'approvisionnement en gaz avec la Russie, de manière que cette dernière ne puisse profiter de sa position dominante pour imposer ses conditions aux plus petits pays. A l'occasion de la présentation de son rapport sur la sécurité énergétique¹⁹, Mme Armonaitė a indiqué que la Russie se servait de ses ressources énergétiques pour diviser l'Europe, exercer des pressions politiques à l'encontre de pays vulnérables, corrompre les systèmes politiques démocratiques et consacrer les recettes ainsi obtenues à des dépenses de défense considérables. Rappelant la grande dépendance de l'Europe centrale et orientale à l'égard du gaz naturel, elle a expliqué comment Moscou tirait parti cette dépendance, s'étant déjà montré prête à sacrifier sa réputation commerciale à des fins géopolitiques. **La Russie est le premier fournisseur de gaz naturel de l'Union européenne (près de 40 % des importations) et le deuxième fournisseur de pétrole (près de 30 % des importations).** Une grande partie du gaz transite par l'Ukraine, où, depuis une décennie, la société russe Gazprom se livre par intermittence à une guerre des prix. Mme Armonaitė a mis en garde contre la construction du gazoduc Nord Stream 2, qui renforcerait la dépendance de l'Europe à l'égard du gaz russe, continuerait d'affaiblir l'Ukraine et apporterait à la Russie de nouveaux revenus. Dans une résolution adoptée à Halifax²⁰, l'Assemblée insiste sur la nécessité de diversifier les sources d'approvisionnement, de limiter la dépendance de l'Europe en énergies fossiles, d'ouvrir le secteur à la concurrence, de renforcer la réglementation dans le domaine de l'énergie, d'améliorer la transparence et de lutter contre la corruption. La résolution demande également de prendre des mesures d'urgence visant à renforcer la protection des infrastructures énergétiques contre d'éventuelles cyberattaques.

4.2 Evolution de l'Alliance

La question de l'évolution de l'alliance a été au cœur des discussions des deux sessions. La réunion de Varsovie a surtout été marquée par une analyse des points qui seraient abordés durant le sommet de l'OTAN en juillet 2018 à Bruxelles. Lors de la réunion plénière, le secrétaire général de l'OTAN, M. Jens Stoltenberg, a fait le tour des 5 priorités du sommet :

1. L'objectif de « *Dissuasion et défense* » recouvre, d'une part, la volonté d'améliorer le niveau de préparation des forces et de garantir l'acheminement rapide des renforts dans les lieux d'intervention, que ce soit en Europe ou à travers l'Atlantique et, d'autre part, la nécessité de se montrer ouvert au dialogue à l'égard de la Russie et, si possible, d'améliorer les relations avec Moscou. Il s'agit à tout le moins d'éviter une escalade involontaire en raison de malentendus et d'erreurs d'appréciation.
2. Dans le cadre de la « *projection de la stabilité* », l'OTAN doit apporter son soutien à ses partenaires, en particulier au sud, en donnant aux forces armées de ces pays les moyens d'agir pour qu'elles stabilisent elles-mêmes leur pays et puissent lutter efficacement contre le terrorisme. Cette stratégie a déjà été employée en Afghanistan. L'alliance prévoit de procéder de la même manière en Irak, où le soutien de l'OTAN doit être transformé en mission de formation et d'assistance des forces armées

¹⁷ « L'innovation en matière de défense : tirer profit de la base scientifique et technologique de l'OTAN », Commission des sciences et des technologies.

¹⁸ « L'avenir de l'industrie spatiale », Commission de l'économie et de la sécurité.

¹⁹ « Le défi de la sécurité énergétique en Europe centrale et orientale », Commission de l'économie et de la sécurité

²⁰ Résolution No 450. La sécurité énergétique. Un défi stratégique pour l'Alliance.



irakiennes. Pour les mêmes raisons, l'OTAN est active en Jordanie et en Tunisie et s'engage dans les Balkans occidentaux, en Ukraine et en Géorgie.

3. Comme cela avait été le cas à Varsovie en 2016, l'ambition de renforcer la « coopération OTAN-UE » doit se traduire par la signature d'une déclaration commune. 74 mesures de collaboration concrètes ont déjà été définies, notamment dans le domaine de la cybersécurité, des menaces hybrides et de la lutte contre le terrorisme. M. Stoltenberg a salué explicitement la « coopération structurée permanente » décidée par l'UE en décembre 2017 dans le cadre de sa politique étrangère et de sécurité commune. Une Europe forte signifie aussi une OTAN forte. A contrario, il convient de s'assurer que les efforts de l'UE soient complémentaires à ceux de l'OTAN et non faire double emploi.

4. S'agissant de la « modernisation de l'alliance », la priorité sera donnée à la poursuite de la réforme des structures des centres de commandement et des processus. M. Stoltenberg a rappelé que, pendant la guerre froide, l'OTAN disposait de 33 centres de commandement employant plus de 20 000 personnes alors qu'il n'en reste aujourd'hui plus que sept comptant moins de 7 000 employés. En réponse à la menace actuelle, deux nouveaux centres de commandement doivent être créés :

- Un commandement pour l'Atlantique, basé à Norfolk aux Etats-Unis et ayant pour tâche de sécuriser les voies de transport entre l'Amérique du Nord et l'Europe.
- Un commandement logistique, basé à Ulm en Allemagne et chargé d'améliorer les mouvements de troupe et de matériel en Europe.

Ces deux commandements devraient être entièrement opérationnel dans le courant de 2019.

5. La défense mutuelle des membres de l'OTAN implique aussi un « partage des tâches » équitable. L'engagement pris lors du sommet au Pays de Galles en 2014 de consacrer 2 % du PIB à la défense ne porte pas uniquement sur les dépenses, mais a aussi pour but de déterminer quels moyens sont utiles à l'OTAN et dans quelle mesure les différents Etats participent aux opérations de l'alliance (concept « *cash, capabilities and contributions* »).

A Halifax, plusieurs tables rondes ont été consacrées tant aux mesures prises par l'alliance dans l'Atlantique, en Arctique et en Europe de l'Est qu'à la modernisation de la structure de commandement. James Henry Bergeron a notamment expliqué que pour parer à l'intensification des activités militaires, et notamment navales, de la Russie, l'OTAN a renforcé ses activités navales dans les différentes mers. Pour ce faire, des moyens navals ont été regroupés au sein du Commandement maritime allié (MARCOM), mais ce dernier ne serait aujourd'hui pas en mesure de gérer une crise 24 heures sur 24 a averti Bergeron. Pour le vice-amiral Andrew Lewis, commandant de la 2^{ème} flotte des Etats-Unis, l'OTAN réapprend à faire certaines choses qu'elle n'avait plus entraînées depuis des décennies, par exemple l'entraînement en condition météorologiques extrêmes. De son côté, Peter Dombrowski, professeur de stratégie au département de recherche opérationnelle et stratégique du Naval War College, a dressé une évaluation plutôt positive de la compétence navale opérationnelle actuelle de l'OTAN. Selon lui, l'alliance dispose d'un matériel moderne et de programmes de modernisation en cours de réalisation, de stratégies navales bien adaptées et d'une bonne base industrielle. Seul point négatif, les flottes prisent individuellement sont de petite taille. Il a appelé les pays de l'OTAN à se concentrer sur leurs cœurs de compétences respectifs et à opérer une division du travail. Interrogés par la Britannique Madeleine Moon sur la situation du recrutement, les experts ont relevé que les forces navales étaient confrontées aux même difficultés de recrutement que d'autres domaines de pointe, comme par exemple le domaine cyber et ont appelé à chercher des solutions originales pour assurer la relève. Lors d'une table ronde sur l'Arctique en évolution, plusieurs parlementaires ont exprimé leur inquiétude concernant l'augmentation significative des activités militaires russes dans la région. Selon eux, l'OTAN doit aligner sa posture stratégique dans le Grand Nord aux nouvelles réalités sécuritaires. Cela doit inclure le développement de capacités défensives dans la région et l'organisation d'un nombre accru d'exercices conjoints. Lors de la présentation de son rapport²¹, la sénatrice canadienne Jane Cordy a relevé qu'on assistait à une intensification des activités civiles,

²¹ « La protection civile dans le Grand Nord et en Méditerranée », Commission sur la dimension civile de la sécurité.



économiques et militaires dans la région. Cette évolution complique les efforts déployés pour la protection des populations civiles, une tâche que la taille de la région, la rudesse des conditions météorologiques et l'absence d'infrastructures rendent déjà ardue en soi. Mme Cordy a appelé l'OTAN à calibrer soigneusement son engagement dans l'Arctique afin que celle-ci demeure une zone de coopération et de faible tension.

Évaluant la situation en Europe de l'est, le Canadien Joseph Day a relevé que la configuration actuelle des forces conventionnelles présentes en Europe de l'est restait insuffisante. Si une crise majeure devait éclater, en particulier dans les États baltes, l'Alliance éprouverait des difficultés à acheminer à temps les renforts destinés à repousser une force d'invasion et à rétablir le statu quo. Day a imputé cette situation à deux problèmes majeurs :

1. Les États européens de l'alliance ne sont pas en mesure d'acheminer rapidement du matériel et des troupes en raison d'obstacles bureaucratiques et logistiques et
2. Ils ne disposent que d'un petit nombre de forces de réaction rapide à haut niveau de préparation.

La Russie, de son côté, ne connaît pas ce type de problème et est capable de mobiliser et de déployer rapidement des forces considérablement supérieures en nombre. De plus, depuis leur modernisation, les forces armées russes disposent de capacités quasi équivalentes s'agissant de la puissance de feu, de la mobilité et des systèmes de défense aérienne. Selon Day, ce déséquilibre conventionnel pourrait inutilement tenter la Russie et il a averti que toute tentative russe entraînerait une escalade rapide, aux conséquences désastreuses. Pour parer à ce déséquilibre militaire sur le flanc est, Day a plaidé en faveur d'un renforcement du dispositif de défense et de dissuasion de l'OTAN. Il a jugé en particulier les quatre mesures suivantes nécessaires :

1. Déploiement de forces et d'équipements terrestres supplémentaires ;
2. Mise en œuvre des initiatives de l'OTAN-UE visant à renforcer les infrastructures et à lever les barrières juridiques et bureaucratiques au transfert d'équipements militaires et de troupes à l'est ;
3. Instauration par les membres européens de l'alliance de délais de déploiement plus rapides ;
4. Investissements dans des moyens permettant de neutraliser les nouveaux systèmes russes destinés à interdire à un adversaire l'accès à un théâtre d'opérations et le déploiement sur un théâtre d'opérations ainsi qu'à limiter toute liberté d'action d'un adversaire à proximité d'une zone donnée²².

Toutes les commissions se sont par ailleurs penchées sur la question du partage des charges. Lors du sommet de l'OTAN qui s'est tenu en septembre 2014 au Pays de Galles, les États membres de l'alliance se sont engagés à se rapprocher de l'objectif de consacrer 2 % du PIB aux investissements de défense d'ici à 2024. Il se sont par ailleurs engagés à consacrer 20 % de leurs dépenses de défense annuelles à l'acquisition de nouveaux équipements majeurs, ainsi qu'à la recherche et au développement. Depuis mars 2017, les États membres de l'OTAN sont en outre tenus de publier leurs projets de dépenses de défense annuelles et de renseigner sur trois éléments clés (*concept « liquidités, capacités et engagements »*) :

1. Comment comptent-ils atteindre l'objectif en matière de dépenses de défense ?
2. Dans quelle mesure investissent-ils en faveur des capacités requises par l'OTAN ?
3. Quelles contributions sont faites et prévues pour les opérations et missions actuelles de l'OTAN ?

Lors de la présentation de son rapport²³, le Hongrois Attila Mesterhazy a relevé que, malgré les critiques essuyées par la ligne directrice des 2 % pour cause de lacunes définitionnelles et conceptuelles, l'engagement pris au pays de Galles est de facto devenu un indicateur de référence. S'il a également souligné que la plupart des États membres avaient augmenté leurs dépenses en matière de défense²⁴, il a relevé qu'il existait de grosses disparités. De plus, certains États membres

²² Concept A2/AD, Anti-access/area denial (déli d'accès/interdiction de zone).

²³ « Partage des charges : recentrer le débat », Commission de la défense et de la sécurité.

²⁴ En 2018, cinq pays de l'alliance ont satisfait l'engagement des 2 % (États-Unis, Grèce, Estonie, Royaume-Uni et Lettonie) et trois pays (Pologne, Lituanie et Roumanie) se situaient juste en dessous.



n'ont pour l'heure présenté aucun plan d'action. Enfin, selon le rapport, seuls 14 des 29 Etats membres atteindront l'engagement de 2 % d'ici 2024. A Halifax, les représentants canadiens ont à plusieurs reprises été pris à parti par les délégations des Etats-Unis et du Royaume-Uni et sommés de respecter l'engagement des 2 %. Aussi bien le ministre de la défense, Harjit Singh Sajjan que la vice-ministre de la défense nationale du Canada, Jody Thomas, ont indiqué que le Canada allait augmenter ses dépenses et continuerait de participer activement aux missions de l'OTAN. En présentant son rapport²⁵, la Canadienne Leona Alleslev a souligné l'importance des dépenses en faveur de la recherche et du développement. Selon elle, une des priorités de l'alliance doit être de maintenir son avance technologique. Mme Alleslev a constaté avec inquiétude que celle-ci n'était plus garantie et que de nouvelles technologies émergentes avaient la capacité de rompre l'équilibre stratégique. Les technologies de pointe sont de plus en plus développées dans des pays non-membres de l'OTAN et certains d'entre eux seront prochainement en mesure de supplanter les leaders traditionnels du domaine scientifique et technologique. Pour Mme Alleslev, les pays de l'OTAN doivent redoubler d'efforts pour tenir les engagements pris dans le domaine des dépenses de défense et, en particulier, de la recherche et développement (R&D). Pour terminer, Mme Alleslev a invité les pays membres à promouvoir l'innovation et à chercher à recruter les meilleurs talents.

A Halifax, l'Assemblée plénière a adopté pas moins de 5 résolutions ayant trait au développement de l'OTAN : 1. Dans la première ayant trait à la dissuasion à l'Est²⁶, elle recommande aux Alliés de continuer d'assurer la soutenabilité et la disponibilité opérationnelle de la présence avancée rehaussée. La résolution veut également accroître la mobilité militaire au travers d'une coopération OTAN-UE renforcée, réduire les délais de déploiement et sécuriser les axes d'approvisionnement. Elle appelle également à la conception d'un système d'alerte rapide qui permette de détecter d'éventuelles incursions dans le corridor de Suwalki, une zone située en Pologne entre le Belarus et, à l'ouest, l'enclave russe de Kaliningrad. Si la Russie pénétrait dans cette zone avec des blindés, les Etats baltes pourraient être totalement coupés des autres membres de l'Alliance.

2. Dans une seconde résolution portant sur le partage des charges²⁷, l'Assemblée demande aux gouvernements des Etats membres de redoubler d'efforts pour se conformer aux lignes directrices recommandant un niveau des dépenses militaires de 2 % du PIB d'ici 2024, ainsi que de chercher à porter leurs investissements annuels à 20 % de leur budget de défense total pour les consacrer à l'acquisition de nouveaux équipements majeurs, y compris à la recherche et développement y afférente. Elle demande enfin aux Etats membres de présenter rapidement des plans crédibles permettant d'atteindre cet objectif pour 2024.

3. Une troisième résolution avant trait au Grand Nord²⁸ demande aux Etats membres de promouvoir la coopération dans l'Arctique dans un esprit de gestion responsable et d'éviter que les tensions et la concurrence dans la région ne deviennent insurmontables. Elle demande aussi d'entretenir et d'étendre une coopération constructive avec la Russie dans les domaines de la recherche et du sauvetage, de la pêche et de la recherche scientifique.

4. Une quatrième résolution concernant la recherche et le développement²⁹ appelle les gouvernements de l'OTAN à consacrer au moins 20 % de leurs dépenses de défense totales à l'acquisition de nouveaux équipements ainsi qu'à la recherche et au développement. La résolution appelle également à poursuivre l'adaptation face à l'évolution des réalités stratégiques, scientifiques et technologiques. Elle demande enfin de prendre toute une série de mesures devant permettre de

²⁵ « L'innovation en matière de défense : tirer profit de la base scientifique et technologique de l'OTAN », Commission des sciences et des technologies.

²⁶ Résolution No 448. Renforcer la dissuasion de l'OTAN à l'Est.

²⁷ Résolution No 447. Partage des charges. De nouveaux engagements pour une ère nouvelle.

²⁸ Résolution No 446. La sécurité et la coopération dans le Grand Nord.

²⁹ Résolution No 453. Conserver l'avance scientifique et technologique de l'OTAN et augmenter la souplesse de l'Alliance.



libérer le potentiel de la communauté scientifique et technologique de l'OTAN, de favoriser une plus grande diversité au sein de cette communauté et d'en développer la dextérité.

5. Enfin, une cinquième résolution portant sur le défi spatial³⁰ appelle les gouvernements de l'OTAN à veiller notamment à préserver l'espace en tant que zone de coopération mondiale malgré son importance militaire, de prioriser l'établissement d'une réglementation commune gouvernant les activités spatiales, dont la réduction au minimum des débris spatiaux, d'améliorer le partage des capacités entre les Alliés, ainsi que d'encourager l'OTAN à développer une politique spatiale ciblée.

4.3 Balkans occidentaux

Durant l'année écoulée, la situation dans les Balkans occidentaux est revenue au centre de l'attention des travaux de l'assemblée. Lors de la présentation de son rapport³¹ devant la Commission politique, la sénatrice canadienne Raynell Andreychuk, a salué cet état de fait. Selon elle, si certains signaux sont encourageants, à l'instar de la signature de l'accord entre la Grèce et la Macédoine sur la question du nom de la Macédoine ou de l'ouverture de discussions entre la Serbie et le Kosovo, la situation sur le terrain reste fragile. En Macédoine, les partis d'opposition n'ont pas participé au scrutin sur le nom, les revendications territoriales subsistent et la situation économique est préoccupante, notamment le taux de chômage des jeunes. De manière générale, les pays des Balkans occidentaux continuent d'être confrontés à des problèmes récurrents, à savoir un progrès socio-économique limité, la tentation du nationalisme et du populisme, des formes anciennes et nouvelles de corruption, une mauvaise gouvernance, une désinformation sur l'OTAN et l'UE, l'influence de l'islam radical, la tentative d'ingérence de la Russie dans la politique locale et les processus démocratiques ainsi que les flux migratoires à partir de la région et en son sein. Mme Andreychuk a estimé que les Occidentaux ne sauraient tenir pour acquise une évolution positive de la démocratie dans les Balkans occidentaux et il existe, selon elle, un risque réel de retour en arrière. Le rapport lance une mise en garde : tout vide serait rapidement comblé par des forces se réclamant de tendances résolument antidémocratiques et anti-occidentales. Une nouvelle crise dans les Balkans occidentaux aurait de graves répercussions sur la sécurité et la stabilité de l'Europe. Pour Mme Andreychuk, la stabilité de la région passe par un développement économique et une intégration des différents marchés. En conclusion, Mme Andreychuk a estimé que le maintien de la présence militaire de l'OTAN et l'engagement politique de cette dernière auprès de ses partenaires des Balkans occidentaux revêtait une importance cruciale pour la stabilité régionale.

Lors de la discussion à Halifax, aussi bien les délégations serbes, macédonienne que croate ont appelé à un engagement accru de l'Union européenne. Le processus d'intégration européenne et euro-atlantique pourrait avoir un effet transformateur et contribuer à renforcer les institutions démocratiques et à consolider le respect des droits humains et des principes de l'Etat de droit, qui constituent le socle du progrès économique et de la stabilité politique. A Varsovie, des représentants de la Serbie et de la Bosnie-Herzégovine ont demandé un exposé plus différencié de la situation au sein de leurs pays, certains critiquant par ailleurs la présentation trop négative du rôle de la Russie. Un parlementaire britannique a rappelé que les Balkans occidentaux comptaient moins d'habitants que la Roumanie, membre de l'UE, et qu'une intégration dans l'UE lui semblait par conséquent réalisable. Un participant allemand a toutefois qualifié de naïve la perspective d'adhésion en 2025 formulée par la Commission européenne. Selon lui, les pays concernés doivent résoudre leurs disputes territoriales, faute de quoi l'adhésion à l'UE restera une illusion. Il a conclu en déclarant que les pays des Balkans occidentaux avaient les clés de leur réussite en main.

³⁰ Résolution No 449. Potentialité et défis dans un domaine spatial en mutation.

³¹ « La sécurité dans les Balkans occidentaux », Commission politique.



4.4 Situation dans la région MOAN, « Etat islamique » et lutte contre le terrorisme

La situation dans la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MOAN) a été examinée dans différentes commissions ainsi que dans le cadre du Groupe spécial Méditerranée et Moyen-Orient (GSM). De l'avis des experts qui se sont exprimés, la menace territoriale que représentait l'Etat islamique (EI) est pratiquement éliminée, aussi bien en Syrie qu'en Irak. L'EI essaie cependant d'attiser dans ces deux pays une insurrection de type paysanne. Loulouwa al-Rachid, du Carnegie Middle East Center, s'est montrée optimiste pour ce qui est de la sécurité en Irak, indiquant que la déroute de l'EI était quasi générale, mais elle a souligné que le gouvernement de Bagdad demeurerait fragile. « L'Irak est toujours vulnérable et potentiellement instable. Les pouvoirs publics ont été affaiblis par les milices, l'extorsion de fonds, le crime et la corruption prospèrent et le gouvernement peine à diriger le pays, faute d'un contrôle centralisé s'exerçant depuis Bagdad » a-t-elle indiqué à Halifax. Cette analyse a été partagée par Faysal Itani, du centre Rafik-Hariri pour le Moyen-Orient, pour qui l'Irak demeure vulnérable en dépit d'avancées politiques et sociales importantes. Le chef de la délégation de l'Irak auprès de l'AP-OTAN, Bachir Khalil Tofiq, a quant à lui souligné que le gouvernement irakien avait accompli de grands progrès, compte tenu de l'ampleur des destructions causées par des années d'insurrection et d'affrontements confessionnels. Il a appelé les Occidentaux à maintenir leur engagement à l'égard de l'Irak malgré la défaite de l'EI. Quant au conflit syrien, M. Itani a relevé qu'il se définissait désormais par une concurrence géopolitique entre rivaux internationaux, à savoir les États-Unis, la Turquie et la Russie.

Selon le directeur de l'institut britannique « Royal United Services Institute for Defence and Security Studies », M. Raffaello Pantucci, qui s'est exprimé devant l'Assemblée à Varsovie, la menace terroriste est devenue plus diffuse, notamment avec la hausse du terrorisme endogène (*homegrown*), c'est-à-dire perpétré par des personnes qui, bien qu'ayant un passé migratoire, sont nées dans l'Etat dans lequel elles ont commis des attaques et/ou ont acquis sa nationalité. Le risque d'attentats terroristes planifiés et commis directement par des organisations étrangères reste toutefois d'actualité.

Lors de la présentation de son rapport³², le Portugais Julio Miranda Calha a relevé que la situation dans l'ensemble de la région restait très volatile malgré la défaite militaire infligée à l'EI. Il a appelé les pays membres de l'OTAN à redoubler d'efforts dans leur lutte contre les conflits et l'instabilité au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Les victoires remportées contre l'EI n'ont pas résolu les problèmes récurrents de la région MOAN tels que l'extrémisme, le sous-développement et les conflits sectaires. Selon M. Miranda Calha, il existe un réel danger de voir l'EI et d'autres groupes militants extrémistes ré-émerger si l'on ne remédie pas aux causes profondes qui ont facilité leur développement et aggravé l'instabilité et les conflits sur le flanc sud de l'OTAN, à savoir notamment de graves crises hydriques et alimentaires dues à des problèmes environnementaux, à l'hyperurbanisation et à l'explosion démographique liée à un manque d'opportunités sociales et économiques, autant de facteurs qui ont favorisé une radicalisation et toutes sortes d'extrémismes. Ces facteurs ont de surcroît été aggravés par la mauvaise gouvernance et la faiblesse des institutions étatiques. Selon M. Miranda Calha, le climat qui règne plus au sud, soit au Sahel et dans le golfe de Guinée, ajoute au caractère explosif de la zone. De surcroît, depuis l'effondrement de l'Etat libyen en 2011, la sécurité en Afrique du Nord et au Sahel est devenue de plus en plus précaire à mesure que les acteurs non étatiques y proliféraient. De ce point de vue, les deux régions se comportent comme des vases communicants. Si les pays de l'Alliance considèrent que le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord et le Sahel sont des éléments à part entière de la sécurité transatlantique, M. Miranda Calha a pour sa part estimé qu'il fallait en faire davantage, notamment pour garantir l'aboutissement d'initiatives telles que le Pôle pour le Sud, sis à Naples, ou la Mission de formation en Iraq. Lors de la session de Varsovie, les représentants des États membres du sud de l'alliance ont abondé dans le même sens.

³² « L'instabilité sur le flanc sud », Commission politique.



Un délégué espagnol a notamment évoqué l'évolution démographique rapide dans la région et la pression migratoire croissante sur l'Europe. De son côté, un député marocain a attiré l'attention sur le fait que seul un cinquième des migrants continuait leur route vers l'Europe tandis que l'écrasante majorité restait au Maroc.

Lors de la présentation de son rapport³³, la Canadienne Jane Cordy a appelé les Etats membres de l'OTAN à continuer de fournir et d'étendre le soutien logistique et la transmission d'informations à l'agence Frontex et aux garde-côtes nationaux dans le cadre de ses opérations en mer Egée et en Méditerranée ainsi qu'à augmenter les moyens dévolus aux missions de recherche et de sauvetage en Méditerranée. A Varsovie, le directeur de Frontex, M. Fabrice Leggeri, a lui aussi plaidé en faveur d'une collaboration renforcée entre le secteur civil et le secteur militaire.

Dans une résolution adoptée en assemblée plénière³⁴, l'Assemblée recommande aux gouvernements des pays membres de l'OTAN de maintenir l'aide apportée aux pays partenaires dans la région MOAN afin de leur permettre de développer une capacité de défense et de créer des institutions de sécurité professionnelles et responsables. La résolution demande par ailleurs d'apporter un soutien financier et humain adéquat à la mission de formation non liée au combat de l'OTAN en Irak. Pour terminer, elle demande également à l'OTAN de développer une politique commune concernant la Libye dans les secteurs de l'aide à la défense et de la création d'une institution de sécurité.

4.5 Afghanistan

L'Afghanistan a toujours autant besoin de l'OTAN : tel est le message qui a été répété à maintes reprises tant à Varsovie qu'à Halifax. En présentant son rapport³⁵ devant la Commission de la défense et de la sécurité, l'Allemand Wolfgang Hellmich a dressé un portrait plutôt sombre de l'évolution de la situation en Afghanistan. Certes, des progrès ont été accomplis depuis la chute du régime taliban avec notamment un meilleur accès aux soins médicaux, à la formation et à des opportunités économiques. De plus, une société civile a émergé et l'espérance de vie a fortement augmenté. Le pays continue cependant d'être tributaire d'un soutien international et reste une priorité sécuritaire pour l'OTAN. Selon M. Hellmich, une évaluation sérieuse de la situation sécuritaire reste extrêmement difficile à faire et le sentiment qui prédomine est qu'elle se détériore. Ceci est notamment dû à la tactique de guérilla utilisée par les Talibans. Ces derniers ont recours à des attentats sur l'ensemble du territoire, avec une recherche d'un nombre maximal de victimes. L'espoir de défaire militairement les Talibans s'est fortement amenuisé et la situation sur le terrain est bloquée. Sur le plan politique, les élections législatives, reportées pendant près de trois ans, constituaient un test. Organisées de manière chaotique en octobre dernier et marquées par plusieurs incidents sécuritaires, elles n'ont vu que 1/6^{ème} des électeurs y participer et plusieurs régions n'ont pas voté. Selon M. Hellmich, si l'Afghanistan a besoin d'investissements dans tous les domaines, seule une solution politique portée et mise en œuvre par les Afghans est susceptible de mener à une paix durable. Pour le rapporteur, il ne fait aucun doute qu'il sera impossible de faire l'économie d'un compromis politique avec les talibans. Les Occidentaux devront discuter de la meilleure manière de soutenir le pays et de la façon d'intégrer les Talibans dans le processus. M. Hellmich a également salué la feuille de route du président afghan, Ashraf Ghani, qui prévoit un renforcement des forces armées et de sécurité (ANDSF). Ceci est d'autant plus important que ces dernières continuent d'être confrontées à des problèmes de corruption de démissions et de désertion. A Varsovie, un député britannique a déploré le sentiment d'abattement des ANDSF. Sur ce point, M. Hellmich a fait remarquer les salaires très bas des soldats et des

³³ « La protection civile dans le Grand Nord et la région méditerranéenne », Commission sur la dimension civile de la sécurité.

³⁴ Résolution No 451. Renforcer la contribution de l'OTAN pour faire face aux défis émanant du sud.

³⁵ « Afghanistan : clé de voûte de la sécurité locale et régionale », Commission de la défense et de la sécurité.



policiers. Différents parlementaires ont avancé qu'aucun progrès ne pourrait être réalisé en matière de sécurité tant que la lutte contre la corruption et la production d'opium ne porterait pas ses fruits.

La mise en place d'une paix durable dépend dans une large mesure de l'attitude des puissances régionales, notamment du Pakistan et de la disposition de ce dernier à refuser aux groupes combattant en Afghanistan de se replier sur son territoire. A cet égard, M. Hellmich a précisé que la communauté internationale avait considérablement accru sa pression sur le Pakistan afin de remédier à ce problème. Enfin, M. Hellmich a relevé l'influence croissante exercée par la Chine.

A Halifax, le Britannique Bob Stewart (Chambre des communes) a relevé que les Occidentaux se trouvaient confrontés à un dilemme, celui de devoir rester présents en Afghanistan tout en étant dans l'incapacité de défaire militairement les Talibans. Il est d'autant plus difficile de justifier un maintien de la présence occidentale alors que l'on assiste parallèlement dans le pays à une perte de confiance dans les autorités et les forces de sécurité. Le Portugais Joao Rebello a abondé dans le même sens. Pour le Britannique Lord Campbell, pourquoi ne pas intégrer davantage la Chine dans le développement économique du pays, même s'il faut veiller à ne pas encourager une politique qui pourrait devenir expansionniste. Quant à l'Américain Michael Turner (Chambre des représentants) il a indiqué que la situation pourrait s'améliorer suite à l'autorisation donnée par le président US de bombarder les installations utilisées pour la production d'Opium.

5 Autres activités menées par la délégation en 2018

Les 21 et 22 novembre 2017, la délégation s'était rendue à Bruxelles où elle avait effectué une visite au quartier général de l'OTAN, en vue de mieux comprendre les défis que doit relever l'Alliance et d'avoir un aperçu de ses méthodes de travail. Cette visite avait également été l'occasion pour la délégation de se faire une idée des activités de la Mission suisse auprès de l'OTAN et d'en apprendre davantage sur l'état des relations entre la Suisse et l'Alliance. Le 27 février 2018 la délégation a rencontré le Chef de la Mission suisse auprès de l'OTAN, l'Ambassadeur Christian Meuwly, à Berne et a poursuivi la discussion engagée à Bruxelles.

Saisie par l'Ambassadeur Meuwly de la question de savoir si la délégation serait favorable à ce que l'Assemblée fédérale organise un séminaire Rose-Roth en Suisse en 2019, la délégation a examiné la question lors d'une séance tenue le 25 septembre 2018. A l'issue de la discussion, elle a conclu qu'il n'était pour l'heure pas opportun d'organiser un tel séminaire en Suisse et qu'elle renonçait à approfondir davantage la question.

6 Appréciation de l'activité de l'AP-OTAN en 2018

Les débats ont confirmé l'impression selon laquelle le **contexte sécuritaire** était devenu plus complexe, plus fluctuant et plus imprévisible. L'environnement stratégique est en mutation et se distingue par une accumulation de crises et de conflits qui ont tendance à se prolonger et à durer. A l'est, les tensions demeurent entre l'OTAN et la Russie. Au sud, malgré la défaite militaire infligée à l'Etat islamique, la situation dans l'ensemble de la région MOAN reste très volatile et les problèmes récurrents de la région subsistent. Les luttes de pouvoir régionales –, notamment en Syrie, en Libye et en Irak, ne semblent pas trouver de solution et la violence tend à se propager en Afrique du Nord et subsaharienne. Les répercussions pour l'Europe demeurent sensibles, sous la forme de mouvements migratoires considérables, de menace terroriste accrue et de militarisation croissante. Plus globalement, la transition vers un ordre mondial multipolaire se poursuit, les rivalités stratégiques sont plus nombreuses et les pays sont moins enclins à coopérer. La probabilité d'assister à des imprévus stratégiques augmente en conséquence, en raison également de la présidence américaine.



Les relations entre l'OTAN et la **Russie** demeurent tendues. Si, à la session de printemps de Varsovie, les participants avaient encore réaffirmé la nécessité de poursuivre le dialogue avec Moscou, à Halifax aucune voix ne s'est élevée pour en faire de même et l'ensemble des intervenants ont appelé à une **réaction ferme à l'égard de la Russie**. La seule référence à une volonté de coopérer avec la Russie concerne l'Arctique. Au-delà, toutes les autres interventions ont sévèrement critiqué l'attitude de la Russie et la stratégie hybride russe et ont appelé à prendre des mesures fermes. Ce changement de ton pourrait préfigurer d'une attitude plus ferme à l'égard de Moscou. Ceci dit, il n'est pas certain que les alliés arrivent à se mettre d'accord sur les mesures concrètes à prendre.

Quant au **développement de l'OTAN**, force est de constater que, malgré les critiques essuyées par la ligne directrice des 2 % pour cause de lacunes définitionnelles et conceptuelles, l'engagement pris au pays de Galles en matière de dépenses de défense est de facto devenu un indicateur de référence. Au vu du forcing exercé par les délégations des Etats-Unis et du Royaume-Uni à l'encontre d'autres délégations, notamment la délégation canadienne, pour les presser de respecter d'ici 2024 cet engagement, il n'est pas impossible que le débat sur cette question se durcisse durant les prochaines années au sein de l'Alliance. La délégation des Etats-Unis s'est ainsi abstenue lors du vote sur la résolution concernant le partage des tâches. Fait nouveau, les dissonances et les tensions existantes au sein de l'OTAN ont été thématiques aussi bien à Varsovie qu'à Halifax. Certaines divergences d'opinions ont également été abordées en sessions plénières et certaines délégations ont ouvertement critiqué des alliés (à l'instar du processus d'acquisition de nouvel avion de combat au Canada ou de l'achat par la Turquie du système de défense anti-aérienne et anti-missiles russe S-400), tandis que d'autres, telles que le rôle de la Turquie sur la scène internationale, n'ont pas été évoquées. Par ailleurs, les différents débats ont renforcé l'impression d'un morcellement des intérêts au sein de l'alliance. De fait, si les pays du sud, tels que la France, l'Espagne, le Portugal l'Italie et la Grèce, sont surtout préoccupés par l'évolution de la menace dans la région MOAN, les pays du front est sont rivés sur les actions de la Russie, alors que d'autres, tels les Etats-Unis, le Canada, le Royaume-Uni, la Norvège ou l'Islande sont en partie focalisés sur la sécurité dans l'Atlantique et le Grand Nord. Il n'est pas exclu que cet état de fait contribue à renforcer les tensions au sein de l'alliance dans les prochains mois. Pour terminer, la question de la suite à donner à la politique de la porte ouverte pourrait elle aussi susciter des différends. En dépit des nombreux appels à accueillir de nouveaux membres, seule la Macédoine a réellement augmenté ses chances d'adhésion, suite au règlement de son différend avec la Grèce autour de la question du nom. Si tout se passe comme prévu, la Macédoine devrait devenir le 30^{ème} membre de l'OTAN en 2019. **Pour terminer et contrairement à ce qui avait été le cas en 2018, les questions relatives aux tentatives d'élargir et d'approfondir la coopération OTAN-UE ainsi qu'aux efforts en vue d'établir une armée européenne n'ont pas été abordées à Halifax**

Par rapport à l'année précédente, la question de la situation dans les **Balkans occidentaux** est revenue au premier plan. Les participants ont souligné l'importance de cette région pour la sécurité de l'Europe, constatant que, en dépit des progrès réalisés, la région continuait de faire face à des problèmes majeurs : insuffisance de l'Etat de droit, mauvaise gouvernance, progrès socio-économique limité, chômage élevé des jeunes, corruption, nationalisme, exacerbation parfois volontaire des tensions ethniques et questions de frontières non résolues. L'influence de la Russie et de la Turquie semble en outre s'être accrue. Une évolution positive de la démocratie dans les Balkans occidentaux n'est pas acquise et, selon les experts, il existe un risque réel de retour en arrière. De fait, le maintien de la présence militaire de l'OTAN et l'engagement politique des Occidentaux revêt une importance cruciale pour la stabilité régionale, en particulier compte tenu du risque élevé de déstabilisation et d'escalade rapide des tensions. Une nouvelle crise majeure dans les Balkans occidentaux aurait de graves répercussions sur la sécurité et la stabilité de l'Europe.



Quant à la **menace terroriste**, elle demeure élevée. Malgré la défaite militaire infligée à l'EI, la situation dans l'ensemble de la région reste très volatile. Les victoires remportées sur le terrain contre l'EI n'ont pas résolu les problèmes récurrents de la région MOAN tels que l'extrémisme, le sous-développement et les conflits sectaires et il existe un réel danger de voir l'EI et d'autres groupes militants extrémistes ré-émerger si l'on ne remédie pas aux causes profondes qui ont facilité leur développement. Le danger posé par Al-Qaïda n'a pas disparu lui non plus, l'organisation tirant parti des défaites militaires de l'EI. Selon toute probabilité, la lutte pour la tête du mouvement djihadiste devrait davantage se durcir. Par ailleurs, la menace du terrorisme endogène (*homegrown*), c'est-à-dire perpétré par des auteurs isolés ou de petits groupes qui se sont radicalisés sans se rendre dans des zones de conflit, reste d'actualité. Outre les propositions visant à renforcer la lutte contre le terrorisme, les participants ont consacré une bonne partie des discussions aux mesures s'attaquant aux causes du terrorisme et permettant de contrer la diffusion d'idéologies radicales.

Les comptes rendus sur l'**Afghanistan** demeurent largement négatifs. Malgré l'ampleur des ressources mobilisées, peu de résultats durables ont été atteints en **Afghanistan** depuis 2001 et la situation ne semble guère s'améliorer. Le pays continue d'être tributaire d'un soutien international et le sentiment qui prédomine est que la situation sécuritaire se détériore. L'espoir de défaire militairement les Talibans s'est fortement amenuisé et, sur le terrain, la situation est bloquée. Sur le plan politique, aucune avancée n'a pu être réalisée. Il apparaît que les Occidentaux devront discuter de la meilleure manière de soutenir le pays et de la façon d'intégrer les Talibans dans le processus. Les Occidentaux se trouvent confrontés à un dilemme de taille : celui de devoir rester présents en Afghanistan tout en étant dans l'incapacité de défaire militairement les Talibans. Dans ce contexte, il est difficile de justifier un maintien de la présence militaire alors qu'aucun progrès décisif n'a été atteint durant les dernières années. **Par ailleurs, la question de l'opportunité d'impliquer davantage la Chine a été débattue de manière controversée, les uns escomptant un apport bénéfique au développement de l'Afghanistan, les autres craignant de renforcer les velléités chinoises d'expansion économiques dans la région.**

7 Activités et orientation future

La Délégation AP-OTAN tire un bilan positif de sa participation aux deux sessions. Elle estime en effet que les travaux de l'AP-OTAN sont d'un grand intérêt pour notre Parlement. En matière de sécurité, l'AP-OTAN est en effet l'enceinte parlementaire la plus importante. Elle regroupe les parlementaires des commissions de la défense de tous les pays de la zone euro-atlantique et constitue ainsi la plateforme 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 actuellement par l'AP-OTAN – la crise entre l'OTAN et la Russie, la situation dans la région MOAN, la situation dans les Balkans occidentaux, le terrorisme international, l'élargissement de l'OTAN et les menaces cybernétiques, pour n'en citer que quelques-unes – peuvent affecter de près ou de loin 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. Pour ce qui est de l'évolution de l'OTAN en tant qu'organisation, la mise en œuvre des décisions prises aux sommets du Pays de Galles et de Varsovie, les divergences de vues croissantes entre alliés sur plusieurs questions, les relations avec la Russie, l'engagement dans les Balkans, les mesures visant à lutter contre le terrorisme, la situation de la région MOAN et la collaboration avec l'UE devraient rester les principaux sujets de préoccupation dans un avenir proche. Or, 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 deux sessions plénières. En fonction du calendrier, la délégation participera si possible également aux séminaires thématiques Rose-Roth consacrés à des thèmes d'un intérêt spécifique pour la Suisse et sa politique de sécurité.