



ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DE L'OTAN

20^e FORUM PARLEMENTAIRE TRANSATLANTIQUE (DEUXIÈME SESSION)

COMPTE-RENDU*

Réunion en ligne
Vendredi 26 mars 2021

066 FOR 21 F | Original : anglais | 23 avril 2021

Ce compte-rendu est présenté à titre informatif et ne reflète pas nécessairement le point de vue officiel de l'Assemblée. Il a été établi par Paul Cook, directeur de la commission de l'économie et de la sécurité (ESC).

1. La deuxième session du forum parlementaire transatlantique annuel s'est tenue en ligne le 26 mars 2021. En effet, la pandémie avait empêché l'Assemblée de se réunir à Washington en décembre 2020. Cette rencontre en ligne a permis aux membres de se pencher sur les objectifs prioritaires de la politique étrangère de l'administration Biden, en présence de hauts fonctionnaires de l'administration et d'éminents experts. La réunion s'est déroulée sous la règle de *Chatham House*, et le présent rapport se limitera à rapporter les introductions des différentes institutions.

I. ALLOCUTION D'OUVERTURE

2. Le président de l'AP-OTAN, le représentant du congrès américain **Gerald E. Connolly** (US), salue les membres et remercie la *National Defence University* (NDU) et le Conseil atlantique des États-Unis (ACUS) pour leur soutien indéfectible à cet événement annuel.

3. Le président rappelle que l'assaut du capitole (par des partisans de Donald Trump) le 6 janvier dernier a démontré une fois de plus que la démocratie reste vulnérable, aussi résiliente soit-elle. La publication récente de preuves attestant de l'ingérence de la Russie dans les élections de plusieurs pays illustre clairement le défi posé par les autocraties aux démocraties. Les Alliés s'efforcent de protéger et raviver la démocratie et l'Alliance – tant à l'échelon de ses membres qu'à l'échelon collectif – s'efforce de résister à toute tentative visant à saper les principes de gouvernance démocratique. En effet, les valeurs démocratiques partagées constituent l'un des éléments fondamentaux de la sécurité collective au sens où l'entend l'OTAN. Or, au sein de l'Alliance, il n'existe aucun organe directement consacré à la protection de ces valeurs. Pour cette raison précise, déclare le président, l'Alliance devrait établir un centre pour la résilience démocratique hébergé au siège de l'OTAN. Ce centre assurerait le suivi et l'identification de toutes menaces planant sur la démocratie, les droits humains ou l'État de droit des États membres. À la demande de ceux-ci, il pourrait également apporter son aide en matière de gouvernance. Le groupe d'experts indépendants nommé par le secrétaire général de l'OTAN pour le processus de réflexion OTAN 2030 a entériné cette initiative.

4. Le **major général William Seely III**, commandant du Collège d'état-major interarmées de la NDU, indique aux membres que l'institution examine un éventail de questions directement liées à l'Alliance. La NDU, explique-t-il, représente un investissement stratégique dans la sécurité collective grâce aux synergies qu'elle crée avec l'ensemble du gouvernement, et ce par le biais de ses programmes d'enseignement, de ses recherches et de ses capacités de mise en réseau. Elle contribue à former des experts en sécurité nationale capables de résoudre des problèmes stratégiques de plus en plus complexes.

5. L'environnement de sécurité nationale est de plus en plus façonné par l'évolution rapide des circonstances, par l'émergence de technologies perturbatrices et par un paysage politique variable. Des défis considérables s'étendent au-delà des frontières géographiques et touchent tous les domaines de la défense, que ce soit sur terre, en mer, dans les airs, dans l'espace ou dans le domaine cybernétique. À aucun autre moment de l'histoire, les dirigeants n'ont eu à naviguer dans un environnement aussi complexe et difficile. Autrefois, les gouvernements s'appuyaient sur des forces armées professionnelles mieux préparées et équipées que leurs adversaires. On estimait que cette supériorité technologique assurait un avantage sur l'adversaire, mais ce n'est plus le cas aujourd'hui. Bien que le partenariat international ait toujours joué un rôle crucial, aujourd'hui plus que jamais les États-Unis ont besoin de la solidité de leurs alliés et de leurs partenaires, pour que leurs dirigeants soient en mesure de devancer leurs adversaires.

6. Dans ses remarques suivantes, le conseiller américain à la politique étrangère et vice-président exécutif de l'ACUS, **Damon Wilson**, salue les membres et se félicite de la

collaboration en cours entre l'*Atlantic Council* et l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Il indique que la communauté transatlantique des nations vit un moment historique qui lui permettra de redevenir l'épine dorsale du monde libre et de contribuer à relever tout une série de défis générationnels.

Il ajoute que l'Europe et l'Amérique du Nord sont plus puissantes lorsqu'elles agissent de concert, et que le resserrement de ces liens constitue clairement l'objectif de l'ACUS.

II. NOUVEL AGENDA POUR LES RELATIONS TRANSATLANTIQUES ET L'OTAN

7. Depuis le début de son mandat, le président Joe Biden a indiqué que le leadership et l'engagement des États-Unis resteront le socle de la sécurité mondiale. Le président a la claire intention de consulter les Alliés et les partenaires afin de trouver des solutions aux défis communs. L'administration Biden est fermement décidée à reconstruire et à revitaliser les alliances des États-Unis, en particulier au sein de l'OTAN. En février 2021, lors de la conférence de Munich sur la sécurité, le président a souligné que l'engagement des États-Unis à l'égard de l'article 5 constitue un « serment inébranlable » envers les Alliés de l'OTAN.

8. Un partenariat transatlantique renouvelé nécessite un effort soutenu pour revitaliser l'OTAN tout en veillant à ce que l'organisation puisse gérer les défis structurels et la prolifération de menaces transnationales qui pèsent lourdement sur l'Amérique du nord et l'Europe. L'Alliance doit à présent s'adapter à un monde qui est devenu plus complexe qu'à aucun autre moment de l'histoire de l'organisation. Le processus OTAN 2030 intègre ces nouveaux défis stratégiques et établit un programme permettant à l'OTAN d'aborder la prochaine décennie avec confiance. Le président Biden et le secrétaire général Stoltenberg soulignent tous deux la nécessité d'un programme ambitieux et opportun qui permettra à l'OTAN de mieux se reconstruire.

A. PROCHAINES ÉTAPES ET PERSPECTIVES POUR L'OTAN

9. Il faudra impérativement réexaminer le concept stratégique de l'OTAN pour refléter fidèlement le contexte international de la menace, actuel et projeté. Les trois tâches fondamentales essentielles identifiées en 2010 (la défense collective, la gestion des crises et la coopération en matière de sécurité) restent de mise. Mais entretemps, le monde a fondamentalement changé. Un nouveau concept stratégique devrait tenir compte de la manière dont l'OTAN défend ses intérêts sécuritaires dans l'environnement actuel. Un concept stratégique révisé doit intégrer les défis systémiques durables posés par les deux pays rivaux, la Russie et la Chine, tout en couvrant une série d'autres menaces transnationales. Ce concept stratégique doit également souligner les rôles et les responsabilités de l'OTAN dans la lutte contre les menaces qui ne dépassent pas le seuil des opérations militaires, tout en soutenant le renforcement de la résilience des sociétés.

10. Les Alliés doivent s'assurer qu'ils disposent des capacités, du degré de préparation et des effectifs nécessaires pour mener à bien leurs missions principales. Les engagements pris en application de l'article 3 du Traité de Washington exigent que tous les Alliés « (...) agissant individuellement et conjointement, d'une manière continue et effective, par le développement de leurs propres moyens en se prêtant mutuellement assistance, maintiendront et accroîtront leur capacité individuelle et collective de résistance à une attaque armée » afin d'atteindre les objectifs de capacité de l'OTAN et de répondre aux besoins de constitution de forces pour les missions et opérations de l'organisation. Au cours de ces dernières années, l'Alliance a progressé dans l'élaboration de stratégies et de plans pour renforcer la défense collective. La crédibilité et l'efficacité dépendent de la capacité de chaque Allié à réaliser les investissements nécessaires en matière de capacités, de l'état de préparation et de génération de forces militaires.

11. Les gouvernements alliés doivent également veiller à privilégier la concertation et la cohésion politique sur toute question relative à la sécurité nationale et/ou collective et réaffirmer leur engagement à recourir à l'OTAN à cet effet. Cela serait susceptible d'élargir l'ordre du jour de l'organisation tout en faisant appel à l'Alliance plus systématiquement pour coordonner les réponses non-militaires aux menaces à la sécurité. L'OTAN doit demeurer une plateforme pour l'élaboration d'approches collectives vis-à-vis des défis critiques.

12. L'OTAN devrait promouvoir le dialogue politique et la coopération pratique avec divers partenaires pour renforcer la stabilité et la sécurité dans les régions ayant un impact direct sur la sécurité des Alliés. Les alliés des pays partenaires – tout particulièrement dans la région Asie-Pacifique – peuvent œuvrer pour défendre et façonner cet ordre international fondé sur des règles. L'Alliance devrait entretenir de nombreuses voies de dialogue avec des partenaires régionaux et, le cas échéant, instaurer des partenariats officiels avec d'autres pays d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. La mise en place d'activités de partenariat innovantes peut contribuer à favoriser la réalisation d'objectifs de sécurité communs. En résumé, l'OTAN devrait se positionner pour que ses partenariats évoluent d'une approche axée sur la demande à une approche axée sur les intérêts.

13. La coopération OTAN-UE doit être renforcée. Lorsque les démocraties qui composent l'OTAN et l'UE travaillent main dans la main, elles constituent une force remarquable au service d'un ordre international stable et ouvert. Fondamentalement, les deux organisations partagent la même vision de l'ordre international et des menaces qui pèsent sur celui-ci, et elles ne devraient pas tolérer que leurs rivalités institutionnelles sapent l'unité qui se dégage de cette vision commune. L'OTAN a son rôle à jouer sur un éventail de questions importantes concernant la défense collective de l'Alliance, notamment la protection des infrastructures critiques, la sécurité énergétique et la lutte contre les menaces cybernétiques et hybrides. Toutes ces questions servent les intérêts de l'UE et cet intérêt partagé devrait former le socle de la coopération. Le gouvernement américain salue les efforts de l'UE pour accroître sa capacité de défense et estime que la coopération structurée permanente (CSP) et la défense européenne peuvent participer au renforcement de la sécurité transatlantique. Les responsables américains estiment que ces efforts doivent être complémentaires et éviter de faire double emploi. Les initiatives de défense de l'UE devraient également impliquer la plus grande participation possible des Alliés ne faisant pas partie de l'UE. Josep Borrell, haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-président de la Commission européenne, a récemment réaffirmé ce propos dans une déclaration commune avec le secrétaire d'état américain, Antony Blinken.

14. Des efforts s'imposent pour garantir un renforcement de la résilience nationale. Les adversaires potentiels ont recours à tout un arsenal d'outils militaires, politiques, économiques ou autres pour remettre en cause les institutions, les économies, et les sociétés démocratiques. Les forces militaires de l'OTAN sont de plus en plus tributaires des services et infrastructures civils, notamment dans les domaines des transports, des télécommunications, des services informatiques, de l'approvisionnement en énergie et du domaine médical. Alors que ces tendances s'accroissent, l'OTAN doit adopter une approche plus globale, plus intégrée et mieux coordonnée pour relever ce défi. L'Alliance devrait adopter des objectifs nationaux de résilience plus clairs et plus mesurables pour garantir une norme minimale applicable à tous les Alliés. C'est également un domaine où une coopération accrue entre l'OTAN et l'UE serait souhaitable.

15. Les Alliés doivent également maintenir leur supériorité technologique. Les adversaires potentiels rivalisent de rapidité pour développer et déployer de nouvelles technologies ayant des répercussions stratégiques importantes, comme l'intelligence artificielle et l'informatique quantique.

Pour préserver la sécurité nationale, il faut pouvoir investir dans des universités et des industries de pointe et comprendre que relever les défis technologiques critiques doit rester à la fois une priorité pour les Alliés et l'une des nombreuses raisons de coopérer avec l'UE.

16. Enfin, les Alliés doivent veiller à ce que l'OTAN dispose de ressources suffisantes. La manière dont l'OTAN sera dirigée et dotée en personnel et en ressources aura une incidence directe sur sa capacité à soutenir les objectifs politiques. Actuellement, les budgets communs de l'OTAN ne sont pas suffisamment élevés pour répondre aux priorités fixées par les Alliés. L'OTAN a continuellement maintenu son budget civil à un niveau artificiellement bas, et les partenariats de l'organisation sont trop souvent tributaires de fonds d'affectation spéciale *ad hoc* ainsi que de contributions nationales volontaires. La cyberdéfense de l'OTAN pour ses réseaux internes est également terriblement inadéquate pour faire face aux défis technologiques actuels.

B. VALEURS DÉMOCRATIQUES

17. L'OTAN est une communauté de démocraties par nature et sa cohésion sur le plan politique n'est jamais plus forte que lorsque ses principes démocratiques sont menacés. Le président Biden a clairement indiqué l'importance qu'il accorde à ces valeurs, qu'il considère comme un fondement essentiel pour reconstruire les alliances américaines. Il prévoit d'organiser un sommet à ce sujet ultérieurement dans l'année. Aux États-Unis, une discussion inter-agence est en cours pour déterminer la meilleure manière d'ancrer les valeurs démocratiques dans le contexte de l'OTAN.

C. PROCESSUS DE DÉCISION DE L'OTAN

18. L'OTAN doit améliorer ses processus décisionnels. Il faudrait que certaines décisions soient prises à des niveaux inférieurs au sein de l'Alliance, plutôt que de tout faire remonter jusqu'au Conseil de l'atlantique nord. Le secrétaire général pourrait être habilité à prendre des décisions concernant les ressources et le personnel pour que l'organisation puisse mieux répondre aux nouveaux défis et aux nouvelles priorités. Le SACEUR bénéficierait également d'une plus grande autonomie décisionnelle.

III. APERÇU DES DÉFIS EN VUE POUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE L'ADMINISTRATION BIDEN

A. IRAN

19. À Washington, certains se disent inquiets que l'administration Biden n'ait pas agi plus rapidement pour réintégrer le plan d'action global commun (PAGC). Les États-Unis se sont retirés de cet accord à un moment où l'Iran se conformait essentiellement à ses dispositions, même si d'aucuns à Washington récusent cette idée. En tout état de cause, l'administration Biden va désormais prendre part à des pourparlers à Vienne en vue d'examiner les conditions d'un rétablissement des contraintes de cet accord. L'Europe attend de voir ce que fera la nouvelle administration Biden. Elle va elle aussi participer aux négociations de Vienne, et tentera de ranimer l'accord avant qu'il ne soit trop tard. Josep Borrell, le chef de la diplomatie européenne, a proposé que l'UE serve de médiatrice entre les États-Unis et l'Iran pour faciliter ce dialogue crucial.

20. Il existe en effet nombre d'obstacles de politique intérieure, tant aux États-Unis qu'en Iran. L'administration Biden dispose d'une majorité très serrée au Congrès et certains démocrates s'étaient initialement opposés au PAGC. Par conséquent, l'administration reste prudente. Jusqu'à un certain degré, les États-Unis pourraient faire preuve de compassion sur le plan humanitaire en aidant l'Iran à surmonter la pandémie de Covid-19. Des élections présidentielles auront lieu en Iran au cours de l'été 2021 et des rapports indiquent que le Guide suprême de la

Révolution islamique n'envisagerait pas un retour au PAGC avant la tenue du scrutin. Toutefois, de nombreux responsables iraniens reconnaissent qu'un allègement des sanctions est indispensable et les politiciens réformateurs feront pression pour que des avancées soient réalisées eu égard au PAGC.

21. L'Iran pourrait être enclin à jouer la carte de la Chine pour accroître son influence. Pékin représente désormais le principal partenaire commercial de l'Iran, même si les Iraniens ne sont pas traditionnellement tournés vers ce pays (au contraire, la diaspora reste fortement tournée vers l'Occident). Les Iraniens aspirent à une meilleure relation avec les pays occidentaux et les États-Unis et leurs alliés et partenaires européens devraient donc se servir de cette tendance comme d'un atout diplomatique. Les dirigeants de la troïka européenne sont bien placés pour prendre l'initiative sur ce front vu que leurs relations avec l'Iran ne se sont pas aussi envenimées que les relations américano-iraniennes.

B. LA CHINE ET LA RUSSIE

22. La Russie et la Chine sont les acteurs étatiques qui présentent le plus de défis pour l'Alliance. Bien que les gouvernements alliés doivent gérer ces deux fronts, les exigences stratégiques varient considérablement d'un pays à l'autre. La Russie est particulièrement agressive dans la région transatlantique et l'OTAN doit avoir les capacités de la dissuader de poursuivre son aventurisme. La Chine soulève des problèmes différents. Les pays de l'OTAN doivent se positionner de manière à assurer le contrôle de leurs infrastructures critiques, tout en renforçant leur aptitude à faire face aux cybermenaces provenant de la Chine. Les intervenants ont souligné que même si la coopération entre la Chine et la Russie fait l'objet de maintes discussions, il existe des limites naturelles à ce partenariat. Par exemple, la Chine réalise des investissements dans l'Arctique dans le domaine du pétrole, du gaz naturel, et d'autres ressources, et la Russie est prête à accepter ces afflux de capitaux. Pour autant, le Kremlin s'oppose fermement à la présence chinoise sur la route maritime du nord et ne reconnaît pas la Chine comme étant une autorité de gouvernance de l'Arctique. La Russie ne renoncera pas à sa position dans ces domaines au profit de la Chine. Les intervenants ont insisté sur le fait que l'OTAN doit envisager la possibilité d'une plus grande coopération entre la Russie et la Chine, mais qu'il existe des limites évidentes à celle-ci au vu des rivalités traditionnelles entre ces deux puissances sur un large éventail de questions. Le partenariat Russie-Chine n'est tout simplement pas aussi robuste que les deux parties se plaisent à le suggérer.

23. Il se peut que les pays occidentaux entrent dans une période de concurrence entre grandes puissances. Qui plus est, l'administration américaine aspire à des relations plus prévisibles – que l'on pourrait qualifier au mieux de « concurrence stratégique gérée » – avec la Chine et la Russie. Cette approche vise à faire reculer la Chine et la Russie tout en restant ouverte au dialogue sur des questions d'intérêt stratégique commun telles que le changement climatique, la maîtrise des armements et les questions de santé publique à l'échelle mondiale. L'administration Biden a également fait savoir qu'elle souhaitait travailler conjointement avec ses alliés pour convaincre la Chine et la Russie de renoncer à leurs ambitions révisionnistes et de respecter les principes qui sous-tendent l'ordre international fondé sur des règles. La mise en place d'une stratégie commune avec l'Europe occupera une place de choix dans l'agenda de M. Biden.

24. Depuis l'annexion illégale de la Crimée par la Russie en 2014, l'OTAN s'est surtout concentrée sur la dissuasion contre les agressions conventionnelles russes tout en renforçant son soutien à l'Ukraine et aux autres pays post-soviétiques menacés par Moscou. L'OTAN ne cherche pas de confrontation à long terme avec la Russie, mais privilégie une double approche combinant dissuasion et dialogue. Cela dit, cette approche a ses limites. Bien que l'OTAN ait réussi à

dissuader la Russie sur le plan militaire, la guerre politique menée par les Russes contre les pays occidentaux – notamment via des cyberattaques ou d'autres instruments hybrides – s'est intensifiée. L'OTAN reste en position statique/réactive alors que la Russie adopte une attitude toujours plus agressive. Le pays sabote activement les régimes de maîtrise des armements, se lance dans un aventurisme effréné au Moyen-Orient, et se livre à des manœuvres provocatrices dans l'espace aérien et maritime de l'OTAN. Potentiellement, la Russie a abaissé le seuil de tolérance nucléaire en déployant des armes hypersoniques tout en adoptant une stratégie d'escalade puis de désescalade. Le conseil OTAN-Russie ne s'est plus réuni depuis près de deux ans.

25. L'OTAN a bien une stratégie à l'égard de la Russie, mais il faut à présent qu'elle devienne plus dynamique et plus musclée. L'OTAN devrait activement chercher à dévier les intentions de Poutine et à le convaincre de renoncer à la confrontation. Lors de la conférence de Munich, le président Biden a abordé la possibilité de travailler avec les Alliés pour repousser l'agression russe tout en incitant le Kremlin à désamorcer les tensions. La Russie a une vision totalement contraire de la politique mondiale, et il faudra probablement du temps avant que M. Poutine ne change de cap, étant donné qu'il reste convaincu que la stratégie occidentale consiste à utiliser la démocratie pour promouvoir un changement de régime en Russie. Les pays occidentaux doivent faire preuve de patience et adopter une vision à long terme, tout en préservant leurs valeurs fondamentales. Par conséquent, ils doivent veiller à ne jamais donner l'impression de sacrifier les intérêts d'autres pays dans le cadre d'une stratégie visant à redéfinir les relations avec la Russie. Cette attitude ne ferait qu'enhardir M. Poutine. Parallèlement, les pays occidentaux doivent s'efforcer de sensibiliser la jeune génération russe.

26. Le duel contre la Chine aura un tout autre visage que celui mené contre l'Union soviétique durant la guerre froide. La Chine est une rivale économique, une adversaire géopolitique et une partenaire potentielle dans la gestion des questions internationales. Les pays occidentaux devront adopter une approche pluridimensionnelle impliquant des partenaires démocratiques du monde entier. Nombreux sont les partenaires de l'OTAN aux prises avec le défi chinois. Pékin se frotte désormais aux intérêts stratégiques, économiques et politiques européens, ce qui impose une réponse stratégique européenne plus cohérente et réfléchie.

27. Aux yeux de certains analystes américains, la Chine s'impose comme le principal adversaire géopolitique des États-Unis, et Washington devra incontestablement affecter des ressources supplémentaires à cet égard. Alors que les États-Unis se concentrent davantage sur l'Extrême-Orient, les Alliés européens devront endosser de plus grandes responsabilités en matière de sécurité et de défense en Europe et dans les environs. Bien que la Chine ne pose pas directement une menace militaire à l'Europe, sa présence armée progresse rapidement dans le voisinage et dans des régions critiques comme Djibouti et l'Arctique. La Chine est également en train de renforcer sa présence économique en Europe, notamment au moyen d'importants investissements dans des projets d'infrastructure.

28. L'OTAN ne prendra pas les devants face aux actions menées par la Chine aux quatre coins du monde et se doit de tisser des liens avec d'autres acteurs. Récemment, le premier ministre britannique a invité l'Australie, la Corée et l'Inde à prendre part à un sommet du G7. Une telle réunion des principales démocraties du monde – le « D10 *club of countries* » – pourrait aider à élaborer une approche collective pour faire face au défi chinois. L'OTAN pourrait ainsi faciliter le partage de renseignements confidentiels et contribuer à définir des normes techniques dans des secteurs tels que les télécommunications et la sécurité des infrastructures de transport. À terme, l'Alliance pourrait également apporter son soutien à des approches collectives face à la

désinformation, à la protection de l'Arctique et à l'initiative chinoise « La Ceinture et la Route », communément appelée « nouvelles routes de la soie ».

29. L'OTAN et l'UE devraient également œuvrer ensemble sur ces questions et contribuer à la structuration d'un cadre plus large, au sein duquel des démocraties de la région Asie-Pacifique partageant la même optique pourraient s'engager. Un jour, il serait sans doute opportun d'étudier la possibilité de créer un conseil de partenariat OTAN-Pacifique. Mais rien de ceci ne devrait exclure la nécessité de mener un dialogue avec Pékin. L'OTAN et la Chine organisent déjà des entretiens d'état-major qui pourraient, à terme, être rehaussés à un niveau supérieur.

www.nato-pa.int/fr