



Assemblée parlementaire de l'OTAN

**SOUS-COMMISSION SUR LA GOUVERNANCE
DEMOCRATIQUE (CDS DG) ET
SOUS-COMMISSION SUR LES RELATIONS
TRANSATLANTIQUES (PCTR)**

RAPPORT DE MISSION

**LONDRES ET YORK,
ROYAUME-UNI**

24 - 27 AVRIL 2017

I. INTRODUCTION

1. Une délégation de représentants des sous-commissions de l'Assemblée sur la gouvernance démocratique et les relations transatlantiques, co-présidée par Lord Jopling (Royaume-Uni) et Øyvind Halleraker (Norvège) et composée de 19 parlementaires de 12 pays de l'OTAN, s'est rendue à Londres et à York du 24 au 27 avril 2017. Le Royaume-Uni reste un pays ouvert sur le monde, favorable aux échanges commerciaux et déterminé à continuer à jouer un rôle majeur au service de la sécurité euro-atlantique. C'est en ces termes que le ministre des affaires étrangères, Sir **Alan Duncan**, a tenu à rassurer la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Des responsables gouvernementaux britanniques ont souligné la nécessité pour tous les Alliés d'atteindre l'objectif consistant à allouer 2 % de leur PIB à leur budget de défense et de consacrer au moins 20 % de ce budget à des investissements.
2. Le Royaume-Uni est vivement préoccupé par l'attitude provocatrice de la Russie envers les Alliés, dont l'utilisation de moyens cybernétiques à des fins hostiles, a appris la délégation lors de sa visite. Le pays contribue de façon substantielle à rassurer les Alliés est-européens, notamment en dirigeant la présence avancée renforcée en Estonie et en déployant des moyens militaires dans le corridor de Suwałki, à proximité de la frontière entre la Pologne et la Lituanie. Les intervenants du pays hôte ont également critiqué l'agression russe contre l'Ukraine et les actes d'intimidation de Moscou envers les pays partenaires de l'OTAN.
3. Durant sa visite de quatre jours à Londres et à York, la délégation a entendu plusieurs exposés portant, entre autres, sur le problème posé par Daech¹, l'instabilité au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (MOAN), la lutte contre le terrorisme, ou encore, les politiques britanniques en matière de protection civile et de secours d'urgence. Les exposés ont été présentés à Londres devant la Chambre des communes et au ministère des affaires étrangères. À York, la délégation a visité l'*Emergency Planning College* – principal centre de formation à la résilience organisationnelle du pays –, le quartier général de la 1^{re} Division des forces armées britanniques et l'Université de York, l'une des plus grandes universités en matière de recherche au Royaume-Uni.

II. LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ DU ROYAUME-UNI DANS LE CONTEXTE DU BREXIT

4. L'avenir de la politique étrangère et de sécurité du Royaume-Uni après son départ prochain de l'Union européenne était évidemment l'un des sujets les plus brûlants de la visite. Les responsables du pays hôte ont répété à multiples reprises que le Royaume-Uni continuera d'être un partenaire fiable et dynamique, déterminé à contribuer activement à la sécurité euro-atlantique. Sir Alan Duncan a ainsi souligné : « Nous quittons l'UE, mais nous ne quittons pas l'Europe » et « Le Royaume-Uni continuera de regarder vers l'extérieur et restera ouvert sur le monde ». À titre d'exemple, le ministre a indiqué que son pays contribue de façon substantielle à rassurer les Alliés est-européens, notamment en dirigeant la présence avancée renforcée de l'OTAN en Estonie et en déployant des moyens militaires dans le corridor de Suwałki, à proximité de la frontière entre la Pologne et la Lituanie.
5. Sir Alan Duncan a affirmé que son pays allait quitter l'UE et que le processus allait peut-être prendre deux ans, voire un peu plus. De nombreux détails doivent encore être réglés, y compris entre les différentes régions du Royaume-Uni. Les responsables britanniques se sont dit convaincus que l'Écosse ne ferait pas sécession.
6. Le ministre a également exprimé l'espoir que le Royaume-Uni et l'Europe des 27 continuent de partager les mêmes objectifs et de collaborer très étroitement. Dans ce contexte, **Neil Basu**, commissaire adjoint et coordinateur en chef des enquêtes terroristes au *Metropolitan Police Service*,

¹ Acronyme arabe utilisé pour désigner l'organisation terroriste État Islamique

a fait référence au mandat d'arrêt européen. Il a indiqué que le Royaume-Uni souhaitait poursuivre la coopération qui est en place, et en particulier continuer à échanger des informations. Le secrétaire d'État à la défense, Mike Penning, a noté que le Royaume-Uni se prononçait pour un renforcement de la coopération entre l'OTAN et l'Union européenne, mais non pour la création en parallèle de structures de défense européennes.

7. S'agissant de l'OTAN, sir Alan Duncan a rassuré la délégation sur le fait que la détermination du Royaume-Uni à remplir ses obligations à l'égard de l'Alliance était inébranlable. Il a explicité ses propos en précisant quelles sont les trois mots-clés prioritaires de son pays dans ce contexte : ressources, pertinence et Russie. Pour ce qui est des ressources, Sir Duncan et d'autres responsables du gouvernement britannique ont insisté sur la nécessité pour tous les Alliés d'atteindre l'objectif consistant à allouer 2 % de leur PIB à leur budget de défense et de consacrer au moins 20 % de ce budget à des investissements. Le Royaume-Uni respectera ces engagements, a souligné le ministre en encourageant les membres de la délégation à prôner l'augmentation des dépenses de défense au sein de leurs propres parlements nationaux. Dans le même esprit, Mike Penning a rappelé à la délégation que les soldats de l'OTAN doivent être le plus opérationnels possible. Il est donc important que les États membres de l'Alliance effectuent le maximum d'entraînements conjoints et parviennent à un niveau de compatibilité optimal entre leurs arsenaux militaires.

8. En ce qui concerne la relation bilatérale entre le Royaume-Uni et les États-Unis, **Nick Ritchie**, maître de conférences sur la sécurité internationale à l'Université de York, a indiqué qu'il est vital pour son pays d'entretenir un lien étroit avec les États-Unis. La conclusion d'un accord de libre-échange entre les deux pays est extrêmement importante, en particulier dans le contexte du Brexit. Toutefois, comme l'a fait observer un délégué, ce type d'accord risque d'être très difficile à conclure car Londres souhaite inclure les services financiers dans un partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, alors que les États-Unis ne le veulent pas. De manière plus générale, l'approche politique mise en œuvre par l'administration Trump pourrait poser problème, a laissé entendre M. Ritchie. Il a ainsi expliqué que l'administration Trump s'éloignait, voire se démarquait totalement, de la vision traditionnelle et « mondialiste » de la politique étrangère qui avait été adoptée par les précédentes administrations états-unienues. Le discours de l'administration actuelle en la matière est *a contrario* « antimondialiste », « chauviniste » et guidée par un « nationalisme économique », a indiqué le conférencier. Pour appuyer ses dires, il a rappelé aux délégués que le président Trump avait publiquement déclaré qu'il souhaitait « protéger les travailleurs américains contre les effets néfastes de la mondialisation, et plus particulièrement contre les « tricheurs » comme la Chine et contre les immigrés clandestins ».

9. Plus globalement, à en juger par ses déclarations publiques, le président Trump semble avoir une attitude plus ouverte aux échanges à l'égard des autres pays en général, et des Alliés en particulier. Dans ses discours publics tout au moins, il se montre moins préoccupé par les valeurs communes et n'a cessé de répéter que les alliés de l'Amérique devaient payer le prix du privilège d'être protégés par les États-Unis. À l'inverse, la première ministre britannique, Theresa May, emploie une rhétorique libérale et tournée vers l'international, même dans le contexte du Brexit. Par conséquent, bien que le thème de la « relation particulière » risque de refaire son apparition dans les discours à venir, M. Ritchie a dit s'attendre à des difficultés en ce qui concerne la relation bilatérale future entre le Royaume-Uni et les États-Unis. Le conférencier a conclu son exposé en indiquant qu'il est encore trop tôt pour avoir une vision claire et globale de ce que sera la politique étrangère du président Trump, et qu'une « tendance à la modération de la politique étrangère états-unienne » est possible au sein de la nouvelle administration.

10. Les exposés sur le Royaume-Uni et l'OTAN ont été complétés par une visite au quartier général de la 1^{re} Division des forces armées britanniques, qui dirige la force adaptable légère du pays. Les délégués ont été informés en détail du rôle de cette division et de ses déploiements à travers le monde. Ils ont également eu des entretiens avec des officiers du 2^e Régiment des transmissions, dont la mission est de fournir aux troupes un large aperçu de la situation tactique.

III. LE ROYAUME-UNI ET LA RUSSIE

11. Pour ce qui est de la Russie, les responsables du pays hôte ont déclaré que l'approche adoptée par les chefs d'État et de gouvernement des pays de l'OTAN lors du sommet de Varsovie en 2016 était la bonne, à savoir que l'Alliance doit renforcer sa frontière orientale tout en tentant de nouer un dialogue politique avec Moscou. Le dialogue avec la Russie pose toutefois problème car le pays ne se conduit pas comme un interlocuteur rationnel. Malgré le Brexit, le Royaume-Uni est déterminé à continuer d'appliquer la politique européenne des sanctions à l'égard de la Russie.

12. **Andrew Monaghan**, maître de recherche à *Chatham House* (ou *Royal Institute of International Affairs*), a expliqué que Moscou avait un programme clair, celui de moderniser le pays et d'en faire un acteur important sur la scène internationale au XXI^e siècle. La mobilisation à cet effet des ressources et des capacités nationales a commencé avant le conflit avec l'Ukraine, dès 2012 au moins. Comme l'a indiqué M. Monaghan, c'est un programme complet, qui concerne non seulement les institutions purement militaires, mais aussi les instances civiles. La modification de l'architecture sécuritaire de la Russie devrait s'achever d'ici à 2020. Cette volonté de transformation profonde n'est pas totalement comprise par l'Occident, a fait remarquer l'intervenant en soulignant que le système étatique de la Russie ne fonctionne pas très bien, ce qui freine la modernisation.

13. Un autre expert de *Chatham House*, **James Sherr**, a précisé que la Russie s'est toujours considérée comme un « empire terrestre » doté de sa propre civilisation. Cet empire n'a pas de frontières bien définies et ses politiques sont à la fois – et dans le même temps – offensives et défensives. La culture sécuritaire de ce pays s'appuie sur les concepts de contrôle de la périphérie ou de « l'étranger proche », des sphères d'influence, des États clients et des zones tampons. Tant que l'Occident empiètera sur ce que Moscou considère comme sa sphère d'influence (en intégrant l'Europe orientale au sein de la communauté euro-atlantique), la Russie fera ce qu'elle peut pour résister à l'Occident et lui poser des problèmes, a averti M. Sherr.

14. Les responsables et experts britanniques ont reconnu que la Russie utilisait à l'encontre de leur pays un certain nombre de techniques hybrides comme la propagande, les cyberattaques et le renseignement. Les institutions britanniques sont de plus en plus attentives à ces menaces. Sir Alan Duncan a affirmé que la cyberguerre devait être mieux intégrée dans la défense des Alliés, car les cyberattaques sont de plus en plus nombreuses. Le Royaume-Uni possède des services de renseignement de pointe et est donc bien armé dans ce domaine. En revanche, si les membres de l'OTAN n'investissent pas dans ce secteur, ils risquent de connaître des problèmes croissants en matière de sécurité.

15. **Ewan Lawson**, maître de recherche spécialisé dans l'influence militaire au *Royal United Services Institute* (RUSI), a indiqué que la Russie menait de vastes opérations de cyberespionnage, de sabotage et de subversion à l'encontre de l'Occident. Elle n'essaie même pas spécialement de dissimuler ses cyberactivités hostiles, ce qui est en soi un message à l'Occident. Outre l'utilisation de ressources publiques, la Russie fait appel à des hackers ou « hacktivistes » indépendants – ou les encourage à intervenir –, et assure ainsi au gouvernement une absence de responsabilité plausible. Les pays occidentaux devraient continuer à améliorer la cyber-résilience en s'aidant des progrès technologiques, a suggéré M. Lawson. L'intervenant a dit douter qu'une convention internationale sur le cyberspace soit utile et réalisable.

16. **Nina Caspersen**, professeure en sciences politiques à l'Université de York, a évoqué, dans le contexte des relations entre les États-Unis et la Russie, l'actualité récente des conflits gelés en Europe orientale. Elle a indiqué que le changement d'administration aux États-Unis n'entraînait pas de changement dans la politique américaine de non-reconnaissance des régions séparatistes. L'intervenante a précisé que les conflits gelés devenaient de plus en plus difficiles à résoudre car la jeune génération n'a aucun souvenir d'avoir vécu dans un État uni. Elle a également souligné que la plupart des régions séparatistes sont plus que de simples marionnettes de Moscou, et que la dynamique politique dans ces régions mérite que l'on y accorde plus d'attention.

IV. LE ROYAUME-UNI ET LA RÉGION DU MOYEN-ORIENT ET DE L'AFRIQUE DU NORD

17. Mike Penning a souligné qu'il était important de combattre Daech simultanément sur tous les fronts afin que, si l'organisation était mise en échec dans un pays, elle ne fasse pas son apparition dans un autre. Les responsables britanniques ont également insisté sur l'importance pour l'OTAN de continuer à aider l'Iraq à renforcer ses capacités de défense et à accroître ses compétences.

18. **Crispin Blunt**, membre du parlement et président de la commission des affaires étrangères, a attiré l'attention sur le fait que toutes les grandes puissances mondiales doivent faire pression sur leurs clients en Syrie pour mettre un terme au conflit et trouver une solution politique. L'intervenant a suggéré que la Turquie joue un rôle protecteur à l'égard de la culture et de l'identité kurdes. Il a eu par ailleurs des propos critiques concernant certains des choix effectués par l'Occident dans la région MOAN, notamment l'intervention en Libye et le soutien aux dictateurs de la région. M. Blunt a appelé instamment la communauté euro-atlantique à faire preuve de cohérence et à soutenir la démocratie dans la région, à promouvoir le dialogue avec l'ensemble des acteurs politiques, à s'attaquer en premier lieu à la pauvreté et au manque de perspectives – qui sont les raisons profondes du conflit et de l'extrémisme – et à éviter les raccourcis (par exemple en soutenant les hommes forts du régime comme le chef de l'armée nationale libyenne, le maréchal Khalifa Haftar, ou en qualifiant d'organisations terroristes les mouvements du type des Frères musulmans).

V. LA STRATÉGIE DE LUTTE ANTITERRORISTE DU ROYAUME-UNI

19. Neil Basu a fait remarquer que la menace terroriste djihadiste s'était considérablement accrue ces dernières années dans les pays du *Five Eyes*. La plupart des attaques ne sont pas très élaborées, mais elles sont de plus en plus nombreuses. M. Basu a laissé entendre que les réseaux sociaux étaient un instrument puissant qui permettait la mobilisation et la radicalisation des apprentis terroristes.

20. La stratégie de lutte antiterroriste britannique – baptisée *Contest* – se compose de quatre grands volets : *Pursue* (activités d'identification, enquêtes et mise en échec d'actes terroristes), *Protect* (renforcement de la protection des personnalités et des lieux publics), *Prepare* (atténuation des impacts d'un attentat) et *Prevent* (prévention de la radicalisation et efforts de déradicalisation). Le dernier volet ne se limite pas à un travail de police mais est un programme d'action plus complet faisant intervenir un certain nombre d'acteurs locaux et d'institutions civiles. Selon le commissaire adjoint Basu, le dispositif britannique de lutte antiterroriste peut sembler complexe mais il est très efficace, entre autres parce que le Royaume-Uni est une île, parce qu'il applique une politique de contrôle des armes et parce que ses services chargés de l'application de la loi sont respectés et soutenus par les populations locales. L'intervenant a toutefois averti que la menace terroriste était appelée à durer pendant encore quelques années, notamment à cause du problème du retour des combattants des zones de conflit.

21. M. Basu a par ailleurs précisé que les organismes de lutte antiterroriste britanniques disposaient de pouvoirs importants pour repérer les activités terroristes potentielles (notamment en passant au peigne fin des millions de données informatiques), mais que ces pouvoirs sont utilisés de façon responsable et en respectant comme il se doit la vie privée et les droits humains. Le système de contrôle démocratique est solide et inclut un ensemble de garde-fous ainsi qu'une veille parlementaire assurée par une commission spécialement créée à cet effet.

VI. QUESTIONS DIVERSES

22. Dans le Yorkshire, la délégation a visité l'*Emergency Planning College* (EPC), un établissement unique fournissant de l'aide aux organisations publiques et privées dans le domaine de la gestion de crise et de la planification d'urgence. Les experts de l'EPC proposent un large éventail de formations, de cours interactifs, de séminaires et d'ateliers à des clients du secteur public et privé dans l'ensemble du Royaume-Uni et d'autres pays, contribuant ainsi à la résilience mondiale contre les catastrophes naturelles, les accidents majeurs et les attaques malveillantes. L'EPC est l'exemple d'un partenariat public-privé efficace : bien que placé sous l'autorité du *Civil Contingencies Secretariat* du Bureau du Cabinet, l'établissement est géré par Serco, une entreprise privée.

23. Selon le général-major **Michael Charlton-Weedy**, directeur du service *Resilience Training, Doctrine and Standards* au *Civil Contingencies Secretariat* du Bureau du Cabinet, le modèle britannique de la planification et de l'intervention d'urgence est un succès, et ce pour les raisons suivantes : 1) il suit une procédure ascendante ; 2) il s'appuie sur un dispositif unique pour tous les types d'urgences ; 3) les tâches de commandement et de contrôle ont lieu au plus bas niveau possible ; 4) la coordination a lieu au plus haut niveau possible ; et 5) l'intervention d'urgence met à contribution plusieurs organismes et est assurée conjointement à tous les niveaux, l'un des organismes assurant clairement la direction ou la responsabilité des opérations. Le mécanisme britannique de gestion des risques suscite lui aussi une grande admiration, a ajouté le général-major.

24. La situation dans l'Arctique, et plus particulièrement la multiplication des activités de la Russie dans la région, fut également l'un des thèmes abordés lors de la visite. **James Rogers**, chargé de cours adjoint en sciences politiques internationales à l'Université de York, a indiqué qu'il n'existe pas un seul Arctique, mais plusieurs, car l'épaisseur des glaces varie d'une région à l'autre. Si la zone située autour du Canada et du Groenland continuera sans doute d'être recouverte d'une épaisse couche de glace, celle se trouvant au nord de la Russie connaîtra des périodes de quasi-dégel. Cette zone sera donc accessible pour l'exploration des ressources, et l'ouverture de la route de la mer du Nord devrait réduire considérablement les itinéraires de transport entre l'Asie et l'Europe, entraînant ainsi la création d'un « nouveau canal de Suez », a expliqué M. Rogers. Pour un pays en difficulté économique comme la Russie, cette situation représente des perspectives importantes pour la prospérité future du pays. La Russie est donc en train de moderniser ses infrastructures existantes dans la région arctique et d'en construire de nouvelles. Elle installe à cette fin des bases de haute-technologie, comme par exemple « Trèfle arctique » sur la terre François-Joseph, qui lui permet de protéger à la fois ses frontières et son espace aérien, et d'utiliser sa flotte du Nord. Cette base est l'une des 13 au moins que la Russie envisage de mettre en service après 2030, a indiqué l'intervenant. Afin d'améliorer sa capacité de contrôle de la situation dans le secteur russe de l'Arctique, Moscou investit dans les drones et a annoncé en 2014 la création d'une division de drones qui opérera à partir de quatre à six bases, ont appris les délégués. Si le changement climatique entraîne une augmentation de l'activité dans l'Arctique, les besoins en termes de recherche et sauvetage, d'approvisionnement et de maintenance, mais aussi de sécurité, augmentent également. La Russie craint en outre que l'Arctique ne devienne une zone d'opération pour les terroristes, et a donc créé récemment dans le nord un centre de lutte antiterroriste. Le pays prévoit par ailleurs de développer sa flotte de brise-glaces, qui est déjà la plus vaste au monde. Globalement, ces investissements mettent en évidence l'importance qu'accorde Moscou à la région arctique après avoir pendant de nombreuses années négligé les infrastructures existantes. S'ils ont effectivement lieu, ces investissements fourniront à la Russie l'infrastructure nécessaire pour garantir et sécuriser le passage et le commerce entre l'Europe et l'Asie, a assuré M. Rogers. Toutefois, comme en a averti l'intervenant, rien ne dit que la Russie aura les moyens de financer ses projets dans l'Arctique.

25. Le Royaume-Uni suit de près l'évolution de la situation dans l'Arctique, en particulier dans le domaine de la sécurité, ont appris les délégués. Bien qu'il ne possède pas de littoral dans l'Arctique, le pays y détient quelques capacités et aimerait continuer à y effectuer des entraînements, a déclaré Mike Penning, membre du parlement et secrétaire d'État à la défense.

26. **Marcus Schulzke**, conférencier à l'Université de York, a abordé la question des implications stratégiques de la communication et des réseaux sociaux sur la résolution et la gestion des conflits. Comme il l'a expliqué, les opérations de communication traditionnellement tournées vers l'extérieur ont été étudiées en tant que modèle de propagande descendant. Or, face aux nouveaux défis stratégiques et aux nouvelles technologies de communication (en particulier les réseaux sociaux), la communication stratégique évolue. L'abandon des moyens de communication de masse au profit des réseaux sociaux signifie la baisse des coûts initiaux de production des contenus, une plus grande interaction des utilisateurs et l'émergence de nouvelles élites qui recueillent des informations mais déclinent toute responsabilité quant à leur contenu. Par voie de conséquence, les sources des messages deviennent de moins en moins sûres, ce qui donne lieu au phénomène des fausses informations. Les conséquences en termes de sécurité sont notamment que les élites perdent une partie de leur pouvoir d'encadrement et que les faits relevant des questions de sécurité prennent un caractère incertain. La mise en garde de M. Schulzke est que la confusion empêche d'apporter une réponse efficace et crée un climat de vulnérabilité.

27. Pour finir, M. Schulzke a insisté sur la nécessité d'introduire des normes sur les contenus dans les réseaux sociaux et d'éduquer le public sur la différence de qualité entre les informations fournies par les moyens de communication de masse et celles transmises par ces médias. Il a également indiqué que les services de sécurité devaient adapter leurs stratégies de communication aux nouvelles réalités.
