



16.xxx

Message relatif à la prolongation de la participation suisse à la Kosovo Force multinationale (KFOR)

du 23 novembre 2016

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral concernant la prolongation de la participation suisse à la Kosovo Force multinationale (KFOR), en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

23 novembre 2016

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Johann N. Schneider-Ammann
Le chancelier de la Confédération,
Walter Thurnherr

Condensé

Approuvé par l'Assemblée fédérale pour la période allant jusqu'au 31 décembre 2017, l'engagement de la Swisscoy au sein de la Kosovo Force multinationale (KFOR) doit être prolongé jusqu'au 31 décembre 2020. Le contingent maximal doit être ramené, dès avril 2018, de 235 à 190 militaires. En octobre 2019, le Conseil fédéral diminuera encore l'effectif, qui s'établira à 165 militaires. Il doit également être en mesure de renforcer le contingent à court terme si des adaptations de la KFOR ou une menace accrue le nécessitent.

Contexte

Près de deux décennies après le début de l'intervention militaire de la KFOR et presque dix ans après la déclaration d'indépendance du Kosovo, ce pays a encore besoin de soutien en vue de l'instauration de l'État de droit et de l'accomplissement des tâches étatiques. Sur le plan économique, le Kosovo demeure fortement dépendant de l'aide étrangère et des sommes considérables versées par la diaspora, en particulier depuis la Suisse et l'Allemagne.

Depuis les dernières élections parlementaires en juin 2014, le paysage politique y est profondément divisé. Les camps s'opposent à tel point que rares sont les problématiques pour lesquelles des solutions politiques ont pu être trouvées. Dans le sillage de cette polarisation politique, les relations entre la population albanaise du Kosovo et la population serbe du Kosovo, après une phase de détente au cours des années 2013 et 2014, se sont à nouveau détériorées.

Malgré quelques progrès accomplis dans la mise en place de structures de sécurité étatiques au Kosovo, celui-ci doit encore faire face à des défis majeurs dans ce domaine. Cela vaut tant pour la police que pour les forces armées. Dans les deux cas, ce sont des déficits en matière d'intégration des minorités et de loyauté des minorités envers les autorités élues qui entravent le développement. La tâche de la KFOR, qui consiste à garantir un environnement sûr, ne peut pour l'heure pas être assumée par d'autres acteurs, que ce soit d'autres organisations internationales ou des intervenants locaux. Une présence militaire internationale restera donc nécessaire dans un proche avenir, même si les tâches à assumer ne seront pas exclusivement de nature militaire.

Depuis 1999, la KFOR a périodiquement adapté ses effectifs et l'orientation de sa mission en fonction des besoins. En 1999, plus de 50 000 militaires étaient engagés, contre un peu plus de 4650 actuellement. La KFOR envisage une nouvelle réduction ces prochaines années (d'ici 2020) pour atteindre un effectif d'environ 2600 militaires.

Depuis le début de l'engagement, la Swisscoy n'a cessé d'adapter son profil de prestations et, par conséquent, la composition des contingents. Les changements apportés répondaient toujours aux besoins de la KFOR tout en tenant compte des points forts de l'Armée suisse. Actuellement, la Swisscoy assume des tâches de liaison et d'observation, de transport de personnes et de marchandises au sol, ou encore relevant du génie et de la logistique, de la police militaire, du transport

aérien, de la prise en charge médicale, de la conduite de cellules du service de renseignement et de l'élimination des munitions non explosées.

Teneur du projet

On peut considérer que la KFOR connaîtra encore des transformations d'ici à 2020 et que son effectif continuera à diminuer. Les forces de l'infanterie seront vraisemblablement encore réduites, tandis que la recherche d'informations et de renseignements sera étendue. En se fondant sur les bases actuelles pour la planification de la KFOR, le Conseil fédéral estime que la recherche d'informations et de renseignements ainsi que le transport aérien demeureront des tâches essentielles lors de la prochaine étape. La KFOR a d'ailleurs demandé la constitution d'une équipe de liaison et de surveillance suisse supplémentaire. Nul ne conteste non plus l'utilité du détachement de transport aérien. La KFOR juge importants la présence à titre permanent de deux hélicoptères Cougar, ainsi que le renforcement temporaire par un appareil supplémentaire. En ce qui concerne les tâches dans les domaines du génie et du transport, il faut partir du principe que des besoins importants pourraient se manifester dans un proche avenir suite à la fermeture de certains sites et à la densification d'autres sites.

Au vu des différentes possibilités d'évolution de la KFOR et pour garantir une certaine flexibilité, le développement de la Swisscoy sur le plan des prestations et de la taille du contingent doit se faire en deux étapes. La première étape débutera avec la rotation du contingent au printemps 2018 et doit déboucher sur une première réduction de l'effectif, qui passera de 235 militaires à 190. Dans cette nouvelle configuration, la Swisscoy devra assumer des tâches similaires à celles d'aujourd'hui. Les prestations logistiques et les moyens lourds dans le domaine du transport et du génie pourront déjà être réduits lors de cette étape. À l'automne 2019 aura lieu le passage à la seconde étape, au cours de laquelle les prestations du génie et de la logistique seront réduites au minimum et les moyens lourds dans les domaines du transport et du génie à nouveau fortement revus à la baisse. Les domaines de la recherche d'informations et de renseignements ainsi que du transport aérien resteront inchangés. Cette transition entraînera une nouvelle diminution de la taille du contingent, qui passera de 190 à 165 militaires.

Dans la perspective de la fermeture prochaine du camp de Prizren sous commandement allemand, il est probable que les éléments de la Swisscoy qui y sont pour l'heure stationnés devront être déplacés. En fonction de la solution retenue, il se pourrait qu'il faille construire un nouveau site, auquel cas les propres ressources du contingent ne suffiraient pas. C'est pourquoi il convient de maintenir la disposition selon laquelle le Conseil fédéral peut renforcer le contingent en engageant jusqu'à 50 spécialistes de logistique supplémentaires pour une durée de huit mois au maximum. Si la menace devait soudainement s'accroître pour la Swisscoy, le Conseil fédéral doit aussi pouvoir renforcer le contingent tant que la menace perdure. Le Conseil fédéral doit être habilité à engager jusqu'à 20 militaires supplémentaires pour une durée maximale de quatre mois. Il est possible que, pendant la durée du mandat, un tel renforcement de l'effectif pour une durée de quatre mois au maximum soit nécessaire plus d'une fois.

La Suisse entretient des relations étroites avec le Kosovo. Le fait que près de 10 % de tous les Kosovars résident en Suisse y est pour beaucoup. On a pu constater par le passé qu'en cas de troubles dans la région, la pression migratoire du Kosovo vers la Suisse augmentait. Il est donc dans l'intérêt de la Suisse que le Kosovo soit stable. C'est pourquoi d'autres États européens attendent de la Suisse qu'elle fasse preuve de solidarité et qu'elle apporte sa contribution. La constance dont la Swisscoy a fait preuve au niveau de la qualité de ses prestations, mais aussi sa configuration et sa ligne de conduite lui ont valu le profond respect de la KFOR et des autres États engagés militairement.

Le mandat national de la Swisscoy doit être prolongé de trois ans, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2020. Le Conseil fédéral peut toutefois à tout moment décider de mettre fin prématurément à l'engagement.

Les charges prévues pour le contingent de la Swisscoy fort de 190 militaires au cours de la première étape s'élèveront à quelque 37,5 millions de francs par an, tandis que, pour le contingent de 165 militaires lors de la seconde étape, elles se monteront à environ 33,2 millions de francs. Ces charges sont déjà inscrites au budget 2017 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances 2018-2020 de la Défense. D'éventuelles augmentations temporaires de l'effectif sont couvertes pour un montant d'environ 10 millions de francs dans le budget de la Défense.

Le 31 décembre de chaque année, le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports remet un rapport intermédiaire sur l'engagement de la Swisscoy aux Commissions de politique extérieure et aux Commissions de la politique de sécurité des deux Conseils.

Message

1 Situation dans les Balkans occidentaux et au Kosovo

1.1 Contexte

Depuis octobre 1999, l'Armée suisse participe à la *Kosovo Force* (KFOR) en fournissant un contingent (*Swiss Company*, Swisscoy). La KFOR a été instaurée sur la base de la résolution 1244 des Nations Unies du 10 juin 1999¹. La décision quant à la participation militaire de la Suisse a été prise par le Conseil fédéral le 23 juin 1999. Par l'arrêté fédéral du 12 décembre 2001², l'Assemblée fédérale a approuvé la participation de la Suisse à la KFOR, puis sa prolongation jusqu'à fin 2017 dans le cadre d'autres arrêtés fédéraux³. La Swisscoy se compose actuellement d'un maximum de 235 militaires volontaires armés pour assurer leur propre sécurité et pour mener à bien leur mission. De plus, le Conseil fédéral peut autoriser une augmentation temporaire de l'effectif de 60 personnes pour une durée maximale de quatre mois.

Avec l'amélioration et la stabilisation de la situation en matière de sécurité au cours des quinze dernières années, l'effectif des troupes de la KFOR a pu être réduit. Actuellement, 31 États mettent encore à la disposition de la KFOR environ 4650 personnes au total. Le processus de diminution n'est pas encore achevé. D'ici à 2020, l'OTAN entend ramener l'effectif de la KFOR à 2600 personnes.

Conformément à la résolution 1244, la mission de la KFOR consiste à garantir un environnement sûr. Jusqu'à nouvel avis, aucun autre acteur n'est à même de reprendre intégralement cette mission, dont la responsabilité revient en premier lieu à l'État kosovar, lequel n'est cependant pas encore en mesure d'assumer une telle responsabilité. A l'heure actuelle, le Kosovo ne dispose pas encore de sa propre armée, mais d'une troupe de protection civile faiblement armée. La mise en place d'une armée est controversée et son financement ne semble pas encore assuré. La mission européenne de promotion de l'État de droit au Kosovo (*European Rule of Law Mission*, EULEX) n'a ni le matériel en suffisance ni les capacités nécessaires en termes de personnel pour faire respecter le droit et garantir la sécurité. Elle a donc rapidement besoin du soutien de la KFOR lors d'interventions. C'est pourquoi une présence militaire internationale restera nécessaire dans un proche avenir, même si les tâches qu'elle assume ne sont pas de nature exclusivement militaire. Un transfert du mandat militaire à l'Union européenne (UE) n'est pas envisagé pour le moment.

¹ Le texte de la résolution 1244 des Nations Unies peut être consulté à l'adresse Internet suivante: www.un.org > Paix et sécurité internationales > Conseil de sécurité > Résolutions > 1999

² FF 2001 6203

³ Jusqu'en 2001, l'engagement de la Swisscoy se déroulait sans armes, et la compétence quant à la décision définitive pour un engagement de ce type relevait du Conseil fédéral. Suite à une révision de la loi sur l'armée en 2001, le contingent peut être armé, mais la compétence de décision pour un tel engagement incombe depuis lors au Parlement.

1.2 Intégration régionale

Le Kosovo se situe dans une région qui comprend plusieurs États instables avec des revendications territoriales parfois non résolues. La situation en Bosnie-Herzégovine se dégrade et la Macédoine connaît périodiquement des flambées de violence dont les répercussions dépassent les frontières du pays. En Serbie, les partis jouent régulièrement la carte du nationalisme, et même au Kosovo, une partie du pays a des velléités sécessionnistes.

L'intégration dans l'UE est un objectif commun de tous les États de la région; elle est perçue comme un facteur de rapprochement. Tandis que quelques États de l'ex-Yougoslavie ont déjà atteint cet objectif, les États entourant le Kosovo en sont plus éloignés.

L'évolution des États des Balkans occidentaux demeure donc une gageure. La région se caractérise par une faible prédominance de l'État de droit, par une corruption largement répandue et un haut niveau de chômage, en particulier chez les jeunes. Le fait que la population se reconnaît de moins en moins dans les institutions étatiques et les élites ainsi que l'exode continu reflètent cette absence de perspectives.

La situation attise également des tensions interethniques dans les États de la région. Le mouvement migratoire de 2014 et 2015 a montré que la situation en matière de sécurité qui prévaut dans la région dépasse les frontières nationales et concerne l'Europe tout entière. À cela est venu récemment s'ajouter le fait que la région compte un nombre comparativement élevé de voyageurs du djihad. Cela s'explique notamment par le nombre disproportionnellement élevé de jeunes sans travail et désœuvrés, l'absence de perspective de stabilité politique, et le fait que les personnes les mieux formées quittent la région. Les voyageurs du djihad de retour au pays posent des problèmes supplémentaires aux États de la région.

La communauté internationale est présente aux Balkans occidentaux dans le cadre de deux missions militaires capables d'intervenir à tout moment (EUFOR ALTHEA en Bosnie et KFOR au Kosovo). En raison de l'instabilité dans la région et des tensions qui peuvent rapidement dégénérer, il est nécessaire de pouvoir renforcer la présence internationale rapidement, sans devoir renégocier les mandats. L'importance de la KFOR dépasse le cadre du Kosovo, car elle contribue à stabiliser l'ensemble de la région.

1.3 Situation politique au Kosovo

En 1999, le Kosovo a été *de facto* détaché de la Serbie. En 2008, le Kosovo a décrété unilatéralement son indépendance. Celle-ci demeure aujourd'hui controversée, même si, entre-temps, 111 États ont reconnu le Kosovo. La Serbie n'a jamais abandonné ses revendications territoriales concernant le Kosovo, et cinq pays de l'UE refusent de reconnaître le nouvel État (la Grèce, l'Espagne, la Roumanie, la Slovaquie et Chypre). La retenue dont ils font preuve est liée au fait que ces États sont eux-mêmes confrontés à des tendances sécessionnistes, et craignent que le Kosovo puisse constituer un précédent pouvant déboucher sur d'autres sécessions.

La Suisse a été un des premiers États à reconnaître l'indépendance du Kosovo. Pour la Suisse, le Kosovo est un État souverain.

Le pays ne se développe que lentement. Sur le plan économique, le Kosovo est en stagnation depuis trois ans. Si une croissance économique d'environ 3,8 % a été enregistrée en 2015, elle ne suffit pas à engendrer la création d'un nombre suffisant d'emplois pour la population, principalement jeune, en forte progression. Le chômage reste à un niveau très élevé. Chez les 15 à 24 ans en particulier, environ 60 % ne travaillent pas. La cause principale du climat économique morose qui perdure est le manque d'investissements dans l'économie du pays, qui s'explique notamment par le fait que le Kosovo n'offre pas la sécurité juridique qui permettrait d'envisager une hausse des investissements. S'y ajoutent l'État de droit faiblement développé, la corruption largement répandue et le système de formation précaire qui règnent au Kosovo. De plus, le Kosovo ne génère que très peu de recettes fiscales: environ 60 % de toutes les recettes de l'État proviennent des droits de douane à l'importation. Le Kosovo demeure par conséquent fortement tributaire sur le plan financier de l'aide venue de l'étranger ainsi que des sommes considérables versées par la diaspora, en particulier depuis la Suisse et l'Allemagne.

Au vu de la situation sociale et économique et des espoirs non comblés nés de la déclaration d'indépendance, il apparaît qu'une grande partie de la population kosovare est désillusionnée et déçue. Le manque de perspectives a conduit à un exode soutenu entre décembre 2014 et février 2015. On estime qu'entre 30 000 et 50 000 ressortissants kosovars ont alors quitté le pays via la Serbie et la Hongrie. La pression migratoire demeure élevée, même si depuis, la vague d'exode a été sensiblement réduite en raison du durcissement de la politique d'asile de l'Allemagne vis-à-vis des Balkans occidentaux et de l'intensification des contrôles douaniers.

Les dernières élections parlementaires ont eu lieu en juin 2014. Depuis, le paysage politique est profondément divisé. Les camps s'opposent à tel point que des solutions politiques n'ont pu être trouvées que sur de rares problématiques. En avril 2016, Hashim Thaçi a été élu président. L'élection et l'investiture de Thaçi se sont déroulées dans un climat d'extrême tension. En raison des blocages et querelles incessants entre partis politiques, les progrès enregistrés au Kosovo au cours des 24 derniers mois sont restés modestes.

Depuis un certain temps déjà, le dialogue entre Belgrade et Pristina se déroule sous l'égide de l'UE. Ce dialogue est dans l'intérêt des deux parties, parce qu'il ouvre la perspective d'une intégration dans l'UE. Seul réel moteur de progrès, il est un levier qui incite les deux capitales à entreprendre des réformes. Ce dialogue a débouché sur la signature de plusieurs accords, dont la valeur politique est difficile à évaluer et qui n'ont pas encore été pleinement mis en œuvre. Cela tient au fait que le dialogue est soumis à la dynamique des positions liées à la politique intérieure. L'UE cherche à prescrire la direction du dialogue, y compris en faisant pression sur les partenaires.

Un des accords prévoit la création d'une association de communes regroupant les communes habitées majoritairement par des Serbes au nord du Kosovo. Or, cet accord en particulier a été un thème mobilisateur pour l'opposition, qui demande la résiliation de cet accord aussi bien que d'une convention conclue avec le Monténégro sur l'actualisation du tracé de frontière controversé. Depuis octobre 2015,

l'opposition bloque les activités parlementaires ordinaires. À plusieurs reprises, elle a par ailleurs allumé des cartouches de gaz lacrymogène à l'intérieur du Parlement. De plus, lors de manifestations violentes, plusieurs personnes ont été blessées et de nombreux manifestants arrêtés.

Dans le sillage de cette polarisation politique, les relations entre la population albanaise du Kosovo et la population serbe du Kosovo, après une phase de détente au cours des années 2013 et 2014, se sont à nouveau détériorées. Certes, ces dernières années, aucun incident majeur ne s'est produit, mais les intimidations, telles que des graffitis sur des objets de culte de minorités, sont encore largement répandues. Dans le nord du pays, où vit une population à majorité serbe, la situation demeure également instable. Les tensions interethniques s'expliquent notamment par la situation économique précaire.

Malgré quelques progrès accomplis dans la mise en place de ses propres structures de sécurité, le Kosovo doit encore face à des défis majeurs dans ce domaine. Cela vaut tant pour la police que pour les forces armées. Dans les deux cas, ce sont des déficits en matière d'intégration des minorités et de loyauté des minorités envers les autorités élues qui entravent leur développement.

Le Kosovo a mis en place un corps de police qui veille à un niveau élevé de sécurité au quotidien. La petite criminalité n'y est pas plus importante que dans d'autres pays européens et la police du Kosovo (*Kosovo Police*, KP) peut y faire face. La KP dispose d'une formation suffisante pour assurer le maintien de l'ordre, mais ses effectifs sont insuffisants pour intervenir simultanément en plusieurs endroits pendant des périodes prolongées. De même, la surveillance des régions frontalières et des points de franchissement de frontières ne peut être assurée qu'en partie avec les moyens actuels. Le recours à la KP peut être problématique lorsque des minorités ou les échelons politiques les plus élevés sont impliqués. La KP cherche à intégrer les minorités, mais butte contre le problème du manque d'acceptation au sein de ces populations. Le moindre incident impliquant des minorités suscite des tensions entre la majorité et la minorité. La police ainsi que les organes de surveillance des frontières et les organes douaniers ont accompli d'importants progrès en termes de professionnalisme, contrairement à la justice et à la politique, où les dysfonctionnements et la corruption restent monnaie courante. Dans la lutte contre la corruption et le crime organisé, la KP a besoin du soutien d'organisations internationales, en premier lieu d'EULEX.

En 2014, le gouvernement du Kosovo a présenté un projet de transformation de la Force de sécurité du Kosovo (*Kosovo Security Force*, KSF) en une armée, la Force armée du Kosovo (*Kosovo Armed Forces*, KAF). Il prévoit, d'ici à 2019, de développer à partir de la KSF des forces armées comptant un effectif de 5000 militaires et 3000 réservistes. Le mandat de la KSF se limite actuellement à des tâches de protection de la population. La transformation en une armée régulière n'avance que lentement, est controversée sur le plan international, mais bénéficie néanmoins du soutien de partenaires importants, notamment des États-Unis, de la Turquie et de l'Albanie. Le principal obstacle sur le plan de la politique intérieure est le niveau d'acceptation de la KSF au sein de la population serbe, même si officiellement 9 % des postes de la KSF sont occupés par des Serbes. Au nord du Kosovo, on craint que le sud puisse, à l'aide d'une armée, contraindre le nord à une intégration. La liberté

d'action de la KSF est donc restreinte, une intervention dans le nord du pays pouvant déclencher des réactions violentes.

En reconnaissant le Kosovo en tant qu'État indépendant, la Suisse lui reconnaît également le droit à disposer d'une armée. Au vu du contexte général et des défis qui se présentent, la Suisse considère toutefois que la mise en place d'une armée qui lui serait propre n'est pas une priorité. Tant que les relations avec les voisins, notamment, ne sont pas réglées, le Conseil fédéral considère que l'instauration par le Kosovo de forces armées qui lui seraient propres n'est pas impérativement nécessaire.

1.4 Situation en matière de sécurité

La petite délinquance au Kosovo est similaire à celle que l'on trouve dans d'autres pays européens. Dès que des minorités sont impliquées dans des activités criminelles, on ne peut déterminer avec précision si le motif est purement criminel ou si l'arrière-plan minoritaire joue un rôle. Ces dernières années, on n'a recensé que peu d'actes violents dont le motif déclaré était d'ordre religieux ou ethnique.

Le crime organisé est très répandu. Étroitement lié à des structures familiales, il s'est désormais immiscé dans la politique et le système juridique et explique en partie la stagnation du pays: en effet, il sape la sécurité juridique, laquelle est un préalable pour tout investissement.

Au Kosovo, le potentiel d'escalade de la situation est considérable. Le discours politique a pris un ton plus hostile et contribue à pérenniser les stéréotypes existants sur l'ennemi ou à en créer de nouveaux. Un autre potentiel notable est celui des personnes déçues et frustrées, qui peuvent se porter volontaires pour des actions violentes. La capacité de mobilisation de la population est importante. C'est pourquoi des accès de violence peuvent survenir sans prévenir, à tout moment.

Le nord du Kosovo, avec sa population majoritairement serbe, demeure une région à part pour ce qui est de la sécurité. Sur le plan formel, il n'existe plus de structures parallèles financées par Belgrade, grâce à l'accord entre le Kosovo et la Serbie signé en 2011. Jusqu'en 2016, les 480 membres du corps de protection civile et les quelque 300 militaires de la police serbe au nord du Kosovo ont été transférés dans les institutions dirigées par Pristina. Mais, dans les faits, ces structures parallèles subsistent et l'influence des autorités kosovares dans le nord reste faible. Les décisions continuent à être prises localement et avec le consentement du gouvernement serbe. Les tensions intercommunales restent également d'actualité, en particulier dans les quartiers de la commune de Mitrovica Nord où sont rassemblées plusieurs ethnies.

La menace qui pèse sur les représentants de la communauté internationale au Kosovo est moindre, sauf pour la mission EULEX, en raison de son mandat ingrat. En effet, EULEX mène des procédures à l'encontre de hauts représentants de la justice et de la police, ce qui suscite des remous chaque fois que des enquêtes visent des dignitaires locaux. À l'opposé, la KFOR est perçue par toutes les parties comme étant apolitique et toutes ont intérêt, pour différentes raisons, à ce qu'elle maintienne

sa présence. Le nord voit en elle une protection contre Pristina, tandis que le sud la considère comme une protection contre la Serbie.

La menace terroriste au Kosovo n'est pas plus élevée que dans d'autres pays européens. Rien ne laisse penser que cela soit en train de changer. Il va de soi que des attaques perpétrées par des auteurs isolés sont possibles à tout moment et ne sont guère prévisibles.

Récemment, le problème des voyageurs du djihad a gagné en visibilité. Au moins 250 Kosovars se sont rendus en Syrie ou en Irak depuis le début de la guerre civile en Syrie pour rejoindre les rangs de différents groupes. On sait que 70 d'entre eux se trouvent encore à l'étranger et que 120 sont de retour. Depuis mi-2015, le nombre de voyageurs du djihad est en recul, et ce pour plusieurs raisons: le groupe «État islamique» (EI) a subi de sérieux revers face à la coalition tant en Irak qu'en Syrie. L'attrait de la solde remise aux combattants au sein de l'EI a diminué puisqu'elle a été divisée par deux. De plus, l'EI a sensiblement renforcé ses contrôles internes, rendant un départ potentiel beaucoup plus compliqué. Des récits d'expériences négatifs de combattants de retour dans leurs pays respectifs ont également contribué à réduire le nombre de combattants en provenance du Kosovo. Parallèlement, le gouvernement kosovar a renforcé ses organes de lutte contre l'extrémisme religieux. S'en sont suivies la fermeture d'ONG extrémistes et les premières condamnations par des tribunaux de combattants sur le retour.

1.5 La communauté internationale au Kosovo

Les acteurs internationaux continuent à jouer un rôle important au Kosovo. Des violences peuvent éclater spontanément et dégénérer. Etant donné que des troubles de grande ampleur au Kosovo affecteraient instantanément l'ensemble de la région, la communauté internationale a tout intérêt à atténuer de tels risques en maintenant une présence au Kosovo. Par la pression qu'elle exerce sur les décideurs, elle contribue à une détente dans les relations entre les parties. Ainsi, sous la pression de l'UE, le Parlement kosovar a approuvé en juillet 2015 la création du tribunal pénal international chargé de juger les crimes de guerre.

La Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK), instituée par la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU de 1999 et qui a joué au départ un rôle central, se poursuit. Elle dispose toutefois d'un effectif très réduit et son mandat est désormais restreint. Sa tâche principale consiste à coordonner la présence internationale au Kosovo.

L'instauration de l'État de droit et de la sécurité juridique incombe à EULEX, mission qui depuis fin 2008 a repris des tâches assumées jusqu'alors par la MINUK dans la mise en place de la justice, de la police, ainsi que dans le domaine des douanes et de la protection des frontières. Jusqu'à mi-2016, EULEX était présente dans tout le Kosovo. Depuis juillet 2016, elle se concentre sur le conseil et la surveillance des plus hauts organes à Pristina. De plus, EULEX remplit un mandat exécutif dans la poursuite des graves atteintes aux droits de l'homme et des crimes de guerre, ainsi que dans la lutte contre le crime organisé et la corruption. Elle dispose d'une composante d'intervention de la taille d'une compagnie d'infanterie.

En théorie, EULEX doit, avec cette composante d'intervention, faire office d'autorité de sécurité de deuxième instance (après la police kosovare). En raison de ses faibles effectifs, elle ne peut toutefois assumer cette fonction que de manière très restreinte et a régulièrement besoin de l'appui de la KFOR lors d'interventions. EULEX assume donc un mandat quelque peu ingrat à double égard: d'une part, elle mène un processus qui vise de hauts représentants de la justice et du monde politique, ce qui la rend impopulaire et l'expose fréquemment à des critiques. D'autre part, elle ne possède pas d'effectifs suffisants pour effectuer des interventions en tant que deuxième instance sur le plan de la sécurité.

Depuis 2009, la Suisse a mis à la disposition d'EULEX 28 experts civils dans les domaines de la migration, de la poursuite des crimes de guerre et de la lutte contre le crime organisé, de la protection des témoins et des droits de l'homme. Une personne est actuellement engagée.

La mission de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) au Kosovo opère elle aussi sur la base de la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU. La mission de l'OSCE concentre actuellement ses activités dans le pays sur les droits des minorités ethniques, la liberté des médias, l'égalité des sexes, la participation citoyenne, la bonne gouvernance, la formation du personnel judiciaire et policier, ainsi que le soutien aux élections.

2 Le rôle de la KFOR

2.1 Le mandat de la KFOR

Le mandat sur l'engagement de la KFOR, qui découle de la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU, a été expressément approuvé par le gouvernement kosovar après la déclaration d'indépendance de 2008. D'après la résolution, la KFOR a trois missions à remplir:

- La mise en place et le maintien d'un environnement sûr et stable (y compris la garantie d'une liberté de mouvement sans restriction);
- La mise en œuvre et la surveillance de l'accord prévoyant le retrait des forces serbes du Kosovo et le désarmement de l'Armée de libération du Kosovo;
- Le soutien à la mission civile d'administration intérimaire de l'ONU au Kosovo (MINUK) ainsi qu'à d'autres partenaires civils internationaux.

La KFOR collabore étroitement avec la MINUK et EULEX.

2.2 Accomplissement de la mission à l'heure actuelle

La taille des troupes, les tâches et l'orientation de la KFOR sont réexaminées tous les six mois par les instances militaires de l'OTAN sur la base d'analyses globales de la situation. Lors de ce qu'on appelle des «*Force Generation Conferences*» (conférences de génération de forces), qui se tiennent également deux fois par an,

l'OTAN fait part de ses besoins et les différents États contributeurs de la KFOR indiquent quelles tâches et fonctions ils peuvent assumer sur place.

Au début de la mission, la KFOR comptait environ 50 000 soldats au Kosovo. Au fil des ans, elle a pu réduire ses effectifs à mesure que la situation en matière de sécurité s'améliorait. A l'heure actuelle, environ 4650 membres en uniforme de la KFOR sont engagés. Avec la réduction des troupes, le besoin en informations dans le secteur d'engagement a toutefois augmenté. C'est pourquoi la KFOR a modifié son orientation sur le plan opérationnel, laquelle passe de la présence par l'infanterie à la recherche d'informations et de renseignements.

À l'origine, la KFOR était omniprésente et intervenait en permanence lors de patrouilles et aux points de contrôle. Elle opérait à partir d'un grand nombre de sites dans tout le pays. Aujourd'hui, la KFOR a tissé un réseau d'équipes de liaison et de surveillance (*Liaison and Monitoring Teams, LMT*) au Kosovo. Chaque équipe est composée de huit militaires, qui vivent au milieu de la population dans une maison qui sert de point de départ à leurs activités. Les équipes font office d'organe d'information pour le commandant de la KFOR. Elles permettent en même temps à la KFOR d'assurer ainsi une présence militaire sur l'ensemble du territoire.

La KFOR dispose également de formations de reconnaissance, qui recherchent des renseignements de manière secrète pour le commandant de la KFOR. Parmi les moyens d'intervention dont dispose le commandant de la KFOR figurent des compagnies d'infanterie et des détachements de grenadiers de la police militaire. Outre les tâches liées aux interventions, l'infanterie se charge de la protection de la frontière au nord du pays. Les éléments de réserve de la KFOR disponibles rapidement sont stationnés en dehors du Kosovo depuis 2011 (ce qui a permis de réduire l'effectif de la KFOR), mais ils s'entraînent périodiquement au Kosovo. Enfin, la KFOR inclut des unités de soutien (logistique), qui permettent aux autres éléments de fournir leurs prestations.

Il est vraisemblable que ces deux tendances, à savoir la réduction de la présence en général et le développement des LMT, se poursuivront au cours des mois et années à venir. La diminution des effectifs concerne principalement le quartier général de la KFOR et les éléments d'intervention et entraînera une réduction du nombre de sites.

Parallèlement à la KFOR, l'OTAN a commencé en 2008 à soutenir la création par le Kosovo de ses propres forces de sécurité. Le gouvernement kosovar veut mettre en place sa propre armée. L'Armée suisse ne participe pas à ces efforts.

2.3 Evaluation de la KFOR

La KFOR demeure le seul acteur international reconnu et apprécié par toutes les parties; elle jouit d'une très grande crédibilité. Elle bénéficie aussi du fait que les différentes parties ont intérêt à ce qu'elle soit présente, pour différentes raisons, même s'il n'existe plus de véritable menace militaire au Kosovo depuis un certain temps. La KFOR a la réputation d'être apolitique et couvre l'ensemble du territoire avec les LMT, sans pour autant donner l'impression de militariser le pays. Elle a la capacité de s'imposer en cas de détérioration de la situation, et peut se rendre rapi-

dement sur place. Cette présence militaire internationale au Kosovo a un effet dissuasif sur les auteurs d'actes de violence et rassure les minorités ethniques, qui continuent à se sentir menacées dans l'ensemble du pays.

C'est pourquoi la KFOR demeure nécessaire en tant que garante militaire d'un environnement sûr pour le développement du Kosovo. Elle assume également des tâches qui devraient en réalité incomber à des instances civiles, à savoir EULEX ou les autorités kosovares. Or, EULEX ne peut pas assumer toutes les tâches en raison de la faiblesse de ses effectifs, et la mise en place de la police et d'une armée qui serait propre au Kosovo n'est pas suffisamment avancée pour que ces dernières puissent s'en charger.

2.4 Possibilités de développement

Le concept d'engagement de la KFOR restera le même au cours des années à venir. Elle continuera de se focaliser sur la recherche d'informations et de renseignements tout en se concentrant sur l'acquisition ouverte d'informations via les LMT. La KFOR a fait de bonnes expériences dans ce domaine, car la population et les autorités sur place ont accepté cet instrument et l'utilisent. Un autre facteur tout aussi important pour l'accomplissement de sa mission est la capacité à déplacer rapidement des forces d'intervention. Le transport aérien par hélicoptères joue dès lors un rôle déterminant. En ce qui concerne les forces d'engagement, un transfert de priorité à lieu de l'infanterie vers les forces de la police militaire spécialement formées dont dispose notamment l'Italie avec les «carabinieri».

De façon générale, on peut considérer que la KFOR continuera à être transformée jusqu'en 2020 et que son effectif sera réduit pour s'établir à environ 2600 personnes. La composante de l'infanterie devrait être encore revue à la baisse, tandis que la recherche d'informations et de renseignements va gagner en importance. Au vu de cette évolution, l'Allemagne et l'Autriche ont fait savoir qu'elles entendaient réduire sensiblement leurs contributions dans le domaine de l'infanterie à partir de l'été 2017. La réduction des effectifs de la KFOR se traduira par la fermeture ou la densification de certains sites. Par exemple, l'Allemagne a annoncé qu'elle fermerait son camp de Prizren à la fin 2017.

La fermeture de sites conduira à moyen terme à la réduction des besoins en logistique. Pour ce qui est de savoir quand ces changements vont se produire, cela dépend de l'évolution de la situation sur place et des décisions que prendront concrètement les États contributeurs. Au vu des concertations menées avec le quartier général de l'OTAN et la KFOR, il faut partir du principe que les besoins en logistique resteront à peu près les mêmes jusqu'en 2018, mais se réduiront par la suite. La raison en est principalement le recul de la consommation de carburants et de produits de consommation courante. Certaines prestations devront toutefois être fournies indépendamment de l'effectif de la KFOR. C'est par exemple le cas des tâches en lien avec l'infrastructure dans des zones sensibles, voire classifiées, ou la maintenance des véhicules spéciaux et des armes.

L'idée de transférer la responsabilité de l'engagement de la KFOR à l'UE a été évoquée à plusieurs reprises. Une démarche de ce type, analogue à celle par laquelle

la Force multinationale de stabilisation de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine (EUFOR ALTHEA) a repris le mandat de stabilisation de la mission de l'OTAN (force de stabilisation, SFOR) en 2004, est tout à fait concevable. Reste à déterminer si elle est réalisable dans la situation qui prévaut au Kosovo. On trouve au sein de la KFOR des partenaires clés, notamment les États-Unis et la Turquie, qui soutiennent cette démarche. Néanmoins, le transfert du mandat militaire n'est pas d'actualité pour le moment.

S'il devait en être autrement à l'avenir, le Conseil fédéral est d'avis qu'un engagement militaire de la Suisse au Kosovo sous la conduite de l'UE serait également concevable. La Suisse participe également à la mission de stabilisation EUFOR ALTHEA sous l'égide de l'UE. Une condition préalable à la participation à une mission EUFOR au Kosovo serait toutefois un mandat du Conseil de sécurité des Nations Unies.

3 Tâches de la Swisscoy

3.1 Situation actuelle

La plus grande et la plus importante partie de la Swisscoy fournit des prestations dans divers domaines: recherche d'informations et de renseignements, transport aérien et au sol, et génie. Actuellement, la Swisscoy assure quatre LMT pour la recherche d'informations et de renseignements ainsi que le commandement des forces correspondantes de la KFOR au nord (détachement régional interarmées Nord ou *Joint Regional Detachment North*, JRD-N). Avec un hélicoptère disponible en permanence (ce qui nécessite deux hélicoptères disponibles sur place), l'Armée suisse transporte des charges et des personnes. A titre temporaire, il est possible, à la demande du commandant de la KFOR, de mettre à la disposition de la KFOR un hélicoptère suisse supplémentaire. Avec le détachement de logistique, la Swisscoy transporte des marchandises et des personnes au sol et soutient la KFOR par des moyens du génie, afin de garantir la liberté de mouvement dans le secteur d'engagement.

Par ailleurs, l'Armée suisse met à la disposition de la KFOR différents petits détachements et officiers d'état-major. Parmi les détachements figure une équipe de spécialistes de l'élimination de munitions non explosées, une cellule du service de renseignements, une équipe médicale composée de personnel de la KFOR et un groupe de policiers militaires qui assument des tâches pour l'ensemble de la KFOR. La Swisscoy dispose d'officiers d'état-major dans le détachement régional interarmées Sud (*Joint Regional Detachment South*, JRD-S), dans le quartier général de la KFOR et dans le bataillon international d'information, de surveillance et de reconnaissance de la KFOR.

Pour pouvoir remplir ces tâches, la Swisscoy a besoin d'un élément de service pour le contingent national. L'élément de service, de manière analogue à une compagnie d'état-major ou de service d'un corps de troupe, crée les conditions requises pour le bon fonctionnement de tous les éléments de la Swisscoy sur place. En font partie la conduite, l'élément suisse du renseignement, le ravitaillement en provenance de

Suisse, l'administration et l'entretien des infrastructures utilisées exclusivement par les membres du contingent.

La direction du contingent, les officiers d'état-major suisses au quartier général de la KFOR, la police militaire, l'équipe des spécialistes de l'élimination des munitions non explosées, la cellule du service de renseignements suisse, ainsi que des parties de la transmission et de l'équipe médicale (*Medical Team*) se trouvent au quartier général de la KFOR à Pristina. La compagnie de support, la section de transport, la section du génie, ainsi que des parties de la transmission et des parties de l'équipe médicale sont stationnées dans le camp de Prizren. Le détachement de transport aérien opère à partir de l'aéroport de Pristina. Le JRD-N et l'élément de reconnaissance remplissent leurs missions depuis le camp Novo Selo situé au sud de Mitrovica. De plus, la Swisscoy gère un bâtiment LMT à Malishevo, Prizren et Mitrovica, et à Zubin Potok, uniquement un bureau.

3.2 Tâches futures de la Swisscoy

À l'avenir, la Swisscoy assumera en premier lieu des tâches correspondant aux priorités de la KFOR. Il faut partir du principe que la recherche d'informations et de renseignements, ainsi que le transport aérien, demeureront essentiels. La KFOR a d'ailleurs demandé que la Suisse mette à disposition une équipe LMT supplémentaire. Nul ne conteste non plus l'utilité du détachement de transport aérien. De l'avis de la KFOR, la composante permanente aussi bien que la possibilité d'un renforcement temporaire au moyen d'un appareil supplémentaire sont importantes. La demande en prestations du génie et de transport devrait se maintenir aussi longtemps qu'il y aura des fermetures ou des regroupements de sites.

3.3 Etendue des prestations, taille du contingent et stationnement

Dans le contexte des différentes possibilités de développement de la KFOR et pour assurer à la Suisse une capacité d'action, la Swisscoy doit pouvoir évoluer en deux étapes sur le plan des prestations et de la taille du contingent.

La *première étape* commence avec la rotation de contingent du printemps 2018 et doit conduire à une première réduction de l'effectif, qui passera de 235 militaires actuellement à 190, ce qui représente une diminution d'environ 20 %. Dans cette configuration, la Swisscoy devra assumer des tâches similaires à celles d'aujourd'hui. L'Armée suisse prendra part dans la même mesure à la recherche d'informations et de renseignements et maintiendra l'élément de transport aérien actuel. En revanche, les prestations logistiques et les moyens lourds pour le transport et le génie pourront être réduits dès la première étape.

La *deuxième étape* débutera avec la rotation de contingent à l'automne 2019. Lors de cette étape, les prestations du génie et de la logistique seront réduites au minimum, et les moyens lourds dans les domaines du génie et des transports seront à nouveau sensiblement réduits. Les domaines de la recherche d'informations et de

renseignements et du transport aérien resteront inchangés. Cette transition conduira à une nouvelle diminution de la taille du contingent, de 190 à 165 militaires.

Diminuer encore davantage la taille du contingent serait difficile, car l'élément de service ne peut pas être réduit à volonté. Certaines tâches incombent à l'élément de service indépendamment du nombre de sites occupés par le contingent, des tâches sur place et du type de matériel propre au contingent. Ainsi, l'Armée suisse doit par exemple exploiter un atelier pour son propre parc de véhicules, car les mécaniciens des autres États qui engagent des troupes ne disposent que du savoir-faire pour leurs propres véhicules. Le transport de matériel et de personnel vers le secteur d'engagement, puis pour le retour à la maison, est une tâche permanente qui bénéficie uniquement au contingent national.

La réduction du contingent entraînera des adaptations dans l'infrastructure. Ainsi, une partie des véhicules spéciaux nécessaires pour les tâches du domaine du génie et de la logistique pourra alors être ramenée en Suisse. Cela permettra de réduire les coûts sur place pour l'entretien et la maintenance du parc de véhicules et dans la gestion des consommables.

Les besoins en formation du contingent de la Swisscoy demeureront élevés, y compris en cas de réduction des effectifs et de focalisation accrue des activités, car la partie des tâches de la Swisscoy qui est maintenue implique une instruction intensive. Même si la formation des militaires suisses, qui viennent d'une armée de milice, se prête bien aux tâches des LMT, ces militaires ont besoin d'une instruction supplémentaire en fonction du type d'engagement. En revanche, la différence entre le savoir-faire civil et les connaissances requises pour l'engagement dans les domaines de la logistique et du génie est moins marquée.

Le gros de la Swisscoy est stationné dans le camp de Prizren, géré par la Bundeswehr allemande. La Swisscoy est également basée dans l'hôpital de campagne mis en place dans le camp par l'Allemagne. Comme l'Allemagne met à la disposition de la mission de l'ONU au Mali une compagnie d'éclaireurs depuis 2016, elle réduit sa contribution à la KFOR et a annoncé que le camp de Prizren fermerait ses portes à la fin 2018. Ce site intéressant pour la Swisscoy d'un point de vue opérationnel et financier sera alors supprimé. À l'heure actuelle, aucune déclaration fiable ne peut être faite quant au nouveau site de stationnement. L'Armée suisse examine en permanence les solutions possibles en concertation avec la KFOR et d'autres États contributeurs. Dans tous les cas, la KFOR continuera à exploiter un hôpital de campagne. Il est cependant trop tôt pour dire si celui-ci sera repris d'un autre contingent ou si cette prestation de service sera achetée. Le soutien sanitaire des troupes pour les membres de la compagnie (médecin des troupes) continue à être assuré par un médecin de la Swisscoy. La collaboration avec l'Allemagne et l'Autriche se poursuivra au-delà de cette échéance, quoique sous une forme et avec une portée différentes.

3.4 Possibilités d'augmentation temporaire

Par l'arrêté fédéral du 4 juin 2014⁴, les Chambres fédérales ont autorisé le Conseil fédéral à renforcer à court terme, pour une durée maximale de quatre mois, l'effectif de la Swisscoy en engageant 60 personnes de plus au maximum, pour assurer des tâches de maintenance et pour renforcer la sécurité en cas de menace accrue.

Ces trois dernières années, un tel renforcement n'a pas été nécessaire. Tous les événements en rapport avec la sécurité ont pu être gérés sur place avec les moyens de la KFOR et les travaux de maintenance ont pu être réalisés par les contingents réguliers de la Swisscoy.

Après la fermeture du camp de Prizren, les éléments de la Swisscoy qui y sont actuellement stationnés devront être déplacés vers de nouveaux sites. En fonction de la solution retenue, un nouveau site devra être construit. Les ressources propres au contingent ne suffiront alors pas. C'est pourquoi il convient de créer la possibilité pour le Conseil fédéral de renforcer le contingent en engageant 50 spécialistes de logistique au maximum pour une durée maximale de huit mois.

Dans le cas – possible mais peu probable pour l'heure –, où la menace pour la Swisscoy augmenterait soudainement, le Conseil fédéral doit pouvoir, comme c'est le cas jusqu'à présent, engager jusqu'à 20 militaires de plus pour une durée maximale de quatre mois. Ce seraient en premier lieu des militaires du détachement de reconnaissance de l'armée 10 qui seraient déployés.

3.5 Durée de l'engagement et éventuelle conclusion anticipée

Dans sa résolution 1244, le Conseil de sécurité de l'ONU a décidé que l'engagement de la KFOR serait prolongé *«tant que le Conseil de sécurité n'en aura pas décidé autrement»*. Selon les estimations actuelles, la présence de la KFOR demeurera indispensable pendant quelques années encore.

Le mandat national de la Swisscoy doit par conséquent être prolongé de trois ans, soit jusqu'au 31 décembre 2020. Le Conseil fédéral peut décider à tout moment de mettre fin à l'engagement de manière anticipée. Si le cas se présente, il en informe les Commissions de politique extérieure et les Commissions de la politique de sécurité des deux Conseils, conformément à l'art. 152, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement⁵.

⁴ FF 2014 5261 s.

⁵ RS 171.10

3.6 Intérêt d'une poursuite de l'engagement du point de vue de la politique extérieure et de la politique de sécurité

La Suisse entretient des rapports étroits avec le Kosovo. Le fait que près de 10 % de tous les Kosovars résident en Suisse y est pour beaucoup. On a pu constater par le passé qu'en cas de troubles dans la région, la pression migratoire du Kosovo vers la Suisse augmentait. Il est donc dans l'intérêt de la Suisse que le Kosovo soit stable. C'est pourquoi d'autres États européens attendent de la Suisse qu'elle fasse preuve de solidarité et qu'elle apporte sa contribution. La constance dont la Swisscoy a fait preuve au niveau de la qualité de ses prestations, mais aussi sa configuration et sa ligne de conduite lui ont valu le profond respect de la KFOR et des autres États engagés militairement.

3.7 Avantages retirés par l'armée

L'Armée suisse tire, depuis 1999, un certain nombre d'enseignements utiles et de conclusions de l'engagement de la Swisscoy au Kosovo. Les changements dans l'orientation de la KFOR et, partant, dans celle de la Swisscoy, ont permis de mettre en avant des aptitudes et des besoins variés et conduit l'armée à mener une réflexion de fond sur le sujet.

Au cours de l'engagement, l'armée a pu vérifier ses propres procédures. Les processus de ravitaillement et d'évacuation sur de grandes distances ont notamment pu être examinés dans l'optique de la capacité d'engagement. L'armée a également été confrontée à de nouveaux procédés dans le domaine de la collaboration entre organes civils et militaires dans le cadre de l'instruction des LMT.

De plus, l'Armée suisse a pu vérifier pendant l'engagement l'application sur une longue durée de processus d'état-major dans un engagement qui se déroule 24 heures sur 24. Les enseignements tirés ont pu être intégrés directement dans les règlements correspondants. Grâce aux expériences acquises au Kosovo, l'armée a pu intégrer également des procédures liées aux différentes armes dans les bases de sa doctrine.

L'utilité individuelle pour les cadres tient à l'expérience directe de la responsabilité de la conduite lors d'un engagement réel. Il s'agit en effet d'assumer une responsabilité de conduite 24 heures sur 24 pendant six mois et de faire régner la discipline, le tout dans un environnement qui ne peut être reproduit, exercé ou simulé dans aucun autre contexte militaire. Le bénéfice tiré de ces enseignements chez les cadres professionnels est particulièrement important.

Enfin, l'engagement permet de recueillir des expériences sur une période prolongée notamment quant aux aptitudes, aux performances ou aux besoins de maintenance du matériel utilisé, ce qui est profitable pour toute l'armée.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Conséquences financières

4.1.1.1 Conséquences financières de la présence permanente

En raison des différentes possibilités de développement de la Swisscoy, les coûts peuvent varier pendant la durée du mandat. Les coûts annuels des étapes décrites au chap. 3.3 sont représentés ci-dessous.

En 2015, l'engagement de la Swisscoy a coûté 44,2 millions de francs; des coûts identiques sont attendus pour les années 2016 et 2017. Par la suite, les coûts diminueront. Néanmoins, la diminution ne sera pas proportionnelle à la réduction du contingent, et ce pour les raisons suivantes:

- Les besoins en activités aériennes resteront inchangés, car le ravitaillement devra être assuré dans les mêmes proportions qu'aujourd'hui.
- La partie des tâches de la Swisscoy qui est maintenue implique une instruction intensive, comme décrit précédemment. Les dépenses pour le recrutement du personnel devraient donc demeurer au même niveau.
- Si l'effectif du personnel est moins important sur place, davantage de prestations devront être fournies depuis la Suisse, par exemple la maintenance des véhicules propres au contingent ou celle de l'infrastructure.
- En cas de réduction du contingent, les besoins en matériel sur place diminueront. L'utilisation du matériel restant sera donc plus intensive, ce qui impliquera une maintenance accrue. Les économies réalisées seront donc moins importantes qu'on ne pourrait le présumer du fait de la réduction des effectifs.

Rubrique	Première étape	Deuxième étape
Location de services aériens (en particulier vols de ravitaillement)	3 500 000	3 500 000
Dépenses de base, matériel, ravitaillement et évacuation, maintenance, recrutement	1 100 000	1 000 000
Frais d'exploitation, subsistance, carburants, communication	3 700 000	3 200 000
Dépenses de personnel	29 200 000	25 500 000
Coût total annuel	37 500 000	33 200 000

4.1.1.2 Conséquences financières en cas d'augmentations temporaires

L'envoi éventuel, pour une durée limitée, d'éléments supplémentaires pour la maintenance ou l'augmentation, le cas échéant, du degré de protection, aurait les conséquences financières suivantes :

Rubrique	Augmentation pour le démantèlement, le changement ou la construction de site	Augmentation pour le renforcement du degré de protection
Durée supposée de l'engagement sur place	8 mois au max.	4 mois au max.
Effectif supposé du détachement	50 personnes au max.	env. 20 personnes
Frais d'exploitation, subsistance, carburants, communication	700 000	150 000
Dépenses de base, matériel, ravitaillement et évacuation, maintenance, recrutement	3 700 000	50 000
Dépenses de personnel	4 500 000	900 000
Frais supplémentaires pour détachement, par engagement	8 900 000	1 100 000

Contrairement aux chiffres mentionnés au chap. 4.1.1.1, les coûts indiqués ici prennent effet uniquement si le Conseil fédéral accepte l'envoi d'un renforcement correspondant.

4.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Depuis le début de l'engagement de la Swisscoy, des collaborateurs affectés au projet viennent renforcer le Centre de compétences Swissint. Ces employés civils disposent de contrats de travail établis pour la durée du mandat suisse de la Swisscoy. Ces postes sont donc liés à l'engagement de la Swisscoy et seront supprimés au terme de celui-ci. Les employés affectés au projet sont engagés principalement dans le recrutement, l'administration des finances, la planification, l'aide au commandement, le ravitaillement et la maintenance. Actuellement, leur effectif représente 28 postes à temps complet.

Par ailleurs, neuf militaires contractuels soutiennent l'instruction à Stans. C'est une nécessité, parce que chaque contingent doit, dans un premier temps, être amené au niveau d'instruction militaire de l'unité, puis suivre une formation propre à la fonction, et enfin être familiarisé avec les particularités du secteur d'engagement. La préparation des contingents demande d'importants moyens, dans la mesure où les contenus doivent être en permanence adaptés à l'évolution de la situation sur place et à la mission à accomplir. Au total, 37 collaborateurs à Stans travaillent pour le contingent de la Swisscoy, qui comprend actuellement près de 220 militaires.

Avec les réductions prévues de l'effectif du contingent, le nombre de collaborateurs qui préparent et assurent l'encadrement de l'engagement pourra être revu à la baisse. Avec la réduction de l'effectif du contingent en avril 2018, on comptera trois collaborateurs en moins. Lorsque l'effectif de la Swisscoy sera ramené à 165 militaires, fin octobre 2019, deux postes supplémentaires affectés au projet seront supprimés.

Une diminution du personnel de nature linéaire, à savoir proportionnelle à la réduction du contingent, n'est pas réaliste. Les besoins en instruction du contingent de la Swisscoy demeureront importants, même avec des effectifs réduits et une activité plus ciblée, car la partie des tâches de la Swisscoy qui est maintenue implique une instruction intensive. C'est pourquoi les réductions de contingent ne se répercutent pas sur les besoins en instruction. En outre, les développements que connaît la KFOR occasionneront des tâches supplémentaires pour le Centre de compétences Swissint. Ainsi, la fermeture du camp de Prizren, le transfert de l'infrastructure suisse qui l'accompagne et la réorientation de la fourniture du soutien sanitaire de base en raison de la fermeture de l'hôpital de campagne allemand engendreront des planifications et des préparatifs coûteux. Les directives de la Suisse en matière de sécurité prévoient que l'infrastructure occupée sur place doit répondre aux normes suisses. De plus, des tâches supplémentaires incomberont à la centrale lorsque des éléments de logistique sur place seront réduits. La diminution de l'état-major de la Swisscoy sur place entraînera, pour des raisons d'efficacité, un transfert de tâches au Centre de compétences Swissint. La focalisation sur la recherche d'informations et de renseignements et la spécialisation accrue dans le domaine du génie et de la logistique généreront en outre une augmentation de l'investissement pour la sélection du personnel, lorsqu'il s'agira de trouver les militaires de milice répondant aux qualifications requises.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

La poursuite de l'engagement de la Swisscoy implique le maintien de la situation actuelle pour le canton de Nidwald, qui abrite le centre de compétences Swissint.

5 Lien avec le programme de la législature

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁶ ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de législature 2015 à 2019⁷. Le présent arrêté correspond toutefois à l'objectif 16 du message sur le programme de la législature 2015 à 2019 intitulé «La Suisse se mobilise activement en faveur de la stabilité internationale», qui emploie les termes suivants : «La Suisse poursuit sa participation à des missions militaires de promotion

⁶ FF 2016 981

⁷ FF 2016 1113

de la paix à l'étranger»⁸. Le présent arrêté doit permettre de prolonger jusqu'au 31 décembre 2020 l'engagement de la Swisscoy au sein de la KFOR, tout en laissant à la Suisse la possibilité d'y mettre fin à tout moment.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité et légalité

L'art. 58, al. 2, Cst.⁹ définit ainsi la mission de l'armée: «L'armée contribue à prévenir la guerre et à maintenir la paix; elle assure la défense du pays et de sa population. Elle apporte son soutien aux autorités civiles lorsqu'elles doivent faire face à une grave menace pesant sur la sécurité intérieure ou à d'autres situations d'exception. La loi peut prévoir d'autres tâches». L'art. 1, al. 4, de la loi du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM)¹⁰ précise en outre que l'armée contribue à la promotion de la paix sur le plan international dans le cadre de sa mission.

La constitutionnalité du service de promotion de la paix a déjà été examinée et confirmée à plusieurs reprises, pour autant que les engagements reposent sur une base volontaire¹¹. La nature des mesures prises pour la protection des personnes, des troupes et pour l'exécution de la mission, notamment la question de l'armement, n'est pas pertinente à cet égard. Le Conseil fédéral est toutefois tenu d'examiner dans chaque cas la compatibilité de l'engagement avec les principes de la politique extérieure et de la politique de sécurité, avec le droit de la neutralité ainsi qu'avec la politique de neutralité.

6.2 Compétence

Le Conseil fédéral, qui est responsable de la conduite de la politique extérieure et de la politique de sécurité, peut ordonner des engagements de promotion de la paix et définir l'équipement et l'armement nécessaires ainsi que d'autres mesures. Conformément à l'art. 66b LAAM, le Conseil fédéral est tenu, en cas d'engagement armé, de consulter au préalable les Commissions de politique extérieure et les Commissions de la politique de sécurité des deux Conseils. Lorsque l'effectif d'un engagement armé dépasse 100 militaires ou que celui-ci dure plus de trois semaines, l'engagement est soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale (art. 66b, al. 4, LAAM). La prolongation de l'engagement de la Swisscoy, tel qu'il est proposé par le présent message, remplit ces conditions.

⁸ FF 2016 981, ici 1066 ss

⁹ RS 101

¹⁰ RS 510.10

¹¹ Cf. notamment le message du 8 décembre 1993 relatif à la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire et à l'arrêté fédéral sur l'organisation de l'armée, FF 1993 IV 1, ch. 61; H. Meyer, St. Galler Kommentar zu Art. 58 BV, Rz. 37 (en allemand).

6.3 Forme de l'acte à adopter

L'arrêté fédéral constitue un acte particulier de l'Assemblée fédérale, expressément prévu dans une loi fédérale (art. 173, al. 1, let. h, Cst.). Comme il ne fixe pas de règles de droit, il revêt la forme d'un arrêté fédéral simple (art. 163, al. 2, Cst.) et n'est donc pas sujet au référendum.

