



Swisscoy: possibilités de transférer des moyens de l'engagement militaire au profit de la promotion civile de la paix

Rapport du DDPS au Conseil fédéral

Berne, le 11 décembre 2018

Résumé

Le Parlement a approuvé en 2017 la prolongation du mandat de la Swisscoy jusqu'à fin 2020. Le Conseil fédéral a de son côté chargé le DDPS d'évaluer un possible transfert de moyens issus de l'engagement militaire au profit de la promotion civile de la paix et de lui soumettre un rapport jusqu'au 31 décembre 2018. Celui-ci sera également transmis aux CPS et CPE.

Depuis plusieurs années, la paix, la stabilité et les perspectives économiques au Kosovo et dans toute l'Europe du Sud-Est font partie des intérêts sécuritaires de la Suisse. En conséquence, l'engagement suisse est vaste, et ce même près de deux décennies après la fin du dernier conflit dans les Balkans.

En Suisse, comme à l'étranger, les progrès modestes enregistrés dans la région, notamment après bientôt 20 ans d'engagement militaire au Kosovo, génèrent cependant des interrogations quant aux résultats de ces années d'engagement. Ces considérations constituent la base de l'appréciation conduite périodiquement par les Etats et les organisations internationales engagés dans la région pour déterminer si la présence militaire internationale doit être poursuivie, sous quelle forme et pour quelles tâches.

Le choix du Conseil fédéral concernant un possible transfert de moyens militaires dans la promotion civile de la paix s'effectuerait dans le contexte d'une prolongation éventuelle de la Swisscoy au-delà de 2020. En 2019, le Conseil fédéral se prononcera précisément sur le futur de l'engagement militaire au sein de la KFOR. Une prolongation de cet engagement au-delà de 2020 devrait aussi être approuvée par le Parlement.

Deux approches pour le transfert de moyens militaires dans la promotion civile de la paix seraient théoriquement envisageables, l'une étant le transfert de ressources financières du DDPS au DFAE, l'autre le renforcement de la promotion civile de la paix avec des ressources de l'armée. Les deux mesures seraient réalisables dans le cadre de la loi sur l'armée. Le transfert de moyens disponibles du DDPS est judicieux seulement si, indépendamment de la disponibilité de tels moyens, il existe une intention politique concrète de développer la promo-

tion civile de la paix. La Suisse s'engage depuis des années avec des moyens financiers conséquents et des experts civils pour la promotion civile de la paix au Kosovo ainsi que dans l'ensemble des Balkans occidentaux. Un développement global de cet engagement n'a pour l'heure pas été décidé ou prévu. Du point de vue du DDPS, une réduction d'effectif dans la promotion militaire de la paix ne devrait pas conduire à une augmentation de la promotion civile de la paix. En outre, le DDPS est de l'avis qu'au regard d'une répartition des tâches éprouvée, il est opportun que l'armée s'engage en principe dans la promotion militaire de la paix et que les moyens des autres départements soient engagés dans la promotion civile de la paix.

C'est pourquoi le DDPS arrive à la conclusion que, compte tenu des perspectives actuelles, un transfert de moyens militaires dans la promotion civile de la paix n'est pas une option judicieuse.

1 Introduction

1.1 Contexte

Le Conseil fédéral a décidé le 23 novembre 2016 de demander aux chambres fédérales la prolongation de l'engagement de la Swisscoy jusqu'à la fin de l'année 2020. Le Conseil national et le Conseil des Etats ont approuvé la prolongation lors des sessions de printemps et d'été 2017. L'effectif maximal du contingent a été réduit de 235 à 190 militaire en avril 2018 et passera à 165 militaires en octobre 2019.

Lors de la même séance, le Conseil fédéral a également chargé le Département de la défense de la protection de la population et des sports (DDPS) d'évaluer, en collaboration avec le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), un possible transfert de moyens issus de l'engagement militaire au profit de la promotion civile de la paix et de lui soumettre un rapport jusqu'au 31 décembre 2018.

Lors de sa séance du 22 janvier 2018, la CPS-N a proposé au chef DDPS la mise en place de conditions et autres critères qui permettraient d'évaluer l'opportunité de retirer du Kosovo les moyens militaires de promotion de la paix. À cette occasion, le Chef du DDPS a informé les membres de la CPS-N de la rédaction du présent rapport demandé par le Conseil fédéral. Il a dès lors été convenu que le rapport répondrait également à la question posée par la CPS-N et qu'il serait remis aux CPS et CPE.

1.2 But

Le présent rapport a pour objectif de présenter au Conseil fédéral des options de transférer des moyens de la promotion militaire de la paix au Kosovo et d'évaluer si un tel transfert de moyens est approprié.

1.3 Couverture géographique

Le présent rapport met principalement l'accent sur les activités actuelles et potentielles de la Suisse au Kosovo en tenant compte du contexte régional. Compte tenu de la contribution suisse à la mission militaire EUFOR ALTHEA, des défis similaires auxquels la Bosnie-Herzégovine est confrontée et de leur influence sur la stabilité dans les Balkans occidentaux, le présent rapport aborde également ce pays.

1.4 Structure du rapport

Afin de répondre à la demande du Conseil fédéral, le présent rapport commence par rappeler les spécificités propres aux dimensions civiles et militaires de la promotion de la paix, sous la perspective de la Suisse et de sa législation dans ce domaine. Il passe ensuite en revue l'engagement civil et militaire de la Suisse dans les Balkans occidentaux et plus particulièrement au Kosovo. Après avoir abordé les perspectives de la région sur les plans politique et sécuritaire, il présente les approches évaluées pour le futur engagement de la Suisse dans la région. Finalement, le rapport évalue si un transfert de moyens du DDPS est approprié compte tenu des défis concrets auxquels le Kosovo est confronté.

2 Promotion militaire et civile de la paix

La promotion militaire de la paix et la promotion civile de la paix sont deux approches complémentaires. La première stabilise la situation, alors que la seconde œuvre pour la prévention et la transformation des conflits armés ainsi que la reconstruction suite à une crise ou un conflit armé. Ces deux approches ne sont pas substituables l'une de l'autre. En Suisse, les engage-

ments civil et militaire à l'étranger visant à éviter, endiguer et résoudre pacifiquement les conflits sont couverts par le terme "promotion de la paix", une notion qui ne trouve pas d'équivalent dans le reste de la communauté internationale.

La base légale pour la promotion militaire de la paix est la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (Loi sur l'armée, LAAM)¹. Selon l'art. 66 LAAM, l'Armée suisse est autorisée à participer à la promotion internationale de la paix sur la base d'un mandat de l'ONU ou de l'OSCE. Toutefois, la « participation à des actions de combat destinées à imposer la paix est exclue » (art. 66a al. 2 LAAM), c'est-à-dire des opérations qui ont pour but de contraindre militairement un acteur ou d'obtenir une solution politique par l'usage de la force. L'usage de la force dans le cadre de la légitime défense ou d'assistance aux personnes en danger est autorisée.

La promotion militaire de la paix comme mission de l'armée s'effectue de manière directe et indirecte. La Suisse apporte un appui direct en détachant des militaires dans des zones de conflit en exécution d'un mandat de l'ONU ou de l'OSCE. Ces engagements peuvent être dirigés par ces mêmes organisations ou par une organisation régionale telle que l'OTAN ou l'UE. La Suisse fournit également une assistance indirecte en participant à l'instruction de militaires engagés dans la promotion de la paix dispensée par des centres d'instruction internationaux. Actuellement, environ 250 militaires suisses accomplissent des engagements de promotion militaire de la paix dans le monde (dont environ 190 dans les Balkans occidentaux). D'une part, la Suisse fournit des contingents armés dans les Balkans pour des missions dirigées par l'UE et l'OTAN, sur mandat du Conseil de sécurité de l'ONU. D'autre part, des militaires non-armés, tels que des observateurs militaires, des officiers d'état-major ou des spécialistes de l'élimination de munitions non explosées (déminage, dépollution, logistique, sécurisation et gestion de dépôts de munitions conventionnelles), sont engagés individuellement dans six missions de l'ONU. Ces militaires peuvent aussi fournir des prestations dans le cadre de la réforme du secteur de la sécurité.

La présence militaire internationale peut et devrait être terminée, lorsque la situation sécuritaire sur place est stable au point que la survenance d'actes de violences susceptibles de mettre en danger la population de l'Etat concerné ou la sécurité de la région peut être exclue avec une forte probabilité.

Bien que la promotion civile et militaire de la paix soient complémentaires, elles couvrent toutefois des besoins différents sur le terrain. Les troupes de promotion de la paix établissent, avec l'appui de spécialistes et d'organisations internationales civiles, un cadre favorisant la mise en place d'un Etat fonctionnel basé sur la démocratie et l'Etat de droit. Les troupes de promotion de la paix peuvent stabiliser un espace, garantir un certain niveau de sécurité et produire un cadre propice à la reconstruction sociétale et étatique. Leur engagement n'a jamais le but ou la tâche de produire des structures sociétales, étatiques ou économiques qui, à terme, sont les bases indispensables pour la transformation durable d'un conflit. Ces tâches sont effectuées sur place par les anciennes parties au conflit, avec l'appui des instruments de la promotion civile de la paix.

La promotion civile de la paix est régie par un cadre législatif différent. La base légale correspondante est la loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme (loi de promotion civile de la paix)². Selon son art. 2, la Confédération, dans le cadre de la promotion civile de la paix, contribue à prévenir, à apaiser ou à résoudre les conflits, à renforcer les droits de l'homme et à promouvoir les processus démocratiques.

Ainsi, la promotion civile de la paix appuie la création de structures d'Etat de droit efficaces et d'institutions démocratiques. Elle contribue à la constitution d'une société civile responsable

¹ RS 510.10

² RS 193.9

et capable d'agir, notamment par le renforcement de la participation des femmes dans les processus économiques et politiques, ainsi que par la conduite de projets visant à promouvoir le processus de réconciliation entre les ethnies et anciennes parties au conflit. L'intégration des minorités ethniques dans les institutions du nouvel Etat appartient aussi à ces efforts.

La reconstruction et le développement économiques, nécessaires à des relations stables entre la société et l'Etat, et par là même à la stabilisation et la pacification des régions en conflit, sont étroitement liés à de telles activités, mais elles ne font pas partie de la promotion civile de la paix.

3 Engagement actuel de promotion de la paix de la Suisse au Kosovo et dans les Balkans occidentaux

Au vu de la proximité géographique et des liens sociétaux qui existent entre la Suisse et les Balkans (environ 500'000 personnes de la région vivent en Suisse), la Suisse a un intérêt particulier à promouvoir et soutenir la stabilité et la prospérité en Europe du Sud-Est. C'est pourquoi la Suisse s'engage dans la région depuis 1995.

Depuis plusieurs années, la paix, la stabilité et les perspectives économiques au Kosovo et dans toute l'Europe du Sud-Est font partie des intérêts sécuritaires de la Suisse. En conséquence, l'engagement suisse est vaste, et ce même près de 20 ans après la fin du dernier conflit dans les Balkans.

3.1 L'engagement militaire dans la région

L'engagement militaire de la Suisse pour la promotion de la paix a démarré dans la région en 1996, avec l'envoi d'un contingent d'une soixantaine de militaires fournissant un appui logistique à la mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine. Aujourd'hui, la Suisse contribue à la mission de l'OTAN au Kosovo, la KFOR, ainsi qu'à la mission de l'UE en Bosnie-Herzégovine, EUFOR ALTHEA.

3.1.1 Kosovo

La principale contribution de la Suisse dans le domaine de la promotion militaire de la paix est la Swisscoy. En effet, l'Armée suisse s'engage depuis 1999 au sein de la KFOR, la mission de stabilisation conduite par l'OTAN et mandatée par le Conseil de sécurité de l'ONU. La contribution suisse a toujours été adaptée en fonction des besoins de la KFOR, ce qui a eu pour conséquence que les divers contingents effectuant leurs rotations selon un rythme semestriel ont endossé des tâches différentes au fil du temps. Ainsi, avec l'amélioration de la situation sécuritaire, la KFOR s'est adaptée et a réduit ses effectifs en plusieurs étapes. Par conséquent, la Swisscoy a également suivi cette adaptation. Elle ne met plus de formations d'infanterie à disposition, mais des capacités de collecte d'informations et de renseignement. La Suisse fournit des éléments essentiels à cet effort avec des *Liaison and Monitoring Teams* (LMT), le commandement des LMT de la région Nord (Joint Regional Detachment North), directement subordonné au commandant de la KFOR, et le détachement de transport aérien composé de deux hélicoptères.

L'engagement de la Swisscoy a coûté en moyenne 38,7 millions de francs par an durant la période 2005 à 2017. Durant cette même période, les coûts annuels de l'engagement du contingent ont augmenté de manière continue pour culminer à 43,7 millions de francs en 2017 (voir chapitre 5.2 ci-dessous). Une partie de cette augmentation des coûts s'explique par l'évolution de la composition du personnel qui a vu les fantassins être progressivement remplacés par du personnel spécialisé à rémunération plus onéreuse, notamment des membres de LMT et autres officiers d'état-major lors de la reprise du Joint Regional Detachment North. D'autres

part, divers investissements ont été réalisés durant cette période dans des infrastructures de la KFOR, par exemple le déménagement de la Swisscoy de Prizren à Novo Selo, ainsi que d'autres travaux d'infrastructure et de maintenance liés à l'adaptation des dispositifs d'autres contingents de la KFOR.

Avec l'achèvement de ces travaux d'infrastructures, les éléments de logistique et de transport, y-compris les moyens de construction dont l'engagement est onéreux, ont pu être retirés. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a proposé au Parlement la réduction échelonnée de l'effectif de la Swisscoy dans son message couvrant le mandat actuel de la Swisscoy. Ainsi, avec la diminution de l'effectif de la Swisscoy à partir d'avril 2018 pour atteindre 165 militaires en novembre 2019, la Suisse a procédé au retrait d'éléments du contingent qui n'étaient plus nécessités par la KFOR, sans toutefois réduire le niveau de son engagement au profit de cette mission.

3.1.2 Bosnie-Herzégovine

En parallèle à sa contribution au profit de la KFOR, la Suisse s'engage actuellement au sein de la mission EUFOR ALTHEA conduite par l'UE en Bosnie-Herzégovine. Depuis 2004, l'Armée suisse y met à disposition deux équipes de collecte d'information et de renseignement, *Liaison and Observation Team* (LOT), ainsi que des officiers d'état-major. Un LOT effectue des tâches comparables à celles d'un LMT de la KFOR. Depuis 2011, la Suisse exploite, en coopération avec l'Autriche et la Suède, un programme de formation des officiers des forces armées de la Bosnie dans les domaines du contrôle et de la gestion du cycle de vie des munitions et des dépôts d'armes. Il est prévu que le programme s'achève en 2019 dans le domaine des munitions et éventuellement en 2020 ou 2021 dans le domaine de la gestion des dépôts d'armes. Actuellement, l'armée évalue si et dans quel cadre un engagement d'instruction dans le domaine de la gestion des dépôts d'armes serait utile.

L'engagement de l'Armée suisse au profit de la mission EUFOR ALTHEA coûte environ 4,7 millions de francs par an.

3.1.3 Autres contributions militaires dans les Balkans occidentaux

La Suisse appuie des projets de l'OSCE dans le domaine de la maîtrise des armements et du désarmement en Serbie, en Bosnie-Herzégovine et au Monténégro. Les activités concrètes comprennent la destruction de munitions excédentaires, la mise sur pied d'infrastructures de laboratoire, le développement d'une capacité de contrôle systématique des munitions et l'amélioration d'installations de sécurité. Dans ce cadre, environ 250'000 francs sont dépensés chaque année.

3.2 L'engagement civil

3.2.1 Niveau régional

Depuis la fin de la guerre, la Suisse s'engage en Albanie, en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo, en Macédoine et en Serbie. Outre l'Etat de droit, la promotion de la démocratie et le développement économique, les domaines de la formation, de la santé et du développement social de ces pays sont au centre des efforts déployés.

L'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, la Serbie et la Macédoine sont des pays prioritaires de la coopération suisse. L'Etat de droit, la stabilité démocratique, le développement économique et l'emploi constituent les principaux défis dans ces pays. En parallèle à ces priorités, la Direction du développement et de la coopération (DDC) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) soutiennent le développement social dans les domaines de la formation, de la santé et de l'approvisionnement en eau.

Par ses programmes de politique de paix, le DFAE s'engage pour la consolidation de la paix et les mesures de confiance dans la région. Cet engagement concerne notamment le dialogue politique et la normalisation des relations entre Belgrade et Pristina. Enfin, la Suisse soutient également des programmes de gestion du passé et de renforcement des institutions démocratiques, ainsi que le déminage humanitaire en Bosnie-Herzégovine (et au Kosovo jusqu'en 2016).

L'engagement du DFAE est une composante de la politique de la Suisse dans la région, à laquelle d'autres départements fournissent des contributions centrales. Par exemple, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) promeut le développement de partenariats migratoires avec les autorités nationales compétentes.

Développement économique et emploi

En Bosnie-Herzégovine et en Macédoine, le SECO se concentre sur l'amélioration des infrastructures publiques, l'accroissement de la compétitivité du secteur privé et la croissance de l'emploi. Il se mobilise notamment pour des investissements en faveur de l'approvisionnement en eau potable, le traitement des eaux usées et soutient les entrepreneurs locaux.

Pour la période 2017 à 2020, le SECO prévoit de contribuer au titre de l'aide à la transition à hauteur de 16 millions de francs en Bosnie-Herzégovine et 26 millions de francs en Macédoine.

Engagement dans d'autres domaines

Le DFJP dispose d'un bon réseau bilatéral dans le domaine de la coopération policière internationale. Ainsi, la Suisse dispose d'accords de coopération policière avec l'Albanie, la Macédoine, la Serbie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, la Roumanie, la Hongrie et la Slovaquie. L'accord avec le Monténégro doit encore être ratifié par le parlement monténégrin. La Suisse dispose également d'un attaché de police au Kosovo (avec accréditations en Albanie et en Macédoine) et en Serbie (avec accréditations en Bosnie-Herzégovine et au Monténégro). Ce type de coopération vise principalement à renforcer la lutte contre les trafics de personnes, de drogues et d'armes.

La Suisse a conclu des accords migratoires avec le Kosovo, la Serbie et la Bosnie-Herzégovine, afin de faciliter la coopération dans la reprise, l'aide au retour, l'intégration des minorités et le traitement de demandes de visa. Le DFJP soutient également la mise en place d'infrastructures et le développement de capacités dans le domaine migratoire. Pour ce faire, le DFJP a budgété 500'000 francs pour chacun de ces Etats pour la période s'étendant de 2016 à 2019.

Depuis 2011, la Suisse a investi chaque année en moyenne 18,7 millions de francs en Albanie, 19,7 millions de francs en Bosnie-Herzégovine, 94'000 francs en Bulgarie, 23 millions de francs au Kosovo, 12,7 millions de francs en Macédoine, 11,1 millions de francs en Moldavie, près de 100'000 francs au Monténégro et 17 millions de francs en Serbie. Les dépenses totales pour l'engagement civil pour les pays susmentionnés se montent à environ 682 millions de francs depuis 2011.

3.2.2 Kosovo

Avec son engagement civil d'environ 23,07 millions de francs par an (moyenne 2011-2016), la Suisse compte, sur le plan bilatéral, parmi les plus importants pays donateurs au Kosovo. La Suisse s'engage au Kosovo principalement dans les domaines de la gouvernance et de la sécurité humaine, du développement économique et de l'emploi, de l'eau, du changement climatique et de la santé. De plus, la Suisse contribue depuis plusieurs années aux missions civiles de l'OSCE.

Gouvernance et sécurité humaine

Durant les dernières années, la promotion civile de la paix a aidé le Kosovo à construire des structures de l'Etat de droit et des institutions démocratiques fonctionnelles, à rétablir le monopole du pouvoir étatique, ainsi qu'à protéger les droits humains de la population civile, notamment par la mise en place de la police du Kosovo. La promotion civile de la paix contribue à la constitution d'une société civile responsable et active, y-compris le renforcement du rôle des femmes dans le processus économique et politique. Elle conduit des projets visant à faire progresser le processus de réconciliation entre les anciennes parties au conflit et les ethnies qui s'opposent. À ces efforts s'ajoute également l'intégration de membres des minorités ethniques dans les institutions du nouvel Etat.

Dans ce cadre, la Suisse a soutenu le Kosovo pendant plusieurs années dans les domaines de la mise en place de la justice, de la police et de la surveillance des frontières, ainsi que dans les domaines de l'élaboration de la constitution, de la décentralisation, de la protection des minorités ou de l'investigation de violations du droit international humanitaire et des droits humains. À cet effet, il existe un engagement de longue date par l'envoi d'experts civils dans les missions internationales de l'ONU (UNMIK³), de l'OSCE (OMIK⁴) et de l'UE (EULEX et ICO⁵). Le personnel d'EULEX et le personnel de l'OMIK ont été fortement réduits durant les dernières années. La Suisse déploie actuellement un expert dans chacune de ces missions.

Toutefois, malgré les progrès réalisés, divers défis subsistent pour le Kosovo dans la mise en place de l'Etat de droit et d'institutions démocratiques. En dehors de la capitale Pristina, il n'existe pas encore d'administration fiable et transparente au Kosovo. Les compétences politiques et administratives sont concentrées à Pristina et n'incluent pas tous les groupes de population et toutes les minorités, ce qui ne contribue ni à la cohésion sociale, ni à la cohabitation pacifique. C'est pourquoi la mise en place de compétences locales et régionales, ainsi qu'une meilleure intégration des minorités est recherchée. Le DFAE appuie le Kosovo dans ces deux domaines. Ainsi, il soutient la formation de médiatrices et médiateurs locaux à Mitrovica et offre aux collaborateurs juridiques la possibilité d'effectuer des stages auprès de la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg.

La Suisse est également active dans divers dialogues aux niveaux régional et national, d'une part entre représentants de l'administration et parlementaires du Kosovo et de la Serbie, d'autre part entre les principaux partis du pays. Ainsi, la Suisse complète le dialogue que l'UE conduit entre Belgrade et Pristina.

Le DFAE soutient également l'établissement d'une commission de vérité et de réconciliation, au travers de laquelle la Suisse assiste le processus de traitement du passé dans le pays, le rapprochant à terme de la réconciliation nationale.

Développement économique et emploi

En collaboration avec le SECO, le DFAE soutient l'établissement de conditions favorables au développement économique et la création de places de travail au Kosovo. La promotion d'aptitudes professionnelles et d'une pensée entrepreneuriale auprès de la jeunesse kosovare s'inscrit dans cette démarche. Dans ce domaine, la Suisse peut transmettre son savoir-faire en termes de formation professionnelle, d'emploi et d'orientation professionnelle. Le DFAE soutient également des projets de développement du secteur privé, avec l'objectif de rendre plus attractives les perspectives des Kosovars et d'améliorer leurs conditions de travail.

Pour la période 2017 à 2020, le SECO prévoit de contribuer au titre de l'aide à la transition à hauteur de 21 millions de francs au Kosovo.

³ UN Mission in Kosovo

⁴ OSCE Mission in Kosovo

⁵ International Civilian Office de l'UE qui a achevé son mandat en septembre 2012.

Eau, changement climatique et santé

Le DFAE investit dans des projets visant à améliorer le réseau d'eau potable, ainsi que dans le renouvellement des systèmes d'évacuation des eaux usées. Le DFAE participe également activement à la sensibilisation de la population et des autorités kosovares dans leurs rapports à l'eau potable et aux mesures de protection de l'environnement. Dans le domaine de la santé publique, le DFAE est actif dans divers domaines, parmi lesquels on peut compter la création d'une assurance maladie obligatoire, l'amélioration globale des prestations médicales de base dans les hôpitaux publics et la prévention des maladies non-transmissibles.

3.3 Contributions financières suisses

En résumé, en termes financiers, l'engagement militaire et civil suisse se répartit de la manière suivante:

	Moyenne en millions/année
Engagement militaire (depuis 2005)	
Kosovo	38,7
Bosnie-Herzégovine	4,7
Autres contributions dans la région	0,25
Total engagement militaire	43,65
Engagement civil (DFAE, DFJP, SECO) (depuis 2011)	
Kosovo	23
Niveau régional (sans Kosovo)	80
Total engagement civil	103

4 Perspectives

4.1 Balkans occidentaux

Deux décennies après la fin des conflits dans les Balkans, la situation générale s'est améliorée dans la région. Celle-ci n'est plus déchirée par des conflits armés et des progrès importants ont été réalisés sur le plan sécuritaire. En dépit de cette stabilisation réalisée en grande partie grâce aux efforts et à l'engagement de la communauté internationale, des défis importants subsistent : le traitement du passé, les questions frontalières non-résolues, les tensions ethniques, la gouvernance, la corruption et la criminalité organisée.

Sur le plan politique, le Kosovo et la Bosnie- Herzégovine ont réalisé des progrès limités ces dernières années. Dans les deux pays, la société est dominée par des élites politiques enclines à contrôler l'appareil étatique et à alimenter le clientélisme et la corruption. Ces élites instrumentalisent volontiers les divisions ethniques à des fins électoralistes, ce qui conduit parallèlement, de façon récurrente, à des tensions et des blocages institutionnels majeurs compte tenu des structures politiques de ces deux Etats.

Au Kosovo, les partis des anciens combattants de l'Armée de Libération du Kosovo ont rassemblé leurs forces pour former un gouvernement en septembre 2017, ceci alors qu'ils ont encaissé de lourdes pertes électorales lors des élections parlementaires de juin 2017. Pour ce faire, ils ont dû compter sur l'appui des minorités – y compris serbe –, ainsi que sur le soutien

décisif du parti de l'entrepreneur suisse-kosovar Behgjet Pacolli. Corollaire, issu d'arrangements étriqués entre plusieurs partis, l'actuel gouvernement est pléthorique – 23 ministres et 80 vice-ministres – et dispose au Parlement d'une majorité exsangue, qui ne lui permet pas de faire passer ses objets, faute de réunir le quorum nécessaire. L'opposition est elle-même fragmentée et dans l'incapacité de faire tomber le gouvernement avec une motion de défiance.

Parallèlement à cette impasse, le Président kosovar Hashim Thaci a multiplié récemment les déclarations favorables à un échange de territoires avec la Serbie en vue de normaliser les relations entre les deux Etats. Si la grande majorité des partis politiques kosovars s'opposent à ce jour à cette option, celle-ci a néanmoins gagné en crédibilité suite aux propos répétés du Président kosovar, qui rejoignent la position du gouvernement serbe sur la question. Cette discussion sur une éventuelle modification de frontières suscite des angoisses auprès de vastes pans de la population kosovare, qui craint une augmentation des tensions ethniques en raison de l'incertitude politique nouvelle. Un éventuel échange de territoires entraînerait de sérieuses conséquences pour la stabilité des Balkans occidentaux en remettant en cause les autres frontières existantes.

Le Kosovo a annoncé vouloir se doter d'une armée régulière. En octobre 2018, le parlement kosovar a approuvé trois projets de lois qui prévoient la transformation de la KSF en armée régulière. Ce procédé est destiné à éviter un changement de la constitution qui requiert une majorité des deux tiers de députés, y compris au sein des minorités représentées au parlement, en particulier la minorité serbe. Les autorités kosovares visent ainsi à transformer la KSF sans l'accord de ses minorités. La réalisation d'un tel projet pourrait constituer un facteur de déstabilisation pour la région. Elle aurait des effets envers le nord du pays à majorité serbe et envers la Serbie. Belgrade considère d'ailleurs cette initiative comme une menace pour la paix. L'OTAN reste également réservée et a fait savoir qu'elle préférerait la transformation de la KSF en armée par voie constitutionnelle.

De son côté, la Bosnie- Herzégovine est également affectée par des difficultés politiques au niveau étatique, entre entités et autorités centrales, ainsi qu'au sein des entités. Ces difficultés sont illustrées par un blocage des institutions et une rhétorique peu constructive, allant à l'encontre de l'unité politique du pays. Les disfonctionnements des institutions, les divergences entre la Fédération et la Republika Srpska, ainsi que la lenteur des réformes sont également des éléments caractéristiques de la situation actuelle. L'émigration massive, en particulier des jeunes, est une conséquence du manque de perspectives auquel est confrontée la population.

Sur le plan régional, les puissances extérieures cherchent à exercer une certaine influence sur les Balkans occidentaux. La Russie s'oppose résolument à l'intégration euro-atlantique des pays de la région et cherche à promouvoir son soft power en vue de créer une zone d'influence slave orthodoxe dans le flanc sud de l'Europe. Les Etats arabes s'engagent fortement sur le plan financier au Kosovo et en Bosnie- Herzégovine, notamment pour influencer la région sur le plan religieux. La Turquie essaie quant à elle de renforcer son influence dans la région, en particulier dans les régions musulmanes de l'ancien Empire ottoman. Outre la coopération renforcée dans le domaine des forces armées, le système éducatif est également un domaine d'influence prioritaire pour Ankara.

Dans de telles circonstances, les Etats d'Europe occidentale s'intéressent davantage aux Balkans occidentaux. Pour l'OTAN et l'UE, de nouvelles réductions d'effectifs de la KFOR ou d'EUFOR ALTHEA ne semblent plus être à l'ordre du jour. Au niveau politique et économique, en dépit de ses divisions internes, l'UE s'efforce de maintenir une perspective d'adhésion crédible pour les pays des Balkans occidentaux, ce qui suppose néanmoins une transformation réelle de leur processus de transition, en particulier dans les domaines de la gouvernance et de l'Etat de droit.

Ainsi, la question de savoir si des spécialistes civils pourraient faire mieux ou plus efficacement ce que font les militaires sur place ne se pose pas. En revanche, on peut se demander si les prestations actuelles des acteurs internationaux civils et militaires nécessitent des ajustements.

Aux yeux de l'OTAN, la situation sécuritaire et les perspectives du Kosovo rendent la présence de la KFOR indispensable pour de nombreuses années encore. L'UE ne voit également pas de motif fondamental de remplacer les prestations militaires par des prestations civiles au Kosovo ou en Bosnie-Herzégovine.

En Suisse, comme à l'étranger, les progrès modestes enregistrés dans la région, notamment après bientôt 20 ans d'engagement militaire au Kosovo, génèrent une certaine frustration dans le monde politique où l'on s'interroge sur les résultats de ces années d'engagement. L'engagement militaire fait l'objet de débats parlementaires périodiques et bénéficie ainsi d'une plus grande attention politique, alors que les domaines n'enregistrant que de faibles progrès ne concernent pas directement la dimension militaire. Il ressort souvent de cette situation l'idée et la volonté de développer davantage l'engagement de promotion civile de la paix. Le débat autour de critères qui permettraient d'identifier le moment propice pour procéder à un retrait a surgi dans ce contexte.

4.2 Critères déterminant la fin d'un engagement militaire

La conduite de l'engagement militaire au Kosovo relève de la compétence de l'OTAN. Depuis le début de l'engagement, l'OTAN a réduit l'effectif de la KFOR de 50'000 militaires à actuellement 4'500, selon un processus de réduction d'effectif lié aux développements sécuritaires dans le secteur de la mission. Pour l'OTAN, des nouvelles adaptations ou réductions doivent découler de la situation sécuritaire sur place.

Jusqu'il y a deux ans, d'autres étapes de réduction étaient planifiées en prévision de développements positifs au Kosovo. Toutefois, compte tenu des développements actuels sur le terrain, l'OTAN s'abstient pour l'heure de procéder à des réductions supplémentaires. Certains Etats (par exemple le Royaume Uni) qui s'étaient retirés sur la base de progrès politiques encourageants, sont revenus au sein de la KFOR suite aux développements récents dans les Balkans occidentaux, alors que d'autres (par exemple l'Autriche) prévoient même de renforcer à nouveau leur contingent.

Il n'existe pas de critères clairs qui permettent de décider d'un retrait lorsqu'ils sont remplis. Cela s'explique pour deux raisons: premièrement, la décision de modifier une mission telle que la KFOR dans sa grandeur ou dans ses tâches voire même de la terminer, n'est pas dépourvue de jugements de valeur. Une telle décision est en fait le résultat d'appréciations politiques et de consultations entre divers Etats qui cherchent tous à faire prévaloir leur appréciation, perspectives et intérêts nationaux. Dans ce contexte, les Etats ne laissent généralement pas leurs décisions dépendre de catalogues de critères limitant leur liberté de manœuvre et par là même leur pouvoir décisionnel. Deuxièmement, l'adaptation ou l'interruption d'une mission se décide en fonction des effets que cela est censé produire, bien plus que sur le bilan de cette mission.

En lieu et place de critères qui nécessiteraient de définir au préalable une échelle de réalisation, il conviendrait plutôt d'établir des considérations permettant d'éventuellement adapter ou interrompre un engagement.

Considération 1: Effets sur la situation sécuritaire dans l'environnement direct du secteur d'engagement de la mission, y compris sur la capacité de la police locale et de la mission EULEX à continuer d'exercer leurs tâches. Signal transmis aux partis politiques locaux, ainsi qu'aux groupements sociaux.

Considération 2: Effets sur les Etats voisins qui ont des conflits frontaliers ouverts avec le Kosovo ou qui, comme l'Albanie, proposent la suppression des frontières.

Considération 3: Signaux donnés en termes de propre crédibilité et capacité d'action. L'interruption d'une opération est généralement considérée comme un signal indiquant que les problèmes sécuritaires d'autrefois sont désormais résolus et que la présence militaire internationale n'est plus requise. Lorsque la situation politique n'est pas durablement stabilisée et que des problèmes substantiels demeurent sur le plan sécuritaire, un retrait est alors interprété comme un signal indiquant que l'organisation internationale

concernée est prête à retirer son influence, au risque de laisser la place à d'autres acteurs.

Considération 4: Effets sur les acteurs extra-européens, tels que la Russie et la Turquie, ayant une influence sur la situation politique dans le pays.

Considération 5: Capacité à durer en cas de prolongation de l'engagement. Les mandats ne peuvent être poursuivis que lorsqu'il existe la capacité et la volonté des Etats membre à poursuivre leur engagement en fournissant le personnel et les moyens requis.

Ces considérations constituent le point de départ de l'appréciation conduite périodiquement pour déterminer si la présence militaire internationale doit être poursuivie, sous quelle forme et pour quelles tâches. Dans le cas de la KFOR, cette appréciation relève en premier lieu de la responsabilité de l'OTAN.

Ainsi, pour la Suisse, comme pour tout autre Etat contributeur de troupes, se pose la question de l'effet qu'aurait auprès de l'OTAN l'interruption de la contribution suisse à une opération en cours. De plus, il s'agit aussi de s'interroger sur les conséquences qu'aurait une telle décision sur d'autres dossiers que la Suisse traite avec ses Etats partenaires, sachant qu'un retrait de la contribution suisse du Kosovo pourrait être considéré comme un signe de désolidarisation.

Les réponses aux considérations précédemment énumérées sont généralement basées sur des évaluations relevant des domaines de la diplomatie et du renseignement, sachant que ces considérations renferment une part d'incertitude. Les décisions politiques ne suivent pas nécessairement des critères. Le plus souvent, elles sont prises en tenant compte d'un contexte et en fonction des effets que les décideurs politiques souhaitent produire.

4.3 Futur de la Swisscoy

En novembre 2016, le Conseil fédéral a décidé de prolonger l'engagement de la Swisscoy jusqu'à la fin 2020. Cette décision a été approuvées par l'Assemblée fédérale qui a simultanément donné au Conseil fédéral la compétence d'interrompre à tout moment cet engagement.

Selon le mandat actuel, la Suisse a ainsi la possibilité de réduire, voire interrompre, en tout temps sa contribution aux missions de promotion militaire de la paix dans les Balkans occidentaux. Elle peut également modifier l'ampleur de son engagement militaire afin d'augmenter la dimension civile de la promotion de la paix. Mais la Suisse n'a pas la compétence de décider de poursuivre l'engagement militaire de la communauté internationale dans la région. Dans le cas du Kosovo, cet engagement est conduit par l'OTAN, sous mandat de l'ONU.

L'OTAN restera, dans un avenir proche encore, présente au Kosovo avec la KFOR car l'ensemble des Balkans occidentaux ne semble pas suffisamment stable pour justifier un désengagement complet. Un retrait du contingent suisse ne changera pas la position de l'OTAN. La KFOR restera sur place aussi longtemps que l'OTAN et les Etats contributeurs de troupes la jugeront nécessaire à la sécurité du Kosovo. Une conception selon laquelle la lenteur des progrès dans le développement sociétal, économique et étatique est due à une présence militaire internationale jugée inutile et donc contreproductive, occulte le fait qu'une situation sécuritaire stable ne peut être atteinte avec une promotion de la paix dépourvue de présence militaire.

La présence de l'OTAN constitue aussi un message adressé à la Russie et à la Turquie que l'Europe occidentale reste engagée dans la région. Le retour du Royaume-Uni au sein de la KFOR, les efforts consentis par l'Autriche pour contribuer au développement et à l'instruction de l'armée bosnienne ou encore l'intention de l'UE d'augmenter la taille de sa mission EUFOR ALTHEA constituent des exemples récents de cette attention sécuritaire donnée aux Balkans occidentaux.

Il convient également de garder à l'esprit que les contributions suisses sont importantes (par exemple hélicoptères ou senseurs pour la collecte d'informations et de renseignements). À cet

égard, plusieurs Etats occidentaux ont déjà signalé à la Suisse qu'il leur serait difficile de remplacer de tels moyens puisque les leurs sont actuellement déployés au profit d'autres missions. Par exemple, les moyens que l'Allemagne a retirés du Kosovo ont été déployés au Mali.

En termes de politique extérieure et de politique de sécurité, un retrait de la Swisscoy aurait des conséquences importantes pour la Suisse.

La stabilité des Balkans occidentaux, notamment au Kosovo et en Bosnie-Herzégovine, est dans l'intérêt direct de la Suisse. L'expérience démontre que la situation dans la région a une influence sur la Suisse en termes migratoires et cette situation demeure insatisfaisante.

Par ailleurs, une décision du Conseil fédéral de terminer l'engagement de la Swisscoy serait difficilement comprise par le gouvernement serbe et par celui du Kosovo. La Suisse risquerait aussi d'affaiblir la confiance que l'OTAN et ses partenaires de la KFOR ont en sa fiabilité. Le retrait de la Swisscoy serait très probablement interprété comme un signal démontrant que le Conseil fédéral estime que l'engagement militaire de la communauté internationale n'est plus utile et que le Kosovo est désormais en mesure de gérer sa sécurité de manière indépendante. Plus globalement, on peut s'attendre à ce que les partenaires considèrent le retrait de la Suisse comme un signe de désolidarisation dans les efforts de promotion militaire de la paix.

En 2019, le Conseil fédéral devra se prononcer sur le futur de l'engagement militaire au sein de la KFOR, mais c'est au Parlement qu'il reviendra d'approuver ou pas une prolongation de l'engagement de la Swisscoy au-delà de 2020.

5 Transfert de moyens militaires au profit de la dimension civile

Un transfert éventuel de moyens du DDPS dans la promotion civile de la paix pourrait en principe s'effectuer selon deux approches: d'une part sous la forme d'un transfert de crédit du DDPS au DFAE, d'autre part sous la forme d'un engagement direct du DDPS dans des domaines autorisés par la loi sur l'armée. Les deux approches ont été évaluées.

5.1 Transfert de ressources financières du DDPS au DFAE

Transférer des moyens de la promotion militaire de la paix au profit de la promotion civile de la paix pourrait se faire sous la forme d'un transfert de moyens financiers du DDPS au DFAE. Cette manière de procéder s'explique par le fait que la législation suisse établit une claire séparation des compétences entre la promotion militaire de la paix, qui est réglée dans la LAAM et la promotion civile de la paix, réglée dans la loi de promotion civile de la paix. Avec le transfert de moyens financiers, le DFAE disposerait de moyens supplémentaires pour s'engager au Kosovo dans le cadre de la promotion civile de la paix.

L'hypothèse sous-jacente à cette approche se base sur l'idée selon laquelle la réduction d'effectif de la Swisscoy à 165 militaires prévue pour novembre 2019 génèrerait une réduction de l'engagement de la Suisse au profit de la KFOR. Cette réduction pourrait donc être compensée par un renforcement des activités de la Suisse dans le domaine de la promotion civile de la paix.

Depuis 2005, les dépenses annuelles pour la Swisscoy se sont montées en moyenne à 38,7 millions de francs. Les coûts en personnel et les investissements constituent l'essentiel de ce montant. L'augmentation continue des coûts durant les années 2009 à 2017 s'explique par plusieurs déménagements (y compris la mise en place de nouvelles infrastructures) et par la reprise de postes plus qualifiés tels que les LMT, le commandement du Joint Regional Detachment North (JRD-N) et des fonctions au sein du quartier général de la KFOR.



Avec l'effectif maximal actuel de 190 militaires, les dépenses annuelles se montent à 37,5 millions de francs, une somme qui se situe à environ un million de francs en dessous de la moyenne des dépenses pour la période 2005-2017. La prochaine étape de réduction à 165 militaires en novembre 2019, acceptée par le Parlement devrait engendrer une réduction des dépenses d'environ 4 millions de francs.

L'augmentation linéaire des coûts enregistrée depuis 2012, ne s'explique pas seulement par l'augmentation de l'effectif. Elle provient essentiellement des divers investissements dans les infrastructures évoqués plus haut. Les travaux d'infrastructures étaient de nature ponctuelle. Avec la fin de ces travaux, une baisse de coûts s'est répercutée dans deux domaines. D'une part, ces investissements sont désormais terminés. D'autre part, le personnel des éléments de génie et de transports, n'étant plus nécessités par la KFOR, peut être retiré. Ainsi, la baisse en cours de l'effectif de la Swisscoy ne correspond pas à une baisse des prestations que la Suisse fournit à la KFOR. Il s'agit d'une adaptation du dispositif de la Swisscoy aux besoins de la KFOR, notamment dans les domaines du suivi de la situation (LMT), des états-majors (JRD-N) et du transport aérien.

Comme présenté plus haut, la Suisse s'engage également au Kosovo dans le domaine de la promotion civile de la paix. En 2017, le DFAE a conduit des projets et des programmes dans le domaine de la sécurité humaine pour un montant d'environ 1,2 millions de francs. À cela s'ajoutent environ 14,9 millions de francs alloués par la DDC, 4,7 millions de francs alloués par le SECO et 625'000 francs alloués par le SEM.

Dans son rapport 2010 sur l'armée, le Conseil fédéral fait part de son intention d'accroître l'engagement de l'armée au profit de la promotion militaire de la paix. Dans ce contexte, l'armée doit renforcer sa capacité à envoyer des contingents militaires et de petits détachements ainsi que des personnes non armées en mission de longue durée dans le domaine de la promotion militaire de la paix. Pour ce faire, le Conseil fédéral indique que l'armée doit financer cette tâche à partir de son budget ordinaire jusqu'à 100 millions de francs par année⁶. Contrairement au DFAE, le DDPS ne dispose pas d'un crédit cadre de promotion de la paix.

Par conséquent, le DDPS ne considère pas qu'un transfert de moyens financiers serait approprié, d'une part parce qu'il ne serait pas en adéquation avec l'intention que le Conseil fédéral

⁶ Rapport sur l'armée 2010, p. 8178, FF 2010 8109

a présentée dans son rapport 2010 sur l'armée, d'autre part parce que la Swisscoy ne diminue pas ses prestations mais les adapte aux besoins de la KFOR.

5.2 Renforcement de la promotion civile de la paix dans le cadre de la loi sur l'armée

La Suisse a également la possibilité de procéder à l'engagement additionnel de moyens militaires afin de soutenir les efforts que la communauté internationale déploie dans la région au profit de la promotion civile de la paix. Pour ce faire, le Conseil fédéral peut décider d'engager des moyens financiers du budget global de l'armée pour des tâches qui sont explicitées par la loi sur l'armée. Il peut ainsi engager des moyens financiers dans ce contexte s'ils sont destinés à des activités de promotion de la paix couvertes par la loi sur l'armée. Une contribution de l'armée pourrait ainsi être effectuée au profit d'engagements ou de projets de promotion civile de la paix sous diverses formes:

- Mise à disposition d'expertise militaire au profit de missions civiles, sur la base de l'art. 66 ss. LAAM et de l'art. 4b de l'Ordonnance sur le personnel affecté à la promotion de la paix, au renforcement des droits de l'homme et à l'aide humanitaire (OPers-PDHH)⁷;
- Mise à disposition d'installations ou de matériel de l'armée pour des tâches de promotion de la paix selon l'art. 149a LAAM;
- Fondation, soutien ou participation à des personnes morales à des fins de promotion de la paix selon l'art. 149a LAAM;
- Activités couvertes par un accord de coopération dans le domaine de l'instruction selon l'art. 48a LAAM.

Après l'analyse des besoins sur place, il apparaît qu'un engagement additionnel au profit de la promotion civile de la paix pourrait théoriquement s'effectuer sous les deux formes suivantes.

5.2.1 Expertise militaire au profit de missions civiles

L'Armée suisse pourrait poursuivre son engagement sur place avec la Swisscoy tout en fournissant une contribution supplémentaire sous la forme d'expertise militaire au profit de missions civiles de la paix. Si des experts militaires devaient être engagés dans le cadre de la promotion civile de la paix, ils le seraient en dehors du cadre actuel car la KFOR qui a abandonné ses projets civils d'appui il y a plusieurs années, n'a pour l'heure aucune intention de relancer de telles activités.

Dans le cas où la Suisse souhaiterait renforcer son engagement au Kosovo avec de l'expertise militaire au profit de la promotion civile de la paix, elle pourrait le faire soit au sein d'une mission civile, soit en appui direct des autorités kosovares moyennant la conclusion d'un accord de coopération avec le Kosovo.

Selon l'art. 66 LAAM, le Conseil fédéral peut décider de contribuer avec du personnel militaire à une mission multilatérale de promotion de la paix conduite sur la base d'un mandat de l'ONU ou de l'OSCE. À cet égard, la Suisse pourrait contribuer aux missions civiles au Kosovo (mission Etat de droit de l'UE, EULEX et mission de l'OSCE, OMIK) en y détachant des experts militaires.

Un appui direct des autorités kosovares pourrait s'effectuer dans un cadre bilatéral, sur la base d'un accord de coopération dans le domaine de l'instruction. Selon l'art 48a LAAM, le Conseil

⁷ RS 172.220.111.9, art. 4: "Les départements suivants désignent les autorités compétentes pour prendre les décisions de l'employeur et gérer le personnel:

- a. Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE): pour les engagements civils, y inclus les engagements de personnel policier, et la partie civile des engagements civilo-militaires;
- b. Le Département fédéral de la protection de la population et des sports (DDPS): pour les engagements militaires et la partie militaire des engagements civilo-militaires (...)"

fédéral peut conclure un accord de coopération afin d'instruire des troupes étrangères à l'étranger. Le Kosovo cherche néanmoins depuis un certain temps à constituer sa propre armée. Les autorités kosovares approchent régulièrement la Suisse pour demander un tel appui. Jusqu'à présent, la Suisse n'est pas entrée en matière sur ces demandes. En effet, le DDPS estime que, pour l'heure, la création d'une armée kosovare ne favoriserait ni la sécurité du Kosovo ni la stabilité de la région.

5.2.2 Engagement de ressources financières

Des moyens financiers peuvent également être alloués à des activités et des projets de la promotion civile de la paix. Selon l'art. 149a LAAM, le Conseil fédéral peut décider de créer, de soutenir ou de s'associer à des personnes morales à des fins de promotion internationale de la paix. Sur cette base, des projets conduits sur le terrain par des organisations telles que les trois centres de Genève (GCSP, GICHD, DCAF) ou des organisations non-gouvernementales (ONG) spécialisées dans le déminage humanitaire, pourraient bénéficier d'un soutien financier de la Suisse.

5.3 Appréciation

Le DDPS est de l'avis qu'une augmentation de l'engagement civil au Kosovo ne saurait se justifier sur la seule base d'une réduction des effectifs dans l'engagement militaire, car il s'agit de deux types d'engagements bien distincts qui répondent à deux enjeux différents. En effet, comme mentionné dans le chapitre 2, bien que la promotion civile et la promotion militaire de la paix soient complémentaires, elles couvrent des besoins différents sur le terrain. Les troupes de promotion de la paix fournissent un niveau de sécurité propice à la reconstruction sociétale et étatique alors que les composantes civiles de la promotion de la paix appuient la création de structures d'Etat de droit et d'institutions démocratiques. Ainsi, du fait de la complémentarité de ces deux domaines, une réduction d'effectifs de l'un de ces domaines, ne peut être simplement compensée par une augmentation des dépenses et des déploiements de personnel dans l'autre.

Par ailleurs, il est démontré au chapitre 3.2, qu'avec une moyenne annuelle de plus de 100 millions de francs investis dans les Balkans, dont 23 millions de francs au Kosovo, la Confédération s'engage déjà de manière significative dans le domaine civil. L'engagement de la Suisse y est concrétisé par l'action du DFAE, du DEFR (SECO) et du DFJP. Le DDPS est de l'avis que l'engagement de la Suisse dans la promotion civile et militaire est un instrument important de sa politique de sécurité. Toutefois, dans ce cas spécifique et compte tenu des problèmes actuels du Kosovo qui sont de nature politique interne, ainsi que des dissensions entre Pristina et Belgrade, un appui financier supplémentaire fourni par le DDPS dans la promotion civile de la paix, ou le déploiement d'un nombre restreint d'experts militaires dans les missions civiles au Kosovo ne pourra contribuer que de manière marginale et insuffisante à l'atténuation des problèmes qui préoccupent depuis longtemps la communauté internationale.

À cet égard, une augmentation éventuelle de l'engagement civil, qu'elle soit concrétisée par un appui financier ou par le déploiement d'experts militaires, devrait être basée sur une politique globale de la Confédération visant à augmenter l'engagement de la Suisse dans la promotion civile de la paix dans les Balkans. Un tel besoin n'a jusqu'à présent pas été identifié. Dans le cas présent, l'identification d'options d'engagement de moyens de l'armée dans le domaine civil s'est effectuée uniquement dans le but de compenser une réduction de l'effectif de la Swisscoy.

De plus, le chapitre 5.1 du rapport démontre que la baisse en cours d'effectif de la Swisscoy résulte de l'évolution des besoins de la KFOR, notamment dans les domaines du suivi de la situation, des états-majors et du transport aérien. Il ne s'agit pas d'une baisse réelle des prestations fournies par la Suisse à cette mission, mais d'une baisse liée aux besoins de la KFOR. Il n'est de ce fait pas pertinent de conclure que la réorganisation en cours de la Swisscoy

nécessite d'être automatiquement compensée par une augmentation de prestations dans le domaine civil où la Suisse est déjà fortement engagée.

Dans tous les cas, la KFOR conduite par l'OTAN restera présente au Kosovo, car l'ensemble des Balkans occidentaux ne semble pas suffisamment stable pour procéder au désengagement de cette mission. À l'heure actuelle, l'OTAN et les Etats contributeurs de troupes estiment que la KFOR est nécessaire pour la sécurité du Kosovo. Cette position est basée sur le fait qu'une situation sécuritaire stable indispensable à la promotion civile de la paix ne peut être atteinte qu'avec la présence militaire de la KFOR. Comme la Suisse a toujours un intérêt particulier à promouvoir et soutenir la stabilité et la prospérité en Europe du Sud-Est, le DDPS est de l'avis que les réflexions doivent se porter sur le futur de l'engagement militaire de la Suisse au Kosovo, et non pas sur l'opportunité d'un transfert de ressources dans le domaine civil. Comme le mandat actuel s'achèvera en 2020, le Conseil fédéral devra se prononcer sur cette question en 2019.

De ce fait, la nécessité d'augmenter sur le long terme l'engagement civil au Kosovo n'a pas pu être identifiée. Un transfert de moyens militaires vers la promotion civile se baserait dès lors sur la seule nécessité d'identifier des secteurs dans lesquels des moyens financiers et du personnel de l'armée pourraient être engagés. Bien que des options aient été identifiées, il manque un besoin reconnu et concrètement exprimé d'augmenter l'engagement civil, déjà significatif, de la Suisse dans les Balkans. En revanche, la nécessité de l'engagement militaire n'est pas remise en question par l'OTAN et les Etats contributeurs de la KFOR. Par conséquent, le DDPS est de l'avis qu'il convient de renoncer à transférer des moyens de la promotion militaire en faveur de la promotion civile de la paix et de porter les réflexions sur le futur de l'engagement militaire de la Suisse au Kosovo.

6 Recommandation au Conseil fédéral

Le DDPS prie le Conseil fédéral de prendre connaissance du rapport et recommande au Conseil fédéral de renoncer à un transfert de moyens du DDPS dans la promotion civile de la paix.