



UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique

Marcel Rieder

**La politique suisse en matière de maintien militaire de la
paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle
de l'évolution des engagements et du débat politique**

Working paper de l'IDHEAP 10/2018
Unité Administration suisse et politiques institutionnelles

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix,
le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de
l'évolution des engagements et du débat politique

Marcel Rieder

Mémoire MAS

Jury : Andreas Ladner, Jean-Loup Chappelet, Francis Cousin

Chavannes-près-Renens, le 21 septembre 2018

Working paper 10/2018

Le texte intégral est disponible en ligne sur le dépôt institutionnel de l'UNIL :
<https://serval.unil.ch/>

Table des matières

1. Introduction	1
2. Cadre analytique	2
3. 1953 à 1998 – Les prémices	3
4. 1998 à 1999 – Un pas supplémentaire	10
5. 1999 à 2001 – La question cruciale de l'armement.....	16
6. 2001 à 2004 – La normalisation de la SWISSCOY.....	23
7. 2004 à 2009 – Routine dans les Balkans, coups de freins à Berne	28
8. 2009 à 2018 – Une politique publique « à petit feu »	43
9. Conclusion.....	51
10. Entretiens et bibliographie	54
11. Liste des abréviations.....	61

1. Introduction

Armée d'un pays neutre depuis 1814, l'Armée suisse, cantonnée sur le territoire qu'elle doit protéger d'une éventuelle attaque extérieure, a longtemps été défensive uniquement. L'envoi d'un certain nombre de ses hommes entre les deux Corées dès 1953 ne change pas grand-chose à cet état de fait. En effet, les belligérants des deux camps devaient trouver des pays neutres prêts à envoyer leurs hommes procéder au rapatriement des prisonniers de guerre et à la surveillance de l'armistice. Le Conseil fédéral ne pouvait guère déclinier un rôle taillé sur mesure pour la Suisse. Un rôle que l'on peut considérer comme une extension de sa politique étrangère des bons offices.

En 1973, le Conseil fédéral publie son premier rapport sur la politique de sécurité de la Suisse. Il souhaite alors réunir dans un concept global les différents outils de la politique de sécurité (diplomatie, armée, protection civile, renseignements, etc.) face aux différentes menaces (guerres, catastrophes naturelles, etc.). L'armée garde sa définition défensive classique, mais l'instrument de la participation à des efforts internationaux y est mentionné comme complément à la politique de neutralité.

Son second rapport sur la politique de sécurité, publié en 1990, est motivé par la fin de la guerre froide et la transformation de l'environnement stratégique qui en résulte. La notion de promotion de la paix par la coopération et l'aide y fait son apparition. Sous cette notion, le rapport mentionne d'abord la politique des bons offices. Il ajoute cependant l'objectif d'une participation accrue à des missions d'observations dans des zones de tensions entre pays tiers ainsi que celui d'une participation matérielle à des opérations de maintien de la paix par l'envoi de troupes de casques bleus. La réorganisation « Armée 95 » y est évoquée. L'armée doit adapter sa structure et son équipement à la nouvelle donne géopolitique.

En juin 1999 paraît le rapport sur la politique de sécurité 2000. Le Conseil fédéral y écrit que, depuis 1990, la possibilité d'une garantie autonome de la sécurité a encore diminué au profit d'une nécessité de coopérer, ce qui l'a notamment amené à décider en 1996 de participer au Partenariat pour la paix (PPP) créé par l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) en 1994. Il y donne une définition de la neutralité selon laquelle cette dernière peut être appliquée strictement tout en laissant une certaine marge de manœuvre afin qu'elle ne devienne pas, paradoxalement, un obstacle à la sécurité.

Le quatrième rapport sur la politique de sécurité sort en 2010, après une décennie marquée par les nombreux attentats terroristes, ce qui influence la teneur du rapport. Le rôle de l'armée dans le domaine de la promotion militaire de la paix y est réaffirmé et détaillé. Le gouvernement indique vouloir augmenter les capacités des forces militaires dans ce domaine et améliorer son acceptation au niveau de la politique intérieure.

Dans son cinquième et plus récent rapport sur la politique de sécurité, sorti en août 2016, le gouvernement helvétique souligne l'instabilité d'un monde résolument multipolaire. Il y défend son concept de sécurité par la coopération. En ce qui concerne la coopération de la Suisse avec l'OTAN, il rappelle la participation du pays au PPP et souligne qu'elle ne représente en rien une étape préalable à l'adhésion. Dans ce cadre, il donne une place importante à la mission militaire la plus significative en termes de nombre d'engagés, de budget et de durée, qui sera logiquement très présente dans ce travail : « Une priorité dans la coopération entre la Suisse et l'OTAN, en dehors du Partenariat pour la paix, est la participation au Kosovo de l'Armée suisse à la KFOR, conduite par l'OTAN sur mandat de l'ONU » (Conseil fédéral, 2016).

Comme nous le verrons au cours de cette analyse, les actions concrètes du Conseil fédéral à travers la tâche « coopération internationale » de son levier militaire – sur lequel nous avons décidé de nous pencher – correspondent dans les faits aux rapports successifs qu'il publie. Ceci, évidemment, dans les

limites de la marge de manœuvre que lui octroie la démocratie directe en vigueur en Suisse. Car les résistances sont diverses et vives.

Au-delà des considérations militaires et de politique interne, nous allons tenter de faire la lumière sur les motivations plus profondes du gouvernement. Dans son rapport sur la sécurité 2010 il écrit que « *La capacité de l'armée à coopérer sur le plan international doit également être consolidée et développée, dans la mesure où cela s'avère judicieux du point de vue politique et que cela sert les intérêts sécuritaires de la Suisse* » (Conseil fédéral, 2010). Cette évolution sert-elle davantage la sécurité de la Suisse ou son image au niveau diplomatique ? Des pressions pour davantage d'implication dans le domaine sont-elles venues de l'extérieur ? Ou, au contraire, de l'intérieur, l'armée pouvant en bénéficier pour justifier l'acquisition d'équipements ou encore pour briller, elle aussi, sur la scène internationale ?

Notre postulat de départ est que la politique de sécurité suisse passe d'une stratégie de défense pure à plus de coopération par réaction à la fin de la guerre froide et des événements comme l'éclatement de la Yougoslavie. Le volet complémentaire « sécurité par la coopération » de la politique publique fait ainsi son apparition et se développe. Avec un mélange relativement équilibré de volonté politique interne, d'influences externes et de *realpolitik* comme moteurs de cette évolution.

2. Cadre analytique

Ce travail portant sur une politique publique, il convient d'en donner la définition. L'ouvrage en la matière auquel nous nous référons la définit comme étant « *un enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par différents acteurs, publics et parfois privés, dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient, en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif. Cet ensemble de décisions et d'activités donne lieu à des actes formalisés, de nature plus ou moins contraignante, visant à modifier le comportement de groupes sociaux supposés à l'origine du problème politique à résoudre (groupes cibles), dans l'intérêt de groupes sociaux qui subissent les effets négatifs dudit problème (bénéficiaires finaux)* » (Knoepfel et al., 2006, p.29).

Dans le cas de la politique publique suisse de maintien militaire de la paix, le problème à résoudre est l'insécurité créée pour le pays par les conséquences de conflits ayant eu lieu en dehors de celui-ci. Un second problème à résoudre peut également être l'image négative du pays qui, au nom de sa neutralité, ne participe pas à toutes sortes d'efforts internationaux dans lesquels d'autres pays neutres s'impliquent pourtant.

Les acteurs à l'origine de la politique publique sont publics (Conseil fédéral, Assemblée fédérale, Département militaire, Département des affaires étrangères, partis politiques) et privés (les citoyens suisses, qui peuvent être invités à se prononcer par les urnes). L'influence d'acteurs externes à la Suisse – ONU, OTAN, Etats tiers – doit également être envisagée.

La politique publique qui nous intéresse est un cas particulier en ce qui concerne les groupes cibles dont on cherche à modifier le comportement. Dans un cas classique, ces derniers se trouvent à l'intérieur du pays – l'on peut prendre comme exemple les fumeurs dans le cadre d'une politique publique visant à lutter contre le tabagisme – alors qu'ici ils se trouvent hors des frontières suisses. A l'exception notable des immigrants, pour lesquels la politique peut avoir pour objectif de leur permettre le retour dans leur pays.

Les bénéficiaires finaux sont la population et les autorités suisses, mais également celles des pays et régions où la paix est maintenue ainsi que tout autre pays et région bénéficiant de l'augmentation de sécurité.

Les trois dimensions de la politique entrent en jeu dans le cas de la politique publique suisse de maintien militaire de la paix.

« Polity » : Il s'agit du cadre institutionnel, des règles du jeu. Cette dimension a son importance dans un pays imprégné de sa tradition de neutralité. Pour pouvoir développer la politique publique, des lois doivent être mises en place ou modifiées. Le principe de neutralité en fait partie.

« Policy » : C'est la politique publique elle-même.

« Politics » : Nous parlons ici de la politique politicienne, des rapports de force et autres interactions entre acteurs. Cette dimension est probablement plus importante qu'en moyenne en ce qui concerne la politique publique qui nous intéresse, au vu des débats passionnés qu'elle peut susciter.

La politique publique suisse de maintien militaire de la paix relève-elle principalement de cette vision mettant les acteurs au centre – ce qui nous semble être le cas – ou une certaine dose de déterminisme entre-t-elle en jeu ? Les acteurs les plus influents sont-ils internes au pays ou des influences notables viennent-elles de l'extérieur ? S'agit-il d'une politique publique « pure », une « policy » taillée sur mesure pour répondre au problème collectif en question ou se laisse-t-elle biaiser par les « politics » ? Nous allons tenter d'utiliser ce questionnement comme fil rouge du travail.

3. 1953 à 1998 – Les prémices

ASPECTS HISTORIQUES

« *Cela fait plus de soixante ans que des gardiens de la paix suisses en uniforme sont engagés dans le monde entier* ». C'est par ces mots que commence une vidéo de présentation du Centre de compétences SWISSINT à Stans. Depuis 1953, plus de 10'000 Suisses ont en effet participé à des missions de maintien de la paix à l'étranger.

La naissance de la promotion militaire suisse de la paix se fait par une décision prise par le Conseil fédéral le 7 juillet 1953, qui décide alors d'autoriser le Département militaire fédéral à envoyer des militaires suisses armés en Corée dans le cadre des commissions CRNN (Commission de rapatriement des nations neutres) et CSNN (Commission de supervision des nations neutres en Corée) (SWISSINT, Factsheet NNSC).

En effet, dans le cadre de l'Accord d'armistice qui se met en place entre les deux Corées suite au conflit armé qui les oppose depuis 1950, il est décidé que des commissions de pays neutres se chargeront du rapatriement des prisonniers de guerre et de la surveillance de l'armistice. La Corée du Nord propose la Pologne et la Tchécoslovaquie ; la Corée du Sud désigne la Suède et la Suisse (NNSC, « 60 ans... »). En septembre 1953, environ 130 membres de la délégation suisse – répartis entre la CRNN et la CSNN – se retrouvent ainsi sur place à Panmunjom, localité située sur la frontière entre les deux Corées. Le 22 janvier 1954, tous les prisonniers de guerre (75'823 Nord-coréens, 6'670 Chinois et 8'321 Sud-coréens) sont libérés. La CRNN a ainsi accompli sa mission ; elle est dissoute le 21 février suivant.

La CSNN, elle, poursuit la mission que l'Accord d'armistice lui a confié et procède à diverses inspections dans la zone frontière démilitarisée. En 1956, l'entité des Nations Unies sous l'égide de laquelle la CSNN opère met fin aux inspections. Les délégations se replient sur Panmunjom et la délégation suisse est réduite à 14 hommes. Au gré de l'évolution géopolitique, cette dernière passera à 12 hommes plus tard durant la même année, à 9 en 1959, à 8 en 1968, à 6 en 1978 puis au nombre toujours actuel de 5 en 1994.

Cet engagement entre les deux Corées constitue, jusqu'en 1989, la seule mission pour la promotion militaire de la paix de la Suisse. Mais avec la fin de la guerre froide, le Conseil fédéral décide d'étendre l'engagement international et la coopération internationale dans le domaine de la politique de sécurité.

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

C'est la mise en œuvre par l'Organisation des Nations Unies (ONU) du plan d'indépendance pour la Namibie, signé en décembre 1988, qui apporte la seconde opportunité pour des « Peace Keepers » suisses de s'engager à l'étranger. Le secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, demande au gouvernement suisse d'apporter un appui sanitaire au Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition (GANUPT). Le Conseil fédéral – qui avait déjà décidé quelques mois plus tôt de renforcer l'engagement de la Suisse dans la promotion de la paix – accepte et décide de l'envoi en Namibie d'une unité médicale, la Swiss Medical Unit (SMU), en février 1989. Un total de 387 militaires y seront engagés entre le début de la mission en mars 1989 et son terme en mars 1990.

Les engagements dans le cadre de l'ONU qui suivent, que leur durée soit relativement courte ou qu'ils soient encore en cours actuellement, s'enchaînent plus rapidement. Notons ici que, malgré leur nombre relativement élevé, ils ne concernent généralement qu'un nombre restreint de militaires, suscitent peu de débats, et ne feront pas l'objet d'une étude approfondie dans ce travail. En 1990, des observateurs militaires non armés, couramment appelés bérets bleus, sont envoyés au Proche-Orient dans le cadre de l'UNTSO (Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve). Suivent la participation de Medical Units à la MINURSO (Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental) de 1991 à 1994, puis – premier engagement en rapport avec l'éclatement de la Yougoslavie – celle de 5 observateurs militaires à l'UNPROFOR (la Force de protection des Nations Unie, tristement connue pour son échec de Srebrenica) de 1992 à 1996.

Cette coopération plus régulière avec l'ONU pousse le Conseil fédéral à concrétiser l'une des mesures qu'il avait annoncées dans son rapport sur la politique de sécurité 1990, à savoir la création de troupes suisses de casques bleus. Mais le peuple et les cantons suisses le freinent dans son élan en refusant la loi s'y rapportant, attaquée par référendum, en 1994.

En octobre 1995, le Conseiller fédéral Adolf Ogi, membre de l'aile bernoise de l'union démocratique du centre (UDC), devient chef du Département militaire fédéral (DMF), qu'il va rapidement remanier et renommer Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Il souhaite y « *faire avancer les choses plutôt que d'administrer* » (Ogi, 2018). Rappelons à ce stade que l'UDC, parti politique agrarien à la base, comporte une aile isolationniste, principalement zurichoise, et une aile traditionnelle modérée, principalement bernoise. Depuis son apparition dans les années huitante, l'aile isolationniste ne cesse de gagner en influence ce qui explique, comme nous le verrons par la suite dans les parties relatives au débat politique, qu'Adolf Ogi aura parmi les plus farouches opposants des collègues de parti.

Le dossier du PPP – créé en 1994 par l'OTAN pour permettre à des pays non-membres « *d'établir une relation individuelle avec l'OTAN, en fixant leurs propres priorités en matière de coopération et en définissant les progrès qu'ils souhaitent accomplir, et à quel rythme* » (OTAN, Le Partenariat pour la paix) – était sur la table de son prédécesseur Kaspar Villiger qui, selon Ogi, ne l'a pas empoigné. Le nouveau chef du département de la défense commence ainsi par « *développer une stratégie pour entrer au PPP* ». Il en parle avec le secrétaire à la défense des Etats-Unis, William Perry, à l'occasion de la Conférence de Munich sur la sécurité de février 1996. Le courant entre les deux hommes passe. « *Le secrétaire de la défense des USA a voulu rencontrer le nouveau ministre de la défense suisse que j'étais* » dit Adolf Ogi. « *Il a été très respectueux, il y a eu une très bonne entente entre nous, il m'a expliqué le PPP* » (Ogi, 2018). Pour le Conseiller fédéral, ce partenariat est un des meilleurs contrats signés par la Suisse car il permet une participation – notamment en matière de formation des officiers et d'exercices militaires – sans donner d'obligation. De retour en Suisse, le Conseiller fédéral contacte le président de la Commission de la sécurité du Conseil national, un paysan UDC thurgovien de la même aile du parti que lui, Otto Hess (UDC, TG). Le projet passe la rampe en quelques mois.

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

Un autre projet de coopération militaire internationale va toutefois se concrétiser encore plus rapidement. L'éclatement de la Yougoslavie donne en effet lieu à des combats terribles et à des violations du droit international. La situation est loin d'être réglée. Pour le nouveau chef du département militaire, la Suisse a un devoir d'agir, la guerre étant « *à sa porte* ». Au vu des réticences que le Peuple suisse a montrées au travers des urnes en 1994, il opte pour une stratégie du « *pas à pas* » et des « *windows of opportunities* » (Ogi, 2018). S'il n'a pas fait avancer le dossier du PPP, son prédécesseur Villiger a néanmoins fait introduire un nouvel article dans la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM), l'art. 66, selon lequel le Conseil fédéral peut décider de l'envoi de militaires sans armes dans le cadre de missions internationales de maintien de la paix. Or, cet article n'est pas combattu par référendum et entre en vigueur le 01.01.1996. Peu avant la fin du mois de janvier 1996, des articles de presse annoncent que, selon le Conseil fédéral, l'OTAN et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) demandent à la Suisse un soutien logistique pour la Force multinationale de la paix (IFOR) de l'OTAN en Bosnie, mise sur pied suite aux accords de paix de Dayton. Il peut s'agir de Béréts bleus, forme sous laquelle des militaires suisses ont déjà participé à des missions internationales. Il s'avère toutefois rapidement que c'est Berne qui a pris l'initiative de contacter l'OTAN, qui refuse finalement d'entrer en matière au vu de l'inflexibilité de la Suisse en ce qui concerne l'armement des soldats. Pour l'organisation transatlantique, les participants doivent être à même d'assurer leur propre défense. Dans ses petits souliers au vu de ce que certains qualifient de flagrant délit de mensonge, le département militaire se défend en évoquant une erreur de traduction et en expliquant que, de manière informelle, il avait effectivement été demandé à la Suisse ce qu'elle comptait faire pour la Bosnie. Une porte de sortie honorable à cette petite crise est trouvée quelques jours plus tard : la Suisse enverra en Bosnie une aide non armée sous l'égide de l'OSCE. La présence de militaires suisses en ex-Yougoslavie s'intensifie ainsi avec l'envoi d'une cinquantaine de Béréts jaunes (et non bleus) en Bosnie-Herzégovine dès février 1996. La SHQSU (Swiss Headquarters Support Unit to the OSCE Mission in BiH) doit y apporter une aide logistique et ainsi contribuer à la mise en place de conditions menant à une paix durable. Dix contingents SHQSU se succéderont jusqu'à la fin de la mission en décembre 2000.

LE DEBAT POLITIQUE

Qu'en a-t-il été au niveau du débat politique, dans un pays à la neutralité ancrée non seulement dans sa Constitution mais quasiment dans les gènes de sa population ? Ceci, qui plus est, moins de dix ans après la fin de la seconde guerre mondiale en ce qui concerne la mission en Corée ?

A Berne, le 11 septembre 1953, à l'occasion de la Conférence des Ministres (de nos jours la Conférence des ambassadeurs et du réseau extérieur), le Conseiller fédéral Max Petitpierre dit dans son discours, en se référant à la participation de militaires suisses aux deux commissions en Corée, qu'il est « *convaincu que le Conseil fédéral devait accepter ces deux mandats* ». « *Dès l'instant, poursuit-il, où la neutralité était la condition fondamentale posée pour le choix des Etats chargés de ces mandats, on n'eût pas compris que l'Etat neutre par excellence se dérobat, et cela d'autant moins que ces mandats étaient liés au rétablissement de la paix (...)* ». Petitpierre aborde le débat interne à la Suisse dans le même discours : « *Je pensais que l'opinion publique en Suisse pourrait se diviser à propos de la participation de notre pays aux deux commissions neutres. Quelques voix se sont élevées contre : on s'est intéressé dans certains milieux plus aux frais que cela nous imposerait qu'au principe même de notre participation. Cette attitude généralement positive de notre opinion publique me paraît démontrer qu'elle comprend aussi que nous défendons mieux notre neutralité en participant à des actions internationales pacifiques, même présentant des risques et un caractère aléatoire, qu'en restant absolument à l'écart des événements, lorsque ceux-ci ne nous touchent pas directement.* » (Petitpierre, 1953).

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

Une plongée dans les archives de la presse ainsi que des débats parlementaires confirme que l'opposition à ces premières missions est faible et plutôt liée aux dépenses qu'elles représentent pour la Suisse. Alors que la mission de 1989 en Namibie représente une nouveauté, nous n'avons trouvé à son sujet qu'une question ordinaire du Conseiller national Martin Burckhardt (L, BS) en nous penchant sur les archives de l'Assemblée nationale. « *De quel ordre de grandeur seront les montants nécessaires jusqu'à la fin de l'intervention en Namibie?* » demande-il en effet, le 14 juin 1989.

Cet état de fait semble parfaitement logique à Hans Fehr (UDC, ZH), ancien président de l'Action pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN) et farouche opposant à la coopération militaire internationale. Pour lui, la mission en Corée est un élément à part, qui n'a jamais posé de problème à son camp politique, les militaires suisses n'étant pas dans une zone de conflit, mais dans une zone « tampon ». « *C'est un événement particulier de l'Histoire, où il fallait que les pays participants soient strictement neutres et où une sorte de rituel protocolaire est prévu* » (Fehr, 2018). Fehr voit également la mission namibienne comme compatible avec la neutralité, mais se montre un brin plus critique en estimant qu'elle a été magnifiée exagérément, notamment par des militaires de haut rang, alors que ses membres n'avaient pas grand-chose à faire sur place selon certains témoignages.

La quasi absence de débat est également confirmée par Philippe Welti, ancien Ambassadeur, Secrétaire général adjoint puis Directeur politique DDPS de 1998 à 2004. Il a servi en tant qu'officier en Corée en 1977-1978 et confirme que « *l'on peut parler d'une approbation générale en Suisse.* » (Welti, 2018).

Le débat semble se corser quelque peu quatre ans plus tard lorsque, le 7 juin 1993, le Conseiller national du parti des automobilistes Armin Kern pose la question suivante au Conseil fédéral suite à sa décision de la participation de la Suisse à l'UNPROFOR : « *Au début de février 1993, la DGD, division Cgfr, cherchait des gardes-frontière prêts à s'engager pour six mois en Macédoine. Ces personnes ont pour mission de surveiller, en tant qu'observateurs, la police macédonienne de la frontière. N'étant pas membre de l'ONU, la Suisse ne devrait pas engager de ses ressortissants pour des tâches de surveillance aussi dangereuses dans cette région de conflits. Une grande partie de la population est très inquiète du fait que plusieurs « bérets bleus » de l'ONU ont déjà été gravement blessés ou tués dans des opérations semblables dans l'ex-Yougoslavie. Le Conseil fédéral est-il prêt à renoncer à organiser de tels engagements qui ne sont pas sans danger? Dans la négative, qui est responsable et supporte les frais en cas de décès ?* ».

Le 12 juin 1994, suite à un référendum lancé par la Lega, les Démocrates suisses et le Parti des automobilistes, c'est au peuple suisse qu'il revient de se prononcer sur une question liée au maintien militaire de la paix. Les référendaires s'opposent à la « *loi fédérale concernant les troupes suisses chargées d'opérations en faveur du maintien de la paix* » (LOMP) du 18 juin 1993 voulue par le Conseil fédéral et une majorité du parlement, loi qui permettrait la création d'une troupe suisse de casques bleus. La LOMP prévoit notamment que « *la Confédération constitue des troupes pour des opérations de maintien de la paix* » qu'elle peut mettre à disposition des Nations Unies à condition que les parties au conflit aient donné leur accord et qu'un comportement neutre puisse être adopté par les troupes en question, qui doivent également pouvoir ne faire usage de leurs armes qu'en cas de légitime défense. Dans ses traditionnelles « Explications » envoyées à chaque citoyen, le Conseil fédéral se veut rassurant : cette évolution, qui serait une forme moderne des bons offices et permettrait d'augmenter la sécurité de la Suisse par l'augmentation de la stabilité dans le monde, ne correspondrait pas à une adhésion à l'ONU (le pays n'y a adhéré qu'en 2002), ne serait pas une entorse à la neutralité, ne donnerait pas au contingent d'environ 600 volontaires la possibilité de participer à des actes de guerre des casques bleus et engendrerait des coûts modérés. En ce qui concerne la compatibilité de la LOMP avec la neutralité, il soutient notamment que les casques bleus suisses ne seront engagés qu'avec l'accord de toutes les parties au conflit et qu'ils ne feront que du maintien de la paix (peace-keeping) et jamais d'imposition de la paix (peace-enforcement).

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

Pour Hans Fehr, qui estime que l'UDC et l'ASIN ont été devancées au moment du lancement du combat contre la LOMP mais y ont ensuite largement contribué, « *la ligne rouge est franchie avec ce projet* ». « *Les casques bleus suisses auraient été sous un commandement étranger et la neutralité n'aurait plus été garantie. Les casques bleus sont toujours l'opposant de l'une des parties impliquées au moins. La réputation de neutralité aurait donc été entamée, la Suisse n'aurait plus été le pays des bons offices, elle n'aurait plus été crédible* » (Fehr, 2018). Interrogé sur la distinction entre le maintien et l'imposition de la paix, il estime qu'elle est artificielle et cite le général allemand Klaus Naumann, qui aurait dit la phrase suivante à l'occasion d'un événement militaire tenu à St-Gall en janvier 2000 : « *Wer mit Soldaten in fremden Konflikten eingreift, der muss die Strasse bis zu ihrem Ende gehen, und Tote in Kauf nehmen* » (*qui intervient dans des conflits étrangers doit aller jusqu'au bout de la logique et accepter qu'il puisse y avoir des morts*) .

Les arguments des opposants pèsent finalement plus lourd que ceux du Conseil fédéral, qui ne parviennent à convaincre ni la majorité des votants – 57.2% refusent la LOMP – ni celle des cantons. Seuls Genève, Vaud, Neuchâtel et le Jura l'acceptent.

« *La Suisse se replie* » titre Le Nouveau Quotidien du lendemain, une majorité des cantons s'étant en outre montré peu progressistes sur deux autres objets de votations, et parle d'une « *démonstration de méfiance et d'égoïsme* » (Hoesli, 1994). Dans l'éditorial du Journal de Genève et Gazette de Lausanne, Antoine Maurice écrit qu'« *en votant non, c'est la complexité du monde qu'une partie des Suisses semble rejeter* » (Maurice, 1994). Les analyses montrent que si l'argument financier a pesé sur le refus, la peur d'un affaiblissement de la neutralité, porté par un camp politique populiste croissant, a été un élément déterminant.

On peut logiquement penser que cet échec va refroidir le Conseil fédéral et que tout nouveau projet de participation à des missions de maintien de la paix sera renvoyé aux calendes grecques. Et c'est probablement la crainte de relancer le débat trop tôt qui fait en grande partie que Kaspar Villiger ne s'empresse pas de faire avancer le dossier du PPP. L'arrivée à la tête du département militaire d'un conseiller fédéral très volontaire en la matière – au moment même où la guerre en Bosnie prend péniblement fin et que les accords de paix la concernant créent une demande importante en matière d'assistance internationale – va faire évoluer la situation plus rapidement que prévu. Le rôle joué par Adolf Ogi est reconnu d'emblée, sans que sa manière de procéder ne fasse l'unanimité. Ainsi, tout en soutenant sa démarche sur le fond, Jean-Marc Crevoisier écrit que « *l'empressement d'Adolf Ogi à vouloir envoyer des troupes suisses en Bosnie à quelque chose de péril* » (Crevoisier, 1995) dans un éditorial de La Tribune de Genève et Gazette de Lausanne de décembre 1995.

Qu'il s'agisse d'un empressement ou d'une tactique pour éviter un débat qui bloquerait toute action concrète, la stratégie du ministre suisse de la défense a pour mérite d'atteindre au moins une partie de ses objectifs, et ceci rapidement dans un pays réputé pour les lenteurs liées à sa démocratie directe.

La décision de la participation de la Suisse au PPP est prise relativement facilement, notamment parce qu'il s'agit effectivement d'un engagement peu contraignant, la Suisse pouvant sans autre se contenter de ne soutenir que des activités civiles de son choix, et qu'Ogi s'est entendu d'emblée avec le président de la Commission de la sécurité du Conseil national Otto Hess. Un petit débat a toutefois lieu. En juin 1996, au Conseil national, Remo Gysin (PS, BS) et le membre du parti de la liberté Rudolf Keller (PSL, BL) déposent chacun une motion demandant une décision du parlement pour la première et le référendum facultatif pour la seconde. La chambre basse se prononce sur ces dernières le 1^{er} octobre 1996. Walter Frei (UDC, ZH) est l'un des parlementaires le plus opposé au PPP et, conscient du fait que lui et les autres opposants seront probablement minorisés, il tente de faire repousser le débat à la session suivante. Il

échoue. La motion de Walter Frei est rejetée par une forte majorité et Remo Gysin retire la sienne. Le Conseil fédéral peut aller de l'avant à sa guise.

En ce qui concerne les Bérêts bleus (finalement jaunes) pour la Bosnie, le débat politique semble être pris de cours par la rapidité quelque peu chaotique de l'avancée du dossier, mené conjointement par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le DDPS, qui en plus se retrouve « coupé » par les fêtes de fin d'année 1995/1996. Le Conseil fédéral a les mains plus libres dès le 1^{er} janvier 1996 avec l'entrée en vigueur de l'art. 66 LAAM, mais il faut souligner qu'il se met des limites lui-même afin de respecter ce cadre légal : lorsque l'OTAN refuse la participation de Bérêts bleus suisses sans armes pour leur défense personnelle, il se replie sur la solution d'une participation sous l'égide de l'OSCE seulement. C'est Adolf Ogi – selon ses propres dires à l'occasion de notre entretien de mars 2018 – qui a eu l'idée de changer la couleur des bérêts, pour des raisons de politique interne principalement. Les défenseurs de l'isolationnisme ne tardent pas à réagir, mais sans trop de vigueur, après cette précipitation des événements. Ainsi, le 11 mars 1996, à l'heure des questions au Conseil fédéral, le Conseiller national Walter Steinemann (PSL, SG), demande si l'envoi du contingent de bérêts jaunes ne revient pas à « *faire fi une fois de plus de la décision du peuple, qui a refusé l'envoi de casques bleus* » (Steinemann, 1996). Adolf Ogi lui répond en soulignant la différence entre les casques bleus, qui auraient été armés, et l'aide logistique non armée qu'apportent les bérêts jaunes. Le débat entre les deux hommes se poursuit ensuite sur l'aspect financier, le coût de la création d'une troupe de casques bleus ayant également joué un rôle dans le refus populaire de 1994, selon Steinemann.

Qu'en est-il de l'absence de réaction de l'aile dite « zurichoise » de l'UDC, en pleine ascension ? Nous l'avons demandé à Hans Fehr qui confirme cette passivité : « *Nous étions contre, mais nous n'étions pas actifs car c'était une sorte de zone grise, nous nous sommes donc dit qu'il ne valait pas la peine d'intervenir (...) il ne s'agissait que de quelques personnes, toujours sans armes, nous attendions quelque chose de plus grand pour attaquer* » (Fehr, 2018).

Un débat fondamental ne semble ainsi pas de mise lorsque la Suisse contribue pour la première fois au maintien militaire de la paix, ceci d'autant moins que la neutralité des pays engagés est une condition essentielle à la participation, ni quand la nature de l'engagement se limite à du support médical ou de l'observation et ne concerne que quelques volontaires. Quand on cherche par contre à pérenniser le principe par une loi sujette au référendum facultatif et que l'on parle de plusieurs centaines de personnes armées pour leur défense personnelle, ceci qui plus est en pleine phase de croissance du populisme isolationniste, le débat s'envenime. L'action du Conseiller fédéral Adolf Ogi explique en bonne partie le fait que le sujet redevienne d'actualité seulement un an et demi après le « non » à la LOMP. Mais il faut également souligner qu'en 1995/1996 la droite isolationniste n'a de loin pas terminé sa progression. Au Conseil national, la force de frappe de l'UDC est encore moindre avec 29 sièges (contre 65 aujourd'hui) et des membres modérés plus présents. Le parti n'est pas encore le monolithe relativement discipliné qu'il deviendra ensuite. Et le parti de la liberté, plus à droite, ne change pas grand-chose à cet état de fait avec ses 7 sièges.

L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE

La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix fait tout bonnement son apparition entre 1953 et 1998. L'implication sur la frontière entre les deux Corées peut certes être considérée comme une simple extension de la politique des bons offices. Mais l'envoi hors des frontières de personnel militaire en nombre est une première de l'histoire de la Suisse moderne. La relative stagnation géopolitique d'un monde figé par la guerre froide ne donne ensuite, pour plusieurs décennies, pas d'autres opportunités de ce type à l'armée suisse. La fin de la guerre froide et l'envoi d'unités médicales à l'étranger relancent la

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

machine du « peace-keeping » helvétique dès 1988/1989. La participation de militaires suisses à des missions autres que médicales, toujours sous l'égide de l'ONU mais par petits nombres, se diversifie. On peut penser, lors du « non » aux casques bleus, que l'évolution de la politique publique va trouver une fin abrupte. Mais ce n'est pas le cas : dans les deux années qui suivent l'adhésion au PPP est décidée et un nombre conséquent de militaires sont envoyés en Bosnie, sous la bannière de l'OSCE.

C'est à la demande du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies Javier Pérez de Cuéllar que la Suisse envoie ses unités médicales en Namibie au début de l'année 1989. *« C'est la première fois que la Suisse s'aligne sur une mission internationale. Il y a la demande de De Cuellar, un grand ami de la Suisse. Il sait qu'elle est intègre, fiable, et qu'elle prendrait les frais de sa participation en charge »* (Welti 2018). Les engagements qui suivent de près se font également en entente avec l'ONU. Cette évolution n'a toutefois pas comme seule explication la demande extérieure. Le Conseil fédéral répond favorablement du fait de sa stratégie en matière de politique de sécurité – il intègre ce type de coopération internationale dans ses rapports sur la sécurité de 1973 et de 1990 – et souhaite également faire preuve de solidarité dans des buts diplomatiques. Philippe Welti confirme l'importance de cet aspect sur les décisions du gouvernement helvétique en se souvenant du premier engagement en Namibie : *« Il y a également une volonté de la Suisse de s'intégrer, de compenser le fait de ne pas être membre de l'ONU et de préparer un peu l'adhésion de cette manière. Mais c'est nouveau, il faut du matériel, mettre l'infrastructure en place. L'Armée a toujours suivi. Elle est contente de pouvoir faire autre chose que des exercices, je me souviens de la motivation de certains hauts gradés. Le primat vient du DFAE, et il n'y a pas d'opposition au Conseil fédéral. Il y a des débats au parlement, les conservateurs craignent une implication dans des conflits, mais il est facile de les convaincre en expliquant la nature médicale des engagements et le fait qu'ils se font sans arme. La nature de cette mission de l'ONU joue également un rôle vu qu'il s'agit de la transition vers l'indépendance d'un pays et non une résolution de conflit. L'exemple de l'Autriche, active déjà dans le maintien de la paix, a aussi son importance. Il est toutefois difficile de dire ce qui a pesé le plus entre les demandes externes et la volonté de s'engager de la Suisse, car il s'agit d'un dialogue permanent »* (Welti, 2018).

Olivier Français (PLR, VD), actuellement Conseiller aux Etats membre de la Commission de la politique de sécurité, confirme simplement qu'*« il s'agit d'une volonté du Conseil fédéral, soutenue par le parlement, d'une mise à disposition d'un soutien à des missions de l'ONU et de l'OSCE »* (Français, 2018).

Hans Fehr estime que la participation de la Suisse à ces engagements est davantage due *« à une position positive, une volonté de s'engager à l'international du Conseil fédéral, de la diplomatie et de l'Armée, qu'aux demandes de l'ONU »* (Fehr, 2018). En 1995/1996, le rapprochement avec l'OTAN est précipité par le volontarisme d'Adolf Ogi, ainsi que par sa bonne entente avec le membre clef de l'organisation, les Etats-Unis. *« Ogi a toujours opté pour « faire quelque chose », dit Philippe Welti, il détestait trop réfléchir, il savait commander. Le PPP, en 1996, est un moment clef, le point de départ des relations avec l'OTAN »* (Welti, 2018). Il est évident que les USA et l'organisation transatlantique ont intérêt à attirer un maximum de pays dans leur giron, mais la pression sur la Suisse n'est pas forte. La Confédération helvétique, comme nous l'a rappelé Adolf Ogi, vient d'acheter des avions de combat F/A-18, une implication « à la carte » est possible pour elle. C'est ainsi que la Suisse s'investit en Bosnie sous l'égide de l'OSCE uniquement, OSCE qu'elle préside en 1996.

Josef Lang (Verts, ZG), ancien Conseiller national et membre du Groupement pour une Suisse sans armée (GSSA) estime comme Fehr que la volonté interne pèse nettement plus lourd à ce stade. Pour lui elle résulte en bonne partie de la crise d'identité de l'Armée : *« Avec la fin de la guerre froide et la votation sur sa suppression en 1989 suite à l'initiative du GSSA, l'Armée vit une crise profonde ; elle doit diminuer sa taille. Dès les années nonante, un grand questionnement se fait sur sa mission. Pour la légitimer, on lui ajoute la tâche des engagements à l'étranger »* (Lang, 2018).

La politique publique suisse en matière de maintien militaire de la paix fait donc son apparition du fait d'un événement ponctuel isolé, l'Accord d'armistice entre les deux Corées, et vient ainsi quasiment « s'offrir » par surprise aux acteurs internes au pays qui décident de faire ce premier pas, relevant ainsi clairement plus du déterminisme que de la vision des acteurs. La réflexion en matière de politique de sécurité entamée par le gouvernement dès les années septante, la fin de la guerre froide, l'éclatement de la Yougoslavie et l'arrivée d'Adolf Ogi à la tête du Département militaire précipite ensuite son évolution. Du point de vue interne au pays, un certain déterminisme reste de mise vu que l'on répond positivement à des demandes venant de l'ONU, acteur externe. Mais le Conseil fédéral fait plus que saisir une occasion, il met en place une politique publique pensée préalablement, en partie sous l'impulsion d'autres acteurs importants, le DFAE dans un premier temps, puis de plus en plus le DDPS également. L'impulsion vient ainsi de l'acteur « Conseil fédéral » et des départements de ses ministres plus que du parlement ; nous n'avons pas trouvé de motion ou autre intervention parlementaire prenant l'initiative dans ce domaine.

Ainsi, en dehors de l'épisode du coup d'arrêt donné à la LOMP, la « policy » est mise en place dans une relative quiétude, sans que les « politics » ne viennent l'influencer ou l'entraver. Sur le plan de la « polity », le refus par le peuple de la LOMP et l'entrée en vigueur de l'art. 66 LAAM sont les éléments marquants de cette première phase de la politique publique.

En ce qui concerne le problème collectif à résoudre, celui de l'image négative d'un pays restant isolé est dans un premier temps plus important que celui de l'insécurité. Même si un monde globalement stable est dans l'intérêt de la Suisse, l'on peut difficilement affirmer que l'instabilité en Corée ou en Namibie puisse la menacer de près. Mais un engagement dans ces pays peut se justifier au titre de la solidarité, l'une des maximes de la politique étrangère suisse. Avec des engagements comme la participation à l'UNPROFOR et les casques jaunes, la balance vacille déjà plus vers le problème collectif de l'insécurité, l'ex-Yougoslavie étant assez proche pour que le pays en soit impacté plus directement, notamment par l'immigration soudaine massive ou les activités mafieuses en provenance d'Etats défailants. Un troisième problème, évoqué par Josef Lang, pourrait être la légitimité de l'existence de l'Armée. Mais est-il vraiment collectif ? La réponse dépend du camp politique dans lequel on se trouve.

4. 1998 à 1999 – Un pas supplémentaire

ASPECTS HISTORIQUES

Le 28 juillet 1989, c'est au Kosovo que Slobodan Milošević prononce son fameux discours du Champ des Merles (Kosovo Polje), à l'occasion des 600 ans de la bataille qui s'est déroulée à cet endroit et qui est considérée par les Serbes comme un événement fondateur de leur nation. Ce discours nationaliste est reconnu comme un élément initiateur du démembrement de la Yougoslavie et du conflit qui y est lié. Le cœur du conflit armé se situe toutefois ailleurs au début des années 1990 et ne concernera plus directement le Kosovo que dès 1998. Les forces serbes et l'armée de libération du Kosovo (UÇK) – composée principalement d'Albanais du Kosovo – s'y affrontent alors ; une spirale de la violence se déclenche. Des massacres sont commis. Deux résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU (1199, septembre 1998 et 1203, octobre 1998) exigeant une résolution pacifique du conflit sont prises. Une mission de vérification de l'application de ces dernières sur le terrain par l'OSCE est mise sur pied. En février 1999, un groupe de contact international réunit Serbes et Albanais du Kosovo pour négocier un accord. En mars il est signé par les Kosovars, mais rejeté par les Serbes. Quelques jours plus tard, l'OTAN débute ses frappes aériennes contre les Serbes, qui réagissent en poussant à l'exode des centaines de milliers d'Albanais hors du Kosovo. En mai, l'ONU déclare avoir suffisamment de preuves d'un nettoyage ethnique au Kosovo. En juin, Belgrade signe un accord consacrant le retrait des troupes serbes du Kosovo

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

et la force de paix dirigée par l'OTAN, la KFOR (Kosovo Force), entre dans la province. Le 10 juin 1999, le Conseil de sécurité de l'ONU adopte la résolution 1244, qui décide du déploiement d'une présence internationale civile et militaire au Kosovo. La présence de la KFOR est légalisée (chronologie de Gouëset, 2007).

Comme le mentionne la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU, la situation humanitaire est grave en juin 1999 dans l'ancienne province autonome yougoslave. Le déploiement de la KFOR pour le volet militaire et de la MINUK (Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo) pour le volet civil vise donc à remédier à cette situation ainsi qu'à permettre aux réfugiés et personnes déplacées de pouvoir rentrer chez eux en toute sécurité et liberté.

En Suisse, alors qu'elle avait débuté dès les années 1960, l'immigration venant du Kosovo atteint un pic en 1998/1999 avec l'arrivée de presque 50'000 réfugiés de guerre (ODM, 2010). Cette situation souligne qu'encore plus que par le passé, les événements survenant dans le sud-est des Balkans la touchent directement, en particulier en ce qui concerne ceux du Kosovo, qui a des conséquences sur la Suisse qui, en tant que pays d'immigration privilégié des Kosovars, doit faire face non seulement à une surcharge migratoire mais également à ses effets plus pervers (activités mafieuses, petite criminalité). La situation sur place est donc suivie de près par le gouvernement helvétique ; la stratégie du « *pas à pas* » et des « *windows of opportunities* » du Conseiller fédéral Adolf Ogi se poursuit.

En octobre 1998, le Conseil fédéral décide de la participation de la Suisse à la mission de vérification de l'OSCE dans le cadre d'une coopération entre le DDPS et le DFAE. Vingt-six vérificateurs suisses sont sur place de décembre 1998 à mars 1999.

Au début de l'année 1999, l'exode des Albanais du Kosovo vers l'Albanie donne lieu à une situation dramatique à la frontière (nord-ouest de l'Albanie). Vers fin mars, juste avant le week-end de Pâques, le « Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre » (EADRCC), la principale entité de réponse en cas d'urgence humanitaire de l'OTAN, fait savoir au chef du DDPS qu'une aide serait bienvenue. Les forces européennes de stabilisation de l'Albanie sont sur place dans le cadre de l'Opération ALBA, lancée en 1997, mais peinent à suivre dans l'urgence. Adolf Ogi veut faire quelque chose pour aider les victimes ; les hélicoptères SUPER PUMA de l'armée seraient d'une grande aide pour le ravitaillement des camps de réfugiés. Il organise une conférence téléphonique avec Philippe Welti, alors Secrétaire général suppléant du DDPS, Fernand Carrel, Commandant des Forces aériennes et Christophe Keckeis, chef de l'État-major du commandant des Forces aériennes. Il part ensuite skier, toujours selon ses dires, avec Carrel et Keckeis, « *qui veut partir tout de suite* » (Ogi, 2018). Le Conseiller fédéral lui rappelle que le collège gouvernemental doit d'abord donner son accord. Les trois hommes vont néanmoins profiter du week-end pascal, férié, pour faire avancer les choses très rapidement. Car la fenêtre d'opportunité est inespérée et largement exploitée, comme l'écrit Fernand Carrel dans une contribution en ligne : « *Pour une fois, le cœur l'a emporté sur la bureaucratie. On s'est dit qu'il fallait y aller tout de suite, sans trop de préoccupations juridiques, administratives ni financières. C'est ainsi que grâce au punch et à l'esprit de décision de notre Chef de département, on est arrivé parmi les premiers. Et quand on a vu la détresse infinie que portaient les regards des enfants et des vieillards kosovars, on a tout de suite su qu'on avait bien fait... et que tout le reste n'était que littérature ! Si tout le processus décisionnel s'était déroulé sur une semaine ordinaire, avec tous les « empêcheurs de tourner en rond » habituels présents dans la ville fédérale, je doute qu'on y soit jamais allé. Le premier miracle, c'est qu'ils étaient tous à la pêche ou en train de taper le carton au bon moment* » (Carrel, 2013). Les préparatifs vont en effet bon train durant le long week-end férié et le chef du DDPS prend la décision finale d'envoyer 3 SUPER PUMA et 43 militaires volontaires le lundi de Pâques. Mardi, quand il fait approuver la décision par le Conseil fédéral, les premiers hélicoptères sont déjà partis en direction de l'Albanie. « *Le Conseil fédéral était d'abord contre,*

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

nous a dit Adolf Ogi, *j'ai expliqué la situation, décrété qu'il semblait ne pas y avoir d'opposition et dit que les hélicos étaient déjà sur place* » (Ogi, 2018).

Philippe Welti doit également payer de sa personne durant ce fameux week-end pascal, et son récit des événements diffère de celui d'Ogi sur quelques détails. « *Nous avons beaucoup vécu depuis et c'était très intense sur le moment, nous ne nous souvenons pas forcément de tout* » précise-t-il. « *Les hélicoptères pour ALBA est le moment clef. Nous avons eu un rendez-vous avec le Secrétaire d'Etat Jakob Kellenberger, le jeudi avant vendredi saint sauf erreur. Vendredi, j'ai dû travailler pour tout préparer au niveau de l'administration. Dimanche ou lundi de Pâques, nous sommes partis, avec Keckeis et Carrel en hélicoptère Alouette – piloté par Keckeis – de Payerne pour nous rendre à Zermatt, où Ogi était en week-end de ski avec sa famille, pour coordonner l'action entre militaires et administration. Carrel était fâché, il avait été devancé par Keckeis, son subordonné, sur ce dossier. En ce qui concerne le fait de profiter du long week-end férié, tout était légal. Nous avons juste renoncé à trop de consultations. La consultation nécessaire était la consultation téléphonique du Conseil fédéral qui a eu lieu alors que les hélicoptères étaient déjà en l'air, vers l'Italie, et attendaient le « OK » du gouvernement pour traverser l'Adriatique. De mon côté, j'ai négocié avec l'Albanie. Nous avons pris un accord modèle et l'accord albanais est venu en une semaine alors que la mission avait déjà commencé* » (Welti, 2018).

La participation des Forces aériennes helvétiques à ce volet de l'Opération ALBA est ainsi lancée et se poursuit durant quatre mois.

Les deux premiers pas pour une présence accrue de la Suisse au Kosovo et dans la région ainsi faits, Adolf Ogi continue de profiter des nombreux contacts noués avec ses homologues et leurs armées – dans le cadre notamment d'exercices militaires internationaux du PPP – pour contribuer plus encore à « *créer la paix devant notre maison* ». « *J'ai moi-même cherché à participer à la KFOR. J'ai cette capacité de communiquer, de mener. Nous étions en contact avec la France et l'Autriche, avec qui nous menions des exercices communs (...) Nous avions des contacts avec les Autrichiens également pour le WEF de Davos, pour la surveillance de l'espace aérien. Les choses bougeaient à l'époque, on faisait avancer le pays au lieu de l'administrer !* » (Ogi, 2018). Le chef du DDPS reste ainsi en étroit contact avec le ministre de la défense autrichien, avec qui il convient d'une collaboration entre un futur détachement suisse et le bataillon autrichien (AUCON). Il réussit à convaincre une majorité du collège gouvernemental, qui, en procédant par un arrêté, évite une longue procédure législative et une éventuelle votation populaire. L'arrêté du 23 juin 1999 stipule notamment que « *le DDPS est autorisé à appuyer le contingent autrichien (AUCON), lui-même engagé aux côtés de la Brigade allemande de la KFOR, avec un détachement suisse (Swiss Company, SWISSCOY) de 160 personnes au maximum, jusqu'à fin 2000* ».

Le rôle d'Adolf Ogi est-il aussi primordial que l'ancien Conseiller fédéral veut bien le dire ? N'y aurait-il pas eu de SWISSCOY sans lui ? Hans Fehr ne l'exclut pas : « *En 1998, je deviens directeur de l'ASIN, et Ogi avec son PPP qu'il vante tant, avec la possibilité de participer « à la carte » etc., devient mon grand « ennemi ». Il est bien possible qu'il n'y ait pas eu de SWISSCOY sans lui, et je peux confirmer sa stratégie du « pas à pas ». Son grand projet dont il vantait toujours les mérites était « la sécurité par la coopération », concept qui est une illusion pour moi. Jusqu'en 1997 nous avons pourtant eu de très bons contacts, nous étions en accord sur ses projets et réformes* » (Fehr, 2018). Pour Olivier Français « *c'est difficile à dire, c'est possible. En ce qui concerne ALBA, c'était une demande de Keckeis, nos hélicoptères représentaient une plus-value évidente à ce moment-là, mais pour la SWISSCOY...* » (Français, 2018). Philippe Welti peine lui aussi à trancher définitivement sur ce point alors que Josef Lang estime qu'« *Ogi voulait développer cette troisième fonction de l'armée, c'est donc possible* » (Lang, 2018). Barbara Haering (PS, ZH), Conseillère nationale de 1990 à 2007 et fer de lance du camp de gauche en faveur de la politique publique de maintien militaire de la paix, ajoute qu'« *on lui doit même plus que ça, la création de trois centres pour la paix à*

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

Genève par exemple. L'ouverture de la Suisse dans le domaine, c'est son initiative. C'est grâce à Ogi, mais avec le soutien de la gauche, sans laquelle ça n'aurait pas passé » (Haering, 2018).

LE DEBAT POLITIQUE

La décision de la participation de Suisses à la mission de vérification de l'OSCE fait peu de vagues du fait qu'elle résulte d'une coopération entre le DFAE et le DDPS, qu'il s'agit de l'envoi de civils et de militaires non armés et que l'espoir d'un règlement pacifique du conflit est encore d'actualité à la fin de l'année 1998. Dans un communiqué de presse, le DFAE écrit qu'« *en participant à la Mission, la Suisse a la possibilité d'apporter une contribution active au règlement du conflit au Kosovo. Elle exprime sa solidarité avec les efforts internationaux qui sont déployés pour surmonter la crise. La Suisse est tout particulièrement touchée par la crise du Kosovo en raison de l'afflux de réfugiés qu'elle déclenche* » (DFAE, 1998). Il est possible que la perspective de pouvoir renvoyer rapidement des réfugiés, de même que le fait qu'il ne s'agit pas d'une mission purement militaire, réduise la force des voix opposées à la coopération internationale. Mais surtout, cet engagement consiste à envoyer « *des personnes civiles et militaires non armées (...) vérifier le respect du cessez-le-feu, le retrait des forces de sécurité yougoslaves, le retour des personnes déplacées et des réfugiés et le lancement de négociations entre Belgrade et Pristina* » (DFAE, 1998). Il ne s'agit pas encore de maintien de la paix militaire mais seulement d'observation et n'a donc pas lieu de soulever le débat sur la neutralité.

En ce qui concerne l'Opération ALBA, le débat parlementaire semble être particulièrement peu virulent alors que la participation de la Suisse a été mise en place d'une manière que l'on peut presque qualifier d'expéditive. Mais l'explication réside probablement justement en partie dans cette action très rapide, qui ne laisse aucune place à un débat préalable. Elle le court-circuite d'emblée. De plus, le Conseil fédéral est couvert par l'art. 66 LAAM. L'aspect purement humanitaire de la participation des hélicoptères suisses, largement mis en avant, contribue également à la sérénité ambiante. Nous n'avons ainsi retrouvé qu'une question, plutôt favorable à la participation à ALBA, datée du 14 juin 1999 : Le Conseiller national Boris Banga (PS, SO) estime que les militaires engagés « *apportent, avec leurs SUPER PUMA, une aide remarquable* » mais demande au Conseil fédéral si « *les Forces aériennes suisses sont réellement prêtes à participer à de tels engagements* » (Banga, 1999) au vu du manque de certains types d'équipement, mis à disposition par d'autres armées. De même, la presse relate les faits sans se montrer vraiment critique.

Hans Fehr confirme l'inaction de son camp à ce stade de l'évolution de la mise en œuvre de la politique publique : « *En ce qui concerne la mission de vérification, il ne s'agissait que de quelques personnes, toujours sans armes, nous attendions quelque chose de plus grand pour attaquer. Pour ALBA, il y a certes eu cet épisode critiquable du congé pascal, mais nous nous sommes également dit qu'il ne valait pas la peine de la combattre* » (Fehr, 2018).

Adolf Ogi peut ainsi, cinq ans après le « non » aux casques bleus, poursuivre sa démarche pour plus de sécurité par la coopération dans une relative quiétude et convaincre le Conseil fédéral de la pertinence d'une participation de l'Armée à la KFOR. Et à nouveau, le débat parlementaire semble quasi absent. L'arrêté du Conseil fédéral instituant la SWISSCOY est certes publié cinq jours après la fin de la session ordinaire d'été 1999, nous n'avons pas trouvé d'intervention remettant fondamentalement en cause ce nouvel engagement militaire avant la session ordinaire d'hiver 1999, alors que deux sessions ont lieu entre-deux (session spéciale d'août et session ordinaire d'automne). Les forces isolationnistes sommeillent encore, possiblement parce qu'il leur semble acquis que le tout se fera sans armes. L'explication de Hans Fehr est la suivante : « *Des membres de l'UDC comme moi, l'aile zurichoise, étions contre. Mais l'UDC était moins un bloc à cette époque. Nous nous sommes dit « voyons comment cela avance » lorsque la SWISSCOY a été annoncée comme mission sans armes. En décembre, nous nous*

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

sommes rendu compte qu'il y avait tromperie, notamment grâce à une émission TV montrant les membres de la SWISSCOY armés. Là, ça n'allait plus! » (Fehr, 2018).

Une dépêche de l'ATS, publiée le 24 juin 1999 dans les *Freiburger Nachrichten*, confirme que la décision du Conseil fédéral est accueillie de manière globalement positive par les partis politiques suisses, même si certains détails sont critiqués. On y lit ainsi que le parti radical (PRD) regrette que les soldats suisses ne puissent être armés pour leur défense personnelle, que le PS souhaite que l'Armée ne fasse pas concurrence, sur place, aux organisations humanitaires, que l'UDC souligne que la coopération avec d'autres pays ne doit pas violer la neutralité et que le parti démocrate-chrétien (PDC) estime que, en raison de la neutralité également, le contingent suisse ne doit pas être sous le commandement de l'OTAN (ATS, 1999). Aucun des partis gouvernementaux ne s'oppose ainsi sur le principe à la SWISSCOY.

Le fait d'envoyer des militaires suisses officiellement non armés dans une zone de conflit fait par contre réagir la presse un peu plus vivement. Au lendemain de la décision du 23 juin 1999 du Conseil fédéral, le quotidien haut-valaisan *Walliser Bote* publie un commentaire titré « *Ein heisses Spiel* » (Eggel, 1999). Le journaliste y estime que c'est parce que la mission est délicate sur le plan de la politique interne que la SWISSCOY sera officiellement non armée. Il met déjà le doigt sur le fait que le Conseil fédéral joue quelque peu sur les mots, car quelques membres seront équipés d'un pistolet ou d'un fusil pour un minimum d'autoprotection. Il ajoute enfin que le fait de se baser principalement sur la protection par les membres du contingent autrichien peut s'avérer dangereux dans une région où certaines factions de l'armée de libération du Kosovo – l'UÇK – n'ont pas encore rendu les armes. Le quotidien *24heures* est un peu plus succinct dans son compte rendu, mais le titre en première page, « *Maternés par l'Allemagne, protégés par l'Autriche* », qui souligne le fait que la SWISSCOY « *sera intégrée au bataillon autrichien de la KFOR, lui-même engagé dans le cadre de la brigade allemande* » (Bridel, 1999) n'est pas très flatteur. Les *Freiburger Nachrichten* reviennent quant à elles sur le sujet le 26 juin, par le biais d'une caricature en première page, se moquant du rôle que doit jouer sur place le soldat suisse non armé :



(Karma dans les *Freiburger Nachrichten*, 26.06.1999)

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

Quelques semaines plus tard, il apparaît que l'Armée elle-même est un peu brusquée. Au début du mois d'août, le divisionnaire Joseph Schaerli, chef du Groupe de la promotion de la paix au Département de la défense, dit à 24 heures que « *ce premier engagement de l'armée suisse dans une force multinationale de stabilisation est arrivé plus tôt que prévu. Il a donné une secousse à l'ensemble de notre département* » (Barrelet, 1999).

L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE

Au cours de cette phase allant grosso-modo de septembre 1998 à septembre 1999, la politique suisse en matière de maintien militaire poursuit son évolution rapide, principalement du fait de l'urgence au Kosovo et de la ligne politique vers plus de la coopération internationale toujours défendue de manière tenace par le Conseiller fédéral Adolf Ogi.

Il semble plausible que l'initiative de la participation suisse à la Mission de vérification de l'OSCE pour le Kosovo ait été prise davantage à l'initiative du Conseil fédéral que suite à une demande de l'OSCE. La Suisse est en effet membre de l'organisation depuis 1975, l'a présidée en 1996 et la considère comme « *une plateforme essentielle pour œuvrer, conformément aux priorités de sa politique extérieure, au service de la paix et de la sécurité en Europe, dans ses régions limitrophes et dans le reste du monde* » (DFAE).

La participation à ALBA fait suite, comme nous l'avons vu, à une demande de l'EADRCC, organe humanitaire de l'OTAN. Mais cela tombe bien pour Adolf Ogi, qui peut en profiter pour faire avancer les pions de sa stratégie du « pas à pas ». Car une étape de la politique publique est franchie à cette occasion : l'on envoie du personnel à 100% militaire ainsi que du matériel militaire d'importance avec les trois hélicoptères.

L'engagement au sein de la KFOR est lui clairement la conséquence de la volonté d'un Conseil fédéral suivant son ministre de la défense, et voulant poursuivre la mise en œuvre de sa politique publique basée sur le concept de « sécurité par la coopération », plutôt que d'une quelconque demande venant de l'extérieur.

Armin Ritz (VS), ancien Ambassadeur, était le Directeur suppléant de la Direction politique DFAE de 1998 à 2000. Il confirme que la politique publique relève d'« *une volonté de la Suisse, du moins à la fin des années nonante quand j'occupe ce poste* » (Ritz, 2018).

Dans cette seconde phase, la politique publique suisse en matière de maintien militaire de la paix relève ainsi nettement plus de la vision des acteurs que celle du déterminisme. Le Conseil fédéral reste l'acteur principal. Le DDPS prend le dessus sur le DFAE en ce qui concerne les impulsions données au gouvernement et le parlement reste relativement passif. Parmi les acteurs, l'on trouve plus d'individus à ce stade de l'évolution de la politique publique, Adolf Ogi et Christophe Keckeis principalement. Défendent-ils tous la vision que le Conseil fédéral définit dans ses rapports sur la politique de sécurité ou agissent-ils également pour les intérêts de l'entité qu'ils représentent, voire leurs intérêts personnels ? Adolf Ogi agit sans doute possible pour mettre en œuvre le concept de « sécurité par la coopération », prôné par le gouvernement depuis quelques années déjà. Il se peut néanmoins que la recherche d'un certain prestige depuis son arrivée à la tête d'un département fédéral réputé comme étant d'une importance moindre comparé aux six autres ait joué un rôle. Selon les dires de Hans Fehr, celui qui était à l'époque l'homme fort de l'UDC, Christoph Blocher aurait un jour dit dans une plaisanterie quelque peu acerbe, « *Das höchste für Ogi wäre es, einen NATO General zu berühren* » (*Le summum, pour Ogi, serait de toucher un général de l'OTAN*). De même, Christophe Keckeis, dans le cadre de l'opération ALBA ne fait rien d'autre que mettre à disposition du matériel crucial pour pouvoir répondre rapidement à une urgence

humanitaire proche de la Suisse et qui peut l'impacter directement. Il joue son rôle de militaire dans la mise en œuvre de la politique publique décidée par le gouvernement. Son enthousiasme au moment de la mise en place de la participation à ALBA peut néanmoins trahir une volonté de défendre l'intérêt des Forces aériennes à pouvoir voler à l'étranger et, qui plus est, y intervenir concrètement dans une situation de tension que l'on ne trouve jamais en Suisse. Voire même son intérêt personnel de pouvoir agir sur le plan international.

La « policy » se poursuit sans être notablement influencée ou contrée par les « politics ». Aucun changement n'est à signaler en ce qui concerne la « polity », le gouvernement peut se contenter de l'art. 66 LAAM pour mettre en œuvre la politique publique.

Le principal problème collectif à résoudre est clairement l'insécurité, plus important dans cette situation d'urgence que celui de l'image négative qu'aurait un pays ne participant pas à l'effort collectif de stabilisation d'une région voisine en situation critique. Ceci d'autant plus que la Suisse est touchée directement ; l'on estime en juin 1999 que 9'000 requérants d'asile venant du Kosovo pourraient déposer leur demande pour le seul mois en cours, du jamais vu depuis la fin de la seconde guerre mondiale selon un article publié dans la NZZ (Rosenberg, 1999). Toutefois, une détermination précise du poids des deux problèmes collectifs à résoudre détectés n'est pas aisée. L'on peut en effet rétorquer que l'absence de la Suisse au Kosovo ne changerait pas énormément l'efficacité des opérations. D'autres pays et leurs armées se chargeraient des tâches attribuées aux Helvètes et la Suisse bénéficierait de la diminution de l'insécurité de la même manière, en « free rider ». Cette argumentation donne du poids au problème de l'image de la Confédération. A l'inverse, le fait qu'une présence sur place permette au pays de se faire une idée directement, par la présence de services de renseignements notamment, et ainsi d'affiner la réaction à d'éventuelles menaces, donne du poids au problème collectif à résoudre de l'insécurité.

5. 1999 à 2001 – La question cruciale de l'armement

ASPECTS HISTORIQUES

Au mois d'octobre 1999, 140 Suissesses et Suisses commencent leur travail à Suva Reka près de Prizren, au sud du Kosovo, au sein de la Brigade multinationale KFOR Sud. L'unité qu'ils rejoignent, sous commandement allemand, est ainsi composée d'Autrichiens et de Suisses, mais également de Slovaques. Conformément à l'arrêté du 23 juin, ils appuient l'AUCON principalement par leur savoir-faire en matière de logistique, de construction et d'autres activités nécessaires également dans la vie civile (transports, génie, coopération civile-militaire, assistance médicale, traitement et distribution de l'eau potable, cuisine etc.). Les militaires suisses s'activent ainsi à l'intérieur du camp dans lequel ils sont stationnés, le camp Casablanca, où les conteneurs d'habitations doivent être mis en place, où le système de purification et de distribution d'eau doit être construit. Ils sortent également du camp afin de contribuer, nonobstant les risques, à la reconstruction d'écoles ou d'immeubles d'habitation d'une région malmenée par la guerre. Mais la situation est encore dangereuse au Kosovo en automne 1999. Des fusillades et autres exécutions sont encore monnaie courante.

Comment alors protéger les membres d'« un contingent par principe non armé » ? Dans les faits, pour assurer une autoprotection minimale, la SWISSCOY est accompagnée par huit gardes-fortifications spécialement formés et armés en permanence ainsi que par huit membres armés de la police militaire. Le concept de sécurité prévoit notamment une protection passive à tout instant (port du gilet pare-balles), un accompagnement des petits détachements par des gardes-fortifications, les transports de détachements par des véhicules blindés (chars à roues 93 PIRANHA). Les détachements stationnaires, sur les chantiers par exemple, assurent leur propre protection à l'aide de fusils d'assaut mis à leur disposition.

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

Les convois, eux, sont escortés par des militaires allemands et autrichiens, à qui la protection du camp Casablanca incombe également (Swiss Peace Supporter, 3/99).

Le terme « sans armes » est donc à relativiser dès les premiers pas de la SWISSCOY, ceci d'autant plus que, sur place, il apparaît rapidement que les militaires suisses devront être armés individuellement pour que la mission se prolonge au-delà de l'an 2000. Les autres armées – notamment celle de l'Autriche, pays neutre également – voient en effet leur présence sous cette forme comme irresponsable.

En évoquant la SWISSCOY dans l'éditorial du Swiss Peace Supporter 3/99, le Colonel Bruno Rösli, alors Chef de la Division des opérations en faveur du maintien de la paix, parle de « *réorientation conceptuelle des interventions militaires internationales* » qui, suite à la fin de la guerre froide, consiste à « *créer la sécurité par la coopération* ». Il écrit que la SWISSCOY « *symbolise aussi la contribution à la stabilisation au Kosovo, l'égalité des droits dans le cadre de la KFOR, la défense des intérêts de la Suisse et la solidarité partenariale avec la communauté internationale* » (Rösli, 1999). Mais l'armée suisse pourra-t-elle poursuivre dans cet élan si la problématique du port de l'arme et de sa compatibilité avec la neutralité helvétique met des bâtons dans les roues de la première mission qui s'y inscrit, et ceci dès ses débuts ?

Le Conseil fédéral semble conscient du problème. Le 27 octobre 1999, il rend public son message relatif à la révision de la LAAM. Il a notamment l'intention d'y ajouter un article 66a, qui lui donnerait la compétence de déterminer « *dans chaque cas l'armement nécessaire à la protection des personnes et des troupes engagées ainsi qu'à l'accomplissement de la mission* ». Une telle révision lui permettrait de décider d'équiper chaque membre d'un contingent comme celui de la SWISSCOY d'une arme personnelle pour assurer sa protection. Le parlement accepte la révision en octobre 2000 mais le référendum est saisi par les opposants. L'ancienne loi militaire reste ainsi en vigueur et permet au Conseil fédéral de prolonger l'engagement de la SWISSCOY jusqu'à la fin 2001, ce qu'il fait le 25 octobre 2000. Le lendemain, toujours fidèle à sa stratégie alors qu'il vient d'annoncer son départ du Conseil fédéral pour fin 2000 quelques jours plus tôt, Adolf Ogi reçoit le Secrétaire général de l'OTAN, Lord George Robertson, en visite officielle à Berne. Le chef du DDPS est alors également Président de la Confédération. Selon le communiqué de presse du DDPS « *la visite du Secrétaire général de l'OTAN intervient à un moment particulièrement important, marqué par les changements survenus en République fédérale de Yougoslavie et par la tenue d'élections municipales dans la province du Kosovo. La Suisse, engagée au Kosovo, est prête à intensifier sa contribution aux mesures de stabilisation et à l'aide à la reconstruction en République fédérale de Yougoslavie* » (DDPS, 2000).

Le 1^{er} janvier 2001, Samuel Schmid, UDC bernois comme son prédécesseur, prend les rênes du DDPS.

LE DEBAT POLITIQUE

Le lendemain de la publication du message du Conseil fédéral relatif à la révision de la LAAM, un article d'Antoine Menuisier paraît dans le quotidien Le Temps sous le titre « *Soldats suisses armés à l'étranger: le Conseil fédéral sort à découvert* ». En effet, Hans Fehr, qui, rappelons-le, est à cette époque Conseiller national et président de l'ASIN, annonce aussitôt « *que son mouvement combattrait cette révision par un référendum, si le parlement lui donnait une suite favorable. (...) Contrairement au gouvernement, le président de l'ASIN juge la modification de la LAAM contraire à la neutralité et à la Constitution* » (Menuisier, 1999).

Le 19 décembre 1999, un reportage sur la SWISSCOY de la télévision suisse-allemande jette de l'huile sur le feu. Une jeune femme officier suisse y est filmée – plaisantant avec des enfants – équipée d'une arme. Il y apparaît que la protection par les militaires autrichiens ne se met pas vraiment en place. Des officiers autrichiens y déclarent même qu'ils n'ont pas l'intention d'appliquer cette mission, qui leur a pourtant

été attribuée. Pour couronner le tout, le membre de la SWISSCOY responsable des 34 fusils d'assaut de réserve y déclare avec un plaisir non dissimulé que chacune des armes est distribuée systématiquement chaque jour.

Nous sommes alors en pleine session d'hiver du Conseil national et le fait qu'au Kosovo la réalité du terrain semble différer de la version officielle du Conseil fédéral ne manque pas d'être remarqué. Le 20 décembre 1999, à l'heure des questions, le Conseiller national de l'aile zurichoise de l'UDC Ulrich Schlüer le fait remarquer au Conseiller fédéral Adolf Ogi. A la fin de son intervention, Schlüer rappelle à Ogi que cinq ans plus tôt, les citoyens suisses se sont prononcés par la négative sur d'éventuels engagements à l'étranger de l'armée (Schlüer, 1999). Il fait évidemment référence au « non » du 12 juin 1994 sur la création d'une troupe suisse de casques bleus.

Le Conseiller fédéral répond d'abord sur ce dernier point, en disant que la SWISSCOY au Kosovo n'est pas comparable au bataillon de casques bleus refusé en 1994. En ce qui concerne le reste des critiques, il admet que ce n'est pas « en ordre » et que cela doit être corrigé. Il défend toutefois l'action sur place en soulignant qu'elle doit encore prendre ses marques et que des erreurs de jeunesse sont inévitables. Pour terminer, il concède que la mission de la SWISSCOY ne pourra pas se poursuivre si un armement pour la défense personnelle ne peut être emporté. Il pense probablement déjà que le combat qui l'attend pour faire passer la révision de la LAAM ne sera pas de tout repos.

La révision de la loi militaire est donc logiquement évoquée dans l'éditorial du premier numéro de l'an 2000 du *Swiss Peace Supporter* (1/00, avril). Philippe Welti, qui est à cette époque Secrétaire général adjoint du DDPS, y vante les mérites des engagements militaires pour la paix et déplore le retard qu'a la Suisse en la matière, par rapport à des pays qui lui sont comparables, comme la Finlande ou l'Autriche. Il défend la nouvelle LAAM en écrivant que des mesures sont prises pour corriger le tir et que la prochaine d'entre elles « *consiste à réviser partiellement la loi militaire en introduisant la possibilité d'armer les soldats engagés à l'étranger* », projet qui « *suscite diverses oppositions* » (Welti, 2000).

Le sujet est délibéré aux chambres fédérales en ce printemps 2000. La loi doit être révisée sur deux points distincts. La révision comporte l'objet « armement » particulièrement important pour la SWISSCOY, mais également l'objet « coopération en matière d'instruction », qui doit permettre aux militaires suisses d'effectuer des exercices à l'étranger et également d'accueillir des armées étrangères en terre helvétique. Alors que l'UDC est majoritairement opposée, les partis radical (PRD) et démocrate-chrétien (PDC) soutiennent quasi unanimement le projet du gouvernement. Les socialistes (PS) et les Verts sont eux plus divisés, leurs ailes pacifistes respectives étant opposées à la révision. Dans le cadre du débat, Barbara Haering propose d'ajouter la condition selon laquelle « *les engagements pour la promotion de la paix peuvent être ordonnés sur la base d'un mandat de l'ONU ou de l'OSCE* » (art. 66 al. 1), ce qui est accepté et rassure les parlementaires qui craignent, notamment à gauche, que la Suisse s'engage, par exemple avec l'OTAN, dans des missions non validées par une institution plus universelle.

Le 6 octobre 2000, la révision est acceptée par le parlement. L'objet « armement » par 109 voix contre 59 au Conseil national et par 38 voix contre 2 au Conseil des Etats. Les 59 « non » du Conseil national viennent principalement des groupes UDC (28), PS (20) et Verts (7). L'objet « coopération en matière d'instruction » est lui accepté par 126 voix contre 46 au Conseil national et à l'unanimité par 38 voix au Conseil des Etats.

Les opposants confirmant que le référendum facultatif sera lancé, l'entrée en vigueur n'est pas immédiate. Cela donne les coudées franches au Conseil fédéral pour décider, le 25 octobre 2000, de prolonger l'engagement de la SWISSCOY jusqu'à la fin 2001. Ce sera en effet seulement après l'entrée en vigueur de la LAAM révisée – qui stipule également que « *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* » – que cette dernière devra se prononcer pour chaque prolongation.

Les opposants combattent la révision de la loi en lançant deux référendums en parallèle. En effet, la gauche antimilitariste sort du bois et le GSSA tient à ne pas s'allier trop directement à l'ASIN à ce stade. « *Il était important, pour des raisons politiques, qu'il y ait également un référendum de gauche. Sinon on nous aurait trop vu comme des alliés de la droite pro-Alleingang et le résultat aurait été différent, la gauche votant plus en faveur de la révision de la LAAM* » (Lang, 2018). Les deux organisations d'habitude opposées – alors que les uns sont ouvertement militaristes, mais pour une armée défensive qui ne sort jamais de ses frontières, les seconds sont pour la suppression pure et simple de la grande muette – récoltent ainsi chacune les 50'000 signatures nécessaires et se retrouvent alliés « de facto ». Dans ce cas précis leurs intérêts convergent. L'on se trouve ainsi dans un cas d'alliance dite « contre nature », alliance qui se reformera au parlement, sans succès à l'occasion des décisions de prolongement de la mission SWISSCOY, plus efficacement lorsqu'il s'agira de torpiller d'autres projets visant à développer la politique publique.

La date de la votation populaire est arrêtée par le Conseil fédéral le 14 février 2001, avant même que les référendums aient formellement abouti : ce sera le 10 juin 2001. Le peuple se prononcera séparément sur les deux objets de la LAAM. Le débat peut s'intensifier.

Les mois à venir s'annoncent ainsi intenses pour Philippe Welti. « *J'étais très impliqué à défendre les deux révisions de la LAAM* » dit-il. Qu'en est-il de l'implication de Samuel Schmid, réputé comme étant nettement moins charismatique qu'Ogi ? « *Je dois dire que Samuel Schmid les défendait bien aussi, il n'y a rien à dire. Il expliquait leur nécessité, c'était sa manière de procéder. Il basait son argumentation sur le « Sachzwang », la contrainte de la réalité* » (Welti, 2018).

Le 16 mars 2001, à Berne, le comité hors-partis « Suisse - oasis de paix », coordonné par l'ASIN, lance sa campagne pour un double « non », devant son affiche de campagne. Cette dernière, reprenant l'image des cimetières de soldats tués durant la seconde guerre mondiale, fera par ailleurs polémique. Christoph Blocher, Hans Fehr et d'autres politiciens UDC mènent la conférence de presse, ce qui fait dire à Olivier Pauchard, qui relate l'événement le jour même sur le site swissinfo.ch, que le comité, « *bien que se voulant inter-partis, semble pour l'heure surtout rassembler des membres de l'Union démocratique du centre (UDC)* » (Pauchard, 2001).

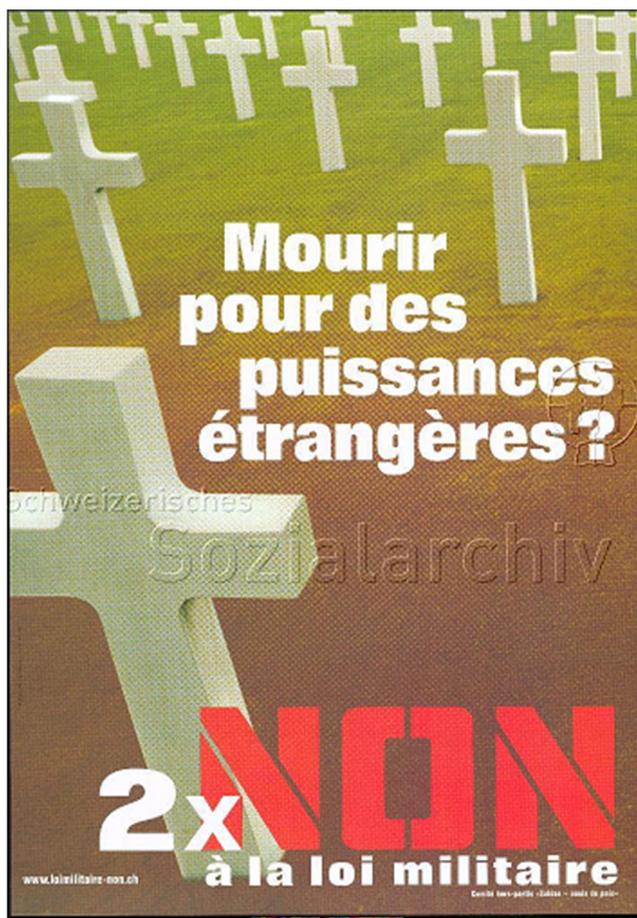
Ces mêmes opposants de droite occupent ensuite assidûment le terrain, notamment dans la presse. Leurs deux arguments principaux sont que la révision de la loi est contraire à la neutralité et que par son biais, le Conseil fédéral vise une entrée dans l'OTAN. C'est en les mentionnant que le Conseiller national Jean-Henri Dunant (UDC, BS), ancien colonel, commence un courrier des lecteurs publié dans le *Nouvelliste* du 21 avril 2001. Il y écrit encore que « *les engagements à l'étranger encouragent la création d'une armée professionnelle* » qui « *perdront son ancrage dans le peuple* », que la révision « *détruit le concept d'une armée indépendante et défensive* » (Dunant, 2001). Le fait d'armer ou non les militaires suisses à l'étranger semble, en fonction des arguments qu'ils choisissent, leur importer peu. C'est quasiment contre toute interaction de l'armée suisse avec l'étranger qu'ils s'élèvent. Hans Fehr, que l'on retrouve interviewé dans *Le Temps* du 11 mai 2001, va dans la même direction en disant que « *si le peuple dit deux fois « non », la Suisse devra renoncer à envoyer des soldats dans des zones en conflit. Le système Swisscoy sera caduc* » (Menusier et Miéville, 2001).

Mêmes s'ils sont plus discrets – peut-être dérangés par le fait d'être dans le même camp que des isolationnistes avec lesquels ils ne partagent aucune valeur – les opposants de la gauche antimilitariste donnent également de la voix. Comme les opposants de droite, ils voient d'un mauvais œil tout rapprochement avec l'OTAN, organisation militaire non compatible avec leurs convictions pacifistes. Mais contrairement à eux, ils sont favorables à une adhésion de la Suisse à l'ONU, objet sur lequel les citoyens devront se prononcer l'année suivante.

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

Le 21 mai 2001, le quotidien fribourgeois La Liberté se penche sur le sujet et publie une interview d'Anne-Catherine Ménétreay (Verts, VD), conseillère nationale et sympathisante du GSSA. Elle y dit que le second objet « *vise une plus grande intégration à l'OTAN et cela dérange les Verts davantage que l'armement des soldats à l'étranger* ». Le journaliste lui demande en fin d'entretien, si, en cas de victoire du « non » elle ne se sentirait pas embarrassée « *d'avoir aidé l'ASIN à remporter une victoire qu'elle exploitera pour la prochaine étape, celle de l'ONU* ». Ce à quoi elle répond que le GSSA a récolté un grand nombre de signatures et que les personnes signant dans ce cadre savaient « *que ce non-là n'allait pas dans le sens d'une fermeture du pays doublé d'une armée forte. (...) Si nous avons renoncé à cette campagne juste pour ne pas être aux côtés de l'ASIN, nous aurions oublié tous ces gens – un tiers de la population – qui avaient voté contre l'armée. Et ces gens-là, les enquêtes l'ont démontré, voteront pour l'ONU* » (Pozy, 2001) conclut-elle en faisant référence à l'initiative pour une Suisse sans armée sur laquelle le peuple s'est prononcé en 1989.

Les débats publics entre alliés « contre-nature » ne sont pas tabous, comme le souligne Josef Lang : « *Je me suis retrouvé sur des podiums avec Blocher ou Fehr, à défendre le même point de vue, alors que d'habitude nous nous opposions. L'on retrouvait bien cette gauche divisée et cette droite divisée lors des débats. Un UDC contre, un UDC cadre de l'armée pour, Andy Gross pour, moi contre* » (Lang, 2018). Notons qu'en effet, alors qu'il a fondé le GSSA en 1982, Andreas Gross (PS, ZH), l'a quitté en 1997, opposé à la décision du groupe de lancer une seconde initiative pour la suppression de l'Armée, et fait activement campagne en faveur de la révision de la LAAM.



L'affiche du comité hors-partis « Suisse - oasis de paix » (<https://www.sozialarchiv.ch/>)

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

Le classique clivage gauche / droite est ainsi également mis à mal dans le camp du « oui ». Le 3 avril 2001, un peu plus de deux semaines après la sortie du bois du comité de l'ASIN, un comité « Oui à la loi sur l'armée » appelle à accepter les deux objets de la loi militaire. On peut le qualifier de centriste au sens large. Il regroupe en effet 140 parlementaires, principalement membres des partis radical (PRD) et démocrate-chrétien (PDC), mais également des membres du parti socialiste (PS), de l'UDC, des Libéraux (PLS), des Verts et du parti évangélique (PEV). Selon lui, armer les soldats à l'étranger pour leur auto-défense est une évidence, d'autant plus que ces derniers, en s'engageant pour la paix en dehors des frontières helvétiques, contribuent également à la stabilité du pays. Pour les membres du comité, poursuivre et renforcer ainsi ce volet de la politique suisse de sécurité ne constitue en aucun cas une remise en cause de la neutralité ni un rapprochement avec l'OTAN qui pourrait mener à l'adhésion.

Dans son édition du lendemain, le *Nouvelliste* prend fait et cause pour cette large coalition centriste. « *Le camp du « oui » réagit* » se réjouit-on dans le quotidien valaisan. Dans un commentaire, qu'il titre « *Une armée d'arguments* », Raymond Gremaud est enthousiaste. « *On se met à y croire !* », écrit-il. « *Il y a soudain du solide répondant face à l'indigne campagne « tombale » de l'ASIN* ». Avant de défendre avec véhémence les opérations militaires de maintien de la paix qui, selon lui, en plus de faire preuve de solidarité, contribuent à limiter les migrations impactant directement la Suisse du fait que ces opérations protègent la population sur place. Il va par contre un peu loin en écrivant qu'« *ils sont rares, les citoyennes et citoyens qui n'applaudissent pas cette façon d'aider* » (Gremaud, 2001). Car le scrutin s'annonce serré.

Les socialistes favorables aux deux objets militaires se rassemblent dans le comité « Oui à la protection des populations civiles », présidé par Barbara Haering. Ils estiment en effet qu'il est possible qu'une majorité de la population suisse de gauche soit sceptique quant à la révision de la LAAM. Le 31 mars 2001, à l'occasion de l'assemblée de ses délégués, le PS s'était déclaré en faveur du double « oui », mais après un débat nourri durant lequel l'issue finale semblait loin d'être acquise d'avance. Le comité lance sa campagne le 17 avril 2001 par une conférence de presse. Barbara Haering y côtoie son collègue de parti Jean Studer (PS, NE), Conseiller aux Etats, Ruedi Tobler, Président du Conseil suisse des associations pour la paix et Peter Gysling, journaliste et ancien officier de presse de l'un des premiers contingents SWISSCOY.

Leurs arguments sont relatés le lendemain dans *Le Temps* dans un article titré « *Un comité socialiste veut convaincre la gauche de ne pas jouer le jeu de l'ASIN* ». Il y écrit que le comité place son soutien « *sous l'autorité de la morale* », Barbara Hearing ayant déclaré que « *même après un cessez-le-feu formel – et ce n'est qu'à ce moment-là que les troupes suisses seraient appelées à intervenir – le chaos et les désordres doivent être endigués, dans une première phase, par l'exercice d'une force conduite par la communauté internationale* » et que « *seule l'édification d'un système de sécurité collective, sous la direction de l'ONU et de l'OSCE, ouvre une perspective créant davantage de paix pour un plus grand nombre d'êtres humains* » (Menusier, 2001).

Quelques semaines plus tard, un petit scandale éclabousse le comité « Oui à la protection des populations civiles », comme nous le rappelle Josef Lang : « *Soudainement, le camp de gauche pour le « oui » s'est payé une campagne très visible. Personne ne savait d'où venaient les fonds d'environ 100'000.- ! Et ils n'ont pas voulu le dévoiler, le donateur voulant rester secret. Nous nous demandions s'il s'agissait de l'industrie de l'armement. Lorsque nous, le camp de gauche du « non », avons annoncé une conférence de presse sans mentionner le sujet sur lequel elle porterait, ils ont cru que nous avions découvert qui ce donateur était. Pour éviter un scandale ils ont organisé une conférence de presse une heure avant la nôtre, pour annoncer qu'il s'agissait de l'UBS !* » (Lang, 2018).

Au sein des citoyens, une tendance claire peine à se dessiner. Dans leur interview de Hans Fehr publiée le 11 mai, les journalistes du *Temps* évoquent un « *récent sondage* » donnant 55% de « oui » à l'article sur l'armement. Mais le camp du « non », surtout son aile droite, à l'habitude de frapper fort. Il a déjà réussi

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

à faire capoter des objets soutenus par le Conseil fédéral et une large coalition de partis, et y parviendra encore par la suite. Dans *Le Temps* du 2 juin 2001, Eric Hoesli dédie son éditorial au sujet : « *Alors que les partisans du gouvernement ont longtemps cru que la partie leur serait acquise, ils voient soudain le camp du refus refaire son retard en gagnant bon nombre des indécis à sa cause. Les stratèges fédéraux prédisent aujourd'hui un résultat serré. (...) Dire non à l'armement des soldats à l'étranger serait avouer que la Suisse n'a pas réellement évolué depuis l'échec des casques bleus en 1994. Ou depuis la première tentative d'adhésion aux Nations unies en 1986. Ce serait dire en d'autres termes que le Conseil fédéral ne peut gagner sur le terrain de la politique extérieure que lorsqu'il dispose de l'aval de Christoph Blocher* » (Hoesli, 2001).

Le dimanche 10 juin 2001, les résultats sont effectivement serrés, mais montrent tout de même une évolution du corps électoral Suisse. L'article sur l'armement est accepté par 51% des votants, celui sur la coopération par 51,2%, alors que la participation n'est pas très élevée (41,9%). La politique publique suisse en matière de maintien militaire de la paix – en particulier en ce qui concerne son volet SWISSCOY – peut aller de l'avant de justesse. Josef Lang estime qu'« *il s'est avéré que la gauche a probablement fait passer la révision en votant « oui » à 60% contre un « non » à 55% à droite. Ce qui est intéressant si l'on sait que la gauche est plutôt antimilitariste. Selon moi l'explication réside dans le fait que, pour ces objets-ci, les gens de gauche ont adopté une position anti-Blocher* » (Lang, 2018).

L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE

L'élan de la politique publique se poursuit indéniablement dans cette troisième phase ; 140 militaires suisses entrent en fonction au sein d'une mission internationale de maintien de la paix au Kosovo. Mais cet élan se voit coupé relativement brutalement quand il apparaît que la politique publique suisse en matière de maintien militaire de la paix ne peut plus évoluer – elle risque même de devoir se rétracter – si les militaires engagés ne peuvent pas être équipés d'une arme pour leur défense personnelle. L'impulsion de cet élan contrarié est clairement interne, elle vient du Conseil fédéral, qui concrétise sa décision en coopération avec l'Armée. Les influences externes se bornent à souligner les problèmes que pose une participation sans armes.

La décision de modifier la LAAM pour répondre au problème de port de l'arme personnelle vient également du gouvernement, avant d'être avalisée par le parlement puis par le peuple.

La politique publique change, parce qu'elle doit s'adapter à des interventions dans un environnement plus dangereux, en modifiant son cadre juridique.

La vision des acteurs domine, avec toutefois une bonne dose de déterminisme qui apparaît avec le problème de l'arme personnelle, élément non contrôlé qui vient forcer une réaction. Le Conseil fédéral, le DDPS et l'Armée sont d'abord les acteurs principaux, avant l'apparition d'une multitude d'autres acteurs durant la campagne sur la révision de la LAAM. Les partis politiques, les différentes coalitions qu'ils forment, les associations et évidemment les citoyens, qui ont le dernier mot, entrent dans le cercle des acteurs. Démasquée, l'UBS est un acteur privé intéressant. Pourquoi soutient-elle le camp du « oui » ? Pour Josef Lang « *la banque était sous pression en ce qui concerne le secret bancaire. Et le scandale des fonds en déshérence n'était pas loin. Ils se sont ainsi possiblement dit que si la Suisse se montrait plus solidaire, en plus en pérennisant sa participation dans une mission de l'OTAN où des pays comme les USA ont le « lead », ces pays mettraient moins de pression sur le secret bancaire* » (Lang, 2018). Il s'agirait ainsi d'un acteur privé soutenant une politique publique pour ses intérêts propres.

La « polity » joue ici un rôle central puisqu'elle doit évoluer afin que la « policy » puisse se poursuivre. Les « politics » entrent fortement en jeu. Les rapports de force entre acteurs sont en effets nombreux et

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

passionnés au point que la politique publique ait échappé de justesse à un coup de frein, voire d'arrêt, prématuré.

Les deux problèmes collectifs à résoudre préalablement restent. La politique publique doit être adaptée pour remédier efficacement à celui de l'insécurité, mais également à celui de l'image négative qu'aurait un pays se réfugiant derrière sa neutralité pour ne pas s'aligner sur d'autres pays au statut similaire.

6. 2001 à 2004 – La normalisation de la SWISSCOY

ASPECTS HISTORIQUES

Les militaires suisses du 4^e contingent SWISSCOY, concernés au premier chef, sont soulagés après les votations du 10 juin 2001. Même si le résultat est serré, ils se sentent soutenus dans leur mission et peuvent se concentrer sur leurs tâches ainsi que sur la transmission au contingent suivant. Interrogé pour une enquête publiée dans le *Swiss Peace Supporter* de juillet 2001, le Lt col Ernst Konzett déclare que « *le résultat de la votation aura des effets positifs sur l'humeur, la motivation et donc sur les résultats. Je saluerais vivement une transposition pratique aussi rapide que possible des résultats, ce qui permettrait d'éliminer certaines restrictions et que l'élément de protection armé de l'actuel contingent de la SWISSCOY puisse par exemple appuyer la Task Force lors de tâches gourmandes en personnel telles que le service de garde du camp ou les escortes. La très courte majorité exige à mon avis la poursuite des efforts d'explication et des tentatives prochaines d'assumer des tâches de plus en plus exigeantes* » (Rütsche, 2001).

La LAAM modifiée entre en vigueur le 1^{er} septembre 2001. Le Conseil fédéral peut donc décider de l'armement nécessaire à la protection personnelle des militaires engagés à l'étranger en vertu de son article 66a mais doit aussi, selon l'art. 66b, le soumettre à l'approbation de l'Assemblée fédérale lorsque l'effectif d'un engagement armé dépasse 100 militaires ou que celui-ci dure plus de trois semaines.

Ainsi, dans son Message du 12 septembre 2001, il rappelle cette évolution légale de manière détaillée et écrit que « *l'engagement de la SWISSCOY (...) est directement concerné* ». Il propose un arrêté fédéral simple, qui « *permet la poursuite de l'engagement de la SWISSCOY au sein de la KFOR jusqu'au 30 septembre 2002, dans le même cadre et avec le même effectif, et, à partir du 1er octobre 2002 et jusqu'au 31 décembre 2003, selon les nouvelles conditions générales (optimisation de l'armement)* ». Le Conseil fédéral y rappelle ensuite les tâches essentiellement logistiques du contingent suisse (participation à l'exploitation et au développement du camp commun, préparation et distribution d'eau potable, transports, soutien sanitaire, approvisionnement médical, approvisionnement en carburant et leur distribution, services de subsistance), auxquelles s'ajoutent des prestations fournies dans le cadre de la coopération civile et militaire dans le domaine du génie, notamment pour la construction de ponts, ainsi que les tâches de la police militaire. En ce qui concerne les nouveautés à venir, il annonce une militarisation notable de la mission dès octobre 2002 : « *la SWISSCOY participera, par rotation, aux mesures destinées à garantir la sûreté du camp commun. Elle participera également à l'engagement de la KFOR avec un élément de transport aérien (...). Tous les membres de la SWISSCOY seront équipés d'une arme personnelle (...). De plus la SWISSCOY disposera d'une section de sûreté chargée des missions suivantes : garantir la sûreté du camp Casablanca, le camp commun de Suva Reka, par rotation, avec les contingents partenaires ; protéger les convois placés sous le commandement du contingent suisse ; protéger les lieux de travail situés hors du camp Casablanca. Il s'agit essentiellement de surveiller les chantiers sur lesquels la SWISSCOY travaille. La section de sûreté sera chargée d'effectuer des contrôles routiers et des patrouilles pour la sûreté du camp. La section sera équipée de cinq chars de grenadiers à roues 93 « PIRANHA », arme de bord comprise (mitrailleuse de 12,7 mm, lance-pots nébulogènes)* ». Le

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

gouvernement helvétique précise encore que l'élément de transport aérien sera un hélicoptère de transport SUPER PUMA, ce type d'hélicoptères étant disponible de manière insuffisante dans l'arsenal des autres nations de la KFOR, et que le nombre maximum de membres de la SWISSCOY serait augmenté à 220. En ce qui concerne les dépenses, il les estime à CHF 70'500'000 pour les deux années 2002 et 2003 (Conseil fédéral, 2001).

Le 5 décembre 2001, l'arrêté est accepté par 116 voix contre 31 au Conseil national. Le Conseil des Etats fait de même, à la quasi-unanimité, le 11 décembre. La légitimité de l'engagement au Kosovo se voit encore renforcée.

L'élan vers plus de coopération internationale se poursuit en 2002 : le 3 mars l'adhésion de la Suisse à l'ONU est acceptée par la double majorité du peuple et des cantons. L'adhésion officielle a lieu le 10 septembre. Cela réjouit logiquement les « Peace Keepers » suisses, en particulier ceux qui exercent sous son égide. Une double page leur est consacrée dans l'édition de mars 2002 du Swiss Peace Supporter.

Le 7^e contingent SWISSCOY prend ses fonctions en octobre 2002. Il est composé d'un peu plus de 200 membres, équipés en armes conformément à l'arrêté du Conseil fédéral. Le Swiss Peace Supporter souligne l'évolution de la mission dans son édition de décembre par la photo, en couverture, d'un char à roue PIRANHA roulant sur un chemin kosovar cahoteux. Les deux premiers articles y sont consacrés à la toute nouvelle section d'infanterie mécanisée et à ses patrouilles ainsi qu'à l'arrivée de l'hélicoptère SUPER PUMA. On y souligne que les pays partenaires de la Suisse au sein de la KFOR se réjouissent de voir le contingent helvète gagner en crédibilité et en efficacité.

Le 14 mars 2003, le Conseil fédéral publie son message concernant la troisième prolongation de la participation suisse à la KFOR. Il propose à nouveau un arrêté fédéral simple, pour une prolongation jusqu'au 31 décembre 2005. Le texte est similaire à celui 2001, mais le gouvernement défend sa politique publique plus explicitement. Il écrit notamment que « *la poursuite de l'engagement de la SWISSCOY est judicieuse dans l'intérêt national de la Suisse : parce que notre pays est directement concerné par les événements du Kosovo et qu'il a, dès lors, tout intérêt à ce que les risques sur place soient réduits ; parce que la fin de la présence militaire internationale au Kosovo n'est pas prévisible tant que la question du statut n'est pas résolue ; parce que la Suisse assume son engagement moral de contribuer à décharger ses partenaires au Kosovo, dans le cadre de ses possibilités. On ne comprendrait guère que la Suisse, qui consacre un budget annuel d'environ 4 milliards de francs à la défense, mette un terme à un engagement qui coûte 40 millions de francs par année, soit environ 1 % du budget, pour de simples raisons financières ; parce que cet engagement de promotion de la paix permet à notre armée de tirer profit d'un grand nombre d'expériences dans son principal domaine de compétence : la défense* ». Il y estime encore que, même si la situation en matière de sécurité au Kosovo s'est stabilisée en 2002, la KFOR y est encore nécessaire pour garantir un environnement sûr et stable et qu'en conséquence, l'engagement helvétique doit se poursuivre sous sa forme du moment. Il estime les dépenses à CHF 78'900'000 pour les deux années 2004 et 2005 (Conseil fédéral, 2003).

Le 10 juin 2003, l'arrêté est accepté par le Conseil des Etats. Le Conseil national le suit le 22 septembre par 116 voix contre 32.

Le 18 mai 2003, les Citoyens suisses acceptent une nouvelle révision de la LAAM, appelée Armée XXI, par 76% des voix suite à un référendum. Le principe de sécurité par la coopération et les opérations de maintien de la paix sont ainsi validés une fois de plus, sans qu'elles constituent toutefois un élément prépondérant de l'évolution de la loi à ce stade. L'UDC ne fait pas partie des opposants.

Le 16 avril 2003, le Conseil fédéral, par le biais d'un « *Message concernant l'engagement d'officiers suisses dans une mission de promotion de la paix auprès des états-majors de l'International Security and*

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

Assistance Force (ISAF) en Afghanistan », informe que deux officiers suisses sont engagés en Afghanistan au sein de l'« International Security and Assistance Force » (ISAF) depuis le 8 mars 2003. Le gouvernement écrit que « *le DDPS, en accord avec le DFAE, a répondu ainsi à une demande présentée par l'ISAF, sous commandement germano-hollandais, et accepté de participer avec quelques personnes à un engagement analogue à celui des observateurs militaires de cette mission de l'ONU* ». Les officiers sont armés pour leur défense personnelle et leur mission doit durer plus de trois semaines, l'engagement doit donc être approuvé par l'Assemblée fédérale selon la LAAM. Mais comme la LAAM le prévoit également, cette approbation peut être obtenue ultérieurement en cas d'urgence. Le Conseil fédéral le fait ainsi par le biais d'un arrêté, qui prévoit un engagement d'au maximum quatre officiers simultanément, mais sans spécifier de durée maximale (Conseil fédéral, 2003).

L'arrêté est accepté par le Conseil national le 3 juin 2003 par 117 voix contre 32. Le Conseil des Etats fait de même le 10 juin, par 32 voix contre 1.

Le 17 mars 2004 éclatent les plus graves incidents que le Kosovo ait connu depuis juin 1999. Le lendemain un article du Temps relate qu'« *au moins onze personnes ont été tuées mercredi (17 mars) au Kosovo et 250 autres blessées au cours d'affrontements qui ont éclaté dans la ville divisée de Kosovska Mitrovica (80 000 habitants), au nord du Kosovo ainsi qu'à Lipljan, dans le centre du pays. Mais le bilan ne cesse de s'alourdir. Mardi à Mitrovica, une bagarre entre de jeunes Serbes et des Albanais s'est soldée par une mortelle course poursuite. Le lendemain matin, des manifestants albanais ont tenté de pénétrer dans le secteur serbe, au nord de la rivière Ibar. Des tirs ont alors rapidement éclaté aux abords du pont, faisant de nouvelles victimes* » (Dérens, 2004). A Mitrovica, ville du nord du Kosovo, la situation est en effet plus tendue qu'ailleurs du fait de son importante minorité serbe, habitant dans un quartier au nord de la rivière Ibar, qui scinde ainsi la ville en deux. Les militaires français de la KFOR y sont alors basés mais sont rapidement débordés. Les violences s'étendent ailleurs au Kosovo le 18 mars – il s'agit dans la plupart des cas de groupes d'Albanais s'en prenant à des enclaves ou autres zones serbes – et l'OTAN doit envoyer des renforts. Les militaires de la SWISSCOY, basés eux au sud, sont également pris dans les turbulences de cette seconde journée de violences. Ils doivent en effet, avec les Autrichiens, protéger la minorité serbe de la ville d'Orahovac. Une cinquantaine de membres suisses de l'infanterie et quatre chars PIRANHA y sont déployés. Ils essuient quelques jets de pierre de la foule en colère. Pour la calmer, un membre de l'équipage d'un char SWISSCOY effectue le mouvement de charge de la mitrailleuse de 12,7 mm équipant le véhicule.

En ce qui concerne les causes de ces graves incidents, Le Temps reporte, dans son édition du 19 mars, qu'elles « *ont été déclenchées par une information, non confirmée, selon laquelle deux ou trois enfants Albanais seraient morts noyés à Kosovska Mitrovica, poussés par des Serbes dans la rivière Ibar* » (Gardaz, 2004). On y lit également que, selon les Serbes, il y a eu planification et coordination ce que l'OTAN, qui évoque la possibilité d'une « *orchestration* » par les Albanais, n'écarte pas. Le même jour et sur le même sujet, la NZZ parle également d'« *une opération coordonnée* » (Woker, 2004) et précise, en ce qui concerne l'élément déclencheur, qu'il s'agissait de trois garçons, dont l'un aurait survécu et affirmé à une chaîne de télévision qu'ils avaient été chassés dans l'eau par des Serbes, information que les médias de Pristina ont repris sans la vérifier.

Le bilan en termes de victimes humaines de ces incidents est d'une vingtaine de morts et de plus de 800 blessés.

LE DEBAT POLITIQUE

Le lundi 11 juin 2001, la presse suisse souligne que les « oui » extrêmement serrés de la veille représentent tout de même une belle victoire de Samuel Schmid sur Christoph Blocher, notamment parce que la révision était attaquée conjointement par la droite isolationniste et la gauche antimilitariste.

Le chef du DDPS et son collègue Joseph Deiss, Conseiller fédéral à la tête du DFAE, rebondissent sur cette victoire du collègue gouvernemental par le biais d'un double éditorial dans l'édition de juillet du *Swiss Peace Supporter*. Schmid y estime que « *cette décision du souverain revient à une reconnaissance du travail accompli durant des décennies par nos soldats en service de promotion de la paix – de la Corée au Kosovo* » (Schmid, 2001). De son côté, Deiss écrit que « *la majorité du peuple a exprimé son soutien à une Suisse solidaire, disponible et capable d'assumer plus largement ses responsabilités internationales. Je salue ce oui pour une politique de présence et d'engagement. Notre pays dispose désormais d'un instrument de promotion de la paix et de la sécurité plus efficace et crédible, qui complète notre action dans le domaine civil et humanitaire* » (Deiss, 2001). On a l'impression que la campagne se poursuit dans ce *Swiss Peace Supporter* de juillet, peut-être dans l'espoir de renforcer un « oui » si faible. Car les éditoriaux sont suivis de l'interview d'un professeur estimant que la récente décision populaire est compatible avec la neutralité helvétique, dont la définition doit évoluer et s'adapter aux nouvelles données géopolitiques.

Le 5 décembre 2001, au Conseil national, le débat avant le vote sur l'arrêté prolongeant l'engagement de la SWISSCOY est logiquement animé, les différents fronts étant les mêmes que lors de la récente campagne politique. Après les interventions des membres de la Commission de la politique de sécurité représentant la majorité de cette dernière, qui recommande l'entrée en matière, Ulrich Schlüer, représentant de la minorité qui recommande son rejet, fait un parallèle historique osé en parlant de l'autorité des Habsbourg sur la SWISSCOY. Il ajoute qu'en cas d'échec de sa recommandation de non-entrée en matière, la faction UDC soutient la proposition de son Conseiller national Josef Kunz (UDC, LU), de ne prolonger la mission que jusqu'à décembre 2002. Hans Fehr prend également la parole, pour dire que la SWISSCOY est une mission alibi, coûteuse et incompatible à la neutralité, qui doit être abandonnée au plus vite. Il conteste l'argument, utilisé par les conseillers nationaux favorables à l'arrêté, selon lequel le récent « oui » aux révisions de la LAAM signifie un accord de principe du Peuple suisse à la poursuite de la participation suisse à la KFOR. Dans le camp de la gauche sceptique, c'est Fernand Cuche (Verts, NE) qui prend la parole. Il décrit bien le fait que les membres du groupe écologiste, qu'il représente, sont divisés. « *Certains vont s'abstenir, quelques-uns vont dire oui, quelques-uns vont dire non* » dit-il, avant de préciser que les siens sont en faveur de l'aide apportée au Kosovo mais remettent en question le fait qu'elle soit militaire. Le compromis de son groupe est ainsi d'entrer en matière mais d'accepter la proposition Kunz, afin que l'importance d'une évaluation constante de l'engagement ne soit pas oubliée par le gouvernement.

L'arrêté est finalement accepté par 116 voix contre 31. Dix conseillers nationaux s'abstiennent, 42 sont absents. Il est intéressant de noter que le groupe UDC ne forme toujours pas le quasi monolithe que l'on connaîtra plus tard : 12 de ses membres votent « oui ». L'absentéisme important montre que le résultat était attendu.

Lorsque le Conseil des Etats le suit, le 11 décembre, seul Maximilian Reimann (UDC, AG) se montre critique, notamment en ce qui concerne les coûts, et invoque le frein à l'endettement. (Assemblée fédérale 01.055, 2001).

Lorsque le premier contingent armé entre en fonction en octobre 2002, le débat est donc logiquement peu animé. Selon nos recherches, les articles de presse qui paraissent sont courts et factuels et rien de particulier n'est à signaler non plus du côté de l'Assemblée fédérale.

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

Le 22 septembre 2003, les personnes et les forces en présence au Conseil national étant les mêmes qu'en 2001 – en dehors des quelques départs et remplacements en cours de législature – le débat avant le vote sur le prolongement de l'engagement de la SWISSCOY, qui a passé la rampe sans débat au Conseil des Etats le 10 juin, ressemble beaucoup au précédent. C'est cette-fois Fernand Cuche qui prend en premier la parole parmi les sceptiques et opposants au prolongement. Il rappelle que le groupe écologiste voit d'un œil très critique que l'intervention soit militaire et non civile, et conclut que dans son groupe, « *une forte majorité se prononce contre la prolongation, une petite minorité pour maintenir la prolongation de la mission de la SWISSCOY au Kosovo dans les conditions définies* ». Ulrich Schlüer lui succède pour défendre sa proposition minoritaire d'un prolongement jusqu'à fin 2004 seulement, ceci dans le but de mettre un terme de manière ordonnée à une mission qu'il juge insensée. Des membres radicaux, démocrates-chrétiens et socialistes favorables à la prolongation jusqu'à fin 2005 défendent ensuite l'arrêté du Conseil fédéral, suite à quoi Ulrich Schlüer repasse à l'attaque en suggérant notamment, qu'au vu de l'évolution du nombre de réfugiés albanais du Kosovo toujours présents en Suisse et de la criminalité qui est liée à cette population, la SWISSCOY prouve son inefficacité.

Le vote final est quasiment identique à celui de la première prolongation : l'arrêté est accepté 116 voix contre 32. Il y a toutefois plus d'absents – 50 – et une seule abstention. 13 membres du groupe UDC votent « oui ».

(Assemblée fédérale 03.024, 2003).

En ce qui concerne l'engagement en Afghanistan, le débat au Conseil national est similaire – ce qui transparaît également au vu du vote final, identique à une voix près – mais plus bref, peu d'intervenants prennent la parole. Peut-être parce qu'il s'agit d'une mission de moindre importance en termes de nombre de militaires engagés et de coûts et que le commandement de la mission de l'ONU n'a pas encore été attribué à l'OTAN. Ulrich Schlüer représente la minorité de la Commission de la politique de sécurité opposée.

(Assemblée fédérale 03.030, 2003).

Au moment des graves troubles de mars 2004 au Kosovo, le fait que la KFOR ait été dépassée par les événements est souligné dans la presse. Le ton reste toutefois modérément critique, et le fait que des renforts ont été dépêchés rapidement sur place est mentionné également. En Suisse, l'interposition de la SWISSCOY pour éviter des violences parle plutôt en faveur de son maintien et ne soulève pas les passions. Nous n'avons pas trouvé de réaction « à chaud » dans les débats parlementaires ; notons à cet égard que la session ordinaire de printemps 2004 se termine le 19 mars, soit au lendemain de la seconde journée de violences.

L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE

Cette quatrième phase de la politique publique de maintien militaire de la paix semble prometteuse pour cette dernière. Sa mission phare du Kosovo se normalise sur le terrain, où les militaires engagés – dont le nombre passe à plus de 200 – peuvent s'aligner sur les autres armées de la KFOR en ce qui concerne l'armement et les tâches. Elle se normalise également à Berne, où l'Assemblée fédérale accepte facilement et à trois reprises la volonté du gouvernement en la matière. Elle a donc évolué une fois de plus et tout semble en place pour que son développement se poursuive. Un nouveau jalon est par ailleurs posé avec l'envoi de deux officiers armés en Afghanistan. Le résultat des votations du 10 juin 2001 a certes été très serré, mais l'évolution lente de l'opinion publique n'est-elle pas propre à la démocratie helvétique ? Après le « non » de 1994 aux casques bleus et le tout petit « oui » de 2001, ne peut-on pas s'attendre à ce que les citoyens suisses, qui ont par ailleurs accepté l'adhésion de la Suisse à l'ONU à

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

presque 55% des voix en 2002, plébisciteraient une nouvelle évolution du maintien militaire de la paix de leurs pays s'ils étaient à nouveau appelés aux urnes en ce qui le concerne ?

La vision des acteurs domine clairement dans cette phase : suite à la décision populaire de 2001, le gouvernement édicte des mesures, validées par le législatif puis mises en œuvre sur le terrain par le DDPS et l'Armée.

C'est ainsi la « policy » qui est ici au centre de l'enjeu : Les deux autres dimensions de la politique ayant été formatées ou canalisées durant la phase précédente, la politique publique suit son cours. La « polity » a déjà été validée et doit juste entrer en force et, par voie de conséquence, les « politics » ressemblent plus à des agitations « pour la forme » au moment des prolongements de l'engagement de la SWISSCOY et de la validation de celui au sein de l'ISAF.

Les deux problèmes collectifs à résoudre sont toujours les mêmes. En évoluant, la politique publique permet de remédier plus efficacement à celui de l'insécurité. L'infanterie mécanisée, par le biais de ses patrouilles, se trouve même confrontée sur place aux milieux actifs dans les trafics illégaux qui ont une influence directe sur la sécurité de la Suisse, aux auteurs de troubles incitant plus de Kosovars à se déplacer légalement ou illégalement, et peut faire remonter l'information. Le problème de l'image du pays s'améliore également. Le Conseil fédéral les énumère d'ailleurs dans son message sur la seconde prolongation de la SWISSCOY et en ajoute même un troisième, celui de l'inexpérience d'une armée qui ne sortirait jamais de ses frontières : « *Notre pays est directement concerné par les événements du Kosovo et il a, dès lors, tout intérêt à ce que les risques sur place soient réduits ; (...) On ne comprendrait guère que la Suisse, qui consacre un budget annuel d'environ 4 milliards de francs à la défense, mette un terme à un engagement qui coûte 40 millions de francs par année, soit environ 1 % du budget, pour de simples raisons financières ; (...) Cet engagement de promotion de la paix permet à notre armée de tirer profit d'un grand nombre d'expériences dans son principal domaine de compétence : la défense* » (Conseil fédéral, 2003). En ce qui concerne la participation à l'ISAF, l'expérience supplémentaire pour l'Armée suisse vient probablement en tête.

Ainsi, « *la Suisse est entrée dans les rangs de la vingtaine d'Etats comparables par la neutralité, la taille et le type d'armée* » (Welti, 2018). Elle avait, en effet, un certain retard avant cette phase. Parmi les pays que l'on compare souvent à la Suisse, l'Autriche participe à différentes missions militaires de maintien de la paix dès 1960.

7. 2004 à 2009 – Routine dans les Balkans, coups de freins à Berne

ASPECTS HISTORIQUES

Dans son édition du 14 mai 2004, la NZZ revient sur les troubles des 17 et 18 mars au Kosovo. L'article détaille les échecs combinés de l'UNMIK, de la KFOR, mais également des autorités et de la presse locale. Des signes avant-coureurs seraient passés inaperçus du fait de l'absence d'un service de renseignement efficace au sein de la KFOR. Sur le plan militaire, les troupes de la KFOR ont trop souvent été incapables d'empêcher des monuments et quartiers serbes d'être incendiés, notamment les forces allemandes à Prizren, au sud, françaises au nord et italiennes à l'est (Ernst, 2004). En juin, dans l'éditorial de la seconde édition annuelle du Swiss Peace Supporter, Bruno Rösli admet que de longs mois de calme relatif ont trompé la vigilance de la présence internationale au Kosovo. Il ajoute cependant que « *la présence militaire internationale, SWISSCOY comprise, a permis d'éviter des choses bien pires. L'éruption de la haine qui couvait encore et toujours a surtout mis en évidence une chose : la présence militaire internationale*

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

reste nécessaire, encore et toujours, et même pendant des périodes apparemment calmes nous devons nous préparer au pire des cas de figure » (Rösli, 2004).

Les faits ayant montré que l'infanterie était démunie face à des masses humaines en colère, la KFOR s'adapte en décidant qu'elle doit se former et s'équiper spécifiquement. L'infanterie mécanisée de la SWISSCOY continue ainsi à assurer ses tâches habituelles, mais se forme également, équipée de casques, de bouclier, de rembourrages de protection, de bâton à usages multiples et de gaz lacrymogène, aux tâches dévolues en général à la police anti-émeute. L'on parle de « Crowd and riot control » (CRC). Aux endroits critiques sur le terrain, des dispositifs comme des barbelés prêts à être déployés sont installés, afin de faciliter la séparation de manifestants d'ethnies différentes en cas de tension.



Exercice CRC de l'infanterie SWISSCOY, camp Casablanca, 20.06.2006 (photo de l'auteur)



Barbelés prêts à être déployés à Orahovac, 09.05.2006 (photo de l'auteur)

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

Le 26 mai 2004, le Conseil fédéral publie un « *Message concernant l'arrêté fédéral sur l'engagement en faveur de la paix de militaires de l'armée suisse dans la Force multinationale de l'Union européenne « European Union Force » (EUFOR) en Bosnie-Herzégovine* ». La mission de maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine, confiée par l'ONU à l'OTAN en 1995, doit en effet être transférée de l'OTAN à l'Union européenne (UE) au mois de décembre 2004 et la Grande-Bretagne, pressentie comme nation dirigeante de l'EUFOR, souhaite réduire et réorganiser la présence militaire. Ainsi « *elle prévoit, dès juin 2005, un départ échelonné des bataillons de l'EUFOR. De petites équipes LOT (Liaison and Observation Teams) doivent être stationnées dans des lieux de conflit connus ou potentiels et, au sens de la détection précoce, pouvoir alarmer des réserves opérationnelles et stratégiques pour d'éventuelles interventions* ». Dans ce cadre, « *la Suisse a été sollicitée par la Grande-Bretagne pour participer à la brigade britannique de l'EUFOR avec une ou deux équipes LOT et des officiers supérieurs* ». Le Conseil fédéral souhaite répondre positivement à cette demande, dans un premier temps avec une seule équipe LOT puis avec deux. Comme « *les militaires qui accompliront cette mission seront armés pour leur propre sécurité* » et que « *leur engagement durera plus de trois semaines* », l'engagement doit être « *approuvé par l'Assemblée fédérale, conformément à l'art. 66b, al. 4, LAAM* » (Conseil fédéral, 2004).

Le 5 octobre 2004, le Conseil des Etats accepte l'arrêté à l'unanimité des 34 élus présents. Le Conseil national l'accepte également, le 16 décembre, mais de manière moins tranchée à 93 voix contre 66.

Le 2 novembre 2004, onze militaires suisses intègrent l'EUFOR en Bosnie. Neuf d'entre eux constituent un LOT, celui de Bugojno, dans la fédération croato-musulmane et deux officiers rejoignent le quartier général de la « Multinational Task Force North West » à Banja Luka, en Republika Srpska.

Pendant ce temps, un autre objet en rapport avec la politique publique en matière de maintien militaire de la paix est débattu aux chambres : le programme d'armement 2004. Samuel Schmid le présente en juin 2004. Il comprend notamment l'achat de deux avions de transport de troupe, nécessaires selon le Conseil fédéral. Le DDPS doit en effet louer un avion à l'Espagne pour les transports réguliers vers le Kosovo et, pour les éventuelles urgences, négocier des solutions de rapatriement avec des armées partenaires. Le débat aux chambres est très vif, les avions de transports et d'autres équipements sont remis en cause.

Le 5 octobre 2004, le Conseil des Etats ampute le programme d'armement tel que souhaité par le Conseil fédéral, mais accepte l'acquisition des deux avions de transport. Le Conseil national ne le suit toutefois pas sur ces derniers : le 16 décembre 2004 il les refuse par 100 voix contre 76. L'objet retourne ainsi au Conseil des Etats et doit ainsi attendre la session parlementaire du printemps 2005.

Le 3 décembre 2004, le Conseil fédéral publie un nouveau « *Message sur l'arrêté fédéral concernant la participation de la Suisse à la Kosovo Force multinationale (KFOR)* » arrêté visant à prolonger la mission de la SWISSCOY pour la quatrième fois, jusqu'au 31 décembre 2008. Il y évoque les événements du mois de mars, le fait que l'infanterie s'est adaptée en conséquence, et reprend en partie l'argumentation de ses messages précédents en la matière en ce qui concerne l'intérêt de la Suisse à contribuer à la stabilité du Kosovo. Il y explique l'évolution de la mission de la KFOR, revue suite aux événements de mars, et les conséquences pour la SWISSCOY, notamment « *de l'augmentation à environ 60 soldats de la part d'infanterie du contingent, essentiellement par la réduction de la section du génie ainsi que par celle des éléments de la logistique* ». Son budget prévoit une légère diminution des coûts annuels : CHF 37'500'000 par année dès 2006 (Conseil fédéral, 2004).

Le 14 mars 2005, le Conseil des Etats accepte l'arrêté à l'unanimité des 40 élus présents. Le Conseil national l'accepte également, le 6 juin 2005, par 105 voix contre 49.

Le 28 février 2005, le débat sur le programme d'armement 2004 et ses deux avions de transports de troupes reprend au Conseil des Etats. Il persiste et signe en validant l'achat des avions par 37 voix contre

3. Au Conseil national, le sujet est traité les 7 et 8 mars et se solde à nouveau par un refus, par 91 voix contre 79. Le programme dans son ensemble est ainsi renvoyé au Conseil des Etats, qui maintient sa position le 10 mars. Une conférence de conciliation a ainsi lieu mais, le 17 mars, le Conseil national torpille définitivement le programme d'armement, une première dans l'histoire contemporaine suisse.

Ce revers n'empêche pas le Conseil fédéral de persister dans sa volonté de développer la politique publique. Le 11 mai 2005, comme le DDPS l'indique dans un communiqué de presse publié le lendemain, il décide en effet que « *dans le domaine de l'engagement de l'armée au profit des opérations de maintien de la paix, le DDPS devra être en mesure, à partir de 2008, d'engager simultanément 500 militaires dans ce type de missions* » (DDPS, 2005).

Retournons sur le terrain, au Kosovo, où un mouvement étudiant indépendantiste de gauche voit la présence internationale comme un obstacle au progrès de leur province. Le 12 juin 2005, leur leader Albin Kurti et d'autres activistes peignent le slogan JO NEGOCIATA – VETËVENDOSJE! (pas de négociation - autodétermination ! en albanais) sur un bâtiment de l'UNMIK à Pristina. Le mouvement devient officiellement VETËVENDOSJE! par cet acte, suivi de l'arrestation de Kurti et de ses acolytes. Leur revendication principale est la mise sur pied d'un référendum par lequel la population du Kosovo pourrait se prononcer sur le statut de la province plutôt que des négociations avec la Serbie et la communauté internationale, contrairement à la liberté selon eux. VETËVENDOSJE! est parti pour durer. Durant plusieurs années le mouvement marque ses revendications par de nombreux graffitis à travers le Kosovo. Après la déclaration d'indépendance de la province en 2008, fidèle à sa ligne, il revendique une postindépendance sans supervision internationale. Aujourd'hui, VETËVENDOSJE! est un parti politique qui compte : Seconde force politique lors des élections de juin 2017 avec 27% des voix, son électorat est composé principalement de la jeunesse urbaine et instruite. Il dit vouloir en finir avec la corruption et le crime organisé qui rongent le pays, relancer une économie productive, pour enfin arrêter de compter sur la présence internationale.

En ce qui concerne la majorité albanaise de la population, elle considère d'abord la présence de l'UNMIK de la KFOR avec bienveillance. Ce qui repose cependant en partie sur un malentendu selon Jean-Arnault Dérens, journaliste spécialiste des Balkans. Il estime en effet que « *les Albanais du Kosovo croyaient que l'OTAN était intervenue pour soutenir leurs revendications d'indépendance et que le protectorat international instauré dans la province représentait une simple phase de « préparation » à cette indépendance* » (Dérens, 2007). Ce qui est par la suite démenti, notamment lors des événements de mars 2004. Notons que quand la présence internationale est la cible de critiques, c'est l'UNMIK qui est généralement la plus visée. Elle est en effet considérée comme responsable de la lenteur de la mise en place d'une administration efficace. On lui reproche également d'avoir laissé les réseaux criminels se développer. Elle a de plus été touchée par des scandales de corruption. Selon notre expérience sur place en 2006, en tant que « Deputy Public Information Officer » du 14^e contingent SWISSCOY, nous avons pu constater que l'entité suisse de la KFOR était très bien accueillie dans les zones habitées par la majorité albanaise, ce qui s'explique aisément au vu du nombre d'Albanais du Kosovo établis en Suisse ou y ayant fait un passage. De plus, les signes positifs donnés par la Cheffe du DFAE Micheline Calmy-Rey (PS, GE) quant à l'éventualité de l'indépendance, puis la reconnaissance rapide de cette dernière par la Suisse en 2008, ne pouvaient que renforcer cet état de fait. Dans les parties occupées par les minorités, l'accueil est certes moins cordial, mais jamais hostile. Le fait que la KFOR offre de nombreux postes de travail aux habitants – à l'intérieur et à l'extérieur des camps militaires – explique également qu'elle soit globalement bien acceptée.



Orahovac, 26.07.2006 (photo de l'auteur)



Prizren, 26.07.2006 (photo de l'auteur)

Les 14 et 15 décembre 2005, Josef Lang, qui siège alors au Conseil national depuis un an, s'inquiète de la possibilité de l'envoi de troupes suisses en Afghanistan en plus des maximums quatre officiers autorisés, par le biais d'une question et d'une motion. Il évoque des articles de presse selon lesquels le DDPS et le DFAE auraient déjà des projets concrets. Le Conseil fédéral dément dans ses réponses de février et mars 2006. Il indique que la possibilité d'une augmentation de la participation de la Suisse au maintien militaire de la paix est effectivement examinée par le DDPS et le DFAE, conformément à sa décision du 11 mai 2005, mais que tout projet concret serait soumis à l'Assemblée fédérale conformément à la LAAM.

Selon Josef Lang, il a existé vers fin 2005 « une « *Begleitungsgruppe* » suite à des pressions de l'OTAN pour que la Suisse s'engage en Afghanistan aux côtés de l'Allemagne, au Kunduz. Bruno Lezzi en faisait partie. L'objectif était de créer un contingent d'une trentaine de militaires suisses » (Lang, 2018).

Dans les faits, Bruno Lezzi, journaliste et officier d'état-major général, est alors membre de la Commission extraparlamentaire PSO, créée par Samuel Schmid en 2004 et supprimée par son successeur Ueli Maurer (UDC, ZH) en 2008. La fonction de la PSO est de conseiller le DDPS et le DFAE pour les questions de l'envoi de personnel dans des missions de paix. « *Nous avons eu de nombreuses réunions, mais n'allions pas très loin, nous étions divisés. En 2006, je suis allé pour une première visite en Afghanistan. Mais l'idée d'augmenter la présence suisse ne s'est pas transformée en projet concret. C'était délicat au niveau de la dangerosité sur place et de la compatibilité avec la neutralité. En ce qui concerne les pressions de l'OTAN évoquées par Josef Lang, je ne les ai pas senties. La participation suisse était louée, mais ça n'allait pas au-delà de ça* » (Lezzi, 2018).

Faisant suite à la décision du Conseil fédéral du 11 mai 2005 ainsi qu'à un message concernant la réorganisation de l'Armée qui a suivi cette dernière, la Commission de la politique de la sécurité du Conseil national dépose, le 26 mars 2007, une motion lui demandant « *de prendre toutes les mesures nécessaires afin de rendre possible d'ici à 2010 la mise à disposition d'une capacité d'au moins 500 militaires pour les missions de maintien de la paix* ». Notons qu'après quelques contretemps, le délai a été repoussé de deux ans. Le Conseil fédéral propose d'accepter la motion. Le 6 juin 2007, le Conseil national accepte la motion par 83 voix contre 63. Le Conseil des Etats fait de même le 20 septembre 2007 par 24 voix contre 5. (Assemblée fédérale 07.3270, 2007).

Le 21 novembre 2007, le Conseil fédéral décide de mettre fin à la participation suisse à l'ISAF et de retirer les deux officiers qui se trouvent en Afghanistan au 1^{er} mars 2008. La situation s'est en effet détériorée au nord du pays, où les Suisses se trouvent, et les mesures que l'ISAF doit désormais mettre en œuvre rendent la mission incompatible, selon le gouvernement helvétique, à des tâches de maintien de la paix pures.

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

La désormais routine du prolongement de la mission au Kosovo se poursuit, elle, le 21 décembre 2007, avec la publication par le Conseil fédéral d'un « *Message à l'appui de l'arrêté fédéral concernant la prolongation de la participation suisse à la Kosovo Force multinationale (KFOR)* », arrêté qui « *doit permettre d'autoriser la poursuite jusqu'au 31 décembre 2011 avec une légère augmentation d'effectif, de l'engagement de la « Swiss Company » (SWISSCOY)* ». Le contenu du message reprend les éléments essentiels rappelés à chaque demande de prolongement de la mission, informe sur les changements d'organisation intervenant au sein de la KFOR et leurs conséquences sur la SWISSCOY. Le Conseil fédéral rappelle l'importance que l'infanterie a prise – elle représente à ce stade 104 personnes sur 220 – et le fait qu'elle peut désormais être engagée dans l'entier du Kosovo en cas de nécessité (Conseil fédéral, 2007).

Après un débat tortueux – des votes intermédiaires sur des propositions subsidiaires ont lieu – le Conseil national accepte l'arrêté par 95 voix contre 78 le 5 mars 2008. Le Conseil des Etats fait de même – par 27 oui et 2 abstentions – le 11 juin 2008.

Le 17 février 2008, les dirigeants du Kosovo déclarent unilatéralement son indépendance. Des scènes de liesse ont lieu sur place, mais également à l'étranger, et notamment en Suisse, où réside toujours la plus grande communauté de Kosovars émigrés (ou la seconde plus grande après celle de l'Allemagne, la taille des deux communautés étant similaire). La Serbie et la Russie, son alliée, condamnent, comme on pouvait s'y attendre, la déclaration. Des Etats reconnaissent l'indépendance dès le lendemain (USA, France et Royaume-Uni entre autres). La Suisse fait de même, le 27 février, « *ni trop tôt ni trop tard* » selon Le Temps, qui explique qu'elle l'a fait « *un peu après le gros du peloton européen pour ménager Belgrade* » (Miéville, 2008). D'autres, comme l'Espagne, refusent d'octroyer ce statut au Kosovo. A ce jour, plus de cent Etats reconnaissent le Kosovo comme un Etat indépendant.

La tension augmente sur place, les militaires de la SWISSCOY assistent aux événements liés à la déclaration d'indépendance et les surveillent, sans qu'il n'y ait à signaler de troubles majeurs.

Entre juin 2008 et juin 2009 l'on débat, à l'Assemblée nationale, de modifications de la LAAM voulue par le Conseil fédéral. L'une d'elle rendrait possible l'obligation de servir à l'étranger pour les militaires accomplissant le service obligatoire, plutôt pour des exercices difficilement réalisables en Suisse que dans le cadre de missions de maintien de la paix. D'emblée ce changement braque l'UDC et le « camp rose-vert », comme l'appelle la presse, composé principalement de membres du PS et des Verts. Le Conseil national vote ainsi systématiquement contre une modification qui inclurait cette possibilité de cours de répétitions à l'étranger, alors que le Conseil des Etats, même s'il est plus divisé que d'habitude, vote en la faveur de son maintien. De nombreux allers-retours entre les deux chambres ont ainsi lieu. Comme pour le programme d'armement 2004, une commission de conciliation doit être mise sur pied.

Cette dernière suit l'avis du Conseil des Etats, qui vote en faveur de cette dernière version de l'objet le 4 juin 2009. Mais le Conseil national ne suit pas et enterre définitivement la réforme le 10 juin 2009, par 108 voix contre 63.

Le 22 avril 2009, le Conseil fédéral publie un « *Message concernant l'arrêté fédéral portant approbation de l'engagement de l'armée en service d'appui à l'étranger dans le cadre de l'opération NAVFOR Atalanta de l'Union européenne et la modification de la loi sur l'armée et l'administration militaire* ». Il y explique que « *les attaques de pirates au large de la Corne de l'Afrique et dans le golfe d'Aden (entre la Somalie et le Yémen) contre des navires marchands et de plaisance ont fortement augmenté. Pour faire face à cette menace, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté une série de résolutions visant à améliorer la lutte contre la piraterie* ». Il ajoute que l'UE vient de reprendre une première mission de lutte contre la piraterie lancée dans ce cadre par l'OTAN et que la Suisse, comme tous les membres de l'ONU, est invitée à y participer, notamment parce qu'il s'agit également de protéger les bateaux du Programme alimentaire

mondial (PAM). Le Conseil fédéral souhaite répondre positivement à cette demande parce qu'« *une contribution substantielle de la Suisse donnerait un signal fort de solidarité internationale. Il s'agit cependant aussi de défendre des intérêts stratégiques de la Suisse, dont la liberté de commerce de notre flotte marchande pour laquelle un investissement considérable a été consenti ces cinquante dernières années* ». Le gouvernement souhaite limiter la participation à 30 personnes – principalement des membres des forces spéciales du détachement DRA 10 – et à une année. Les bases légales de la LAAM permettent déjà, selon lui, un tel engagement, il souhaite toutefois la modifier afin de permettre « *à la Suisse de participer par des moyens militaires à des opérations internationales de police qui satisfont aux principes de sa politique extérieure et de sécurité, lorsque des intérêts importants de la Suisse sont directement ou indirectement menacés* ». Le Conseil fédéral peut s'attendre à ce que le débat soit rude à l'Assemblée nationale : vers la fin de son message, il indique que le DDPS a mené des auditions auprès de partis politiques et d'autres instances en ce qui concerne la modification de la LAAM, et que de nombreuses réticences sont apparues (Conseil fédéral, 2009).

Et il l'est effectivement, se déroulant sur six jours, deux au Conseil des Etats, quatre au Conseil national. Le Conseil des Etats n'entre pas en matière sur la modification de la LAAM, mais accepte la participation à Atalanta par 29 voix contre 9 le 22 septembre 2009. Le Conseil national suit la chambre haute sur la LAAM mais refuse également la participation à la mission contre la piraterie, le 24 septembre 2009, par 102 voix contre 81.

LE DEBAT POLITIQUE

Nous devons ici revenir sur des événements qui expliquent une évolution du débat politique suisse dès 2004. Aux élections fédérales de l'automne 2003, l'UDC poursuit sa progression et passe de 44 à 55 sièges au Conseil national. Cela permet, le 10 décembre 2003, l'éviction de la Conseillère fédérale PDC Ruth Metzler par Christoph Blocher. La formule magique gouvernementale à 2 PDC, 2 PRD, 2 PS, 1 UDC, qui tenait bon depuis 1959, prend fin. Ainsi, la force de frappe du camp opposé à la politique publique de maintien militaire de la paix se renforce nettement à droite. Mais à gauche également, au sein de PS selon Josef Lang, un changement se fait en faveur de l'opposition à la politique publique : « *Il y a la guerre en Irak en 2003, et le mouvement pour la paix qui en découle. Dans ce cadre, nous avons réuni 40'000 manifestants pour la paix à deux reprises sur la place fédérale et fait basculer la majorité pro-OTAN du PS. Cela marque la fin du soutien du PS à de nouveaux engagements militaires. Ainsi, au parlement, les objets devant développer ces derniers sont refusés : avions de transports de troupes – lors de la votation qui a fait capoter tout un programme d'armement, je n'aurais jamais pensé que l'UDC aille si loin juste pour contrer les engagements à l'étranger – cours de répétitions à l'étranger, etc.* » (Lang, 2018). Notons toutefois que le changement en termes de personnalités individuelles en présence au Conseil national a également son importance dans cette évolution.

Josef Lang, qui est le nouveau Vert de la Commission de la politique de la sécurité du Conseil national, il y remplace Fernand Cuhe, devient, en coopérant notamment avec l'UDC Ulrich Schliuer, un artisan des alliances contre nature au sein de cette dernière. Barbara Haering et Didier Burkhalter (PRD, NE) deviennent eux le binôme de la Commission qui se situe à l'opposé et tente de pousser la progression de la politique publique. Barbara Hearing, qui confirme le changement au sein de son parti, détaille sa vision des choses au début de cette phase 2004-2009 : « *Samuel Schmid a loupé l'occasion de chercher une alliance avec la gauche vu qu'il était de toute façon en opposition avec son parti. Nous aurions pu lui proposer un « deal » pour réduire l'armée traditionnelle en échange de plus de missions de promotion de la paix. C'était ma stratégie. Didier Burkhalter et moi avons essayé de faire évoluer la politique dans ce sens. Mais Schmid ne voulait pas trop s'éloigner de la ligne de son parti* » (Haering, 2018).

Mais reprenons chronologiquement. Comme nous l'avons vu, les troubles de mars 2004 au Kosovo n'ont pas suscité trop d'émotion dans le débat politique en Suisse sur le moment. Ce n'est que quelques mois plus tard, le 7 octobre 2004, qu'Ulrich Schlüer dépose une interpellation au Conseil national. Il y pose dix questions au Conseil fédéral, voulant savoir quelles mesures ont été prises par le commandement SWISSCOY au moment des faits, si des membres de la troupe suisse se trouvaient en dehors du camp militaire, quelles ont été leurs missions exactes sur le moment ou encore quelle est la position du DDPS en ce qui concerne des déclarations quant à certaines réactions chaotiques de la KFOR. Le Conseil fédéral lui répond que des membres de la SWISSCOY ont effectivement été engagés sur le terrain durant les troubles, que « *le commandement suisse du contingent s'est assuré, en l'occurrence, que les missions attribuées à la SWISSCOY étaient toutes conformes aux paramètres nationaux d'engagement* » et a tenu la direction du DDPS au courant au fur et à mesure. Il détaille également l'intervention des Suisses à Orahovac et liste quelques autres interventions, notamment l'évacuation d'une minorité Serbe par un hélicoptère SUPER PUMA (Assemblée fédérale 04.33557, 2004).

Cette interpellation n'a pas d'autre suite, et il est intéressant de noter que le mot « neutralité » n'intervient à aucun moment alors que Schlüer aurait pu remettre en question la compatibilité des actions de la SWISSCOY en mars 2004 avec cette dernière. Ce qui contribue à confirmer que les événements tragiques survenus ont plutôt légitimé la présence de la SWISSCOY au Kosovo que nuit à cette dernière.

Le 5 octobre 2004, tout semble toujours aller pour le mieux pour la politique publique en matière de maintien militaire de la paix si l'on se penche sur l'objet concernant la participation de l'Armée à la mission EUFOR en Bosnie, accepté sans débat et à l'unanimité au Conseil des Etats. Pourtant, le même jour, le débat sur le programme d'armement 2004 y est d'une toute autre nature. Des sénateurs, comme This Jenny (UDC, GL), s'opposent fermement à l'acquisition d'avions de transport.

Le Conseil national débat de la participation à l'EUFOR en Bosnie de manière un peu plus virulente le 16 décembre 2004. L'attaque la plus frontale contre l'objet vient de Josef Lang, qui estime que « *la Bosnie n'a pas besoin de l'Armée suisse, c'est l'Armée suisse qui a besoin de la Bosnie* », insinuant, en bon militant du GSSA, qu'elle doit se trouver des raisons d'exister. Il se dit en outre scandalisé par le fait que les militaires suisses soient déjà sur place, le cas n'étant pas urgent selon lui, alors que la LAAM exige l'urgence pour que le Conseil fédéral puisse agir avant la décision finale de l'Assemblée fédérale. Ce sont ainsi plutôt les arguments de la gauche antimilitariste – selon lesquels la Suisse ferait mieux de s'engager sur le plan humanitaire – qui ressortent dans le camp des opposants à l'occasion du débat. Ce à quoi Didier Burkhalter, représentant de la majorité de la Commission de la politique de la sécurité en faveur de l'objet, rétorque que l'un n'empêche pas l'autre. La participation à l'EUFOR est finalement validée par 93 voix contre 66, résultat qui permet de constater – dans une moindre mesure toutefois – les effets du changement de composition du Conseil national et d'état d'esprit au sein du PS si on le compare au dernier vote sur la prolongation de la SWISSCOY en 2003, qui était de 116 contre 32. Treize PS refusent en effet l'objet alors qu'il y en avait un seul « non » parmi eux en 2003 et les Verts, plus nombreux, sont 13 sur 14 à voter contre alors qu'ils n'étaient que 2 sur 10 en 2003. Dans le groupe UDC, l'on ne trouve plus que 5 votes favorables alors qu'ils étaient 13 en 2003, alors que 16 membres ne votent pas. Notons toutefois que cette comparaison est discutable, la participation à l'EUFOR étant une mission nouvelle et différente de la SWISSCOY, même si elle comporte quelques similitudes. (Assemblée fédérale 04.030, 2004).

Revenons-en au programme d'armement 2004. Nous avons vu que l'objet le plus en lien avec la politique publique qui nous intéresse, les deux avions de transport de troupe, passe la rampe au Conseil des Etats le 5 octobre 2004. Le débat dure toutefois cinq heures. This Jenny et son camp n'attaquent pas frontalement les missions de maintien de la paix lorsqu'ils veulent sortir les deux avions de transport de la liste des achats. Leur définition de la mission de l'Armée, pour laquelle selon eux cette acquisition est

inutile, est toutefois celle de l'UDC, qui prône avant tout la traditionnelle défense des frontières. L'argument le plus invoqué pour ne pas accepter tel quel le programme d'armement, à droite comme à gauche, est celui de la nécessité qu'a la Confédération de faire des économies. La chambre haute décide ainsi de l'alléger quand même de CHF 138'000'000 en refusant à Samuel Schmid l'achat de 12 chars de génie et de déminage. Il s'agit d'un événement inédit. Le lendemain, le Temps souligne que « *Samuel Schmid sera probablement le premier ministre suisse de la Défense de l'ère moderne à se voir interdire des achats militaires par le parlement* » (Meyer, 2004).

Il risque même de se voir interdire plus que quelques achats du programme, car cela se corse quand l'objet est débattu au Conseil national, le 2 décembre 2004. Valérie Garbani (PS, NE) ouvre les feux au nom de la minorité de la Commission de la politique de la sécurité qui propose une non-entrée en matière. Son argumentation invoque principalement des raisons budgétaires et financières et ne contient pas non plus d'attaque de principe contre les opérations militaires de maintien de la paix. Garbani argumente même contre l'acquisition des deux avions de transport en affirmant qu'« *il apparaît que les avions de type CASA choisis ne sont pas adaptés aux opérations de promotion de la paix et de soutien aux autorités civiles, car leur capacité au niveau de la soute n'est pas assez élevée. Ce sont des spécialistes qui le disent, également des spécialistes qui sont actifs au sein de l'OTAN. Il semblerait donc que des avions de type Hercules C130 seraient beaucoup plus appropriés* ». Venant d'une socialiste qui refusera la participation à l'EUFOR quelques jours plus tard, on peut logiquement penser qu'il s'agit d'une tactique pour convaincre un maximum de membres du Conseil national. Le groupe UDC, au nom duquel Christian Miesch (UDC, BL) s'exprime, rejette la proposition Garbani mais propose une entrée en matière sans avions ni chars. Josef Lang prend également la parole et s'en prend plus directement aux missions militaires de maintien de la paix, en argumentant que les avions ne doivent pas être acquis pour trois raisons : les missions de maintien de la paix sont plus controversées que jamais, il n'est même pas avéré que les deux avions sont nécessaires à ces dernières et enfin, même s'ils l'étaient, le modèle CASA retenu ne serait pas approprié. Il recommande donc, comme Garbani, la non-entrée en matière. Barbara Haering s'exprime également, au nom du groupe PS, qui recommande également la non-entrée en matière. Elle rappelle son soutien aux missions de maintien de la paix et admet que les avions seraient un plus pour leur mise en œuvre, mais estime qu'une augmentation du nombre de militaires disponibles serait une avancée plus sensée et reproche au Conseil fédéral de ne pas avoir examiné suffisamment d'autres options, comme par exemple un regroupement d'Etats pour une acquisition commune de matériel. Son soutien à la politique publique est acquis, mais il reste critique, notamment pour cet objet où elle bascule, par son vote, dans le camp des opposants au maintien militaire de la paix. Des Conseillers nationaux de PRD et PDC prennent également la parole, pour soutenir le programme dans son ensemble et donc l'entrée en matière. Avant l'interruption du débat, non terminé, l'on vote sur la proposition de non-entrée en matière, qui est nettement refusée, l'UDC suivant le centre-droite à ce stade.

La discussion au Conseil national est reprise le 16 décembre 2004. L'on assiste à une sorte de « saucissonnage » du programme d'armement, diverses minorités et majorités venant des camps rose-vert et UDC proposant diverses coupes dans ce dernier. La majorité du groupe UDC, pour laquelle André Bugnon (UDC, VD) prend la parole, opte toutefois clairement pour l'acceptation d'un programme d'armement sans avions ni chars. Le groupe radical-libéral et le groupe démocrate-chrétien soutiennent, eux, le programme dans sa globalité. Le débat est long et fourni, puis les différentes propositions sont votées. Au final, les avions de transport sont biffés par 100 voix contre 76 et les chars par 112 voix contre 65. Les deux résultats résultent clairement d'une alliance contre nature UDC-PS-Verts. L'objet retourne ainsi au Conseil des Etats, vu qu'il avait lui validé l'achat des avions.

Logiquement, les éléments du dossier n'ayant pas ou peu évolué depuis fin 2004, les fronts restent les mêmes et les prises de positions similaires lorsque l'on s'en ressaisit en février-mars 2005. La discussion

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

sur les missions de maintien de la paix se développe quelque peu, notamment quand André Bugnon est accusé de faire de la politique partisane en remettant en cause le soutien que le Peuple suisse aurait apporté à ces dernières en acceptant la réforme Armée XXI le 18 mai 2003. L'espoir est ainsi bien mince pour Samuel Schmid quand le Conseil national, le 8 mars 2005, campe sur sa position du 16 décembre, mais dans des proportions moins claires par 91 voix contre 79. Les deux chambres s'obstinent, la conférence de conciliation ne trouve pas de consensus. La discipline de vote dans les groupes se resserre dans la chambre basse, ce qui a pour résultats que les voix éparses diminuent dans les deux camps. Le résultat y reste le même, mais à 99 voix contre 81 le 14 mars, puis le 17 mars, à 97 voix contre 82. Pour la première fois de son histoire, la Suisse moderne n'a pas de programme d'armement pour son armée. Grâce à l'opposition de la droite isolationniste à la politique publique de maintien militaire de la paix, la gauche antimilitariste réussit un coup dont elle n'aurait jamais osé rêver. (Assemblée fédérale 04.036, 2004).

Le débat sur la quatrième prolongation de la SWISSCOY ne semble pas être affecté par ces écueils. Le 14 mars 2005, avant le vote unanime du Conseil des Etats, son élu Alex Kuprecht (UDC, SZ) dit qu'il la soutient mais ajoute toutefois que l'on s'approchera, à la fin du nouveau délai accordé, des dix ans de présence au Kosovo et que le temps de penser à un retrait s'approche.

Au Conseil national, le 6 juin 2005 André Bugnon défend la position favorable à l'objet de la majorité de la Commission de la sécurité. Il résume bien l'alliance, au sein de la minorité opposée de la Commission, des membres de son propre parti à ceux de la gauche antimilitariste en disant qu'« *il s'agit d'une minorité composite : les uns considèrent que notre pays ne doit plus du tout intervenir à l'étranger, ce qui est contraire à notre principe de neutralité ; les autres sont opposés au principe même de l'existence d'une armée dans notre pays et, pour cette raison, ils ne sont bien sûr pas d'accord avec le fait que cette armée intervienne à l'étranger* ». La « minorité composite » prend la parole juste après, d'abord par l'intervention de Josef Lang puis par celle d'Ulrich Schlüer, pour recommander la non-entrée en matière. Ursula Haller (UDC, BE) leur succède pour défendre l'avis minoritaire – favorable à l'objet – du groupe UDC. Elle fait en effet partie du camp le plus favorable à la politique publique de maintien militaire de la paix de son parti, qui fera en bonne partie dissidence trois ans plus tard en quittant l'UDC pour le nouvellement fondé Parti Bourgeois-Démocratique (PBD). André Bugnon reprend la parole plus tard, souligne que les interventions Schlüer et Haller montrent que son parti est divisé, et explique son propre soutien à l'objet en argumentant qu'une frange de l'UDC dont il fait partie est contre de nouvelles missions à l'étranger mais soutient la prolongation de la SWISSCOY parce que « *la situation au Kosovo était déjà existante. L'armée suisse, par l'intermédiaire de la SWISSCOY, intervenait déjà. Notre population aurait mal compris que l'on revienne en arrière sur cette situation-là. Il y a aussi un intérêt stratégique pour la Suisse : le Kosovo n'est pas très éloigné de la Suisse et 200 000 Kosovars habitent dans notre pays - c'est la question des réfugiés. C'est donc pour cette raison qu'une partie des membres du groupe UDC va soutenir la prolongation de l'engagement au Kosovo* ». Ce débat est ainsi particulièrement intéressant en ce qui concerne l'UDC. Le parti a certes entamé sa mue, en parallèle avec la poursuite de sa montée en puissance, vers un resserrement des rangs. Mais il reste relativement divisé en matière de maintien militaire de la paix en 2005 avec trois camps aisément différenciables. Le camp de Schlüer, majoritaire, qui respecte les lignes directrices du parti en votant contre tout objet favorable à la politique publique ; le camp Bugnon, qui suit les lignes directrices sauf quand il s'agit de la prolongation de la SWISSCOY ; le camp Haller, qui vote systématiquement en faveur de la politique publique. Pour en revenir à ce débat du 6 juin 2005, les autres factions sont favorables à la prolongation sauf celle de Verts, et la proposition de non-entrée en matière Lang/Schlüer est rejetée par 107 voix contre 48. L'objet est ensuite accepté par 105 voix contre 49. En comparaison à la prolongation précédente – 116 voix contre 32 – l'évolution que nous évoquons plus haut est ainsi perceptible dans ce cas, mais pas spectaculaire. Cela s'explique

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

principalement par les particularités de la mission au Kosovo telles qu'explicitées par André Bugnon. (Assemblée fédérale 04.082, 2005).

Au Kosovo, le coup d'éclat d'Albin Kurti et de son mouvement VETËVENDOSJE! intervient six jours plus tard, mais ne semble pas avoir, selon nos recherches, d'effets notables sur le débat politique suisse concernant la SWISSCOY en particulier et la politique publique de maintien militaire de la paix en général. De même, l'évolution au Kosovo de la tolérance à la présence internationale influe peu ou pas le débat en Suisse.

De même, les projets – finalement restés embryonnaires – de nouveaux engagements militaires d'une certaine envergure, ne suscitent pas un débat notable. Nous avons évoqué l'Afghanistan. D'autres pistes, notamment en Afrique, auraient été explorées. Toujours vigilant, Josef Lang est l'un des seuls à agir, notamment par le biais des outils dont il dispose en tant que conseiller national. Il nous a dit avoir agi également en coulisse contre la création d'un contingent en Afghanistan. Mais ses actions sont-elles nécessaires alors que la Commission extraparlamentaire PSO est elle-même peu convaincue, que le Chef du DDPS n'est pas des plus aventureux et que l'acceptation par l'Assemblée fédérale de nouveaux engagements militaires, plus éloignés et plus dangereux que ceux dans les Balkans, semble compromise d'avance ?

Le 6 juin 2007, au Conseil national, l'on discute de la suite à donner à la motion demandant au Conseil fédéral « *de prendre toutes les mesures nécessaires afin de rendre possible d'ici à 2010 la mise à disposition d'une capacité d'au moins 500 militaires pour les missions de maintien de la paix* ». La majorité de la Commission de la politique de la sécurité – dont font toujours partie Barbara Haering et Didier Burkhalter – est en faveur de son adoption. Dans sa minorité opposée l'on retrouve entre autres le duo Schlüer/Lang et, cette fois-ci, André Bugnon. Les interventions sont relativement nombreuses. Didier Burkhalter parle de l'importance de l'objet au niveau international. Au nom de la Commission il dit que « *la place et l'image de la Suisse sont aussi déterminées par l'engagement de notre pays en matière de politique de maintien de la paix. Il y va non seulement de la sécurité, mais aussi de la prospérité de la Suisse. Alors même que la Suisse s'engage beaucoup moins que d'autres pays comparables comme l'Autriche, l'Irlande ou la Finlande par exemple, une décision de stopper la machine serait très mal comprise. Je donnerai un seul exemple : l'Autriche dispose actuellement de plus de 1200 militaires déployés dans une quinzaine d'opérations. Avec un accord politique large, y compris à gauche, l'Autriche envisage d'affecter dans le futur 1500 soldats dans des missions internationales et de s'impliquer tous les trois ou quatre ans dans une opération requérant même une force de la taille d'une brigade, soit quelque 3000 personnes. Actuellement et à titre de comparaison, l'engagement de la Suisse concerne 250 soldats* ». Parmi les opposants, Josef Lang critique un glissement de l'ONU vers l'OTAN des missions de maintien de la paix. André Bugnon estime, lui, que la Suisse doit se cantonner, pour des raisons de neutralité, à la diplomatie et aux bons offices pour « *contribuer à créer et à maintenir la paix* ». L'objet passe finalement la rampe par 83 voix contre 63, ce que l'on peut expliquer par le large soutien du PS. Car les groupes UDC et Verts qui sont très disciplinés votent « non » massivement.

Notons que le résultat reste relativement serré et ne représente qu'un petit bol d'air pour la politique publique, surtout si l'on considère que la décision n'a pas d'effet concret et immédiat et qu'au Conseil des Etats, où l'unanimité n'est pas rare, l'on ne vote « oui » qu'à 24 voix contre 5 le 20 septembre 2007. (Assemblée fédérale 07.3270, 2007).

La décision du Conseil fédéral, le 21 novembre 2007, de mettre fin à la participation suisse à l'ISAF, fait partie des faits qui n'ont que peu de répercussions sur le débat politique. Le quotidien Le Temps se montre critique dans un article où il souligne que « *ce coup d'arrêt a aussi un prix politique. La Suisse sera désormais tenue à l'écart des réunions entre pays alliés en Afghanistan* » (Werly, 2007). Notons toutefois

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

que quelques mois plus tôt, le 21 juin, Christian Miesch avait déposé une motion demandant un retrait, motion à laquelle le gouvernement avait répondu qu'une analyse concernant la suite de cette mission était en cours. La décision de retrait n'est donc pas venue de manière totalement inattendue.

En février 2008, la déclaration d'indépendance du Kosovo et sa reconnaissance relativement rapide par la Suisse suscitent débats et commentaires, qui ne sont toutefois pas, au moment des faits, directement en lien avec la politique publique qui nous intéresse. Certains estiment que la reconnaissance helvétique est prématurée de la part d'un pays neutre. En ce qui concerne la légalité de la déclaration d'indépendance, l'on assiste au débat classique entre les défenseurs de l'intégrité territoriale des Etats et ceux du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Notons qu'en 2008, la composition de la chambre basse a évolué suite aux élections fédérales de fin 2007. Barbara Haering ne s'est pas représentée et Didier Burkhalter siège au Conseil des Etats. Ulrich Schlüer n'a pas été réélu, mais son parti a encore progressé et occupe 62 sièges. Le résultat des Verts a également été bon : leur faction est composée de 22 élus. L'on peut donc s'attendre à y trouver un soutien encore plus érodé à la politique publique de maintien militaire de la paix. Rappelons également l'élément spectaculaire de décembre 2007 : quatre ans après l'éviction de la Conseillère fédérale Ruth Metzler, Christoph Blocher se voit à son tour évincé par la Grisonne Eveline Widmer-Schlumpf (UDC, GR), membre de l'aile modérée du parti, suite à un habile coup de membres de l'Assemblée fédérale. L'on peut en conclure qu'au niveau du gouvernement, le soutien aux missions de maintien militaire de la paix augmente plutôt, tout en relativisant ceci d'emblée, vu que ce soutien se trouvait déjà dans la majorité du collège gouvernemental précédent. Rappelons également que c'est suite à ce « coup » que les tensions au sein de l'UDC y engendrent un mouvement dissident, qui fait scission et fonde le PBD le 1^{er} novembre 2008. Les Conseillers fédéraux Eveline Widmer-Schlumpf et Samuel Schmid quitteront ainsi l'UDC pour devenir PBD.

Le 5 mars 2008, le Conseil national se penche sur la cinquième prolongation de la participation suisse à la KFOR. Des membres de la majorité de la Commission de la politique de sécurité commencent par défendre l'adoption de l'arrêté fédéral. La minorité UDC/Verts s'exprime juste après, comme trois ans plus tôt, par les mots de Roland F. Borer (UDC, SO), que l'on peut considérer comme le « remplaçant » d'Ulrich Schlüer dans ce rôle, et de Josef Lang. Un nouvel argument apparaît suite à la déclaration d'indépendance du Kosovo et de la reconnaissance de cette dernière par la Suisse : la participation à la KFOR serait maintenant illégale du fait que la résolution 1244 de l'ONU décrit le Kosovo comme étant une province serbe. Samuel Schmid répond sur ce point en arguant que le secrétaire général de l'ONU a confirmé que la résolution 1244 restait la base légale des missions de l'UNMIK et de la KFOR tant que le Conseil de sécurité ne prendrait pas de décision contraire. Le débat est long, mais la proposition Borer/Lang de non-entrée en matière est refusée ainsi que deux autres propositions minoritaires. De nouvelles propositions minoritaires sont ensuite faites, notamment par Hans Fehr, qui veut une fin définitive de la SWISSCOY au 31 décembre 2008, et par Roland F. Borer qui, dans un petit élan de compromis, propose d'y mettre fin au 31 décembre 2009 afin de pouvoir avertir les Etats partenaires sur place à temps pour qu'ils puissent s'organiser. Elles sont refusées et l'arrêté est finalement accepté par 95 voix contre 78. La nouvelle évolution du Conseil national est ainsi bien perceptible si l'on compare ce résultat aux 105 voix contre 49 de 2005. Le « oui » en perd 10, le « non » en gagne 29. Vingt-trois de ces nouveaux « non » viennent des conseillers UDC, plus nombreux et plus disciplinés dans leur vote. Les 4 « oui » UDC viennent de trois futurs membres du PBD et du Vaudois Pierre-François Veillon (UDC, VD), probablement sur la même ligne qu'André Bugnon qui, en tant que Président du Conseil national en 2008 ne s'exprime pas sur le fond et ne vote pas. Le groupe des Verts est très discipliné également et contribue à cette augmentation de « non » avec 21 voix et une seule abstention. La grande majorité du PS reste par contre favorable au maintien de la SWISSCOY et vote « oui ». La prolongation passe donc une fois de plus la rampe au Conseil

national. Mais avec un avantage de 17 voix seulement et une politique publique en matière de maintien militaire de la paix mise à mal à d'autres niveaux, on peut se demander si une nouvelle prolongation serait encore acceptée.

Le 11 juin 2008, au Conseil des Etats, l'objet est accepté à l'unanimité de 27 voix et deux abstentions. Préalablement, et comme en 2005, Alex Kuprecht dit qu'il soutient l'objet mais qu'il souhaite qu'un « *retrait ordré après travail accompli* » soit programmé. De même, des sénateurs font remarquer au Conseil fédéral que, selon eux aussi, le gouvernement est dans une certaine contradiction en reconnaissant l'indépendance du Kosovo tout en maintenant une mission sous l'égide d'une résolution de l'ONU qui parle de l'intégrité territoriale de la Serbie. Dick Marty (PRD, TI) dit ainsi qu'il soutient la prolongation mais qu'il s'est « *quand même permis de mettre en exergue les contradictions du Conseil fédéral* ». (Assemblée fédérale 07.100, 2008).

Le 2 juin 2008 s'ouvre, au Conseil national, le très long débat sur la « *Loi sur l'armée et l'administration militaire et loi sur les systèmes d'information de l'armée. Modification de la législation militaire* ». La discussion sur la modification de la LAAM se répartira sur sept séances au Conseil national et quatre au Conseil des Etats, pour ne se terminer qu'un an et huit jours plus tard. Dans son message sur l'objet, publié le 7 mars, le Conseil fédéral dit en effet que la modification introduit « *l'obligation de suivre une instruction à l'étranger pour les militaires de milice et obligation de suivre une instruction et d'effectuer un engagement à l'étranger pour le personnel militaire* » (Conseil fédéral, 2008). De plus, le gouvernement souhaite modifier l'art. 66b afin d'augmenter la durée maximale pour laquelle il n'a pas besoin de soumettre un nouvel engagement à l'étranger à l'Assemblée nationale de trois semaines à six mois. Ces deux modifications, en rapport avec la politique publique de maintien militaire de la paix, braquent la droite en faveur d'une armée traditionnelle et le camp « rose-vert ». Mais de nombreux autres éléments du changement de loi sont également débattus avec véhémence.

De nouveaux changements en termes de personnel politique interviennent dans le courant de cette longue discussion : Samuel Schmid démissionne en décembre 2008, Ueli Maurer le remplace à la tête du DDPS. Le maintien de la paix militaire va-t-il en pâtir, Maurer appartenant à l'aile dite « dure », zurichoise, de l'UDC ? De même, par répercussion, Ulrich Schlüer, récupère son siège au Conseil national.

La principale pierre d'achoppement s'avère finalement être les cours de répétition obligatoires à l'étranger. Le Conseil des Etats souhaite les maintenir dans la loi alors que le Conseil national n'en veut pas. La conférence de conciliation décide de les maintenir et prend ainsi le risque de « couler » la réforme entière. Les opposants de droite – notamment Ulrich Schlüer – et de gauche ont tendance à faire l'amalgame entre cours de répétition à l'étranger et missions de maintien de la paix. Malgré les garanties données par le Conseil fédéral – il ne pourra s'agir que de cours de répétition qui ne seraient pas possibles en Suisse et en aucun cas des missions de maintien de la paix – l'alliance « contre-nature » tient bon et s'affirme comme jamais : Le 10 juin 2009, la révision de la LAAM est enterrée par le Conseil national par 108 voix contre 63. Les 108 « non » viennent quasi exclusivement des groupes Verts (19), PS (35) et UDC (53), le 108^e étant celui d'un parlementaire non-inscrit. (Assemblée fédérale 08.027, 2008).

Le 8 septembre 2009, le débat sur Atalanta et la révision de la LAAM qui y réglerait la participation à des missions internationales de police débute au Conseil des Etats. Les Conseillers fédéraux Micheline Calmy-Rey et Ueli Maurer sont les deux présents pour défendre le projet. La majorité de la Commission de la politique de sécurité freine d'emblée les plans du gouvernement en estimant que les bases légales en place suffisent pour la participation à Atalanta et qu'il est dès lors trop tôt pour changer la loi. Il sera toujours possible de la faire – plus efficacement – après cette première expérience, estiment les représentants de cette majorité. La non-entrée en matière sur ce point est ainsi votée par 22 voix contre

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

12. Une petite alliance contre-nature se dessine dans la chambre basse, avec notamment Maximilian Reimann, Liliane Maury Pasquier (PS, GE) et Luc Recordon (Verts, VD) qui s'opposent également à la participation à Atalanta, qui est finalement acceptée par 33 voix contre 5.

Au Conseil national, le « gros » des discussions se déroule sur deux jours, les 15 et 16 septembre 2009. Le 16, Micheline Calmy-Rey et Ueli Maurer sont également présents. La première intervient plus longuement et plus souvent que le second pour défendre l'objet. Elle explique notamment le lien qu'elle fait avec la politique de sécurité : « *Jusqu'à très récemment, personne en Suisse n'a associé la piraterie à la politique de sécurité et, encore moins, à l'aide humanitaire ou à la protection des intérêts de notre pays. Ce thème nous préoccupe aujourd'hui, et plus qu'aucun autre. Il met en évidence la complexité des questions de sécurité et les nécessaires évolutions d'une telle politique pour protéger nos intérêts dans un monde globalisé et interdépendant* ». A l'opposé, on retrouve les habituels détracteurs des interventions militaires à l'étranger avec notamment Josef Lang, très généreux en interventions basées sur ses arguments usuels. La majorité du PS soutient sa Conseillère fédérale, mais une importante minorité s'oppose à la participation à Atalanta. Et c'est cette minorité de 16 voix qui permet de faire pencher la balance vers le « non » par 103 voix contre 84, le restant des votes négatifs venant presque uniquement de l'UDC et des Verts.

L'objet retourne ainsi à la chambre haute, qui décide de maintenir sa décision, le 22 septembre, avec un soutien qui s'érode toutefois un peu (29 voix contre 9). Le Conseil national campe également sur ses positions, le 24 septembre, par 102 voix contre 81. La Suisse ne participera pas à l'opération Atalanta. (Assemblée fédérale 09.038, 2009).

Josef Lang est revenu sur ce refus lors de notre rencontre de juillet 2018 : « *Micheline Calmy-Rey était fâchée, elle n'a par exemple plus parlé à Carlo Sommaruga (PS, GE – qui a voté contre l'objet) durant un an ! Mais elle a reconnu elle-même que dorénavant tout nouveau projet d'engagement militaire à l'étranger serait impossible, et ceci pour des décennies* » (Lang, 2018).

L'EVOLUTION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE

« *En Suisse, une volonté politique en faveur d'une intensification des activités PSO (Peace Support Operations) cohabite avec des signaux plus ambigus et repose sur des fondements peu solides* » (Commission PSO, 2009). Cette phrase tirée d'un rapport de la Commission extraparlamentaire PSO résume bien cette cinquième phase de la politique publique : Elle suit son cours, le nombre de militaires engagés augmente même un peu au Kosovo et avec la participation à l'EUFOR en Bosnie, mais – en dehors de ce qu'on peut voir comme une exception balkanique – toute évolution plus concrète est bloquée. Principalement par le Conseil national, lorsque suffisamment de socialistes se joignent au camp Verts/UDC. Mais également par le Conseil fédéral lui-même, qui, très prudent, met un terme à la participation à l'ISAF. Certes, l'objectif d'atteindre une capacité d'au moins 500 militaires pour les missions de maintien de la paix est avalisé, mais cela reste un vœu pieu. Car quand il s'agit de donner au DDPS les moyens de telles ambitions, ils sont refusés.

La vision des acteurs est toujours, dans cette phase, le principal facteur explicatif. Le Conseil fédéral tente de pousser la politique publique, sauf quand il décide de se retirer de l'ISAF. Il est aidé dans ce sens par le Conseil des Etats et les partis du centre, mais également par des parlementaires particulièrement engagés, comme Barbara Haering et Didier Burkhalter. Les acteurs qui freinent la politique publique sont le Conseil national – sauf quand il s'agit de prolonger la participation à la KFOR, d'autoriser celle à l'EUFOR et de valider l'objectif stratégique des 500 militaires – l'UDC, les Verts et des parlementaires engagés comme Ulrich Schlüer et Josef Lang. Le PS, lui, est l'acteur qui fait pencher la balance. André Bugnon et la petite

frange de l'UDC dont il fait partie font de même, en s'opposant à la politique publique sauf quand il s'agit de la prolongation de la SWISSCOY. Sur le plan des acteurs individuels encore, la Conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey s'active de plus en plus visiblement en faveur du maintien militaire de la paix, probablement pour contrebalancer la diminution du soutien envers celui-ci lors de la fin de mandat difficile de Samuel Schmid puis dès l'arrivée d'Ueli Maurer à la tête du DDPS. En ce qui concerne l'engagement de la Conseillère fédérale genevoise en faveur d'Atalanta, Laurent Goetschel, directeur de Swisspeace, fait d'abord remarquer que l'on ne se situe plus strictement dans ce qui entre dans la définition du maintien militaire de la paix : « *c'est autre chose, c'est une mission de police. Nous avons à faire ici à une politique plus globale, civile et militaire, d'intégration à l'international. Atalanta c'est en Somalie, cela fait moins de sens, ça ne s'ancre pas vraiment dans une politique* ». Quelles sont alors les motivations de Micheline Calmy-Rey ? « *Je pense qu'elle a vu une fenêtre d'opportunité pour contrer l'UDC, en évoquant la protection de l'économie suisse comme argument. C'était tactique et ça a échoué par manque de soutien de la gauche* » (Goetschel, 2018).

Qu'en est-il des acteurs extérieurs ? Leur influence semble être plutôt faible. La Grande-Bretagne approche le Conseil fédéral pour lui proposer de participer à l'EUFOR, les relations sont maintenues avec l'ONU et l'OTAN en ce qui concerne la poursuite des opérations au Kosovo et en Afghanistan, mais il est probable que le petit pays neutre qu'est la Suisse, connu pour ses bons offices, pourrait agir en « free rider » dans le domaine du maintien militaire de la paix sans trop de conséquences négatives. Il en va de même pour Atalanta : la proposition de participer est faite à tous les membres de l'ONU sans que la Suisse soit particulièrement ciblée. Tous nos interlocuteurs sont ainsi d'accord avec le fait que la politique publique résulte d'une volonté interne, jusqu'au début des années 2000. Et presque tous estiment que la situation ne change pas ensuite. Josef Lang est le seul à voir une évolution. Il estime en effet que dès environ 2003 apparaît « *une grande pression de l'OTAN sur la Suisse pour qu'elle s'investisse plus dans ses engagements, principalement pour le gage de crédibilité, pour la légitimation que donne la participation d'un pays neutre, à l'excellente réputation en matière humanitaire* » (Lang, 2018). Interrogée sur cet avis, Barbara Haering conteste qu'il y ait eu une telle pression : « *C'est l'interprétation d'un opposant au maintien militaire de la paix. Je ne pense pas qu'il y ait eu des pressions ni avant, ni après 2000* » (Haering, 2018). Laurent Goetschel et Bruno Lezzi partagent cet avis. L'article paru dans Le Temps après la décision du Conseil fédéral de quitter l'ISAF peut, par contre, faire penser que Josef Lang n'a pas complètement tort : on y lit en effet que la décision de retrait « *pèse plus lourd qu'il n'y paraît* » et qu'un interlocuteur de l'OTAN interrogé à Bruxelles estime que « *le problème, c'est la dynamique illustrée par ce retrait. En rappelant ses hommes dans un contexte d'activité accrue des talibans, et de difficultés pour renouveler l'effectif de la force d'assistance internationale (ISAF), la Suisse envoie un double signe négatif* » (Werly, 2007).

En ce qui concerne les dimensions de la politique, les « politics » sont au centre de cette phase. Les débats sont virulents, les alliances au Conseil national varient en fonction de l'enjeu, les débats parlementaires s'éternisent et terminent à deux reprises par un abandon de l'objet suite à l'impossibilité de trouver un consensus entre la chambre haute et la chambre basse. La « policy », comme nous l'avons vu, se poursuit tant bien que mal, principalement dans ce qui est déjà en place, mais est entravée dans son évolution. La « polity » reste identique, le projet de réforme de la LAAM passant à la trappe.

Les problèmes collectifs à résoudre restent ceux que nous avons identifiés dès le début – la sécurité et l'image de la Suisse – auxquels s'ajoute celui de l'expérience pour l'Armée. Comme dans celui de mars 2003 mais avec une formulation différente, le Conseil fédéral les liste dans son message du 3 décembre 2004 défendant la nouvelle prolongation de la SWISSCOY : « *la Suisse a un intérêt immédiat à participer aux efforts de paix de la communauté internationale au Kosovo, dans la mesure où elle en retire un bénéfice important et direct pour sa propre sécurité; la Suisse a participé dès le début à la troupe de paix*

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

de la KFOR. Nos partenaires européens ne comprendraient pas, en ce moment, un retrait du contingent suisse et pourraient l'interpréter, en raison d'un besoin en troupes qui perdure, comme un acte contraire à la solidarité ; l'envoi de militaires suisses représente un gain en connaissances et en expérience extrêmement précieux pour notre promotion militaire de la paix » (Conseil fédéral, 2004). Ces trois problèmes collectifs ressortent également dans le message de décembre 2007.

8. 2009 à 2018 – Une politique publique « à petit feu »

ASPECTS HISTORIQUES

Le 17 novembre 2010, le Conseil fédéral publie son « *Message concernant la prolongation de la participation suisse à la Kosovo Force multinationale (KFOR)* ». Il s'agit du cinquième du genre et vise la sixième prolongation de la SWISSCOY, le gouvernement ayant pu, rappelons-le, décider de la première prolongation sans passer par l'Assemblée fédérale. Le gouvernement helvétique indique que l'« *arrêté fédéral simple doit permettre de prolonger jusqu'au 31 décembre 2014 l'engagement* », la présence de la KFOR sur place restant indispensable à court terme, malgré la déclaration d'indépendance et le fait que la situation devienne plus calme et plus stable. Il donne également des informations sur le nombre total de militaires de la KFOR présents sur place, nombre en diminution. Il vient en effet de passer de 14'000 à 10'000 personnes et une nouvelle réduction à 5'700 est déjà en planification. Notons au passage – nous n'avons pas encore mentionné ce chiffre – que onze ans plus tôt, au début de l'engagement, la KFOR comptaient 50'000 membres. Le Conseil fédéral poursuit en expliquant que l'évolution de la KFOR et les réorganisations qu'elle implique ont des conséquences sur la SWISSCOY : l'infanterie est réduite au profit, notamment, d'une augmentation des Liaisons and Monitoring Teams (LMT), petites équipes d'observation qui se mettent en place au Kosovo sur le modèle des LOT en Bosnie. Les besoins en matière de logistique étant à nouveau en augmentation, la SWISSCOY s'adapte également en ce sens. Le coût annuel pour 2012 à 2014 est estimé entre CHF 39'900'000 et CHF 42'600'000. La fermeture du camp Casablanca est en effet envisagée, ce qui impliquerait un déménagement et des coûts supplémentaires (Conseil fédéral, 2010).

Le Conseil des Etats accepte l'arrêté le 15 mars 2011, par 29 voix et une abstention. Le Conseil national fait de même le 6 juin 2011, par 94 voix contre 65.

Le 25 janvier 2012, le DDPS annonce la fermeture du camp Casablanca pour le printemps. Les militaires suisses engagés quitteront ainsi Suva Reka et seront transférés principalement à Pristina ou à Prizren, selon leur fonction. Le démontage du camp et les déménagements demandent une augmentation temporaire de l'effectif, possibilité qui avait été acceptée par l'Assemblée fédérale dans la cadre de la plus récente prolongation du contingent SWISSCOY. En été 2012, le déménagement est terminé. Le 27^e contingent entre en fonction en octobre. Son mandat reste globalement inchangé ; il ne comporte toutefois plus de section d'infanterie.

Le 29 novembre 2013, le Conseil fédéral publie le message visant à prolonger la participation helvétique à la KFOR pour la septième fois. Cette sixième mouture est titrée « *Message relatif à l'arrêté fédéral portant prolongation de la participation de la Suisse à la Kosovo Force multinationale (KFOR)* ». L'arrêté prévoit de prolonger la mission de la SWISSCOY jusqu'au 31 décembre 2017 et d'augmenter son effectif maximal à 235 militaires. Le gouvernement y résume l'évolution de la situation au Kosovo – un accord de normalisation signé avec la Serbie représente une percée – mais indique que le pays « *a encore besoin de soutien pour ce qui est de l'instauration de structures propres à un Etat de droit et de l'accomplissement de ses tâches sur l'ensemble de son territoire* ». Plus que dans ses autres messages, il quantifie la politique publique en écrivant par exemple que « *l'engagement au Kosovo est la pièce maîtresse de l'engagement*

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

de la Suisse dans la promotion militaire de la paix, sans laquelle, à l'heure actuelle, les autres composantes de l'engagement ne pourraient déployer pleinement leurs effets. Sans la SWISSCOY, la promotion de la paix par l'armée se réduirait à environ 70 militaires ». Il justifie le fait que le nombre de membres de la SWISSCOY reste stable alors que le KFOR, elle, réduit sa taille (une diminution à 2'500 militaires est prévue pour 2015-2016) en expliquant que le contingent helvétique est spécialisé dans les tâches de soutien, qui restent nécessaires aux étapes de réduction de la KFOR à venir. Le Conseil fédéral estime le coût annuel pour les années 2015, 2016 et 2017 à CHF 44'200'000 (Conseil fédéral, 2013).

Le 13 mars 2014, le Conseil national accepte l'arrêté par 116 voix contre 52. Le Conseil des Etats fait de même le 4 juin 2014, à l'unanimité des 42 sénateurs présents.

Le 4 décembre 2014, la Conseillère aux Etats Géraldine Savary (PS, VD) dépose une motion demandant au Conseil fédéral « *d'étudier l'achat d'un avion de transport militaire destiné aux missions de promotion de la paix et de coopération à l'étranger* ». Deux événements de l'année 2014 poussent en effet la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats, dont Géraldine Savary fait partie, à revenir à la charge dix ans après l'échec du programme d'armement 2004 : Ne disposant pas d'avion de transport, la Suisse n'a pas pu rapatrier elle-même du personnel de son ambassade en Libye et elle a dû renoncer à une intervention dans le cadre de la lutte contre l'épidémie d'Ebola en Afrique. « *Ainsi, acheter un avion pour des missions de promotion de la paix et d'aide humanitaire à l'étranger, qui servirait non seulement à l'armée, mais aussi aux tâches liées au Département fédéral des affaires étrangères, dans des missions qui sont discutées et préparées conjointement entre ces deux départements, me paraît être une façon d'acquérir de nouvelles compétences selon les objectifs que la Constitution nous impose, à savoir la promotion de la paix* » dit Géraldine Savary. Le 25 février 2015, le Conseil fédéral propose d'accepter la motion, ce que fait le Conseil des Etats le 10 mars 2015. Le Conseil national, par contre, la rejette par 117 voix contre 57 le 22 septembre 2015. (Assemblée fédérale 14.4061, 2014).

Toujours le 4 décembre 2014, en parallèle, le Conseiller aux Etats Peter Bieri (PDC, ZG) dépose une motion allant dans le même sens : « *Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement, dans le cadre d'un des prochains programmes d'armement, mais au plus tard d'ici à 2018, l'acquisition d'un ou de plusieurs avions de transport. Ces avions seront mis à disposition essentiellement pour des missions internationales en faveur de la paix, civiles ou militaires, pour l'aide en cas de catastrophe et pour le rapatriement d'urgence de citoyens suisses* ». Le gouvernement et la chambre haute lui donne suite positivement, aux mêmes dates que pour la précédente. Mais le Conseil national l'enterre par 98 voix contre 85 le 22 septembre 2015. (Assemblée fédérale 14.4060, 2014).

Une troisième salve en faveur de l'avion de transport vient du Conseil national, par le biais d'une « *motion sœur* » des deux premières comme la qualifie lui-même son auteur Pierre-Alain Fridez (PS, JU), qui la dépose le 10.12.2014. « *Dans le but de soutenir les engagements de l'ONU ou de l'UE en faveur de la promotion de la paix ainsi que des missions humanitaires, le Conseil fédéral est chargé de renforcer la capacité des moyens de transport aérien et d'évaluer la possibilité d'intégrer ces derniers dans des pools de transport aérien militaires en Europe* » demande-t-elle. Le Conseil fédéral propose d'accepter cette motion également. Le Conseil national la rejette le 16 juin 2015 par 89 voix contre 74. (Assemblée fédérale 14.4130, 2014).

Le 23 novembre 2016, le Conseil fédéral publie le message visant à prolonger la participation suisse à la KFOR pour la huitième fois, jusqu'au 31 décembre 2020. Pour la première fois, une réduction du nombre d'engagés est planifiée : « *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* ». Au sein

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

d'une KFOR qui diminue de taille moins vite que prévu – le gouvernement parle de 2'600 personnes à l'horizon 2020 alors qu'il mentionnait des chiffres similaires pour 2016 dans son message de 2013 – « *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* ». Le Conseil fédéral annonce par ailleurs la fermeture proche du camp militaire de Prizren. En ce qui concerne les coûts annuels, il les estime à CHF 37'500'000 pour la phase à 190 militaires engagés, puis à 33'200'000 pour la phase à 165 militaires (Conseil fédéral, 2016).

Le 13 mars 2017, le Conseil des Etats est moins unanime que trois ans plus tôt, il accepte la prolongation par 33 voix contre 4 et avec 2 abstentions. Le Conseil national l'accepte également, le 8 juin 2017, par 100 voix contre 76.

En 2017, la décision de la fermeture définitive du camp de Prizren est prise par la KFOR. De nombreux membres de la SWISSCOY y étant stationnés, un déménagement de ces derniers vers le camp de Novo Selo, situé entre Pristina et Mitrovica, est planifié et mis en œuvre au printemps 2018. Ce déplacement vers le Nord est logique au vu de l'évolution de la situation au Kosovo : la situation au Sud est beaucoup plus stable et calme qu'au nord, où la minorité Serbe est bien plus présente.

Le 14 février 2018, dans le cadre de la présentation du programme d'armement 2018, le Conseil fédéral confirme ce qu'il avait déjà annoncé en 2017, à savoir qu'il prévoit l'acquisition de deux avions d'occasion de la Rega, des Bombardier Challenger CL604, qui serviraient également au transport de militaires de la SWISSCOY. L'arrêté en rapport avec ce projet est accepté par le Conseil des Etats le 31 mai 2018. Le Conseil national doit encore se prononcer.

Au Kosovo, le calme et la stabilité ne semblent pas s'être installés définitivement au début de l'année 2018. Le 16 janvier 2018 le leader serbe local Oliver Ivanovic, considéré comme modéré, est assassiné à Mitrovica. Des Serbes moins enclins aux compromis avec la majorité Albanaise pourraient en être les auteurs. Le 26 mars 2018, toujours à Mitrovica et sur fond de tensions entre Pristina et Belgrade, Marko Djuric, le directeur du Bureau serbe pour le Kosovo, interdit d'entrée au Kosovo, est brutalement arrêté par les forces spéciales de la police Kosovare, exhibé à Pristina puis reconduit à la frontière. Ces deux événements ne débouchent pas sur des violences interethniques, mais montrent que de nouveaux dérapages plus conséquents ne sont pas exclus.

LE DEBAT POLITIQUE

Lorsque la sixième prolongation de la SWISSCOY est débattue au Conseil des Etats, le 15 mars 2011, la seule voix critique vient de l'UDC Maximilian Reimann, qui s'était déjà prononcé contre Atalanta. Il estime qu'il est illogique que la Suisse reste présente avec le même nombre de militaires alors que la KFOR dans son ensemble réduit ses troupes et que la situation du Kosovo devrait permettre un retrait encore plus rapide des militaires étrangers. Ueli Maurer lui répond, en expliquant notamment que la Suisse ne diminue pas sa présence du fait qu'elle est spécialisée dans des domaines dans lesquels la demande de la KFOR reste importante et que les structures étatiques encore insuffisantes au Kosovo font qu'une présence militaire, qui impose le respect, reste nécessaire.

Au Conseil national, le 6 juin 2011, le débat est conséquent sans que l'on atteigne des records en termes de longueur et de nombre d'interventions. Les Verts et les l'UDC s'allient, comme ils ont l'habitude de le faire sur les objets de ce type. L'écrasante majorité des deux partis vote en faveur de propositions minoritaires venant de leur rang – elles visent à refuser l'entrée en matière puis à modifier le projet du Conseil fédéral – mais qui ne passe pas la rampe sans le soutien du PS. Sur trois propositions minoritaires,

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

deux viennent respectivement de Josef Lang et d'Ulrich Schlüer. Les arguments des deux camps restent similaires à ceux des débats sur les prolongations précédentes. L'argument « wie lange noch – combien de temps encore » prend logiquement du poids douze ans après le début de l'intervention. L'objet est accepté à 94 voix contre 65 au moment du vote sur l'ensemble. Les 65 « non » viennent uniquement du groupe UDC (50) et du groupe Vert (15). Notons que la quasi-unanimité de l'UDC est renforcée par le départ de leurs rangs de cinq Conseillers nationaux PBD, qui eux votent tous « oui ». (Assemblée fédérale 10.098, 2011).

L'annonce concrète de la fermeture du camp Casablanca, en janvier 2012, n'a pas d'incidence sur le débat politique selon nos recherches. Notons qu'une intervention politique visant par exemple à demander un retrait définitif du Kosovo plutôt qu'un déménagement n'aurait pas beaucoup de sens, six mois après le dernier débat parlementaire sur une nouvelle prolongation, durant lequel la fermeture à venir du camp était déjà connue.

Le paysage politique a toutefois évolué depuis cette dernière discussion sur la SWISSCOY, suite aux élections fédérales de 2011. L'UDC reste le parti le plus représenté au Conseil national, mais perd quelques sièges. La présence des Verts y diminue également. Parmi les non-réélus, on retrouve les deux ténors anti politique publique de maintien militaire de la paix, Ulrich Schlüer et Josef Lang. Les gagnants sont deux petits partis créés récemment, le PBD et le Vert libéraux.

Le 13 mars 2014, l'on débat de la septième prolongation de la participation à la KFOR au Conseil national. « *Quinze ans après son déploiement, six ans après la déclaration d'indépendance du Kosovo, on peut dire clairement que la situation du pays s'est notablement améliorée, mais qu'elle reste cependant fragile* » dit Pierre-Alain Fridez au nom de la Commission de la politique de sécurité, dont la majorité recommande d'accepter l'arrêté. Raymond Clottu (UDC, NE) – récemment arrivé à la chambre basse en remplaçant d'Yvan Perrin (UDC, NE), élu au Conseil d'Etat de son canton – représente lui la minorité opposée de la Commission. « *Nous contestons le fait que des soldats suisses fassent partie d'une force militaire, cela n'est pas compatible avec notre neutralité* » dit-il notamment et propose de ne pas entrer en matière. Hans Fehr le soutien en ce sens et critique les arguments du Conseil fédéral de manière plus détaillée que son collègue de parti romand. Il s'attaque au coût de la mission, conteste le gain en expérience pour l'Armée. Les Verts, dans leur nouvelle composition, semblent moins unis que trois ans plus tôt : Christian Van Singer (Verts, VD) indique, quand il prend la parole en leur nom, que « *concernant le fait d'entrer en matière ou de ne pas entrer en matière, le groupe des Verts ou s'abstiendra, ou suivra la minorité Clottu* ». La proposition de non-entrée en matière n'est ainsi votée que par 50 UDC et 6 Verts. Deux autres propositions minoritaires, demandant pour l'une de revenir au maximum de 220 militaires engagés et, pour l'autre, d'accepter cette prolongation à condition que ce soit la dernière sont ensuite également refusées. Une quatrième proposition minoritaire ne passe également pas la rampe. Le Conseil national finit par accepter l'objet dans son ensemble par 116 voix contre 52, les 52 « non » venant de 49 UDC et 3 Verts. L'évolution vers plus de votes négatifs aux prolongations successives de la SWISSCOY, qui atteint son paroxysme en 2008 et s'inverse en 2011, continue ainsi de faiblir. Elle s'explique par la diminution des élus UDC et Verts, le changement de personnalités au sein des Verts qui sont plus divisés, et l'arrivée en force des Vert libéraux et des PBD, tous favorables à la prolongation, voire à la politique publique dans son ensemble.

Le Conseil des Etats accepte lui l'objet sans débattre, le 4 juin 2014, à l'unanimité des 42 élus présents. Il a lui aussi été remanié suite aux élections de 2011 et Maximilian Reimann n'y siège plus.

Les trois « motions sœurs » de décembre 2014 demandant l'acquisition d'avions de transports semblent résulter d'une action concertée entre le Conseil fédéral et les trois auteurs des textes, tous membres de l'une des deux commissions pour la sécurité.

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

La motion venant du Conseil national, la motion Fridez, y est traitée en premier. Le 20 mars 2015, Thomas Hurter (UDC, SH) et Aline Trede (Verts, BE) annoncent qu'ils la combattent. Elle est débattue le 6 juin 2015 et il semble que l'objet pourrait cette fois être accepté. En effet, seule l'UDC le combat activement. Thomas Hurter dit notamment que chaque pas de l'Armée en direction de plus de promotion de la paix l'affaiblit, la détournant de ses tâches principales de défense. Mais lorsqu'Ueli Maurer intervient pour défendre le projet, il sème le doute dans les rangs de la gauche et du centre-gauche en listant une série d'autres utilisations possibles des avions, notamment le renvoi de requérants d'asile. Le refus de la motion en résulte, par 89 voix contre 74. L'UDC campe en effet sur sa position de refus, les Verts restent divisés (9 abstentions) et ce sont les 24 « non » venant des rangs socialistes (12) et PDC (10) qui font pencher la balance (Assemblée fédérale 14.4130, 2014).

Les deux motions émanant du Conseil des Etats sont, de leur côté, adoptées par ce dernier le 14 mars 2015. Au Conseil national, elles sont débattues conjointement le 22 septembre 2015. Ueli Maurer évoque à nouveau la possibilité d'utiliser les avions en question pour le renvoi de requérants d'asile. La motion Bieri, qui demande au Conseil fédéral de procéder à une réévaluation en ce qui concerne l'achat d'avions est acceptée de justesse, par 89 voix contre 87. La motion Savary, du fait du vote favorable à la motion Bieri et parce qu'elle demande, elle, plus clairement l'achat d'« *un avion de transport destiné aux missions de promotion de la paix* », est rejetée par 117 voix contre 57. Puis, petit coup de théâtre, Oskar Freysinger (UDC, VS) dépose une motion d'ordre demandant de revoter sur la motion Bieri. Il estime en effet que des malentendus ont amené à son acceptation. La motion d'ordre est acceptée, l'on revote, et la motion Bieri est finalement rejetée par 98 voix contre 85. Les avions de transport passent à nouveau à la trappe ! Les 98 « non » viennent de l'UDC et des Verts, mais également de la moitié des socialistes, probablement échaudés par les propos du chef du DDPS à propos du renvoi de requérants d'asile, et du PBD (Assemblée fédérale 14.4060 et 4061, 2014).

Avant de nous pencher sur la huitième et plus récente prolongation de la mission de la SWISSCOY, prenons note de l'évolution du Conseil national suite aux élections fédérales de 2015 : l'UDC fait le meilleur score de son histoire et obtient 65 sièges. Le parti libéral-radical (PLR), ancien PRD renommé ainsi depuis sa fusion avec le parti libéral en 2008, est le second grand vainqueur. Les Vert'libéraux, les Verts et le PBD perdent des sièges. L'effet sur la politique publique pourrait ainsi être neutre vu que les camps s'opposant sur celle-ci comportent tous deux des gagnants et des perdants. Un changement se fait également au Conseil fédéral : Eveline Widmer-Schlumpf ayant annoncé son retrait pour décembre, Guy Parmelin (UDC, VD), est élu à sa place. Il reprend le DDPS de son collègue de parti Ueli Maurer, qui reprend le Département des finances.

Le 23 novembre 2016, jour de la publication par le Conseil fédéral de son message sur la nouvelle prolongation de la participation à la KFOR, le quotidien zurichois Tages Anzeiger publie un article, illustré par la caricature ci-dessous, selon lequel Ueli Maurer aurait combattu son collègue UDC Guy Parmelin en présentant un co-rapport au Conseil fédéral, qui proposait de désengager progressivement la SWISSCOY du Kosovo pour un retrait définitif à fin 2019. « *Verteidigungsminister Guy Parmelin will weiterhin Schweizer Soldaten nach Kosovo schicken. Ausgerechnet sein Vorgänger leistet Widerstand* » (*Le ministre de la défense Guy Parmelin veut poursuivre l'envoi de soldats au Kosovo. Et c'est justement son prédécesseur qui résiste*) (Häfliger et Schindler, 2016) dit l'article en sous-titre. Guy Parmelin aurait ensuite contesté les arguments de Maurer. Le compromis trouvé au gouvernement, qui saluerait la réduction programmée d'un nombre de militaires engagés, aurait été que le chef de la défense analyse les possibilités d'un retrait et d'un remplacement de la mission par des interventions civiles à partir de 2020. Selon les auteurs de l'article, l'on assisterait à un effritement du soutien sans condition à la SWISSCOY au sein du gouvernement helvétique. La Conseillère fédérale Doris Leuthard (PDC, AG) aurait posé des questions critiques sur la mission.



(Tages Anzeiger, 23.11.2016)

Les attaques de l'UDC contre le nouvel arrêté du Conseil fédéral sont logiquement nombreuses après la publication du message. « *Guy Parmelin lynché par son parti pour avoir prolongé la mission de l'armée au Kosovo* » (Bailat, 2016) titre Le Temps le lendemain, dans un article revenant en partie sur les informations du Tages Anzeiger.

L'on peut se demander comment fonctionnent les deux Conseillers fédéraux UDC. Ueli Maurer, authentique UDC de l'aile dite « dure » zurichoise, a systématiquement et sans exception voté « non », en tant que conseiller national, à tous les objets visant à développer la politique publique en matière de maintien militaire de la paix, prolongements successifs de la SWISSCOY compris. En tant que chef du DDPS, il a pourtant défendu la prolongation de la mission au Kosovo à deux reprises. Guy Parmelin vient, lui, de l'aile vaudoise du parti, plus agrarienne et consensuelle. Au Conseil national, il a voté en faveur du programme d'armement 2004 comprenant les deux avions de transport de troupe ainsi que pour la prolongation de la SWISSCOY décidée en 2005. Par contre, suivant la ligne UDC, il a voté contre tous les autres objets relatifs à la politique publique, prolongations de la SWISSCOY dès 2008 comprises. Le fait qu'un chef du DDPS soit bridé par les mandats venant du parlement, la machine départementale et la collégialité gouvernementale explique comme souvent les contradictions que l'on observe chez un

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

parlementaire devenu ministre. En 2016, au vu de l'évolution au sein de Conseil fédéral décrite par le Tages Anzeiger et de la durée de bientôt vingt de la mission au Kosovo, il est évidemment plus facile pour Ueli Maurer de laisser libre court à ses opinions, d'autant plus qu'il est à la tête d'un autre département. Logiquement, c'est au tour de Guy Parmelin de devoir laisser, en partie, ses convictions de côté en tant que chef de la défense. Ses origines et ses deux votes de 2004 et 2005 peuvent toutefois laisser penser que, une fois plongé dans son nouveau rôle et ayant analysé le dossier du maintien militaire de la paix, une évolution favorable de son opinion en faveur de ce dernier ait eu lieu.

Le 13 mars 2017, l'on débat donc, au Conseil national, de la prolongation de la participation suisse à la KFOR jusqu'au 31 décembre 2020. Les deux représentants de la Commission de la sécurité justifient la prolongation par le fait que la situation est encore tendue au nord du Kosovo notamment. Le fait qu'elle se stabilise au centre et sud explique, selon eux, que la SWISSCOY puisse pour la première fois prévoir une réduction des troupes. Le franc-tireur Thomas Minder (sans parti, SH) s'attaque ensuite à l'objet, estimant que la SWISSCOY coûte trop cher et est inutile, le problème principal du Kosovo étant d'ordre économique-politique. La belle unanimité de 2014 n'est ainsi plus de mise ; le projet est accepté par 33 voix contre 4 et deux abstentions. Les 4 « non » viennent de Thomas Minder et de trois UDC, qui ne se sont eux toutefois pas exprimés durant le débat.

Au Conseil national, le septième débat sur une prolongation de la participation à la KFOR se déroule de manière que l'on peut, à ce stade de l'évolution de la politique publique, qualifier de classique. Deux membres de la Commission de la sécurité favorables à l'objet prennent la parole, un francophone, puis une germanophone. Deux minoritaires suivent : Lisa Mazzone (Verts, GE), de la minorité 1, propose de renvoyer l'objet au Conseil fédéral pour lui demander un retrait total de la SWISSCOY à fin 2020, « avec un transfert des montants concernés au DFAE pour renforcer et développer les projets de coopération au développement menés au Kosovo ». Roger Golay (MCG, GE), membre du groupe UDC, représente la minorité 2, qui propose plus simplement un renvoi au Conseil fédéral pour demander « de présenter un nouveau message prévoyant que la Suisse mettra un terme à sa participation à la KFOR d'ici à la fin de l'année 2020 au plus tard ». Une troisième minorité, favorable à l'objet mais souhaitant l'affiner, se manifeste également. Guy Parmelin, dans son argumentation en faveur de l'objet, confirme notamment ce qui avait été évoqué dans la presse en novembre 2016, à savoir qu'« une réflexion sera engagée sur d'éventuels transferts dans le domaine civil. Le DDPS et le DFAE soumettront au Conseil fédéral un rapport à ce sujet d'ici fin 2018 ». Les propositions minoritaires sont rejetées et l'objet est accepté par 100 voix contre 76, les 76 « non » venant quasi exclusivement de l'UDC (63) et des Verts (11). L'importance du « non » se renforce ainsi à nouveau, pour la première fois depuis son record de 2008 (78 voix), ce qui s'explique par le nombre de conseillers nationaux UDC suite aux élections de 2015 ainsi que par la position à nouveau plus unanime des Verts contre la prolongation. (Assemblée fédérale 16.079, 2017).

La fermeture du camp militaire de Prizren et le déménagement vers le nord du Kosovo de la SWISSCOY n'a pas d'influence sur le débat politique en Suisse selon nos recherches, notamment parce que cela avait été annoncé avant le dernier débat sur la prolongation.

Le projet d'achat des deux avions de transport d'occasion annoncé au début de l'année 2018 a également fait peu de vagues. Notons que le prix évoqué - CHF 13'000'000 – et nettement inférieur à celui des deux avions du programme d'armement 2004, qui étaient eux devisés à CHF 109'000'000. Leur capacité est également moins importante : ils peuvent transporter une vingtaine de passagers alors que le modèle envisagé en 2004 pouvait en transporter plus de septante. Le Conseil national doit encore en débattre, mais il ne semble pas impossible que cette acquisition de moindre importance soit acceptée.

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

Enfin, les tensions de janvier et mars 2018 n'ont pas soulevé des vagues non plus dans le débat politique helvétique. Elles justifient plutôt la voie proposée par le Conseil fédéral et suivie par la majorité du parlement.

L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE

Le titre de cette sixième phase de la politique publique suisse en matière de maintien militaire de la paix nous a été soufflé par Barbara Haering. « *Cela se poursuit avec les prolongements de la SWISSCOY, mais « auf kleinem Feuer », à petit feu, sans évolution* » (Haering, 2018). Il s'avère effectivement que la stagnation entamée dans la phase 2004-2009 se prolonge. En dehors des motions – refusées – revenant à la charge avec le projet d'acquérir des avions de transport de troupe, rien ne se passe. Et les petits avions d'occasion de la Rega sur lesquels le Conseil national devrait prochainement se prononcer ne représenteraient qu'un maigre lot de consolation s'ils sont acquis. L'on se contente de maintenir ce qui est en place, en prolongeant la participation à la KFOR. Certes d'autres engagements, plus petits, avec en tête celui de la participation à l'EUFOR, mais également toutes les missions sous l'égide de l'ONU ou de l'OSCE, se poursuivent. Sans toutefois qu'il y ait une évolution notable en matière de type d'engagement ou en nombre de militaires à l'étranger. Le Conseil fédéral a beau réaffirmer sa volonté de développer la sécurité par la coopération et la participation aux opérations de maintien militaire de la paix dans ses rapports sur la sécurité 2010 et 2016, on se demande si concrétisation il y aura.

Bruno Lezzi analyse cette situation dans un article publié dans la NZZ le 6 août 2013, qu'il titre « *Neutralitätssparole gegen modernere Sicherheitspolitik* » (*Discours de neutralité contre politique de sécurité moderne*). Il y décrit l'évolution des engagements militaires pour la paix depuis les années nonante puis dit que le refus des avions de transport dans le cadre du programme d'armement 2004, le faible écho rencontré par la publication par le Conseil fédéral de sa stratégie visant à développer les missions de maintien de la paix de l'Armée ou encore le refus de la participation à Atalanta montrent à quel point les engagements à l'étranger étaient controversés et le sont encore. Avant de conclure que des efforts seront encore nécessaires si l'on souhaite leur donner la place qu'ils méritent dans la réforme militaire en cours : « *Die Ablehnung des mit dem Rüstungsprogramm 2004 beantragten Transportflugzeuges, das schwache Echo auf die 2007 veröffentlichte Strategie des Bundesrates zur Weiterentwicklung der Friedenseinsätze der Armee oder der Verzicht auf eine Beteiligung an der Anti-Piraten-Operation « Atalanta » zeigen hingegen, wie umstritten Auslandeinsätze waren und immer noch sind. So gesehen wird es einiger Anstrengungen bedürfen, um ihnen im Rahmen der laufenden Armereform den gebührenden Stellenwert einzuräumen* » (Lezzi, 2013).

La politique publique reste expliquée par la vision des acteurs dans cette phase. Le Conseil fédéral pousse toujours sa politique publique, mais plus mollement. A cet égard on peut s'interroger encore une fois sur le rôle d'Ueli Maurer, le plus « UDC » de quatre ministres UDC qui se succèdent – notons ce paradoxe – à la tête du département en charge du maintien militaire de la paix. Il ne semble pas s'opposer aux prolongements de la SWISSCOY quand il est à la tête du DDPS, peut-être parce qu'il n'en a pas la possibilité. Par contre, quand il réaffirme plusieurs fois, en 2015, que les avions de transport de troupe dont il est censé défendre l'achat pourraient également servir au renvoi de requérants d'asile déboutés, son objectif est-il en réalité de « couler » un projet dont lui et son parti ne veulent pas ? Au niveau de l'Assemblée fédérale, les acteurs restent les mêmes, avec quelques changements en ce qui concerne les individus toutefois. L'UDC et – à quelques exceptions près quand une majorité d'entre eux s'abstient – les Verts sont les opposants à la politique publique dans son ensemble. Le PS fait passer les prolongements de la SWISSCOY mais fait pencher la balance vers le « non » quand il s'agit d'acquérir des avions de transport. L'influence d'acteurs extérieurs est encore plus faible dans cette phase. Les partenaires de la Suisse,

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

principalement au sein de la KFOR mais également de l'EUFOR et des autres engagements apprécie sa contribution, sans toutefois agir pour tenter d'obtenir une participation accrue.

Les « politics » représentent toujours la dimension dominante, même si les débats parlementaires ne prennent pas l'ampleur de ceux qui étaient les plus disputés lors de la phase 2004 à 2009. La « policy » se poursuit tranquillement sans toutefois évoluer et il n'y a pas d'évolution à signaler dans la « polity »

Les problèmes collectifs à résoudre restent le trio sécurité – une dégradation de la situation au nord du Kosovo pourrait effectivement avoir des répercussions en Suisse – image solidaire des Helvètes et expérience pour l'Armée. Le Conseil fédéral les inclut d'ailleurs systématiquement dans ses messages visant au prolongement de la SWISSCOY.

On peut se demander, aujourd'hui, si le « petit feu » va s'éteindre, par le biais d'un retrait du Kosovo peu après 2020 par exemple. A moins qu'un prolongement jusqu'en 2023 soit voté en 2020 ? Pour Priska Seiler Graf (PS, ZH), actuellement Conseillère nationale et membre de la Commission pour la sécurité, les chances sont moindres : « *Non, je ne pense pas, en tous cas pas sous la forme actuelle et avec le nombre actuel de militaires. Peut-être qu'il y aura plus de LMT suisses* » (Seiler Graf, 2018). Olivier Français, lui, pense que « *oui vu que la situation tarde à se stabiliser pour de bon, que les tensions restent, comme on l'a vu lors des événements de mars 2018 à Mitrovica* » (Français, 2018).

9. Conclusion

La politique publique suisse en matière de maintien militaire de la paix fait son apparition et prend son envol de 1953 à 2004. Aucun de nos interlocuteurs n'a remis en question le rôle d'Adolf Ogi au moment du développement rapide du « peace-keeping » helvétique à la fin des années nonante. Sans lui, il n'y aurait peut-être pas eu de SWISSCOY. « *En effet, son prédécesseur Villiger était réticent* » rappelle Bruno Lezzi (2018). Mais sa seule action n'aurait jamais suffi. Avec les crises faisant suite au démantèlement de l'ex-Yougoslavie, en particulier celle qui concerne le Kosovo, il a bénéficié d'une fenêtre d'opportunité unique. Ce terme de « fenêtre d'opportunité » et d'ailleurs sorti spontanément de la bouche de quatre ou cinq des personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenus sur le sujet. De même, Barbara Haering défend son camp mais n'a pas tort, comme nous l'avons vu, lorsqu'elle dit que « *c'est grâce à Ogi, mais avec le soutien de la gauche, sans laquelle ça n'aurait pas passé* » (Haering, 2018).

Avec le soutien du PS au maintien militaire de la paix qui s'étirole, dès 2003-2004, et l'UDC qui monte en force, mais probablement aussi par manque de fenêtres d'opportunité suffisamment fortes, l'on assiste à une stagnation de la politique publique dès 2004. Les seules exceptions étant la participation à l'EUFOR en Bosnie et l'acceptation par l'Assemblée fédérale de l'objectif du gouvernement d'augmenter le nombre de militaires engagés à l'étranger. Selon Bruno Lezzi, après 2004, « *même un conseiller fédéral de la trempe d'Ogi n'aurait pas mieux réussi à continuer à la faire évoluer* » (Lezzi, 2018).

La politique publique se trouve en effet, comme nous l'avons déjà vu, face à trois camps politiques, dont la (re)description nous donne l'occasion d'analyser un peu plus en profondeur le débat sur la neutralité, sur lequel nous nous sommes que peu attardés. La neutralité est en effet régulièrement invoquée par les opposants à la politique publique mais souvent de manière peu étayée et sans qu'elle soit toujours l'argument principal.

Pour la droite isolationniste (UDC), tout engagement militaire à l'étranger est contraire à la neutralité sauf dans des cas exceptionnels comme la mission en Corée et éventuellement des missions médicales. L'Armée doit être maintenue, mais doit se cantonner à la traditionnelle défense du territoire.

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

Pour le centre (PLR, PDC, PBD) et une partie variable du PS la neutralité est redéfinissable. « *Le concept de sécurité collective n'existait pas à l'époque de l'introduction de la neutralité, et force est de constater que tous les Etats neutres font partie de l'ONU, ce qui parle en faveur de la position selon laquelle la neutralité doit évoluer* » (Goetschel, 2018). Pour ce camp, des participations à des missions de maintien militaire de la paix, par des soldats et officiers armés pour leur défense personnelle, est donc parfaitement compatible à la neutralité helvétique telle qu'elle doit être définie de nos jours. Le discours de Max Petitpierre en 1953 est l'un des fondements de ce point de vue.

Le camp que l'on peut voir comme celui de la gauche antimilitariste (Verts, partie variable du PS, extrême gauche) est ambigu en ce sens qu'il est pour la suppression de l'Armée mais se dit, en partie, tout de même favorable à la participation de missions militaires si elles sont strictement sous l'égide de l'ONU, cette dernière étant universelle est donc toujours compatible à la neutralité helvétique. Le problème est que ce camp voit quasiment toujours une influence extra-onusienne aux missions de maintien de la paix, même validées ou demandées par l'ONU. L'OTAN est souvent la première accusée, notamment par Josef Lang : « *L'OTAN est une sorte de « Sonderbund » dans l'ordre international établi, qui devrait être strictement laissé à l'ONU. Je fais un parallèle avec le Sonderbund suisse : laisser faire l'OTAN est comme si l'on avait laissé le Sonderbund se créer en Suisse au 19^e siècle* » (Lang, 2018). L'argument principal de ce camp reste finalement le plus souvent qu'il faut supprimer l'Armée et investir une partie des montants économisés dans la promotion civile et donc neutre de la paix.

Dès 2004, la droite isolationniste, la gauche antimilitariste et une frange du PS réussissent donc à barrer la route à l'évolution de la politique publique. Avec l'envoi de militaires en Bosnie et l'augmentation du contingent de la SWISSCOY à jusqu'à 235 militaires, elle se développe tout de même en termes de nombre de militaires suisses à l'étranger et de budget. Mais avec l'amincissement de la présence au Kosovo dès 2018, la décreue a commencé.

Nous n'avons pas pu obtenir de chiffres officiels sur l'ensemble de la politique publique. Il est néanmoins aisé de chiffrer approximativement le nombre de militaires suisses simultanément à l'étranger de 1953 à 1999 : plus de 100 en 1953 lorsque la CRNN et la CSNN œuvrent conjointement en Corée, puis de 1954 à 1989, entre 5 et 14. De 1989 à 1999, l'on reste à un maximum de quelques dizaines avec la participation à des missions d'observation de l'ONU, avec des pics sporadiques à une centaine ou même plus lorsque de plus grands engagements ont lieu (Medical Units, Bérêts jaunes, ALBA). Dès octobre 1999, avec l'arrivée du 1^{er} contingent SWISSCOY au Kosovo, l'on arrive à environ 200 engagés.

Le tableau ci-dessous représente l'évolution annuelle du nombre de membres de la SWISSCOY engagés au Kosovo (maximum légal, qui correspond approximativement à la moyenne annuelle) ainsi que les coûts effectifs engendrés (en millions de CHF) par la mission. Ces chiffres nous ont été fournis par le Centre de compétences SWISSINT :

Année	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nbre	160	160	160	220	220	220	220	220	220	220
Coût	-	-	-	-	-	-	32,9	36,6	36	34,7

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
220	220	220	235	235	235	235	235	235	190*
34	37	37,5	41,1	41,6	42,5	42,9	42,6	43,7	-

- pas disponible

* réduction de 235 à 190 personnes en avril 2018

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

Le second tableau ci-dessous montre, lui, l'évolution annuelle du nombre total de « Peace Keepers » suisses engagés simultanément à l'étranger de 2006 à 2018 (moyenne annuelle des chiffres publiés dès 2006 en avant-dernière page du Swiss Peace Supporter). Du personnel policier et civil y est inclus, il s'agit donc de chiffres légèrement gonflés si l'on souhaite s'en tenir à ce qui entre strictement dans le maintien militaire de la paix :

Ann.	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nbre	342	336	353	350	360	362	384	368	394	412	401	403	358

On constate que la SWISSCOY représente systématiquement plus de la moitié du total. La diminution de 2018 est également visible dans les deux tableaux. Elle devrait se poursuivre en octobre 2019 avec la diminution à 165 militaires au Kosovo prévue.

Après la stagnation, la décrue qui vient de débiter va-t-elle se poursuivre pour aboutir à une situation analogue à celle des années nonante ? Cela ne semble pas impossible. Seuls une évolution importante vers le centre de l'Assemblée fédérale ou un conflit relativement proche de la Suisse avec un effet important sur cette dernière, en termes d'afflux de réfugiés par exemple, pourraient changer la donne.

Nous pensons que notre postulat de base – selon lequel le volet complémentaire « sécurité par la coopération » de la politique publique en matière de sécurité fait ainsi son apparition et se développe – se vérifie. L'analyse montre toutefois que ce développement a été stoppé, et ceci plus que ce que nous avions prévu au moment d'émettre le postulat, vu que le basculement vers la régression a débuté.

On peut estimer que la politique publique suisse de maintien militaire de la paix, en tant que contribution à la KFOR notamment, a été d'une certaine efficacité si l'on considère que :

La majorité des quelque 50'000 Kosovars venus en Suisse durant la crise au printemps 1999 sont repartis chez eux dès la fin des hostilités au Kosovo et la stabilisation de la province Serbe, devenue Etat, a bénéficié à la sécurité en Suisse. En ce qui concerne les autres engagements également, même de manière moins directe, la Suisse bénéficie du gain en stabilité obtenu grâce aux missions de maintien de la paix auxquelles elle participe.

L'image de la Suisse s'est améliorée, étant vue comme un Etat plus solidaire, qui s'aligne sur les autres pays neutres dans le domaine du maintien militaire de la paix. Certes, elle ne va pas aussi loin que ses semblables avec un maximum d'environ 400 militaires engagés simultanément. Mais notons que l'Autriche, pour reprendre ce pays voisin en exemple, ne semble pas non plus atteindre ses ambitieux objectifs annoncés entre 2000 et 2010. Selon le site de la Bundesheer, 856 militaires sont engagés simultanément à l'étranger en août 2018.

Enfin, l'Armée a pu se développer en termes de tâches. Elle a acquis de nouvelles expériences sur le terrain, mais également par le biais des échanges avec les autres armées que rend possible la participation à des opérations de maintien militaire de la paix.

La politique publique suisse en matière de maintien militaire de la paix relève nettement plus des acteurs que du déterminisme. Les fenêtres d'opportunité peuvent être vues comme des éléments de déterminisme, mais il fallait des acteurs pour décider de s'y engouffrer, car elles auraient pu être ignorées sans que cela n'engendre trop de conséquences négatives pour la Suisse. Les acteurs sont principalement internes, les acteurs externes ayant une influence marginale. Les acteurs internes agissent au niveau

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

fédéral ou se prononcent sur des objets fédéraux, la politique publique en question ne relevant pas directement des deux autres étages du fédéralisme helvétique, à savoir les communes et les cantons.

Les trois niveaux de la politique sont présents et importants. Nous avons bien à faire à une « policy », poussée principalement par une élite politique issue du centre droit et de la gauche pragmatique. La « polity » est cruciale car elle doit évoluer pour permettre la « policy », qui aurait pu être stoppée net, par exemple, en cas de « non » à la révision de la LAAM en 2001 ou, au contraire, évoluer davantage si l'Assemblée fédérale n'avait pas refusé certains articles de loi. Quant aux « politics », elles sont plus importantes qu'en moyenne au vu de la nature controversée de la politique publique. Les alliances contre nature en sont une illustration.

La politique publique suisse en matière de maintien militaire de la paix fête cette année ses 65 ans ; risque-t-elle d'être mise à la retraite bientôt ? Cela dépendra de l'évolution des forces en présence au sein de l'Assemblée fédérale, de l'opinion du corps électoral helvétique et de la situation géopolitique mondiale. Il nous semble probable que, dans les décennies à venir, elle se poursuive, mais dans un « petit feu » encore plus affaibli.

10. Entretiens et bibliographie

ENTRETIENS

Fehr, Hans (UDC/ZH) – Conseiller national de 1995 à 2015, ancien président de l'ASIN – le 16.05.2018 à Bülach (ZH)

Français, Olivier (PLR/VD) – Conseiller aux Etats membre de la Commission de la politique de sécurité – le 27.03.2018 à Lausanne (VD)

Goetschel, Laurent – Directeur de Swisspeace et professeur de sciences politiques à l'université de Bâle – le 09.08.2018 à Berne (BE)

Haering, Barbara (PS/ZH) – Conseillère nationale de 1990 à 2007, Présidente de la Commission de la politique de sécurité de 2005 à 2007 – le 26.07.2018 par téléphone

Lang, Josef (Verts/ZG puis BE) – Conseiller national de 2003 à 2011, membre du GSSA – le 16.07.2018 à Berne (BE)

Lezzi, Bruno (ZH) – Ancien journaliste et officier d'état-major général – le 17.08.2018 par téléphone

Ogi, Adolf (UDC/BE) – Ancien Conseiller fédéral, chef du DDPS de 1995 à 2000 – le 12.03.2018 à Gümligen (BE)

Ritz, Armin (VS) - Ancien Ambassadeur, Directeur suppléant de la Direction politique DFAE de 1998 à 2000 – le 22.07.2018 par téléphone

Seiler Graf, Priska (PS/ZH) – Conseillère nationale membre de la Commission de la politique de sécurité – le 27.02.2018 à Berne (BE)

Welti, Philippe (ZH) – Ancien Ambassadeur, Secrétaire général adjoint puis Directeur politique DDPS de 1998 à 2004 – le 30.05.2018 à Berne (BE)

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

BIBLIOGRAPHIE

Armée suisse, Centre de compétences SWISSINT. [en ligne] Accessible à <http://www.vtg.admin.ch/internet/vtg/fr/home/schweizerarmee/organisation/fsta/SWISSINT.html> [Accédé le 29.03.2015].

Armée suisse, « Missions : Promotion militaire de la paix depuis 1953 ». [en ligne] Accessible à <http://www.vtg.admin.ch/fr/actualite/engagements-et-operations/promotion-militaire-de-la-paix/missionen.html> [Accédé le 05.11.2017].

Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 2001, Participation de la Suisse à la KFOR. Poursuite de l'engagement de la Swisscoy, 01.055, décembre. [en ligne] Accessible à <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=3259> [Accédé le 26.07.2018].

Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 2001, Arrêté fédéral sur la participation de la Suisse à la KFOR, 12 décembre. [en ligne] Accessible à <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2001/6203.pdf> [Accédé le 02.03.2015].

Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 2003, Engagement d'officiers suisses auprès des états-majors de l'International Security Assistance Force en Afghanistan. 03.030, juin. [en ligne] Accessible à <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=5908> [Accédé le 03.08.2018].

Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 2003, Participation de la Suisse à la KFOR. Poursuite de l'engagement de la Swisscoy, 03.024, décembre. [en ligne] Accessible à <https://www.parlament.ch/en/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=6172> [Accédé le 30.07.2018].

Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 2004, Réaction des troupes de la Swisscoy aux graves incidents survenus au Kosovo. Interpellation, 04.3557. [en ligne] Accessible à <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20043557> [Accédé le 13.08.2018].

Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 2004, Engagement de militaires de l'armée suisse dans l'EUFOR en Bosnie-Herzégovine. Arrêté fédéral, 04.030. [en ligne] Accessible à <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=8028> [Accédé le 07.08.2018].

Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 2004, Programme d'armement 2004, 04.036. [en ligne] Accessible à <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=8025> [Accédé le 06.08.2018].

Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 2005, Participation de la Suisse à la KFOR. Prolongation de l'engagement de la Swisscoy, 04.082, décembre. [en ligne] Accessible à <https://www.parlament.ch/en/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=8916> [Accédé le 14.08.2018].

Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 2007, Doublement des capacités en matière d'engagements de l'armée à l'étranger d'ici 2010, 07.3270. [en ligne] Accessible à <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20073270> [Accédé le 12.08.2018].

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 2008, Participation de la Suisse à la KFOR. Prolongation de l'engagement de la Swisscoy, 07.100. [en ligne] Accessible à <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=14852> [Accédé le 18.08.2018].

Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 2008, Loi sur l'armée et l'administration militaire et loi sur les systèmes d'information de l'armée. Modification de la législation militaire, 08.027. [en ligne] Accessible à <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=13341> [Accédé le 13.08.2018].

Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 2009, Opération Navfor Atalanta. Service d'appui à l'étranger et révision de la LAAM, 09.038. [en ligne] Accessible à <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=17865> [Accédé le 13.08.2018].

Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 2011, Participation de la Suisse à la KFOR. Prolongation de l'engagement de la Swisscoy, 10.098. [en ligne] Accessible à <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=18899> [Accédé le 21.08.2018].

Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 2014, Participation de la Suisse à la KFOR. Prolongation de l'engagement de la Swisscoy, 13.104. [en ligne] Accessible à <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=25821> [Accédé le 23.08.2018].

Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 2014, Arrêté fédéral portant prolongation de la participation de la Suisse à la Kosovo Force multinationale (KFOR), 4 juin. [en ligne] Accessible à <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2014/5261.pdf> [Accédé le 02.03.2015].

Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 2014, Motion, Pour un avion de transport destiné aux missions de promotion de la paix, 14.4061. [en ligne] Accessible à <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20144061> [Accédé le 23.08.2018].

Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 2014, Motion, Acquisition d'avions de transport. Réévaluation, 14.4060. [en ligne] Accessible à <https://www.parlament.ch/en/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20144060> [Accédé le 23.08.2018].

Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 2014, Motion, Moyens de transport aérien pour la promotion de la paix, 14.4130. [en ligne] Accessible à <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20144130> [Accédé le 23.08.2018].

Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 2017, Participation de la Suisse à la KFOR. Prolongation de l'engagement de la Swisscoy, 16.079. [en ligne] Accessible à <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=39597> [Accédé le 24.08.2018].

Assemblée fédérale de la Confédération suisse, 2018, Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire LAAM du 3 février 1995 (Etat le 1er janvier 2018). [en ligne] Accessible à <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19950010/index.html> [Accédé le 21.06.2018].

ATS, 1999, Grundsätzlich zustimmende Reaktionen – Kritik im Einzelnen, *Freiburger Nachrichten*, 24 juin p.33

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

Ausbildungszentrum (AZ) SWISSINT, SWISSCOY-GUIDE, guide de poche distribué à tous les membres de la SWISSCOY, 09.12.2005

Bailat L., 2016, Guy Parmelin lynché par son parti pour avoir prolongé la mission de l'armée au Kosovo, *Le Temps*, 24 novembre, [en ligne] Accessible à <https://www.letemps.ch/suisse/guy-parmelin-lynche-parti-prolonge-mission-larmee-kosovo> [Accédé le 28.08.2018].

Banga B., 1999, Engagement des Forces aériennes en Albanie, 99.5107 – Qst, 14 juin (Curia Vista)

Barrelet D., 1999, Les 160 « swisscoy-boys » fin prêts pour le mois d'octobre, *24heures*, 7 août [Archives 24heures]

Bridel B., 1999, Maternés par l'Allemagne, protégés par l'Autriche, *24heures*, 24 juin p.1

Burckhardt M., 1989, Coûts de l'intervention en Namibie, 89.1050 – Qst, 14 juin (Curia Vista)

Carrel F., 2013, Les cinq miracles de l'opération "ALBA". [en ligne] Accessible à http://www.amicaleaviation4.ch/html/1_4ea73.html [Accédé le 10.04.2018].

Centre de compétences SWISSINT, « Des gardiens de la paix suisses » (vidéo), [en ligne] Accessible à <http://www.vtg.admin.ch/fr/organisation/emconda/swissint.html> [Accédé le 10.08.2017].

Centre de compétences SWISSINT, « Factsheet NNSC », [en ligne] Accessible à <http://www.vtg.admin.ch/fr/actualite/engagements-et-operations/promotion-militaire-de-la-paix/missionen/nnsc.html> [Accédé le 10.08.2017].

Centre de compétences SWISSINT, « Factsheet UNTAG », Obtenu par courriel le 19.10.2017

Chancellerie fédérale, « Votations populaires du 12 juin 1994, explications du Conseil fédéral », bulletin officiel

Chancellerie fédérale, « Votations populaires du 10 juin 2001, explications du Conseil fédéral », bulletin officiel

Confédération suisse, magazine « Swiss Peace Supporter » 3/99 à 2/18

Conseil fédéral, 1999, Rapport sur la politique de sécurité 2000, 7 juin. [en ligne] Accessible à <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/1999/6903.pdf> [Accédé le 21.03.2015].

Conseil fédéral, 2001, Message concernant l'arrêté fédéral sur la participation de la Suisse à la Force multinationale de maintien de la paix au Kosovo (KFOR), 12 septembre. [en ligne] Accessible à <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2001/5771.pdf> [Accédé le 02.03.2015].

Conseil fédéral, 2003, Message concernant l'arrêté fédéral sur la participation de la Suisse à la Force multinationale de maintien de la paix au Kosovo (KFOR), 14 mars. [en ligne] Accessible à <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2003/2797.pdf> [Accédé le 20.07.2018].

Conseil fédéral, 2003, Message concernant l'engagement d'officiers suisses dans une mission de promotion de la paix auprès des états-majors de l'International Security and Assistance Force (ISAF) en Afghanistan, 16 avril. [en ligne] Accessible <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2003/3232.pdf> [Accédé le 03.08.2018].

Conseil fédéral, 2004, Message concernant l'arrêté fédéral sur l'engagement en faveur de la paix de militaires de l'armée suisse dans la Force multinationale de l'Union européenne « European Union Force » (EUFOR) en Bosnie-Herzégovine, 26 mai. [en ligne] Accessible à <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2004/3063.pdf> [Accédé le 03.08.2018].

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

Conseil fédéral, 2004, Message sur l'arrêté fédéral concernant la participation de la Suisse à la Kosovo Force multinationale (KFOR), 3 décembre. [en ligne] Accessible à <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2005/403.pdf> [Accédé le 31.07.2018].

Conseil fédéral, 2007, Message à l'appui de l'arrêté fédéral concernant la prolongation de la participation suisse à la Kosovo Force multinationale (KFOR), 21 décembre. [en ligne] Accessible à <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2008/431.pdf> [Accédé le 11.08.2018].

Conseil fédéral, 2008, Message concernant la modification de la législation militaire, 7 mars. [en ligne] Accessible à <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2008/2841.pdf> [Accédé le 19.08.2018].

Conseil fédéral, 2009, Message concernant l'arrêté fédéral portant approbation de l'engagement de l'armée en service d'appui à l'étranger dans le cadre de l'opération NAVFOR Atalanta de l'Union européenne et la modification de la loi sur l'armée et l'administration militaire, 22 avril. [en ligne] Accessible à <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2009/4041.pdf> [Accédé le 13.08.2018].

Conseil fédéral, 2010, Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse, 23 juin. [en ligne] Accessible à <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2010/4681.pdf> [Accédé le 07.08.2018].

Conseil fédéral, 2010, Message concernant la prolongation de la participation suisse à la Kosovo Force multinationale (KFOR), 17 novembre. [en ligne] Accessible à <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2010/7681.pdf> [Accédé le 21.08.2018].

Conseil fédéral, 2013, Message relatif à l'arrêté fédéral portant prolongation de la participation de la Suisse à la Kosovo Force multinationale (KFOR), 29 novembre. [en ligne] Accessible à <http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2013/8617.pdf> [Accédé le 02.03.2015].

Conseil fédéral, 2016, La politique de sécurité de la Suisse, 24 août. [en ligne] Accessible à <https://www.vbs.admin.ch/fr/themes/politique-securite/rapports-politique-securite/rapport-politique-securite-2016.detail.document.html/vbs-internet/fr/documents/politiquedesecurite/rapolsec2016/SIPOL-B-2016-fr.pdf.html> [Accédé le 07.08.2018].

Conseil fédéral, 2016, Message relatif à la prolongation de la participation suisse à la Kosovo Force multinationale (KFOR), 23 novembre. [en ligne] Accessible à <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2016/8373.pdf> [Accédé le 24.08.2018].

Conseil de sécurité de l'ONU, Résolution 1244 du 10 juin 1999. [en ligne] Accessible à http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/3765~v~Resolution_1244_deploiement_de_presences_internationales_civiles_et_de_securite_au_Kosovo_-_S_RES_1244_1999_.pdf [Accédé le 02.03.2015].

Commission PSO, 2009, La Suisse et les opérations militaires de maintien de la paix. Résultats du Séminaire 2008, 17 mars

Crevoisier J-M., 1995, Dans la cour des Grands (éditorial), *Journal de Genève et Gazette de Lausanne*, 1^{er} Décembre p.1

Curia Vista pour les objets parlementaires, <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista>

Deiss J., 2001, Editorial, *Swiss Peace Supporter 2/01*, juillet p.3

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. [en ligne] Accessible à <https://www.dfae.admin.ch/eda/fr/dfaе/pоlitique-exterieure/organisations-internationales/osce.html> [Accédé le 11.05.2018].

Département fédéral des affaires étrangères DFAE, 1998, Participation suisse à la Mission de vérification de l'OSCE au Kosovo, 21 octobre. [en ligne] Accessible à <https://www.admin.ch/cp/f/1998Oct21.115928.11546@idz.bfi.admin.ch.html> [Accédé le 19.04.2018].

Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports DDPS, 2000, Le Secrétaire général de l'OTAN, Lord George Robertson, en visite en Suisse, Communiqué de presse, 24 octobre. [en ligne] Accessible à https://www.admin.ch/cp/f/39f55da9_1@fwsrvг.bfi.admin.ch.html [Accédé le 11.07.2018].

Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports DDPS, 2005, Optimisation de la réforme de l'armée : le Conseil fédéral adapte les priorités pour l'armée - Système de milice intact, Communiqué de presse, 12 mai. [en ligne] Accessible à https://www.admin.ch/cp/f/42835638_1@fwsrvh.html [Accédé le 11.08.2018].

Dérens J-A., 2004, Affrontements interethniques mortels au Kosovo, *Le Temps*, 18 mars [en ligne] Accessible à <https://www.letemps.ch/monde/affrontements-interethniques-mortels-kosovo> [Accédé le 21.07.2018].

Dérens J-A., 2007, Kosovo : le piège va-t-il se refermer ?, *Politique étrangère* 2007/4 (Hiver). [en ligne] Accessible à <https://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2007-4-page-713.htm> [Accédé le 21.07.2018].

Dunant J-H., 2001, Pourquoi faut-il la rejeter, *Le Nouvelliste*, 21 avril p.31

Ernst A., 2004, Ursachenforschung in Kosovo nach Unruhen, *NZZ*, 14 mai p.5

Eggel S., 1999, Ein heisses Spiel, *Walliser Bote*, 24 juin p.3

Gardaz S., 2004, L'OTAN envoie des renforts pour contenir la poursuite des violences interethniques au Kosovo, *Le Temps*, 19 mars. [en ligne] Accessible à <https://www.letemps.ch/monde/lotan-envoie-renforts-contenir-poursuite-violences-interethniques-kosovo> [Accédé le 21.07.2018].

Gremaud R., 2001, Une armée d'arguments (éditorial), *Le Nouvelliste*, 4 avril p.5

Gouëset C., 2007, Chronologie de la guerre au Kosovo (1989-1999), *L'Express*, 16 juil. [en ligne] Accessible à http://www.lexpress.fr/actualite/monde/europe/chronologie-de-la-guerre-du-kosovo-1989-1999_477405.html [Accédé le 15.03.2015].

Häfliger M. et Schindler F., 2016, Ueli Maurer fährt seinem Nachfolger in die Parade, *Tages Anzeiger*, 23 novembre, [en ligne] Accessible à <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Ueli-Maurer-faehrt-seinem-Nachfolger-in-die-Parade/story/29657994> [Accédé le 28.08.2018].

Hoesli E., 1994, L'échec des casques bleus prive le Conseil fédéral de sa crédibilité internationale, *Le Nouveau Quotidien*, 13 juin p.3

Hoesli E., 2001, Editorial, *Le Temps*, 2 juin. [en ligne] Accessible à <https://www.letemps.ch/opinions/leditorial-eric-hoesli-5> [Accédé le 13.07.2018].

Knoepfel P., Larrue C., Varone F., 2006, Analyse et pilotage des politiques publiques, 2ème édition. Zurich / Coire : Editions Rüegger.

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

Karma alias Marco Ratschiller, 1999, Schweizer KFOR – Beteiligung (caricature), *Freiburger Nachrichten*, 26 juin p.1

Kunz A., 2008, Le Kosovo, « zone multifonctionnelle à criminalité tous azimuts ». [en ligne] Accessible à http://www.horizons-et-debats.ch/index.php?id=916&print=1&no_cache=1 [Accédé le 02.03.2015].

Lezzi B., 2013, Neutralitätssparole gegen modernere Sicherheitspolitik, *NZZ*, 6 août [en ligne] Accessible à <https://www.nzz.ch/schweiz/neutralitaetsparole-gegen-modernere-sicherheitspolitik-1.18128119> [Accédé le 09.07.2018].

Maurice A., 1994, Le complexe des mains propres (éditorial), *Journal de Genève et Gazette de Lausanne*, 13 juin p.1

Menusier A., 1999, Soldats suisses armés à l'étranger : le Conseil fédéral sort à découvert, *Le Temps*, 28 octobre, [en ligne] Accessible à <https://www.letemps.ch/suisse/soldats-suisses-armes-letranger-conseil-federal-sort-decouvert> [Accédé le 12.07.2018].

Menusier A. et Miéville D.S., 2001, Un double non le 10 juin obligerait à renoncer à la Swisscoy, *Le Temps*, 11 mai, [en ligne] Accessible à <https://www.letemps.ch/suisse/un-double-non-10-juin-obligerait-renoncer-swisscoy> [Accédé le 13.07.2018].

Menusier A., 2001, Un comité socialiste veut convaincre la gauche de ne pas jouer le jeu de l'ASIN, *Le Temps*, 18 avril, [en ligne] Accessible à <https://www.letemps.ch/suisse/un-comite-socialiste-veut-convaincre-gauche-ne-jouer-jeu-lasin> [Accédé le 13.07.2018].

Meyer T., 2004, Grande première, le parlement va amputer le programme d'armement de 140 millions, *Le Temps*, 6 octobre, [en ligne] Accessible à <https://www.letemps.ch/suisse/grande-premiere-parlement-va-amputer-programme-darmement-140-millions> [Accédé le 14.08.2018].

Miéville D.S., 2008, Ni trop tôt ni trop tard, Berne reconnaît le Kosovo, *Le Temps*, 28 février, [en ligne] Accessible à <https://www.letemps.ch/suisse/tot-tard-berne-reconnait-kosovo> [Accédé le 12.08.2018].

Neutral Nations Supervisory Commission for the Armistice in Korea NNSC, 60 ans Délégation militaire Suisse NNSC en Panmunjom/Corée 1953-2013 [en ligne] Accessible à http://www.korea-vereinigung.ch/documents/60_Jahre_NNSC_fra.pdf [Accédé le 11.08.2017].

Office fédéral des migrations ODM, La population kosovare en Suisse, août 2010, [en ligne] Accessible à https://www.bundespublikationen.admin.ch/cshop_mimes_bbl/00/0024817F68691EE1BBB67A65DBFFB584.pdf [Accédé le 16.03.2015].

OTAN, Le Partenariat pour la paix, [en ligne] Accessible à https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_50349.htm [Accédé le 18.03.2018].

OTAN, Le rôle de l'OTAN au Kosovo, [en ligne] Accessible à http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48818.htm?selectedLocale=fr [Accédé le 29.03.2015].

Pauchard O., 2001, Christoph Blocher s'en va-t-en guerre, *Swissinfo.ch*, 16 mars [en ligne] Accessible à <https://www.swissinfo.ch/fre/christoph-blocher-s-en-va-t-en-guerre/1941094> [Accédé le 12.07.2018].

Petignat Y., 2015, Coopération policière avec le Kosovo, *Le Temps*, 17 mars p.9

Petitpierre M., 1953, Discours à l'occasion de la Conférence des Ministres, [en ligne] Accessible à <https://www.dodis.ch/temporary-cache/public/pdf/9000/dodis-9557.pdf> [Accédé le 22.09.2017].

Pozzy G., 2001, « L'idée c'est d'intervenir sur les causes des conflits en amont », *La Liberté*, 21 mai p.11.

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

Rosenberg, M., 1999, Schweizer Beteiligung an Kosovo Friedenstruppe, Weiteres Massnahmenpaket zur Balkanpolitik, *NZZ*, 24 juin p.13

Rösli B., 1999, Editorial, *Swiss Peace Supporter* 3/99, décembre p.2

Rösli B., 2004, Editorial, *Swiss Peace Supporter* 2/04, juin p.2

Roux M., 2005, Le Kosovo en voie d'homogénéisation : quelle est la part du « nettoyage ethnique » ? [en ligne] Accessible à <http://rge.revues.org/572> [Accédé le 29.03.2015].

Rütsche N., 2001, Sondage sur l'armement auprès de la SWISSCOY, *Swiss Peace Supporter* 2/01 juillet, p.7

Schlüer U., 1999, Armement des membres de la SWISSCOY, 99.5174 – Qst, 20 décembre (Curia Vista)

Schmid S., 2001, Editorial, *Swiss Peace Supporter* 2/01, juillet p.2

Steinemann W., 1996, Bérets jaunes pour la Bosnie-Herzégovine. Non-respect d'une décision populaire, 96.5012 – Qst, 11 mars (Curia Vista)

Welti P., 2000, Editorial, *Swiss Peace Supporter* 1/00, avril p.2

Werly R., 2007, Le retrait de la Suisse d'Afghanistan fâche l'OTAN, *Le Temps*, 23 novembre, [en ligne] Accessible à <https://www.letemps.ch/suisse/retrait-suisse-dafghanistan-fache-lotan> [Accédé le 17.08.2018].

Woker M., 2004, Hektik nach den Unruhen in Kosovo, *NZZ*, 19 mars p.1

11. Liste des abréviations

ALBA (Opération) : Opération menée par les forces européennes de stabilisation de l'Albanie dès 1997

ASIN : Action pour une Suisse indépendante et neutre

CRNN : Commission de rapatriement des nations neutres en Corée

CSNN : Commission de supervision des nations neutres en Corée

DDPS : Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports

DFAE : Département fédéral des affaires étrangères

EADRCC : Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (entité de l'OTAN)

GSSA : Groupe pour une Suisse sans armée

ISAF: International Security and Assistance Force (Afghanistan)

KFOR : Mission internationale de soutien de la paix Kosovo Force

LAAM : Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire

IDHEAP – Mémoire MAS – La politique suisse en matière de maintien militaire de la paix, le tournant de la crise au Kosovo, analyse parallèle de l'évolution des engagements et du débat politique

LOMP : Loi fédérale concernant les troupes suisses chargées d'opérations en faveur du maintien de la paix

ONU : Organisation des Nations unies

OSCE : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

OTAN : Organisation du traité de l'Atlantique nord

UNPROFOR : Force de protection des Nations unies (en ex-Yougoslavie)

L'IDHEAP en un coup d'oeil

Champ

L'IDHEAP, créé en 1981, se concentre sur l'étude de l'administration publique, un champ interdisciplinaire (en anglais Public Administration) visant à développer les connaissances scientifiques sur la conduite des affaires publiques et la direction des institutions qui en sont responsables. Ces connaissances s'appuient sur plusieurs disciplines des sciences humaines et sociales, comme le droit, l'économie, le management et la science politique, adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic. L'IDHEAP est le seul institut universitaire suisse totalement dédié à cet important champ de la connaissance. Il est intégré dans la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique de l'Université de Lausanne.

Vision

A l'interface entre théorie et pratique de l'administration publique, l'IDHEAP est le pôle national d'excellence contribuant à l'analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l'Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

Mission

Au service de ses étudiants, du secteur public et de la société dans son ensemble, l'IDHEAP a une triple mission qui résulte de sa vision:

- Enseignement universitaire accrédité au niveau master et post-master, ainsi que formation continue de qualité des élus et cadres publics;
- Recherche fondamentale et appliquée en administration publique reconnue au niveau national et international, et valorisée dans le secteur public suisse;
- Expertise et conseil indépendants appréciés par les organismes publics mandataires et enrichissant l'enseignement et la recherche.