

05.019

Message complémentaire

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

du 2 février 2005

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message complémentaire concernant l'arrêté fédéral simple, du 16 décembre 2004, sur l'engagement de militaires de l'armée suisse en faveur de la paix dans la Force multinationale *European Union Force* (EUFOR) en Bosnie-Herzégovine, en vous proposant de l'approuver.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

2 février 2005

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Samuel Schmid
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

L'Assemblée fédérale a approuvé l'engagement en faveur de la paix, décidé le 26 mai 2004 par le Conseil fédéral, de militaires de l'armée suisse dans la Force multinationale de l'Union européenne «European Union Force» (EUFOR) en Bosnie-Herzégovine, le 5 octobre 2004 (Conseil des Etats) et le 16 décembre 2004 (Conseil national). Conformément à l'arrêté, seuls quatre officiers d'état major et deux équipes de liaison et d'observation (Liaison and Observation Teams = LOT), composées chacune de huit militaires, peuvent être engagés simultanément.

Au cours de la procédure parlementaire d'approbation déjà (sessions d'automne et d'hiver 2004), une demande de mise à disposition de capacités de transport aérien a été adressée à la Suisse, qui a d'abord dû la refuser, les Forces aériennes n'étant pas en mesure, dès décembre 2004, de mettre une équipe supplémentaire avec hélicoptères pour un engagement en faveur de la paix à la disposition des unités de transport aérien déjà sur place au Kosovo. Au cours des délibérations parlementaires, le chef du DDPS a attiré l'attention sur ce fait.

Un examen détaillé en matière de personnel et de logistique, et une évaluation de la situation sur place, ont montré que les Forces aériennes suisses pouvaient, à partir de mai 2005, soutenir l'EUFOR par une équipe de transport aérien. Dans le présent message complémentaire au message du 26 mai 2004 concernant l'engagement dans l'EUFOR, il s'agit de compléter l'engagement déjà autorisé par l'Assemblée fédérale de 20 militaires de l'armée suisse par l'engagement d'une équipe de transport aérien. Cet engagement comporte trois pilotes, trois militaires des exploitations des Forces aériennes, un officier supérieur et deux hélicoptères de transport Cougar (un hélicoptère d'engagement et un hélicoptère de réserve).

Message complémentaire

1 Partie générale

1.1 Contexte

En décembre 1995, après la signature de l'Accord de Dayton, l'OTAN a lancé sa plus grande opération en faveur de la paix avec l'envoi de l'IFOR (*Implementation Force*) en Bosnie-Herzégovine. L'ONU a chargé l'OTAN de créer un environnement sûr dans ce pays. Après une année, l'IFOR a été transformée en SFOR (*Stabilization Force*). Le 22 novembre 2004, le Conseil de sécurité de l'ONU a approuvé à l'unanimité la Résolution 1575, qui autorise la *European Union Force* (EUFOR), sous le commandement de l'Union européenne, à remplacer la SFOR de l'OTAN. Le 2 décembre 2004, l'EUFOR a repris le commandement de l'engagement en faveur de la paix en Bosnie-Herzégovine et donné le nom d'ALTHEA (en grec: «la guérisseuse») à l'opération.

Avec un effectif de près de 7000 militaires, la mission essentielle de l'EUFOR, et de la SFOR auparavant, est de créer un environnement sûr en Bosnie-Herzégovine. De plus, elle fournit un soutien pour des activités civiles telles que la lutte contre le crime organisé, le soutien au retour des réfugiés, la mise en œuvre d'une réforme de la défense et l'appui au Tribunal pénal international.

Depuis décembre 2004, la Suisse participe à l'EUFOR avec une équipe de liaison et d'observation (*Liaison and Observation Team*, LOT) et deux officiers d'état major. Les militaires qui accomplissent cette mission sont armés et leur engagement dure plus de trois semaines, raison pour laquelle il doit être approuvé par l'Assemblée fédérale conformément à l'art. 66b, al. 4, de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM).

1.2 Appui aux transports aériens

La Suisse a dû donner une réponse négative aux premières demandes concernant les capacités de transport aérien. En décembre 2004, les Forces aériennes n'étaient en effet pas en mesure de mettre à disposition des unités de transport aérien déjà sur place au Kosovo une équipe supplémentaire avec hélicoptères pour un engagement en faveur de la paix.

Après la décision officielle de l'OTAN au Sommet d'Istanbul, le 28 juin 2004, de remplacer en Bosnie-Herzégovine la *Stabilization Force* (SFOR), menée par l'OTAN, par la *European Union Force*, menée par l'UE, il est apparu, lors de la conférence interne sur la mise à disposition de troupes (*Internal Force Generation Conference*), le 22 juillet 2004 à Bruxelles, qu'un manque important de capacités de transport aérien allait exister au sein de la future EUFOR. Au milieu du mois de juin 2004 déjà, l'attention du chef du DDPS avait été attirée sur cette situation par son homologue britannique. Ce dernier l'avait prié, en prévision du manque qui se dessinait, de mettre à disposition des hélicoptères pour les troupes en mission de paix. Diverses autres demandes de la part de l'UE ont été adressées à la Suisse pendant les rencontres de préparation à la mission de l'EUFOR.

Un examen détaillé en matière de logistique et de personnel des Forces aériennes, et une évaluation de la situation sur le terrain, les 8 et 9 novembre 2004, ont montré que les Forces aériennes sont à même, tant du point de vue technique que du point de vue du personnel, de soutenir l'opération ALTHEA par une équipe d'hélicoptères à partir de la mi-mai 2005. Cette mission sera composée de deux hélicoptères de transport Cougar (un appareil engagé et un appareil de réserve), trois pilotes, trois militaires des exploitations des Forces aériennes et un officier d'état major. Du point de vue de leur apparence, les hélicoptères de transport Cougar et Super Puma sont identiques. Au niveau de l'équipement technique, le Cougar comporte toutefois d'importantes nouveautés, par exemple des écrans de surveillance de vol, des cartes géographiques numériques ou des écrans pour la surveillance de la turbine et de la boîte de transmission principale.

L'équipe suisse doit être stationnée à Banja Luka, où se trouve également le quartier général de la *Task Force NORTH-WEST* multinationale, sous commandement britannique. Si l'engagement devait durer plus de six mois, il faudrait éventuellement s'attendre à ce que l'unité des Forces aériennes suisses soit déplacée ultérieurement à Sarajevo, pour y être intégrée à une formation multinationale de transport aérien regroupant tous les hélicoptères de l'EUFOR.

Dans de nombreuses opérations en faveur de la paix, dont le nombre et les besoins en troupes ont considérablement augmenté ces dernières années, un manque aigu de capacités de transport aérien a été constaté. Dans le passé, la Suisse a reçu des demandes réitérées pour la mise à disposition de moyens de transport aérien pour ces engagements. Par l'envoi d'hélicoptères, la Suisse peut fournir une contribution importante à ces missions, très appréciée sur le plan international. C'est précisément au sein de l'EUFOR que les hélicoptères sont particulièrement importants; on s'attend en effet, ces prochains mois, à une diminution des effectifs et, par conséquent, à une augmentation des besoins de mobilité des troupes qui resteront sur place.

L'engagement d'une deuxième équipe de transport aérien dans une mission de paix n'a pas d'influence sur la disponibilité des Forces aériennes pour des engagements d'aide en cas de catastrophe dans le pays.

1.3 Situation juridique

1.3.1 Service de promotion de la paix

Comme les engagements d'équipes LOT et d'officiers supérieurs, l'engagement de l'équipe de transport aérien est un service de promotion de la paix au sens des art. 66 ss LAAM.

1.3.2 Compétence

La compétence du Conseil fédéral pour décider d'un service de promotion de la paix se fonde sur l'art. 66b, al. 1, LAAM. L'ordonnance sur l'engagement de personnel dans des actions de maintien de la paix et de bons offices (RS 172.221.104.4) règle, en plus des questions de personnel et de rapports de service, la répartition des compétences entre le DDPS et le DFAE au sein de l'administration fédérale. Avec l'existence d'un mandat de l'ONU, les conditions de l'art. 66, al. 1, LAAM, pour un engagement de promotion de la paix sont remplies.

En complément à l'arrêté fédéral du 16 décembre 2004, le Conseil fédéral a décidé, le 2 février 2005:

1. En plus de l'engagement déjà autorisé de 20 militaires de l'armée suisse, le DDPS est habilité à engager une équipe de transport aérien formée de sept militaires supplémentaires, dans l'*European Union Force* (EUFOR) multinationale en Bosnie-Herzégovine pour y accomplir un service en faveur de la paix.
2. Les frais supplémentaires, de 2,77 millions de francs au maximum par année, sont entièrement couverts par les moyens du domaine de la défense prévus pour la promotion de la paix.
3. Le message complémentaire et le projet de complément à l'arrêté fédéral du 16 décembre 2004 concernant 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 sont approuvés.
4. Le Secrétariat de l'Assemblée fédérale est informé de la publication du présent message complémentaire par formulaire d'annonce de la Chancellerie fédérale.

2 Conséquences pour le personnel et conséquences financières

Pour l'année 2005, l'effort financier pour un engagement à partir de mi-mai, avec infrastructure et prestations de base, se présente comme suit:

	francs
Frais de base, matériel, infrastructure, transmissions	1 770 000
Frais d'exploitation, assurances, subsistance	240 000
Frais de personnel	700 000
Total engagement hélicoptères 2005 (mai à décembre)	2 710 000

Dans l'ensemble, l'effort financier pour douze mois, à partir de 2006, est du même ordre, avec toutefois des frais d'infrastructure bien plus modestes, mais de grandeur des frais de personnel et d'exploitation plus élevés:

Frais de base, matériel, infrastructure, transmission	100 000
Frais d'exploitation, assurances, subsistance	470 000
Frais supplémentaires d'exploitation FA	1 000 000
Frais de personnel	1 200 000
Total engagement hélicoptères par année dès 2006	2 770 000

Pour tous les domaines partiels, des valeurs de référence de l'engagement de la SWISSCOY dans la KFOR peuvent être utilisées. Les 2,8 millions de francs environ correspondent aux frais supplémentaires nets. Ces frais sont à la charge des crédits «Promotion de la paix» (570 000 fr.), «Rémunération du personnel» (1 200 000 fr.) et «Frais d'exploitation» des Forces aériennes et de la Base logistique de l'armée (1 000 000 fr.). Dans les conditions actuelles, le financement peut être couvert par les crédits engagés au titre de la défense et si cela n'était pas possible, il serait diminué en fonction de la situation. La disponibilité à l'engagement des Forces aériennes (par exemple WEF 2006) n'est pas touchée.

La différence de 60 000 francs entre 2005 et 2006 s'explique par le fait que l'engagement en 2005 ne débute qu'au mois de mai, ce qui occasionne de moindres frais de personnel. Par contre, il faut compter avec des frais de base supplémentaires (matériel, infrastructure, transmissions) lors de la mise en place de l'équipe. En 2006 (engagement plus long), les frais de personnel seront plus importants, alors que les frais de base devraient diminuer.

Comme les 5,4 millions de francs par année prévus pour deux équipes LOT et quatre officiers supérieurs, les coûts salariaux et le crédit de projet (dépenses de personnel liées à un projet) sont entièrement couverts par les crédits approuvés dans le cadre du budget 2005 et les crédits réservés du plan financier 2005–2007 de la législature. Du personnel supplémentaire ne sera pas nécessaire.

Un aperçu des engagements de promotion de la paix et des frais qu'ils occasionnent, pour l'année 2004, permet de dresser le tableau suivant:

Engagement	Effectifs	Frais fr.
SWISSCOY Kosovo	maximum 220	35 600 000
ISAF Afghanistan	maximum 4	961 000
LOT EUFOR (décembre 2004)	actuellement 10, maximum 20	238 000
Observateurs militaires ONU	actuellement 21 au total	3 510 000
Déminage humanitaire	15 au total sur 9 sites	1 485 300
Commission neutre de surveillance en Corée	5 au total, dont 1 DFAE	290 750

3

Programme de la législature

L'arrêté complémentaire n'est pas mentionné dans le rapport sur le programme de la législature 2003–2007 du 25 février 2004. Il ne fait toutefois aucun doute que l'engagement en faveur de la paix d'une équipe de transport aérien en faveur de l'EUFOR en Bosnie-Herzégovine correspond aux objectifs de politique de sécurité de la Suisse.

4

Forme juridique

Le présent arrêté fédéral complémentaire est un acte particulier de l'Assemblée fédérale expressément prévu dans une loi fédérale (art. 66*b*, al. 4, LAAM). Comme il n'établit pas de règle de droit et n'est pas sujet au référendum, il revêt la forme d'un arrêté fédéral simple (art. 163, al. 2, Cst, et 29, al. 1, LParl).

