

N° 1991

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} décembre 1999.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES (1),
SUR LE PROJET DE **loi de finances rectificative pour 1999**.

PAR M. François LAMY,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.
Voir les numéros : **1952** et **1992**.

Lois de finances rectificatives.

La commission de la défense nationale et des forces armées est composée de :

M. Paul Quilès, *président* ; MM. Didier Boulaud, Arthur Paecht, Jean-Claude Sandrier, *vice-présidents* ; M. Pierre Lellouche, Mme Martine Lignières-Cassou, *secrétaires* ; MM. Jean-Marc Ayrault, Jacques Baumel, Jean-Louis Bernard, André Berthol, Jean-Yves Besselat, Bernard Birsinger, Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Loïc Bouvard, Jean-Pierre Braine, Philippe Briand, Jean Briane, Antoine Carré, Bernard Cazeneuve, Gérard Charasse, Guy-Michel Chauveau, Alain Clary, Charles Cova, Michel Dasseux, Jean-Louis Debré, François Deluga, Claude Desbons, Philippe Douste-Blazy, Jean-Pierre Dupont, François Fillon, Christian Franqueville, Yves Fromion, Robert Gaïa, Yann Galut, René Galy-Dejean, Roland Garrigues, Henri de Gastines, Bernard Grasset, Elie Hoarau, François Hollande, Jean-Noël Kerdraon, François Lamy, Claude Lanfranca, Jean-Yves Le Drian, Georges Lemoine, François Liberti, Jean-Pierre Marché, Franck Marlin, Jean Marsaudon, Christian Martin, Guy Menut, Gilbert Meyer, Michel Meylan, Jean Michel, Charles Miossec, Alain Moyne-Bressand, Jean-Claude Perez, Robert Poujade, Michel Sainte-Marie, Bernard Seux, Guy Teissier, André Vauchez, Emile Vernaudeau, Jean-Claude Viollet, Michel Voisin, Aloyse Warhouver, Pierre-André Wiltzer, Kofi Yamgnane.

Sommaire

	Pages
<i>Introduction</i>	5
PREMIÈRE PARTIE : LA GESTION du budget DE LA DÉFENSE EN 1999	7
<i>I. — présentation générale</i>	<i>7</i>
<i>ii. — l'abondement des crédits ordinaires</i>	<i>8</i>
<i>A. le financement des opérations extérieures</i>	<i>9</i>
<i>1. Des surcoûts importants</i>	<i>9</i>
<i>2. Des dépenses couvertes par des ouvertures de crédits adéquates</i>	<i>11</i>
<i>b. les autres ouvertures de crédits</i>	<i>13</i>
<i>1. L'abondement des crédits de rémunérations</i>	<i>13</i>
<i>2. L'abondement des crédits de fonctionnement</i>	<i>14</i>
<i>iii. — les annulations de crédits</i>	<i>16</i>
<i>a. Des montants élevés</i>	<i>16</i>
<i>b. Quelles conséquences pour l'équipement des armées ?</i>	<i>18</i>
<i>c. UNE SITUATION QUI DOIT être maîtrisée</i>	<i>22</i>
<i>1. Des causes partiellement identifiées</i>	<i>22</i>
<i>2. La nécessaire poursuite d'une modernisation indispensable</i>	<i>23</i>
DEUXIÈME PARTIE : QUELLES OPÉRATIONS MILITAIRES EN 1999 POUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE LA FRANCE ?	25
<i>i. — PRÉSENTATION GÉNÉRALE</i>	<i>25</i>
<i>ii. — les opérations dans les balkans</i>	<i>27</i>
<i>a. le conflit du kosovo</i>	<i>28</i>
<i>1. Les missions de vérification</i>	<i>29</i>
<i>2. Les opérations liées à la campagne aérienne</i>	<i>30</i>
<i>3. La KFOR et le soutien à l'administration du Kosovo par l'ONU</i>	<i>32</i>

<i>b. les autres opérations</i>	33
1. <i>Le maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine</i>	33
2. <i>L'assistance de l'UEO à la police albanaise</i>	35
iii. — <i>la présence militaire de la France en Afrique</i>	35
A. <i>Des missions diversifiées</i>	35
1. <i>Une action préventive permanente : les forces prépositionnées et l'opération Corymbe</i>	35
2. <i>Des opérations extérieures nombreuses</i>	36
b. <i>Les opérations extérieures bilatérales</i>	37
c. <i>Les opérations multilatérales de maintien de la paix</i>	39
d. <i>Les missions d'observation</i>	40
iV. — <i>les autres opérations</i>	42
A. LES OPÉRATIONS AU MOYEN-ORIENT	42
1. <i>La surveillance des accords entre Israël et les pays arabes</i>	42
2. <i>Le maintien de la paix au Sud-Liban</i>	43
3. <i>Le contrôle coercitif de l'Irak</i>	44
4. <i>Récapitulation</i>	45
b. <i>Les autres missions sous l'égide de l'Onu</i>	46
c. <i>Les opérations de protection d'ambassades</i>	47
v. —	Conclusion
48	
A. <i>les orientations de l'action militaire DE LA France à l'étranger</i>	48
1. <i>Les opérations militaires extérieures</i>	48
2. <i>Une approche qui mérite d'être globalisée</i>	51
B. <i>DES Actions aux coûts importants dont le Parlement doit être mieux informé</i>	52
travaux en commission	55
I. — <i>AUDITION DE m. ALAIN RICHARD, Ministre de la Défense</i>	55
II. — <i>examen de l'avis</i>	61
OBSERVATION DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE	67

annexe : carte des opérations conduites en 1999

69

Mesdames, Messieurs,

L'examen annuel du projet de loi de finances rectificative est devenu pour la Commission de la Défense nationale et des Forces armées un élément traditionnel et essentiel d'exercice de son contrôle.

En effet, outre les ajustements de gestion habituels, par ailleurs particulièrement importants en 1999 du fait de la mise en œuvre de la professionnalisation des armées, ce projet de loi comporte des dispositions de fond pour la politique de défense et de rayonnement international de la France.

D'abord, les modifications qu'il impose au budget d'équipement du ministère de la défense sont toujours significatives, soit des orientations de la politique d'équipement, soit des conditions de la gestion de celle-ci. L'évolution en cours d'année de la gestion d'un ensemble de crédits de paiement de 86 milliards de francs ne saurait laisser indifférente la commission compétente au fond pour la programmation des équipements militaires, dont la gestion annuelle des crédits d'équipement constitue la mise en œuvre.

Ensuite, les crédits demandés pour le ministère de la défense en loi de finances rectificative ont d'abord pour objet la ratification du financement des surcoûts dus aux opérations militaires extérieures conduites au cours de l'année, que leur caractère au moins partiellement imprévisible ne permet pas d'inscrire en loi de finances initiale. Appelée à ratifier le financement des opérations extérieures, l'Assemblée nationale a le droit d'en connaître l'ampleur et le bilan.

Il appartient à la Commission de la défense de faciliter l'exercice de ce contrôle. L'importance des opérations militaires extérieures cette année en montre le bien-fondé. Ce contrôle fait l'objet du présent avis.

PREMIÈRE PARTIE

LA GESTION du budget DE LA DÉFENSE EN 1999

I. — présentation générale

L'exécution de la loi de finances pour 1999 en ce qui concerne le budget de la défense, aura été marquée par cinq étapes majeures :

- Le décret d'avance du 2 septembre 1999, dont la ratification est demandée par l'article 9 du projet de loi de finances rectificative, a autorisé l'ouverture de 4,05 milliards de francs de crédits, dont 3,45 milliards de francs pour les rémunérations et 600 millions de francs pour le fonctionnement courant et l'alimentation des forces ;

- le décret de virement du 29 novembre 1999 a redéployé 907 millions de francs de crédits pour couvrir le reliquat des insuffisances de crédits de rémunérations du ministère (775 millions de francs) et une partie de ses besoins en fonctionnement (132 millions de francs), notamment au titre de la Gendarmerie ;

- le projet de loi de finances rectificative ouvre au ministère de la Défense, en son article 5, 798 millions de francs supplémentaires de crédits de fonctionnement. Ces crédits sont ouverts au profit principal de l'armée de Terre, de l'armée de l'Air et de la Gendarmerie.

- l'arrêté du 2 septembre 1999 associé au décret d'avance a annulé 4,05 milliards de francs, dont 4 milliards de francs au titre des dépenses en capital et 50 millions de francs au titre des rémunérations des volontaires.

- l'arrêté du 24 novembre 1999 associé au projet de loi de finances rectificative a annulé 5,3 milliards de francs de crédits d'équipement en crédits de paiement.

En cours d'année, le titre III aura ainsi été abondé de 4,848 milliards de francs. Plus précisément, du fait du décret de virement du 29 novembre 1999, la mobilisation des ressources disponibles aura permis de doter les chapitres adéquats du titre III du ministère de 5,755 milliards de francs supplémentaires, 4,225 milliards de francs pour les rémunérations de

personnels militaires, dont 1,943 milliard de francs au titre des opérations extérieures, et 1,53 milliard de francs pour les crédits de fonctionnement. Sur ces crédits, 560 millions de francs viennent apurer les reports de charges au titre de 1998.

En revanche, les titres V et VI sont diminués de 9,3 milliards de francs, le solde des mouvements faisant apparaître une contribution de 4,5 milliards de francs du budget de la défense à l'équilibre du collectif.

principaux mouvements de crédits budgÉTAIRES

AU budget de la défense en 1998 et 1999

(crédits de paiement en millions de francs)

	1998	1999
Crédits d'avances	3 800,000	4 050,0
Ouverture de crédits en loi de finances rectificative	700,000	—
Demande d'ouverture de crédits en loi de finances rectificative	—	798,0
<i>Total titre III</i>	<i>4 500,000</i>	<i>4 848,0</i>
<i>Total titres V et VI</i>	—	—
Annulations de crédits en cours d'exercice	- 7 356,901	- 4 050,0
Annulations de crédits associées au projet de loi de finances rectificative	—	- 5 300,0
<i>Total titre III</i>	<i>- 7,001</i>	<i>- 50,0</i>
<i>Total titres V et VI</i>	<i>- 7 356,901</i>	<i>- 9 300,0</i>
<i>Solde des mouvements pour le titre III</i>	<i>4 492,999</i>	<i>4 798,0</i>
<i>Solde des mouvements pour les titres V et VI</i>	<i>- 7 349,900</i>	<i>- 9 300,0</i>
Solde des mouvements pour l'ensemble du budget	- 2 856,901	- 4 502,0

ii. — l'abondement des crédits ordinaires

S'agissant des ouvertures de crédits, le projet de loi de finances rectificative ratifie l'ouverture de 4,05 milliards de francs en décret d'avances et ouvre 798 millions de francs de crédits de fonctionnement au titre III de la défense. En cours d'année le titre III aura ainsi été abondé de 4,85 milliards de francs, ou plus exactement de 4,8 milliards de francs si l'on tient compte des 50 millions de francs annulés en septembre sur les crédits de rémunération des volontaires.

A.

le financement des opérations extérieures

1. Des surcoûts importants

En 1999, les besoins liés aux opérations extérieures auront représenté 4,58 milliards de francs, 2,963 milliards de francs au titre III et 1,617 au titre V. Ils représentent plus du double de ceux de l'année 1998 et traduisent l'implication de la France dans les opérations de maintien de la paix de par le monde. En réalité, la différence par rapport à 1998 est intégralement due aux opérations menées au Kosovo, comme le détaille la seconde partie du présent rapport. La comparaison avec les données de l'année 1997, mentionnées ci-dessous pour mémoire, ne serait en revanche pas pertinente, un nouveau dispositif de rémunération des militaires en opérations extérieures, profondément rénové, étant entré en vigueur en 1998. Votre rapporteur avait, l'an dernier, présenté longuement cette réforme, qui a entraîné de notables économies en matière de surcoûts dus à ces opérations.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des surcoûts annuels liés aux opérations extérieures, tel qu'établis par le ministère de la Défense.

SURCOÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES DE 1997 À 1999

(crédits de paiement en millions de francs)

Titres et catégories de coût	1997	1998	1999*
Titre III			
Rémunérations et charges sociales	1 960	1 323	2 103
Alimentation	131	92	175
Fonctionnement	317	238	406
Entretien programmé du matériel	72	33	53
Carburants	133	104	112
Transports	139	89	113
<i>Sous-total du titre III</i>	<i>2 752</i>	<i>1 879</i>	<i>2 963</i>
Titre V			
Équipement	95	53	375
Fabrications	366	35	297
Munitions	105	119	826
Infrastructure	133	10	119
<i>Sous-total du titre V</i>	<i>699</i>	<i>217</i>	<i>1 617</i>
Total pour la Défense	3 451	2 097	4 580
* Estimation arrêtée au 31 août 1999 (Source : ministère de la Défense)			

S'agissant des dépenses d'équipement, l'exercice 1999 a été marqué par 9,3 milliards de francs d'annulations de crédits. Les surcoûts imputés au titre V n'ont donc donné lieu à aucun abondement, mais sont au contraire financés sous enveloppe. A vrai dire, leurs répercussions sur le budget de l'année mériterait sans doute d'être examinées de plus près, leur imputation traduisant d'abord, mis à part les munitions, un taux d'usure plus important ayant en effet des conséquences en termes de maintien en condition opérationnelle et de renouvellement, mais à des échéances diverses.

Les dépenses du titre III sont, elles, d'exécution immédiate. Elle sont de 2,963 milliards de francs, 2,103 milliards de francs au titre des surcoûts de rémunérations et 860 millions de francs au titre du fonctionnement.

On trouvera ci-dessous le détail des surcoûts, par catégorie et par armée, et, en ce qui concerne les dépenses du titre III, par catégorie et par théâtre, aux termes de prévisions également établies par le ministère de la Défense.

SURCOÛTS DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES EN 1999

PAR CATÉGORIE ET PAR ARMÉE*

(crédits de paiement en millions de francs)

Catégories de coûts	Air	Terre	Marine	Gendarmerie	Services communs	Total
Titre III						
Rémunérations et charges sociales	341	1 407	192	102	61	2 103
Alimentation	43	117	8	6	1	175
Fonctionnement	84	181	41	25	75	406
Entretien programmé du matériel	30	10	9	—	4	53
Carburants	62	50	—	—	—	112
Transports	49	57	—	7	1	114
<i>Sous-total du titre III</i>	<i>609</i>	<i>1 822</i>	<i>250</i>	<i>140</i>	<i>142</i>	<i>2 963</i>
Titre V						
Equipement	75	45	255	—	—	375
Fabrications	119	148	—	8	22	297
Munitions	812	14	—	—	—	826

Infrastructure	34	85	—	—	—	119
<i>Sous-total du titre V</i>	<i>1 040</i>	<i>292</i>	<i>255</i>	<i>8</i>	<i>22</i>	<i>1 617</i>
Total pour la Défense	1 649	2 114	505	148	164	4 580
* <i>Estimation au 31 août 1999</i>						

**SURCOÛTS EN DÉPENSES ORDINAIRES DES OPÉRATIONS
EXTÉRIEURES EN 1999 PAR THÉÂTRE***

<i>(en millions de francs)</i>						
	Ex-Yougoslavie	Kosovo	Tchad RCA	Liban	Autres	Total
Surcoûts RCS	701	999	180	45	178	2 103
Fonctionnement	211	413	155	4	77	860
— <i>Alimentation</i>	52	65	44	—	14	175
— <i>Fonctionnement</i>	150	316	103	4	58	631
— <i>E.P.M.</i>	9	32	8	—	5	54
Total	912	1 412	335	4	178	2 963
* <i>Estimation au 31 août 1999. (Source : ministère de la Défense)</i>						

2. Des dépenses couvertes par des ouvertures de crédits adéquates

Face aux dépenses ainsi exposées, le décret d'avances du 2 septembre ouvre, sur un montant total de 4,05 milliards de francs, 2,493 milliards de francs au titre des opérations extérieures, 1,943 milliard de francs pour les rémunérations et charges sociales (RCS) et 550 millions de francs environ pour le fonctionnement, alimentation comprise.

Eu égard aux crédits provisionnés en loi de finances initiale et à l'évolution des prévisions au titre des rémunérations et charges sociales, c'est la totalité des surcoûts de personnel dus aux opérations extérieures qui est ainsi couverte par des crédits supplémentaires, et non pas financée par redéploiements internes au titre III.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, les crédits ouverts sont de 731 millions de francs pour 860 millions de francs de dépenses engagées. Cependant, il faut retrancher les crédits d'entretien programmé du matériel, soit 54 millions de francs, ces crédits ne faisant généralement pas l'objet de remboursement, ainsi que la part non remboursée des coûts d'alimentation, soit 75 millions de francs. Compte tenu de 153 millions de francs de crédits supplémentaires demandés par le collectif, ces 129 millions de francs représentent l'exacte différence à la fois entre le total des surcoûts de fonctionnement et celui des crédits ouverts à ce titre, et entre l'estimation totale des surcoûts, de 2,963 milliards de francs, et le total des crédits supplémentaires ouverts, soit 2,834 milliards de francs. Au titre III, les crédits ouverts en gestion 1999 auront donc permis de couvrir la totalité des surcoûts de rémunérations et de fonctionnement éligibles à remboursement.

Il faut aussi rappeler que ces surcoûts conservent jusqu'à l'établissement des comptes d'exécution un caractère de prévision.

**LE FINANCEMENT DES SURCOÛTS DU TITRE III
LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES EN 1999**

(en millions de francs)

Catégories de coûts	Estimation du surcoût total 1999 des opérations extérieures*	Provision ISSE inscrite en LFI	Ouvertures en décret d'avance	Autres crédits ouverts	Demande d'ouverture en PLFR	Total des crédits ouverts
Rémunérations						
Armée de l'air	341	55	286	—	—	341
Armée de terre	1 407	98	1 309	—	—	1 407
Marine	192	—	192	—	—	192
Gendarmerie	102	1	101	—	—	101
Services communs	61	6	55	—	—	61
Sous-total	2 103	160	1 943	—	—	2 103
Alimentation						
Armée de l'air	43	—	30	—	—	30
Armée de terre	117	—	60	—	—	60
Marine	8	—	—	—	—	—
Gendarmerie	6	—	10	—	—	10
Services communs	1	—	—	—	—	—
Sous-total	175	—	100	—	—	100
Entretien programmé des matériels	54	—	—	—	—	—
Fonctionnement						
Armée de l'air	195	—	150	—	45	195
Armée de terre	288	—	180	—	108	288
Marine	50	—	50	—	—	50
Gendarmerie	32	—	32	—	—	32
Services communs	66	—	—	46(1)	—	46
OTAN	—	—	—	20(2)	—	20
Sous-total	631	—	412	66	153	631

Total	2 963	160	2 455	66	153	2 834
<p>* <i>Estimation du surcoût annuel arrêté au 31 août 1999.</i> <i>LFI : loi de finances initiale ; PLFR : projet de loi de finances rectificative ; ISSE : indemnité de sujétion pour service à l'étranger.</i> <i>(1) Redéploiement de crédits disponibles.</i> <i>(2) Au titre du décret de virement.</i> <i>(Source : ministère de la Défense)</i></p>						

b. les autres ouvertures de crédits

1. L'abondement des crédits de rémunérations

La gestion 1999 du ministère fait apparaître également des insuffisances de crédits de personnel moins conjoncturelles que celles dues aux opérations extérieures, car liées à la montée en puissance de la professionnalisation.

Elles sont provoquées par l'augmentation des indemnités pour charges militaires, ainsi que de celles liées à la mobilité, elles même conséquences des restructurations, mais aussi par l'accroissement des montants servis au titre des indemnités de départ des sous-officiers et militaires du rang entre huit et onze ans de service, et enfin par le recours, de la part de l'Armée de terre, à des volontaires service long pour compenser les postes vacants d'appelés.

Pour faire face à ces dépenses, 947 millions de francs y ont été consacrés par le décret d'avances.

En outre le décret de virement du 29 novembre 1999 redéploie 907 millions de francs de crédits non consommés dont 775 millions de francs de crédits de personnels. Pour la quasi-totalité, il s'agit de virements de crédits de rémunérations non consommés de personnels civils pour couvrir le reliquat d'insuffisance des crédits de rémunérations, et plus exactement d'indemnités, des personnels militaires.

DÉCRET DE VIREMENT DU 29 NOVEMBRE 1999

(RÉMUNÉRATIONS)

<i>(en millions de francs)</i>		
	Annulations de crédits	Ouvertures de crédits
31-11 : Personnels civils non ouvriers	- 445	—
31-12 : Personnels civils non ouvriers	—	53

31-21 : Personnels militaires : serv. comm.	- 30	—
31-22 : Personnels militaires : serv. comm.	—	26
31-32 : Personnels militaires des armées	—	668
31-41 : Personnels appelés	—	28
31-51 : Personnels ouvriers de la Défense	- 290	—
31-96 : Autres rémunérations	- 10	—
Total rémunérations et charges sociales	- 775	775
Fonctionnement (pour mémoire)	- 132	132
Total	- 907	907

Au bout du compte, hors opérations extérieures, 1,722 milliard de francs sont venus abonder en cours d'exercice les crédits de rémunérations des personnels militaires pour 1999 votés en loi de finances initiale.

2. L'abondement des crédits de fonctionnement

L'abondement des crédits de fonctionnement est la troisième caractéristique du présent projet de loi de finances rectificative. Les 798 millions de francs de crédits ouverts à l'article 5 se ventilent en 375 millions de francs de remboursements à la SNCF, et 423 millions de francs de crédits pour le fonctionnement des armées, répartis entre 123 millions de francs pour l'Armée de l'air, 130 pour l'Armée de terre, et 170 millions de francs pour la Gendarmerie.

OUVERTURES DE CRÉDITS PROPOSÉES PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE (TITRE III)

(en millions de francs)

Chapitres	Ouvertures de crédits proposées
34-03 Armée de l'air-Fonctionnement	123
34-04 Armée de terre-Fonctionnement	130
34-06 Gendarmerie-Fonctionnement	170
37-94 SNCF	375
Total	798

Par ailleurs, le décret de virement du 29 novembre 1999 redéploie 132 millions de francs de crédits de fonctionnement non consommés pour diminuer une partie des reports de charges sur d'autres chapitres. La Gendarmerie reçoit 102 de ces 132 millions, à la fois pour ses crédits de fonctionnement proprement dits, et pour couvrir les surplus de charges au titre des indemnités journalières d'absence temporaire (IJAT) de la

Gendarmerie mobile. En fonctionnement, la Gendarmerie aura ainsi reçu 272 millions de francs de crédits supplémentaires pendant l'exercice.

**DÉCRET DE VIREMENT DU 29 NOVEMBRE 1999
(CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT)**

<i>(en millions de francs)</i>		
	Annulations de crédits	Ouverture de crédits
34-01 : Administration centrale	—	10
34-02 : Service de santé des armées – fonct.	- 72	—
34-06 : Gendarmerie – fonctionnement	—	77,5
34-07 : Gendarmerie – maintien de l'ordre	—	24,5
34-08 : DGA – fonctionnement	- 60	—
36-01 : (OTAN)	—	20
Fonctionnement	- 132	132
RCS (pour mémoire)	- 775	775
Total	- 907	907

Ainsi, c'est 930 millions de francs qui viennent couvrir les insuffisances constatées au titre de la gestion 1999, auxquels s'ajoutent 560 millions de francs du décret d'avances pour apurer les reports de charges de la gestion de l'année 1998, dont il semble bien qu'ils concernent des dépenses de personnels, en matière d'opérations extérieures notamment.

Le collectif budgétaire permet donc à la fois de couvrir les surcoûts causés par les opérations extérieures, d'assurer la bonne fin de la gestion 1999 et de purger les reports de charges de la gestion 1998. Dès lors, il faut saluer le remarquable assainissement de la gestion du titre III du ministère de la Défense. En effet, les reports de charges, qui étaient de 3,3 milliards de francs à la fin 1997, et encore de 1,8 milliards de francs à la fin de 1998 seraient réduits à des montants limités, de l'ordre de 300 à 400 millions de francs au total, dont la moitié au titre de créances de la SNCF.

Pour la première fois depuis le début de la décennie qui s'achève, l'exécution de l'année garantit un début de gestion de l'année suivante d'une grande netteté. La gestion 2000 marquera ainsi une grande première, attendue depuis longtemps.

iii. — les annulations de crédits

a. Des montants élevés

L'excellence du titre III en gestion a cependant un revers, le montant considérable des annulations de dotations d'équipement en crédits de paiement.

En effet, s'il n'est pas annulé d'autorisations de programme, la loi de finances rectificative prévoit 5,3 milliards de francs d'annulation de crédits de paiement destinés à l'équipement, en sus des 4 milliards ayant fait l'objet de l'arrêté d'annulation du 2 septembre 1999. Les annulations portant sur les dépenses en capital pour 1999 sont donc de 9,35 milliards de francs, soit 10,87 % des crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale, qui étaient de 86 milliards de francs, ou encore 10,07 % de l'ensemble des crédits de paiement disponibles, soit 92,8 milliards de francs si l'on veut ajouter aux 86 milliards de francs de la dotation initiale les reports de crédits (5,5 milliards de francs) et les fonds de concours (1,3 milliard de francs).

Certains chapitres sont touchés de façon considérable. Au chapitre 53-71 (équipement des armées) sont annulés 3,32 milliards de francs et 15,21 % des crédits votés en loi de finances initiale ; le chapitre 51-61 (espace) perd 1,18 milliard de francs, soit 16,35 % des crédits votés ; le chapitre 54-41 (infrastructures) perd 1,09 milliard de francs soit 15,21 % de ces mêmes crédits ; enfin le chapitre 55-21 (entretien programmé **du matériel**) perd **1,33 milliard de francs, soit 12,17 % de ses crédits initiaux**.

x.

ANNULATIONS DE CRÉDITS DE PAIEMENT (1) SUR LES TITRES III, V ET VI EN 1999	Chapitre	Annulations du 2 septembre 1999	Annulations associées au projet de loi de finances rectificative	Total	En % des crédits votés
	Titre III (2)		50,00	—	5 0,00
0,06 %		Titres V et VI			
			Espace	51-61289,00	888,03
1 177,03	16,35 %		Forces nucléaires	51-71	488,00
420,00	908,00	5,65 %		Etudes52-81	153,00
202,77	355,77	11,02 %		Equipements communs 53-71	535,00
411,90	946,90	8,88 %		Equipements des armées 53-81	1 389,00
1 925,80	3 314,80	15,21 %		Infrastructures54-41	493,00

594,90	1 087,90	14,24 %		So utien des forces	55-11
—	—	—	—	En <i>retien programmé du matériel</i>	55-21
599,00	726,40	1 325,40	12,17 %	To tal Titre V	
3 946,00	5 169,80	9 115,80	10,92 %	Eq uipement culturel et social	66-50
54,00	130,20	184,20	9,96 %	Su <i>bventions aux organismes sous tutelle</i>	67-10
—	130,20	—	—		Total titre VI
	54,00	5 300,00	184,20	7,31 %	
Total titres V et VI 4 000,005 300,00					

9 300,0010,81 %

	<i>Total général</i>		4 050,00	5 300,009 350,0010,83 %
	(1) <i>Il n'y a pas eu d'annulation d'autorisations de programmes en 1999</i> (2) Chapitres 31-61 et 31-62 (volontaires) (Source : ministère de la Défense)		Par services et armées, la répartition est plus équilibrée. ANNULATIONS DE CRÉDITS DE PAIEMENT (1) SUR LES TITRES III, V ET VI EN 1999 RÉPARTITION PAR ARMÉES (en millions de francs)	Annulations du 2 septembre 1999

Annulations associées au projet de loi de finances rectificative	Total	En % des crédits votés		Titre III
50,0	50,0	0,06 %		Titres V et VI
Air	1 042,01 387,9	2 429,9	12,01 %	
Terre	1 053,01 240,7	2 293,7	12,41 %	
Marine	925,01 401,1	2 326,1	11,06 %	
Gendarmerie	108,0134,1	242,1	11,18 %	
DGA	270,0356,3	626,3	5,39 %	
Autres services	602,0779,9			
1 381,911,09 %				

Total titres V et VI 4 000,05 300,09 300,010,81 % Total général 4 050,0

5 300,09 350,0			
5,64 %		(1) Il n'y a pas eu d'annulation d'autorisations de programmes en 1999 (Source : ministère de la Défense)	
La gestion d'un budget d'équipement est moins contrainte que celle d'un budget de fonctionnement. Un tel budget est en effet constitué, en quelque sorte, de bons de commande (les autorisations de programme) et de bons d'achat (les crédits de paiement). De légères variations sont donc logiques sans porter gravement à conséquence. Cependant, le volume des annulations atteint 10 % du total. On pourrait donc penser que les réductions ainsi opérées ont des conséquences sur la réalisation des programmes. b. Quelles conséquences pour l'équipement des armées ? Il est tout à fait remarquable que le Ministre de la Défense ait pu faire valoir devant la Commission que ces annulations n'avaient			Total des dépenses enregistrées

24 novembre 1999, ils étaient de 11 milliards de francs environ.

L'examen du taux de consommation des crédits de paiement relatifs aux dépenses en capital au 31 octobre 1999 conforte cette analyse. Aux cinq sixièmes de l'exécution de l'exercice, le volume de crédits consommés est de 48 milliards de francs seulement, soit 59,2 % des crédits ouverts, 55,9 % des crédits votés en loi de finance initiale et 51,8 % des crédits disponibles, reports et fonds de concours compris. Les annulations présentées par le projet de loi de finances rectificative ne représentent ainsi que 16 % des 40,8 % des crédits de l'année non encore ordonnancés deux mois avant la fin de l'exercice.

Les chapitres les plus touchés par les annulations sont aussi ceux sur lesquels il a été le moins consommé. Ainsi, au 31 octobre 1999, il n'avait été consommé que 54,8 % des crédits de paiement ouverts au chapitre 51-61, 52,2 % de ceux du chapitre 54-41, 48,6 % de ceux du chapitre 55-11, relatif au soutien des forces et pourtant non touché par les annulations, et, même si la proportion est plus importante, 62,9 % de ceux du chapitre 53-81 et 62 % de ceux du chapitre 51-21.

**TAUX DE CONSOMMATION
DES CRÉDITS
AU 31 OCTOBRE 1999**
(crédits de paiement en
millions de francs)

Crédits ouverts*	Taux de consommation des crédits*	Dépenses ordinaires	89 109,777
111 303,429	80,0 %	Dépenses en capital	
		Chapitre 51-61 – Espace	3 968,787
7 242,684	54,8 %	Chapitre 51-71 – Forces nucléaires	6 160,811
9 739,689	63,2 %	Chapitre 52-81 – Etudes	1 700,877
3 126,453	54,4 %	Chapitre 53-71 – Equipements communs	6 778,103
10 606,231	63,9 %	Chapitre 53-81 – Equipements des armées	13 580,661
21 591,192	62,9 %	Chapitre 54-41 – Infrastructures	4 455,402
8 531,351	52,2 %	Chapitre 55-11 – Soutien des forces	3 372,352
6 938,086	48,6 %	Chapitre 55-21 – EPM	7 100,482
11 451,161	62,0 %		
Total titre V47 117,475			
79 226,84759,4 %			

Total titre VI967,539				
1 948,914	49,6 %		Total dépenses en capital	48 085,01481 175,761
59,2 %		* Compte tenu des arrêtés de transfert et d'annulation intervenus au 31 octobre 1999. (Source : ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie)		En termes de moyens disponibles, la situation est plus nette encore. En effet, mis à part le chapitre 51-71, relatif aux forces nucléaires, dont la situation est spécifique,

	Chapitres	Loi de finances initiale pour 1999	Repos	Fonds de concours (*)
Moyens disponibles		Titre V		
		51-61 – Espace	7 200,900 499,526	65,324
7 765,750		51-71 – Forces nucléaires	16 080,300 169,170	0,330
16 249,800		52-81 – Etudes	3 229,600 47,408	2,446
3 279,454		53-71 – Equipements communs	10 658,300 706,241	90,083
11 454,624		53-81 – Equipements armées	21 787,300 098,563	274,505
23 160,368		54-41 – Infrastructures	7 641,300 135,884	385,957
9 163,141		55-11 – Soutien des forces	5 992,100 317,114	34,800
6 344,014		55-21 – E.P.M.	10 890,600 114,220	195,739
12 200,559		Total titre V	83 480,400 088,126	1 049,184
89 617,710		Titre VI		
		66 – 50 – Equipement social	1 849,400 377,755	—
2 227,155		67 – 10 – Equipement administratif	670,200 560	
— 675,760	Total titre VI			

	Total	86	5	1	92		*	(Source : ministère de la Défense)	En réalité, alors que l'exercice n'a fait l'objet d'aucune régulation bud	JAN
	<i>Tota l géné ral</i>	<i>86 000, 000</i>	<i>5 471, 441</i>	<i>1 049, 184</i>	<i>92 520, 625</i>		<i>Fon ds de con cou rs arrê tés à la date du 31/ 10/ 99.</i>			

pré
visi
ons
de
non
-co
nso
mm
atio
n
des
serv
ices
, il
app
araî
t
que
le
ryth
me
de
con
som
mat
ion
a
été
le
mê
me
que
celu
i de
199
8,
ann
ée
de «
l'en
coc
he
», et
ce
en

dépi
t de
créd
its
disp
oni
bles
plus
imp
orta
nts,
les
écar
ts
de
l'an
née
199
9
par
rap
port
à
199
8
n'a
ppa
rais
sant
rétr
osp
ecti
vem
ent
que
com
me
des
vari
atio
ns,
à la
hau
sse
ou à

la
bais
se,
sans
dou
te
en
fon
ctio
n du
vol
ume
des
cont
rats
pay
és,
par
rap
port
à
une
pent
e
con
stan
te.
Au
31
octo
bre
199
9 en
effe
t,
47,5
9
mill
iard
s de
fran
cs
avai
ent
été

ord
onn
anc
és,
à
com
pare
r
ave
c
48,7
8
mill
iard
s de
fran
cs
en
199
8.
Dès
lors,
il
n'es
t
pas
surp
rena
nt
que
les
pré
visi
ons
de
con
som
mat
ion
tota
le
soie
nt
les

mê
mes
qu'
en
199
8,
soit
70
mill
iard
s de
fran
cs
envi
ron,
fais
ant
app
araî
tre
plus
de
10
mill
iard
s de
fran
cs
de
créd
its
de
paie
men
t
non
utili
sés
(co
mpt
e
tenu
des
rep
orts

de
créd
its
acc
ord
és)
en
fin
d'a
nné
e, et
pré
para
nt
des
rep
orts
de
créd
its
du
mê
me
ordr
e
que
de
199
6 à
199
7 (5
273,
493
mill
ions
de
fran
cs),
199
7 à
1
998
(6
770,
803

millions de francs) ou 1998 à 1999 (5471,441 millions de francs).

COMPTABILISATION DES DÉPENSES EN CAPITAL EFFECTUÉES EN 1998 ET 1999
*

(en milliards de francs courants)
Ann

FEV	MA R	AVR	MAI	JUI N	JUIL	AO UT	SEP T	OCT	NO V	DÉC		199 8
0,00	1,18	3,00	6,05	16,8 9	28,4 5	32,9 0	37,7 2	41,8 4	48,7 8 56,0 0			

ée

68,9419990,000,467,3510,4913,5718,8625,6435,8142,4347,5958,80**70,00*** Ordonnances de paiement direct, ordonnances de virement de compte et mandats des ordonnateurs secondaires

** Prévisions

(Source : Agence Comptable Centrale du Trésor)



	Besoins ajustés en 1999 pour la même période	Ecart		
<p align="center">c. UNE SITUATION QUI DOIT être maîtrisée</p> <p>Si cet état de fait enlève tout caractère de choix politique à ces annulations, le fait que des annulations d'une telle ampleur puissent avoir lieu en application de l'article 13 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, aux termes duquel « tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du ministre des finances après accord du</p>				

invoqué est la répercussion des annulations d'autorisations de programmes des derniers exercices. En effet, les paiements de l'année résultant de marchés passés les années précédentes, les contrats qui n'ont pas été signés du fait de la disparition des autorisations de programmes nécessaires à leur conclusion laissent ensuite sans emploi les crédits de paiements prévus en programmation pour payer les factures qui auraient dû leur correspondre. Or des autorisations de programmes ont été annulées pour 21,8 milliards de francs en 1995, 8,5 milliards de francs en 1996, 10 milliards de francs en 1997 et encore 12,5 milliards de francs en 1998. Du fait des

échéanciers
particulièrement
longs du
ministère de la
Défense, ainsi
que de la
complexité
technique et de la
diversité des
matériels acquis,
c'est après 2, 3 ou
4 ans que ces
annulations se
répercutent sur
les paiements.

A ce propos, il
faut constater que
le ministère de la
Défense a réussi à
faire valoir ses
analyses au sein
du

Gouvernement,
puisque'il n'est
pas proposé
d'annulations
d'autorisations de
programmes en
1999. On ne peut
que s'en réjouir.
La réforme des
procédures de
gestion des
crédits
d'équipement du
ministère de la
Défense a sans
doute pesé
également encore
sur la bonne
exécution des
dépenses
d'équipement,
qu'il s'agisse de

la mise en place de la comptabilité spéciale des investissements (CSI) pourtant déjà en vigueur depuis longtemps dans les administrations civiles, qui a notamment conduit les services de programmes de la DGA, qui sont les services notificateurs des contrats aux industriels, à revoir leur système informatique, de l'institution du contrôle financier déconcentré, qui a obligé, pour assurer les connexions locales entre les réseaux informatiques de la défense et ceux du ministère des finances, à développer la NDL (Nouvelle Dépense Locale), et la création des opérations budgétaires d'investissement (OBI), destinées à rétablir le lien entre autorisations de

programmes et crédits de paiement. Il en est sans doute de même des changements de nomenclature effectués en 1999.

Les services du ministère estiment que ces modifications, chaque fois conjoncturelles mais chaque année renouvelées, pourraient expliquer une certaine part de la sous-consommation des crédits, de l'ordre du cinquième.

Enfin, la revue des programmes menée en 1998 dans l'optique de procurer au pays l'outil suffisant au prix nécessaire, sans surplus ou spécifications inutiles, ainsi que la politique de réduction du coût des programmes menée par la DGA, dont fait partie le développement des commandes

globales, doivent forcément se traduire par des besoins de financement plus réduits pour un même équipement des armées. On trouvera ci-dessous, communiqués par le ministère de la Défense, quelques exemples significatifs de prévisions de coût final de certains programmes.

(en millions de francs, au coût des facteurs 1999)
Programme Besoins exprimés en loi de programmation militaire 1997-2002

		en valeur	en %	
Système antichar c ou				

rte portée Eryx1 1271 004- 123- 10,9 %Dépanneur Leclerc1
 049802- 247- 23,5 %Système de transmissions TransFOST 2948837-
 111- 11,7 %Système de transmissions Syderec (hors MCO)1 7201 382- 338

	<p>2. La nécessaire poursuite d'une modernisation indispensable</p> <p><i>Outre les causes identifiées ci-dessus, il faut tenir également compte d'éléments de gestion internes au ministère de la Défense. Le Ministre de la Défense, lors de son audition par la Commission, a exposé que : « les programmes majeurs sont moins affectés</i></p>
--	--

crédits est dans ce cas plus faible ». Ces propos sont confirmés par la situation respective des chapitres 53-71, relatif aux équipements communs, 54-41 (infrastructures) et 55-11 (soutien des forces) évoqués ci-dessus.

Par ailleurs, leur fait écho l'analyse que consacre aux dépenses en capital du ministère de la Défense la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 1998. La Cour relève en effet « les difficultés » que rencontrent certains gouverneurs de crédits « à consommer leurs crédits » et les explique non seulement par les contraintes imposées par la régulation budgétaire, pour les années sous revue, mais aussi « par la complexité de la gestion du ministère et les faiblesses de son système d'information ». « Le ministère, note la

Cour, est en particulier confronté chaque année à des "remontées de crédits", c'est-à-dire à des crédits délégués et non mandatés, qui n'ont pas été exécutés par les ordonnateurs secondaires ». Ces « remontées » de crédits non dépensés se montent pour 1997 et 1998 à 2 milliards de francs par an environ.

On en arrive ainsi à envisager l'idée que, du fait de l'insuffisance des instruments de gestion du ministère, par exemple de ses difficultés à prévoir précisément ses besoins ou à traduire finement en termes de crédits de paiement les conséquences des suppressions d'autorisations de programmes, le titre V est peut-être en quelque sorte « surcalibré » par rapport aux équipements qu'il doit financer compte tenu des économies décidées en cours de programmation. Cependant, comme

on ne peut en faire
autrement la
démonstration, il
n'est pas possible
d'écarter de façon
argumentée l'idée
inverse, selon
laquelle la
complexité et la
confusion de ses
procédures
empêchent le
ministère de la
Défense de mener à
bien les programmes
pour lesquels il est
correctement doté.

La poursuite
de la modernisation
de la gestion du
ministère,
l'amélioration des
conditions de bonne
information de ses
gestionnaires et de
ses responsables,
l'affinement du suivi
des dossiers
d'équipement et le
développement de la
maîtrise des
procédures sont donc
les éléments sur
lesquels votre
rapporteur est
paradoxalement
amené à mettre
l'accent à titre de
commentaire
principal sur les 9,3
milliards de francs
d'annulation de
crédits de paiement
du ministère de la
Défense au titre des

dépenses en capital.

DEUXIÈME
PARTIE

QUELLES
OPÉRATIONS
MILITAIRES EN
1999 POUR LA
POLITIQUE
ÉTRANGÈRE DE
LA FRANCE ?

i. —

PRÉSENTATION
GÉNÉRALE

Les crédits ouverts en
loi de finances
rectificative
correspondant pour
l'essentiel au
financement des
opérations

extérieures, l'avis que
donne la Commission
de la défense suppose
donc qu'elle contrôle
la bonne utilisation
de ces fonds. En
réalité, un avis
favorable vaut
approbation de leur
utilisation, et donc du
bien fondé des
opérations menées.

Cela suppose un
examen approfondi
de la raison d'être et
de l'évolution des
opérations
extérieures.

Il doit y avoir une
logique de
déclinaison entre la
politique étrangère
française, qui

reconnaît au plus haut point le cadre juridique international de l'ONU, et les opérations extérieures menées par la France.

La Charte des Nations Unies prévoit que, pour faire valoir la loi internationale, l'ONU puisse employer la force.

L'envoi de forces d'interposition voire de forces de coercition est prévu par les chapitres VI et VII de la Charte.

Sous chapitre VI, la sécurité des forces, qui sont donc des forces d'interposition et d'observation, est de la responsabilité des pays hôtes. Sous chapitre VII en revanche, les forces dépêchées sont habilitées à assurer par elles-mêmes les conditions de sécurité nécessaires à la bonne fin de leur mission. Par ailleurs, l'article 51 de la Charte continue d'autoriser l'aide militaire bilatérale, d'un pays à un autre, pour répondre à une agression ou menace d'agression. Enfin, un pays a toujours le

droit d'assurer la
sécurité de ses
ressortissants.

Il existe ainsi
plusieurs types
d'opérations
militaires
internationales : les
missions
d'observation, les
missions de police
civile, qui relèvent de
la notion de maintien
de la paix, les
missions de
rétablissement ou
d'imposition de la
paix, qui supposent
l'usage de forces
armées dans un
contexte conflictuel
ou hostile, les
missions bilatérales,
d'appui à un
partenaire et les
missions unilatérales
de protection ou
d'évacuation.

Les
modalités de conduite
des opérations
militaires extérieures
ne recourent
cependant pas
strictement la
séparation entre
opérations
internationales et
opérations bilatérales.
En effet, la façon
dont l'ONU a conduit
les opérations lourdes
qu'elle avait
décidées, comme la

FORPRONU, en Bosnie-Herzégovine, de 1992 à 1995, l'ONUSOM, en Somalie, ou plus encore, la MINUAR au Rwanda, a fait l'objet de critiques extrêmement vives. Aujourd'hui, les actions directement conduites par le département des opérations de la paix de l'ONU ne sont plus guère que des missions d'observation ou de police civile. Les opérations les plus lourdes ou les plus conflictuelles sont en revanche confiées à des coalitions régionales, qui déterminent les cadres et les modalités de leur conduite.

CARSPECIAUX 159 \f "Wingdings" \s 12 L'ONU conduit actuellement quinze opérations de maintien de la paix. Ces opérations sont celles qui ont été expressément ordonnées par une résolution du Conseil de Sécurité et qui sont placées aussi sous l'autorité du Secrétaire général de l'ONU, via le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP). Elles font l'objet d'un réexamen tous les six mois.

La France participe à huit d'entre elles, quatre opérations de surveillance d'un accord ou d'un cessez-le-feu, l'ONUST (frontières israéliennes), la MINURSO (Sahara occidental), la MONUG (Géorgie) et la MONUIK (Koweït), deux opérations de formation de la police (MINUBH-GIP en Bosnie-Herzégovine et MIPONUH en Haïti), et deux opérations plus lourdes ou plus ambitieuses, la FINUL au Liban et la MINURCA en Centrafrique. Les cinq opérations auxquelles elle ne participe pas sont la force de maintien de la paix à Chypre (UNFICYP) et les missions d'observation de la frontière indo-pakistanaise (UNMOGIP), du plateau du Golan (UNDOF), de la péninsule de Prevlaka en Croatie (MONUP), au Tadjikistan (MONUT). Deux nouvelles missions d'observation, la MONUSIL en Sierra Leone et la MONUC au Congo semblent par ailleurs devoir bénéficier d'une présence française. Celle-ci ne dépassant pas, pour chacune des deux missions, trois observateurs, et ayant été décidée de façon tout à fait récente, il n'en sera pas autrement fait état dans le présent avis.

<p>CARSPECIAUX 159 \f "Wingdings" \s 12 En 1999, la France aura participé à douze opérations sous commandement international. Cinq étaient déjà en cours l'an dernier. Il s'agit de deux opérations d'observation, l'une en Bosnie-Herzégovine sous l'égide de l'OSCE, l'opération ECMM, l'autre en Egypte et en Israël, l'opération FMO, d'une mission d'assistance en matière de police, l'EMCP, sous l'égide de l'UEO, en Albanie, et de deux opérations de rétablissement ou d'imposition de la paix, l'opération Southern Watch en Irak et la SFOR en</p>	<p>Surcoûts *</p>	<p>dont</p>	<p>((dont</p>		
--	-------------------	-------------	----------------	--	--

Joint Guardian
(KFOR).

La France participe également à la force multinationale sous commandement unifié australien chargée par la résolution n° 1264 du Conseil de sécurité du rétablissement de la paix au Timor oriental.

CARSPECLAUX 159

\f "Wingdings" \s 12

Enfin, la France a mené en 1999 douze opérations extérieures avec ses seules forces, deux opérations de médiation et de surveillance d'un cessez-le-feu, dans le cadre d'un *mandat international* donné par les parties (opérations Condor et Hélianthe) deux opérations d'évacuation ou de préparation d'évacuation de ressortissants, trois *opérations de protection* d'ambassades, une mission de présence souveraine (opération Corymbe, au large *des côtes africaines*), *une* opération de *soutien d'une* force d'*interposition* africaine dans le cadre de la nouvelle politique

africaine de la France (RECAMP Bissao) et enfin trois opérations dans le cadre d'accords de coopération ou de défense, Epervier, au Tchad, Aramis au Cameroun et Khor-Angar à Djibouti.

L'extrême hétérogénéité de ces opérations militaires quant à leur fondement et à l'organisation de leur conduite, le fait aussi que des opérations de même nature puissent relever de fondements juridiques différents (les divers types de missions sont réparties dans l'ensemble des catégories juridiques), la complémentarité que certaines ont entre elles (la MINUBH-GIP, mission de formation de la police, n'est pas dissociable de la SFOR) amène à les présenter non par objectif ou par statut juridique mais par théâtre. C'est cette solution qui est apparue la meilleure pour analyser leur opportunité, et donc

la pertinence de leur financement, puisqu'aussi bien celui-ci est un objet majeur du présent projet de loi de finances rectificative pour ce qui relève du budget de la défense.

ii. —les opérations dans les balkans

Les opérations militaires dans les Balkans auront concentré en 1999 80 % des forces françaises en opérations extérieures et représenté 85 % des surcoûts.

Onze opérations auront été menées. On en trouvera le détail ci-après.

Aujourd'hui cinq d'entre elles sont toujours en cours, dans trois pays, la Bosnie-Herzégovine, la Yougoslavie (Kosovo) et l'Albanie.

LES OPÉRATIONS
DANS LES
BALKANS

Effectifs

Total	Français		titre III) *	titre V) *	
Kosovo		KVM	1 339	45	2,72,7
-		NKAVM	150	15	0,90,9
-					
Joint Guarantor	4 800	1448(1)	251	174	77
Joint Guardian (Allied Force)	32 281	6 752	1 480	470	1 010

Allied Harbour (AFOR)	8 100	770	94	84	10
Joint Guardian (KFOR)	45 000	6 729	1 064	700	364
Sous-total 54 589					
7 582(2)	2 892,6	1 431,6	1 461		Bosnie-Herzégovine
	Joint Forge (SFOR)	31 370	3 455	97,3	9 876,5
120,8		ECMM	00	3	
3010,810,8-					

MINUBH (GIP) 1 802 108 25,125,1 - Sous-total 33 472 3 593 1 033,291 2,412 0,8 Albanie EMCP 157 231 5,69,66 Total 88 218 11 1983 941,42 353,61 587,8 Surcoûts estimés pour l'année, au 31 août 1999, en millions de francs*

(1) Non compris le groupe aéronaval stationné en mer Adriatique

(2) Joint Guarantor, Joint Guardian I (Allied Force) et Joint Guardian II (KFOR) correspondant à la poursuite d'une même action (Trident), ont été retenus pour les totaux le seul effectif maximum de l'opération (Allied Force pour le total des forces et Trident pour le total des forces françaises engagées), cet effectif paraissant mieux rendre compte de la nature de l'engagement sur l'année.

(Source : ministère de la Défense) a. le conflit du Kosovo

Les actions militaires extérieures en 1999 ont été marquées d'abord par l'affaire du Kosovo. Ce conflit a en effet donné lieu à pas moins de six opérations extérieures en 1999. Une seule est toujours en cours.

1. Les missions de vérification

Dans un premier temps, l'extension et la radicalisation des tensions intérieures au Kosovo, aboutissant à de nombreuses exactions et faisant plusieurs centaines de milliers de réfugiés, intérieurs et à l'étranger, ont entraîné la résolution n° 1199 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 22 septembre 1998 qui exprimait, entre autres, la grave préoccupation des membres devant l'usage excessif de la force de la part de l'armée yougoslave et des forces de sécurité serbes, et appelait les deux parties au conflit à accepter un cessez-le-feu.

Dans ce cadre, il fut convenu que l'Organisation pour la

sécurité et la coopération en Europe (OSCE) mettrait en place une Mission de vérification au Kosovo, qui prit donc le nom de MVK ou KVM (Kosovo Verification Mission), laquelle serait chargée de s'assurer du respect des obligations sur le terrain, tandis que l'OTAN assumerait une mission de surveillance aérienne, qu'elle constitua sous le nom de NKAVM (NATO Kosovo Air Verification Mission). Ces deux missions furent approuvées par la résolution n° 1203 du Conseil de sécurité du 24 octobre 1998.

Suite à cette résolution, pour appuyer l'OSCE, l'OTAN constitua en outre en Macédoine une force spéciale chargée d'aider à l'évacuation d'urgence (à « l'extraction ») des membres de la mission de vérification si une reprise du conflit devait les mettre en danger. Cette force prit le nom de Joint Guarantor.

La France a bien sûr participé à ces trois opérations.

La KVM fut déployée au Kosovo du 24 octobre au 20 mars 1999. Son effectif atteignit alors jusqu'à 1339 personnes, dont 651 personnels locaux. Après que les vérificateurs eurent dû quitter la Macédoine, elle fut réduite à 250 personnes et chargée d'une mission de surveillance aux frontières de l'Albanie et du Kosovo. L'OSCE a mis fin à l'existence de la KVM le 8 juin 1999.

La France a fourni 45 vérificateurs à la KVM. Les surcoûts de la KVM sont estimés à 2,7 millions de francs.

La mission de vérification aérienne NKAVM, dite aussi Eagle Eye, chargée de rendre compte de l'application des accords par les parties, et utilisant des appareils non armés, a débuté le 30 octobre 1998 et s'est achevée le 23 mars 1999. Elle a compté un état-major de 150 militaires, installé à Kumanovo, en Macédoine. La France y a détaché 15 militaires, et a mis à sa disposition le C 160 Gabriel d'écoute

français, non compris le groupe aéronaval stationné en Adriatique (2 928 marins), s'est élevé à 1 448 militaires, soit le tiers de la force environ. Grande première pour une opération de l'OTAN, c'est la France qui en a assuré le commandement. Le surcoût constaté pour la période du 1er janvier au 24 mars 1999 est de 251 millions de francs dont 174 au titre III et 77 au titre V.

2. Les opérations liées à la campagne aérienne

La reprise des exactions, notamment de la police et des forces serbes, la montée de la tension, et finalement la rupture le 18 mars des négociations menées à Rambouillet pour trouver une issue à la crise, immédiatement suivie d'une offensive serbe dans la région du Kosovo en violation de l'accord d'octobre, offensive entraînant elle-même l'exode de

dizaines de milliers
de personnes, eurent
pour *conséquence* le
retrait le 20 mars de
la KVM et la
décision le 23 mars
par l'OTAN de
déclencher des
frappes aériennes
contre la République
fédérale de
Yougoslavie. C'est
l'opération Joint
Guardian (Allied
Force), dont la partie
française est
dénommée Trident.

Les
conditions juridiques
et pratiques de
l'opération méritent
qu'on s'y arrête
quelque peu. On a pu
parler d'un précédent
d'autosaisine de
l'OTAN. Tel n'est
pas l'avis de votre
rapporteur. En effet,
s'il existe bien un
cheminement
spécifique à l'OTAN
de la décision de
recourir à la force,
avec l'émission, le
12 octobre 1998, de
l'« ACTORD » sur
les opérations
aériennes, puis la
délégation par le
Conseil atlantique du
recours à la force au
Secrétaire général le
30 janvier 1999, et
enfin la décision de
celui-ci d'engager

les frappes le 23 mars, il reste que le nombre d'actes internationaux dans la perspective, voire sous l'autorité desquels on peut placer cette décision est impressionnant : résolutions du Conseil de sécurité sous chapitre VII, notamment les résolutions n° 1199 du 23 septembre 1998 et n° 1203 du 24 octobre 1998, déclaration du président du Conseil de sécurité, rapports du Secrétaire général des Nations Unies au Conseil de sécurité, notamment celui en date du 30 janvier 1999. On peut donc réellement considérer que par leur nombre, par la similitude et la gravité de leurs préoccupations et de leurs orientations, voire par leur libellé, elles valaient consentement des Nations Unies et de la communauté internationale à une action.

Preuve également du maintien du contrôle de la communauté internationale sur cette opération, lorsque celle-ci fut suspendue, le 9 juin 1999, après une campagne aérienne de 77 jours, ce fut du fait du début du

défense sur les
opérations du
Kosovo, il faut
souligner que les
autorités nationales
des forces employées
ont exercé
pleinement leur
contrôle sur l'emploi
de leurs forces, et
que le dispositif de
double
subordination, aux
autorités
opérationnelles de
l'OTAN et aux
autorités françaises,
mis en place d'abord
pour les opérations
en

Bosnie-Herzégovine,
a joué à plein. Ainsi,
le général
commandant les
forces aériennes
françaises était en
contact quotidien
avec le chef
d'état-major des
armées, à qui *il*
présentait les
objectifs demandés.

Les autorités
politiques françaises
ont ainsi été mises en
situation
d'approuver ou de
refuser les objectifs
proposés aux
escadrilles
françaises, et les
forces françaises
sont restées sous leur
autorité.

Allied Force a

comporté 32 281 militaires et employé 972 avions. La France y a occupé la première place parmi les nations européennes, fournissant le cinquième de l'effectif environ, soit 6 752 militaires, et 91 appareils. Les aviateurs français ont par exemple effectué 11 % des missions d'attaque au sol et 21 % des missions de reconnaissance aérienne. Les *surcoûts constatés* pour l'opération sont de 1 480 millions de francs dont 470 millions de francs pour le titre III et 1 010 millions de francs pour le titre V, ce chiffre élevé s'expliquant notamment par les munitions consommées.

Parallèlement à Joint Guardian était conduite une autre opération, d'aide humanitaire cette fois, en coordination avec le Haut Commissariat des Nations Unies *pour les réfugiés (UN HCR)*, destinée à accueillir et à aider

les centaines de milliers de réfugiés *quittant le Kosovo* en assurant leur ravitaillement, en construisant des camps et en assurant la viabilité des itinéraires. Cette opération, dite Allied Harbour ou AFOR (Albania Force) (et ce bien qu'elle ait aussi concerné la Macédoine), et Trident humanitaire pour la partie française, s'est déroulée du 1er avril au 14 août 1999. Elle a compté 8 100 personnes dont 770 Français. Les surcoûts constatés sont de 94 millions de francs dont 84 millions de francs pour le titre III et 10 millions de francs pour le titre V.

3. La KFOR et le soutien à l'administration du Kosovo par l'ONU
Le 10 juin 1999 fut adoptée la résolution n° 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies, reprenant les conditions de l'accord du 3 juin, et autorisant d'une part le Secrétaire général

des Nations Unies à
établir une présence
internationale civile,
et d'autre part, les
Etats membres et les
organisations
internationales
compétentes à établir
une présence
internationale de
sécurité.

Cette
résolution, placée
sous chapitre VII, a
assuré de façon
incontestable
l'autorité du Conseil
de sécurité sur le
déroulement des
opérations au
Kosovo. C'est sur
ses bases que sont
intervenus aussi bien
le retrait de toutes
les forces militaires
et de police serbes
du Kosovo *que le*
déploiement sur le
terrain d'une force
de sécurité
internationale
chargée d'assurer le
respect du
cessez-le-feu, y
compris, le cas
échéant, par l'usage
de la force.

A la suite de cette résolution et pour son application, l'opération Joint Guardian a été reconfigurée par le Conseil atlantique en dispositif KFOR (Kosovo Force). La KFOR a pour mission de prévenir la reprise des hostilités, de démilitariser l'UCK, d'établir un environnement sûr pour que les réfugiés puissent rentrer chez eux, de remettre en marche les équipements et services publics et de soutenir l'action des autorités civiles, notamment de la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies pour le Kosovo, la MINUK.

Au 1er septembre, la KFOR était composée de 45 000 militaires dont 6 729 Français, dont des éléments équipés de chars Leclerc. Les surcoûts pour l'année sont estimés à 1 064 millions de francs, partagés entre 700 millions de francs pour le titre III et 364 millions de francs pour le titre V. Aux termes des propos tenus par le Ministre de la Défense devant la Commission, l'effectif français est en cours de redéploiement et ne se monte plus aujourd'hui qu'à 4 850 militaires, 4 000 au Kosovo et 850 en Macédoine.

Les opérations au Kosovo auront ainsi mobilisé directement, pour l'année 1999, jusqu'à 45 000 militaires dont 7 582 Français. Les surcoûts prévus pour la France sont de 2 892,6 millions de francs dont 1 431,6 millions de francs pour le titre III et 1 461 millions de francs pour le titre V.

b. les autres opérations
1. Le maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine
En Bosnie-Herzégovine, la grande opération en cours est l'opération Joint Guard, devenue Joint Forge. Elle a été décidée par la résolution n° 1088 du 15 décembre 1996 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Elle a pour objectif l'application du volet militaire des

dénommée SFOR (Stabilization Force). La SFOR a du reste succédé à l'IFOR (Implementation Force) elle aussi mise en œuvre par l'OTAN dans le cadre d'un premier mandat décidé par la résolution n° 1031, du 15 décembre 1995.

La SFOR est composée de contingents de *40 nations* différentes. La France y tient une place importante : *elle est le troisième* pays contributeur de troupes et assure le commandement de l'une des trois divisions de la force, la division multinationale sud-est, aussi dénommée division Salamandre. La partie française de l'opération est du reste dénommée Salamandre II.

Le mandat de la SFOR, qui était initialement de 18 mois, a été prolongé à deux reprises pour une durée d'un an, en juin 1998 par la résolution n° 1174 et en juin 1999 par la résolution n° 1247. Le dispositif

militaire, quant à lui, est réexaminé tous les six mois par le Conseil atlantique. L'objectif est de réduire graduellement la présence militaire internationale en fonction des progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'accord de Dayton.

La première révision, effectuée en décembre 1998, s'était conclue par une simple réduction de 10 % des effectifs. La confirmation de la bonne acceptation par les parties de la présence de la SFOR et la faible probabilité de reprise des hostilités, même si la réalisation des volets civils de l'accord de Dayton paraît encore bien lointaine, ont permis d'engager en juin 1999, lors de la deuxième révision, des modifications de plus grande ampleur : passage de 26 à 9 bataillons, suppression du niveau de commandement de brigade, diminution du volume des forces de 31 000 à 19 000 hommes (contre 37 500 avant juin 1998).

La SFOR comportait au 1er septembre 1999 31 370 militaires, dont 3 455 Français (contre 3 529 l'an dernier). A la même date, les surcoûts pour l'année sont estimés à 997,3 millions de francs, dont 876,5 millions de francs pour le titre III et 120,8 pour le titre V. Cette stabilité par rapport à l'an dernier où le surcoût était de 1,05 milliard de francs, dont 971 millions de francs au titre III, ne devrait pas perdurer, du fait de la réduction du dispositif décidé en juin, le contingent français devant se limiter de ce fait à 2 600 militaires environ à la fin du premier trimestre de l'année 2000.

<p>Sur le même théâtre a été créée, sous l'égide de l'OSCE, l'ECMM (Mission d'Observation de la Communauté Européenne). Elle a débuté en juillet 1991. Dirigée par le pays assurant la présidence de l'Union européenne, cette mission a un rôle de médiation, d'observation, notamment des élections, et de compte rendu. Répartis sur l'ensemble du</p>	<p>Surcoûts *</p>	<p>(dont</p>	<p>dont (</p>	
---	-------------------	--------------	---------------	--

lieu de 15 en 1998 et 25,4 en 1997.

La MINUBH (GIP) (Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine, Groupe International de Police) est la troisième opération en cours en Bosnie-Herzégovine. Elle a été créée par la résolution des Nations Unies n° 1035 du 21 décembre 1995. Comme son nom l'indique, elle est conduite en direct par l'ONU. La mission du Groupe international de police consiste à former des fonctionnaires de police, accompagner les équipes des forces de police de Bosnie-Herzégovine, et aider les autorités locales à créer les conditions propices à des élections libres et honnêtes. Il comporte 1 802 policiers et gendarmes, un peu moins qu'en 1998 (1 962 personnels). La France lui fournit 108 gendarmes, pour un surcoût annuel de 25,1 millions de francs prévu en 1999. Cette

participation
française à la
MINUBH complète
le détachement
français appartenant
à la SFOR.
Le maintien de la
paix en
Bosnie-Herzégovine
aura ainsi mobilisé
directement, pour
l'année 1999, 33 472
militaires dont 3 593
Français. Les surcoûts
pour la France
sont de 1 033,2
millions de francs
dont 912,4 millions
de francs pour le titre
III et 120,8 millions
de francs pour le titre
V.

2.

L'assistance de
l'UEO à la police
albanaise
Les opérations au
Kosovo, et
notamment la KVM
et Allied Harbour
ont évidemment
concerné
directement, *pour*
une large part,
l'Albanie. Ce pays
s'est même vu
attribuer une forme
de garantie de
sécurité par l'OTAN.
Cependant, la seule
mission
spécifiquement
tournée vers
l'Albanie reste une

mission de police de l'UEO. Après le succès de l'opération Alba, menée par une force multinationale européenne sous la direction de l'Italie assistée de la France, en Albanie, au printemps 1997, l'UEO a en effet réussi à créer, à la demande des Albanais, par le mandat 41 du 16 septembre 1997, un petit détachement d'aide en matière de police. C'est l'EMCP (Elément multinational de conseil en matière de police). Créé pour six mois renouvelables, l'EMCP, après des débuts laborieux est monté en puissance. Il vient d'être prolongé jusqu'en avril 2000. Son effectif est aujourd'hui de 157 policiers ou gendarmes, contre 110 en 1999 et 30 en 1997. Il comporte 23 gendarmes français (11 en 1998). Le surcoût pour l'année 1999 est estimé à 15,6 millions de francs, 9,6 millions de francs au titre III et 6 millions de

francs au titre V.

iii. —la présence
militaire de la France
en Afrique

A. Des missions
diversifiées

1. Une action
préventive

permanente : les
forces

prépositionnées et
l'opération Corymbe

Outre

l'Europe, l'Afrique
est la région du
monde où la France
exerce le plus de
responsabilités

internationales. En
réalité, s'agissant

d'Etats qu'elle a
gouvernés, et dont

elle a dessiné les
frontières, il est

logique qu'elle y
conserve plus

qu'ailleurs des
responsabilités en

matière de sécurité.
De fait, elle a passé

avec nombre d'Etats
issus de ses

anciennes colonies
des accords de

sécurité et de
défense, qui sont

amenés à jouer en
cas de détérioration

de la situation
régionale ou de

conflits ouverts, et
donc à provoquer

l'ouverture

d'opérations. Elle y
fait même stationner

au Sénégal, en Côte d'Ivoire, au Gabon et à Djibouti des forces prépositionnées, dans le cadre d'accords de défense conclus pour la plupart lors des indépendances.

Ces forces, dont l'action n'entre donc pas dans le champ du présent rapport, disposent de moyens importants. On y inclut traditionnellement les forces présentes au Tchad dans le cadre de l'opération Epervier. Dans ces conditions, au 1er juin 1999, elles représentaient 6 208 hommes (ils devraient être 5 600 en 2002), et 5 231 hors Tchad, soit 3 013 à Djibouti (les Forces françaises de Djibouti ou FFDJ), 1 163 au Sénégal (les Forces françaises du Cap-Vert ou FFCV), ainsi que 583 au Gabon et 572 en Côte d'Ivoire (les Eléments français d'assistance opérationnelle ou EFAO). En termes d'équipement, ces forces, Tchad compris, étaient dotées de 15 avions

de combat, 7 avions
de transport, un
avion de patrouille
maritime, 18
hélicoptères et de
nombreux blindés
légers.

Un certain nombre
d'opérations
militaires extérieures
sont conduites par
ces forces, ce qui en
fait des opérations
extérieures à
surcoûts
apparemment
faibles, voire sans
surcoûts.

Proche des forces
prépositionnées dans
sa définition mais
financée au titre
d'opération
extérieure,

l'opération Corymbe
est une mission de
présence d'un
bâtiment de combat
au large des côtes
africaines,

notamment dans les
eaux internationales
du golfe de Guinée.

La mission est en
cours depuis 1991.

Elle met en œuvre un
avisos A 69. Le
surcoût prévu pour
1999 est de 3,2
millions de francs. Il
est régulièrement fait
appel au bâtiment
Corymbe lors des
missions
d'évacuation dans

les pays riverains du golfe de Guinée.

2.Des opérations extérieures nombreuses

Les accords de défense ne sont pas les seules marques de l'attention de la France à la **sécurité du continent. Dans cette optique, non seulement elle prend part à des opérations bilatérales, mais elle participe aussi à des missions**

multilatérales de maintien de la paix ou d'**observation. La liste** et la diversité en sont importantes.

LES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES EN AFRIQUE

Effectifs

	Total	Français	t titre III) *		
titre V) *					
Mission de présence		Corymbe	93	3,2	3,2-
	Opérations bilatérales			Khor-Ang ar	49341,38
401,38					
	Iskoutir/Ardou koba	4	1,2	1,2	-
Epervier	971	344	325,5	18,5	A ramis
66	17		17	-	S ous-total

1 534	403,58	383,7	19,88		Opérations multilatérales de maintien de la paix
	MINURCA	1 252	9	8,53	8,53
-		RECAMP-Bissao			
<i>(1)--</i>					

Missions d'observation MINURSO 2632210,0910,080,01 MONUA19931,11,1 -Condor(2)5,15,1-Sous-total4622516,2916,280,01 Total3 3411 661431,6411,7119,89 Surcoûts estimés pour l'année, au 31 août 1999 en millions de francs*

<p>(1) L'opération RECAMP-Bissao a été menée avec les moyens de l'opération Iroko et les Forces françaises du Cap-Vert.</p> <p>(2) Il n'y a pas d'effectif permanent pour la mission Condor</p> <p>(Source : ministère de la Défense)</p>		<p>b. Les opérations extérieures bilatérales</p> <p>Ces opérations sont celles qui engagent le plus la France sur la scène internationale. En effet, elle est alors seule à apporter son soutien à l'Etat allié. Trois opérations de ce type sont en cours.</p>
---	--	---

Outre la présence des 3 000 militaires prépositionnés, la situation à Djibouti a entraîné l'ouverture, depuis le 24 janvier 1999, de la mission Khor-Angar. Il s'agit de garantir la protection des installations des FFDJ, d'assurer la surveillance maritime éloignée de Djibouti et, en liaison avec les autorités du pays, de *préparer la* protection éventuelle de l'aéroport et du port de Djibouti.

Cette mission mobilise 493 militaires, soit plus de 15 % de l'effectif des FFDJ, ainsi que deux bâtiments de surface et un avion de patrouille maritime. Le surcoût estimé de Khor-Angar pour l'année 1999 est de 41,38 millions de francs dont 40 millions de francs au titre III et 1,38 million de francs au titre V. Ce surcoût modeste, eu égard aux effectifs engagés, s'explique évidemment par

l'imputation de
l'essentiel des
charges de
l'opération au titre
des FFDJ
elles-mêmes.

Par ailleurs, depuis
1992, la France
menait une opération
humanitaire d'aide à
des populations
nomades de
Djibouti, l'opération
Iskoutir. Deux
officiers et *deux so*
us-officiers y étaient
affectés. ceux-ci
venaient cependant
en renfort au sein des
Forces françaises de
Djibouti (FFDJ), qui
y engageaient en
moyenne 50 hommes
non inclus dans les
coûts de l'opération.

Eu égard à
l'évolution à
Djibouti, Iskoutir a
été transformée à
partir du 1er juin
1999 en opération
Ardoukoba. Il a été
mis fin à cette
opération le 21 août
1999 sur demande
des autorités
djiboutiennes. Le
surcoût de
l'opération estimé
pour 1999 est de 1,2
million de francs.

L'opération Epervier
est une très
importante opération

en cours au Tchad depuis février 1986.

L'objectif est d'abord de concourir à la stabilité voire au maintien de la souveraineté du Tchad. Sur ce point, l'opération consiste notamment à fournir une aide, essentiellement logistique, à l'armée tchadienne. Elle a cependant aussi pour objet de constituer un support pour intervenir sur l'ensemble de la zone d'Afrique centrale et de l'Ouest, notamment pour l'application des accords de défense que la France peut avoir passés avec les pays de la région. Comme cela a déjà été souligné dans le cadre du présent avis les années passées, ces éléments donnent plutôt à Epervier le caractère *de force* prépositionnée. Le ministère de la Défense inclut du reste le dispositif français au Tchad dans la présentation de ces forces.

Au 1er septembre 1999, 971 militaires étaient engagés dans

l'opération Epervier.

S'agissant des matériels, Epervier mettait en œuvre 2 C 160 Transall, 2 C 130 Hercules 5 Mirage F 1, 3 hélicoptères Puma, 4 postes *de tir* Milan, 4 mortiers de 120 mm et 6 ERC 90. Les surcoûts prévus pour l'année sont de 344 millions de francs (pour 341,5 millions de francs en 1998), 325,5 millions de francs en titre III et 18,5 millions de francs en titre V.

L'opération Aramis est menée depuis le 17 février 1996 en application des accords de défense entre la France et le Cameroun, pour soutenir ce pays dans le contentieux qui l'oppose au Nigeria au sujet de la presqu'île de Bakassi. La délimitation des frontières y a en effet des répercussions importantes sur celle des zones économiques exclusives des deux pays dans le Golfe de Guinée, dans une géologie extrêmement riche

en pétrole. Autrefois
dépendante des
souverains de
Calabar (Nigeria), la
presqu'île de Bakassi
avait été déclarée
camerounaise par un
traité
germano-britannique
de 1913 et par une
déclaration
commune – qui n'est
pas un traité – faite à
Maroua en 1975 par
les présidents Ahidjo
et Gowon. Le
Nigeria y a
cependant pris
position
militairement en
1993 et, depuis
1996, il occupe *la*
moitié de son
territoire environ. Le
conflit de Bakassi a
fait des morts, ainsi
que des prisonniers
nigériens au
Cameroun et
camerounais au
Nigeria. Il donne
régulièrement *lieu à*
des articles dans la
presse à vocation
africaine, notamment
Jeune Afrique. Le
Cameroun a saisi la
Cour internationale
de justice de La
Haye le 29 mars
1994. Depuis, la
procédure est en
cours.

En attendant l'arrêt

de la Cour,
l'opération Aramis
se traduit par une
assistance aux forces
camerounaises, dans
les domaines de
l'aide au
commandement, du
soutien logistique,
du renseignement, de
l'instruction
opérationnelle et de
l'évacuation *sanit*
aire, ainsi que, de
façon ponctuelle,
dans le domaine du
transport et du
soutien logistique.
La composition de la
force, comme les
surcoûts qu'elle
occasionne, sont
stables. Sont engagés
66 hommes, sur
plusieurs sites, et
deux hélicoptères
Puma des EFAO. Le
surcoût estimé pour
1999 est de 17
millions de francs
entièrement imputés
sur le titre III eu
égard à l'appui offert
par les EFAO.

c. Les
opérations
multilatérales de
maintien de la paix

Près de quarante ans après les indépendances, la France a souhaité faire évoluer le rôle qu'elle joue en Afrique. En fait, elle ne souhaite plus en apparaître comme le « gendarme ». Cela suppose que la sécurité du continent soit assurée par les Africains eux-mêmes, sous l'autorité des Nations Unies.

Dans la mesure où la France ne souhaite pas renoncer à assumer ses responsabilités, cela l'amène à s'impliquer dans ces transformations. C'est pourquoi elle participe désormais sur le continent à des opérations multilatérales. Il y en a deux.

La MINURCA (Mission des Nations Unies en République Centrafricaine) a été créée par la résolution 1159 du 27 mars 1998. C'est la première opération de maintien de la paix gérée par le DOMP de l'ONU depuis longtemps. Son rôle est d'abord de contribuer, en collaboration avec les forces centrafricaines, à maintenir la sécurité dans Bangui et à y assurer la liberté de mouvement, à protéger les installations-clés de la ville, et à superviser le stockage et le contrôle des armes récupérées. Il est ensuite d'apporter une aide à la formation d'instructeurs de la police et des conseils pour la restructuration de ses forces. Enfin, elle apporte un appui technique à la préparation des élections. Son mandat devrait prendre fin en novembre 1999, après les élections présidentielles.

La France a eu un rôle clé dans la création de la MINURCA, dont l'existence correspond parfaitement à sa nouvelle doctrine. La MINURCA est composée de bataillons originaires de pays africains. Cependant, pour assurer le succès de l'opération, la France a participé à sa constitution et à son déploiement. En février 1999, elle a jugé que l'affaire était suffisamment assurée pour qu'elle puisse désengager son détachement de soutien, dont l'effectif était de 224 hommes, qui a été remplacé par un contingent égyptien. La participation française n'est plus désormais que de 9

retrait de la France de l'opération. Dans la même optique, il a été ouvert une opération *extérieure sans surcoûts, l'opération RECAMP Bissao*. En effet, les accords d'Abuja du 30 octobre 1998, relatifs à la résolution de la crise en Guinée-Bissao, prévoient le déploiement dans ce pays d'un bataillon d'interposition de l'ECOMOG (Economic Community of West African States Cease-fire Monitoring Group) de 600 hommes. Les pays participants sont le Togo, le Bénin, la Gambie et le Niger. L'opération RECAMP Bissao a consisté à assurer le soutien éloigné, à partir de Dakar, de ce bataillon par la France pour une durée de 6 mois, du 28 janvier au 17 juin 1999. Il s'agissait bien cependant d'une opération à décision nationale. RECAMP Bissao ayant été assumée pour l'essentiel par les Forces françaises du

Cap-Vert, épaulées
lorsque nécessaire
par les forces mises
en place pour
l'opération Iroko,
décrite ci-dessous, il
n'y a pas de surcoût
budgétaire pour cette
opération.

d. Les missions
d'observation

En Afrique, la
France participe à
trois missions
d'observation, à la
périphérie de son
champ d'intérêt
traditionnel. Deux de
ces opérations sont
placées sous
l'autorité du DOMP.
Il s'agit d'une
mission au Sahara
occidental,
ex-espagnol, dans le
cadre d'une affaire
qui concerne au
premier chef l'un de
ses partenaires
traditionnel, le
Maroc, mais où fut
aussi impliquée la
Mauritanie. La
deuxième, qui s'est
d'ailleurs achevée,
se déroulait en
Angola. La troisième
résulte d'une
sollicitation où
seules ses
compétences
techniques sont
réellement engagées.
La Mission des
Nations Unies pour

le Référendum au Sahara Occidental (MINURSO) a été créée le 29 avril 1991 par la résolution des Nations Unies n° 690. Son rôle consiste à superviser le cessez-le-feu, maintenir un dispositif d'interposition et contrôler le processus électoral visant à établir le futur statut du Sahara occidental, c'est-à-dire l'intégration au Maroc ou l'accession à l'indépendance. Au regard des difficultés rencontrées et notamment de la lenteur des opérations de recensement et d'inscription sur les listes électorales, cette mission, qui devait se terminer fin 1995, a été prolongée. A vrai dire, il n'y a pas d'évolution prévisible à court terme. Ses effectifs au 1er septembre 1999 sont en nette diminution puisqu'ils passent de 397 militaires, contingent et observateurs, à 263

dont 204 observateurs, parmi lesquels 22 Français (3 de moins qu'en 1998), et 32 policiers. Le surcoût estimé pour 1999 est de 10,09 millions de francs.

La MONUA (Mission d'observation des Nations Unies en Angola), créée par la résolution n° 1118 du 30 juin 1997, avait succédé aux missions UNAVEM (United Nations Angola Verification Missions) menées de décembre 1988 à juin 1997. De ces missions, elle avait repris les tâches d'observation du cessez-le-feu établi par le protocole de Lusaka. Six fois moins nombreuse que la dernière mission UNAVEM (UNAVEM III), son mandat consistait essentiellement à aider les parties angolaises à consolider la réconciliation nationale, à renforcer la confiance et à instaurer un climat propice à la démocratie et au relèvement à long

terme du pays. A la suite du durcissement de la situation en Angola, et après que deux avions de l'ONU eurent été abattus au-dessus du territoire contrôlé par l'UNITA en décembre 1998 et janvier 1999, la résolution n° 1229 du 26 février 1999 a renoncé à proroger le mandat de la MONUA, qui venait à expiration. La liquidation technique de la MONUA a alors été entreprise et celle-ci, qui comptait encore 1 213 membres en 1998, n'en comptait *plus* que 199 en mai 1999. La France, qui ne fournissait plus que 3 observateurs à la MONUA, a mis définitivement fin à sa participation à cette date.

Le surcoût de la MONUA pour 1999 est estimé à 1,1 million de francs.

Enfin, l'opération Condor est le nom que la France a donné à la mission d'observation qu'elle a acceptée, sous l'égide de l'ONU, dans le cadre de la

médiation relative au différend entre l'Erythrée et le Yémen à propos de leur souveraineté sur l'archipel des Hanish, et qu'elle peut accomplir avec facilité du fait de son implantation à Djibouti. Lancée depuis le 10 juin 1996, elle consiste en une patrouille navale mensuelle de deux à trois jours, effectuée par un aviso de type A 69 (93 hommes d'équipage) et en une surveillance aérienne ponctuelle, réalisée par les Forces françaises de Djibouti. Le surcoût estimé pour 1999 est de 5,1 millions de francs sur le titre III.

iv. — les autres opérations

A.LES

OPÉRATIONS AU MOYEN-ORIENT

1. La surveillance des accords entre Israël et les pays arabes

Les opérations menées au Moyen-Orient concernent d'abord le respect des accords entre Israël et les pays voisins. A cette fin, la France participe à deux

missions
d'observations, l'une
dirigée par le
Département des
opérations de
maintien de la paix
(DOMP) de l'ONU,
l'ONUST, l'autre
dans un cadre
multilatéral, la FMO.

L'ONUST
(Opération des
Nations Unies pour
la Surveillance de la
Trêve) est la plus
ancienne opération
de l'ONU toujours
en cours. Décidée
par la résolution des
Nations Unies n° 50
en mai 1948 pour
contrôler la trêve
intervenue à l'issue
du conflit
israélo-arabe de
1948, elle assure
également
aujourd'hui le renforc
ement ponctuel des
autres opérations de
l'ONU dans la
région, la FINUL au
Liban et l'UNDOF
sur le plateau du
Golan (la France ne
participe pas à
l'UNDOF, celle-ci
excluant la
participation des
membres permanents
du Conseil de
sécurité).

Au 1er septembre 1
999, la France

fournit 13 des 141 observateurs de l'ONUST, contre 6 en 1998. Le surcoût prévu pour la France pour l'année est de 8,2 millions de francs, dont 7,2 au titre III et 1 au titre V.

CARSPECIAUX
159 \f "Wingdings"
\s 12 L'opération FMO (Force Multinationale et Observateurs) au Sinaï, est chargée depuis le 25 avril 1982 en application d'un protocole d'accord signé en août 1981 entre l'Egypte et Israël, de contrôler la bonne application du traité de paix de Camp David entre ces deux pays. Au 30 juin 1999, elle est composée de 1 896 militaires ressortissant de onze nations. Son quartier général est situé à Rome.
L'essentiel du contingent français (16 militaires dont 2 observateurs) est constitué par un détachement de l'Armée de l'air chargé de mettre en œuvre un petit avion de liaison (un Twin

Otter). Le surcoût pour l'année 1998 devrait s'élever à 5,95 millions de francs dont 5 millions de francs au titre III.

2. Le maintien de la paix au Sud-Liban

La question du Sud-Liban mobilise des effectifs français beaucoup plus importants que le respect des accords israélo-arabes proprement dits.

Ceux-ci relèvent quasi-intégralement de la FINUL, force de maintien de la paix relevant directement du DOMP. Cependant la France fournit aussi quelques observateurs, regroupés pour leur gestion au sein d'une petite opération extérieure, l'opération Hélianthe.

La FINUL (Force Intérimaire des Nations Unies au Liban) a été créée en mars 1978 par la résolution des Nations Unies n° 425. Déployée au Liban-Sud, principalement dans la « zone de sécurité » occupée par Israël,

elle avait initialement pour objet de confirmer le retrait des forces israéliennes du Liban-Sud et d'assister le Gouvernement libanais dans sa reprise effective du contrôle de cette région. Aucun de ces objectifs n'a été atteint, et cet état de fait durera probablement tant que les négociations entre Israël et la Syrie à propos du Golan n'auront pas repris, voire abouti. Cependant le mandat de la FINUL est régulièrement renouvelé sur l'insistance du Secrétaire général de l'ONU. Cette force reste en effet un facteur de paix non négligeable dans la région.

La FINUL ne comprend pas moins de 4 496 militaires dont 256 Français (actuellement le 1er Régiment de Spahis, pour l'essentiel) chargés avec leurs VAB (véhicules de l'avant blindés) de protéger le quartier général de la Force.

Ce détachement est désormais la plus importante participation française à une force sous mandat de l'ONU. Il n'est pas sans intérêt de noter que la France est le seul membre permanent du Conseil de Sécurité à entretenir un contingent au sein de la FINUL. Le surcoût pour 1999 devrait être de 38,3 millions de francs, en diminution de près de 20 millions *de francs*, dont 37,8 pour le titre III et 0,5 pour le titre V.

Lors de son audition par la Commission, le Ministre de la Défense a exposé les raisons qui militaient pour le maintien de la présence de la France au sein de la FINUL.

L'opération Hélianthe est la conséquence directe de l'importance de l'action de la France au Liban concrétisée par la place de celle-ci au sein de la FINUL. En effet, elle est consécutive aux accords de cessez-le feu intéressant le Liban-Sud et signés en juillet 1996 par les Etats protagonistes, Liban, Israël, et Syrie, ainsi que la France. Son rôle est de contribuer à la surveillance du respect des accords par les parties. Cette année, quatre militaires y sont affectés (un officier général, un officier supérieur adjoint, et deux sous-officiers transmetteurs). Le surcoût pour 1999 est estimé à 3,05 millions de francs sur le titre III.

<p>3. Le contrôle coercitif de l'Irak A la suite de la Guerre du Golfe, deux missions ont été créées par l'ONU, une mission d'observation, gérée directement par le DOMP, la MONUIK, et une mission de coercition sous chapitre VII, déléguée à la coalition victorieuse.</p>	<p>Surcoûts *</p>	<p>(dont</p>	<p>(dont</p>		
---	-------------------	-------------------	--------------	--	--

surcoût devrait être de 3,7 millions de francs en 1999.

L'opération Southern Watch (dont la participation française est dénommée Alysse) est menée en conséquence des résolutions n° 688 du 5 avril 1991 et n° 949 du 15 octobre 1994 de l'ONU.

Basée en Arabie saoudite, elle a débuté en août 1992. Sa composante militaire est formée de la France, du Royaume-Uni et des Etats-Unis.

Initialement, cette force coalisée avait pour mission d'interdire à l'Irak l'utilisation de ses moyens *aériens au sud* du 32ème parallèle. Elle s'ajoutait à une opération menée sur les mêmes bases depuis juillet 1991 en faveur des populations kurdes et qui comportait la même interdiction, mais au nord du 36ème parallèle.

Au fur et à mesure que Southern Watch se prolonge, la France y apparaît de plus en plus en

retrait. Elle n'a pas
souscrit à l'extension
du mandat au sud du
33ème parallèle
décidée le 3 s
eptembre 1996. *Au*
contraire, elle a mis
fin à sa participation
au nord du 36ème
parallèle. Lors de
son audition le 24
novembre 1998
devant la
Commission de la
défense, le Ministre
de la Défense, M.
Alain Richard, avait
précisé que «
l'opération Southern
Watch est une
opération de
surveillance
aérienne dont le
déroulement ne
donne lieu, en
général, à aucune fr
iction. La définition
des missions, qui
sont en effet exercées
conjointement avec
d'autres pays, fait
l'objet d'analyses
fines du ministère de
la Défense.
Conformément à la
politique de la
France, les avions
français ne vont
jamais au-delà du
32ème parallèle et,
lorsque des
opérations
proprement
militaires sont
envisagées, il est

convenu que les Français n'y participent pas ».
S'agissant des frappes de l'opération Desert Fox, alors en cours, il avait ajouté qu'« en tout état de cause, si la France avait voulu s'associer à l'offensive américaine, elle aurait dû le faire avec d'autres moyens que les appareils utilisés pour la surveillance de l'Irak. Ceux-ci sont en effet basés en Arabie Saoudite, pays qui a refusé d'offrir des points d'appui pour une opération militaire contre l'Irak ». En fait, depuis cette opération, les vols opérationnels français sont suspendus, et l'activité aérienne française se limite désormais à l'entraînement.

Compte tenu de l'intervention de bâtiments de l'US Navy, l'effectif total de la force est passé à 23 000 militaires environ, contre 5 643 en 1998. Le contingent français reste stable, avec 180

militaires. La suspension des vols opérationnels a entraîné en deux ans une forte diminution des surcoûts estimés, qui, s'ils restent stables en titre III, avec 55 millions de francs, se sont effondrés en titre V, avec 5 millions de francs contre 117 millions de francs en 1998 et 336 en 1997, année où deux avions d'armes avaient été perdus.

4. Récapitulation

Au total, la France participe ainsi à six opérations au Moyen-Orient. On en trouvera la récapitulation dans le tableau suivant.

Effectifs

Total	Français	titre III) * ^t			
titre V) *					
Surveillance des accords entre Israël et les pays arabes		ONUST	141	13	8,27,2
1		FMO	1 896	16	5,955,0
0,95		Sous-total	2 037	29	14,1512,2
1,95		Maintien de la paix au Sud-Liban		FINUL	4 496256
38,3	37,8	0,5		Hélianthe	44
3,053,05-					

Sous-total 4 50026041,3540,850,5 Contrôle de l'Irak

			MONUIK	1 058	93,73,7
-		Southern Watch	23 000(1)	180	6055
5		Sous-total	24 058	189	63,758,7
5					
		Total	30 595	478	119,2 111,75
7,45		* Surcoûts estimés pour l'année, au 31 août 1999 en millions de francs. (1) Y compris les effectifs mobilisés par l'US Navy. (Source : ministère de la Défense)		b	. Les autres missions sous l'égide de l'ONU

Enfin, la France participe à trois autres missions internationales. Il s'agit d'une mission d'observation en Géorgie, d'une mission de police civile en Haïti, où la participation française est sans doute à mettre en relation avec les liens anciens avec ce pays relevant de la francophonie, et désormais de l'opération au Timor oriental.

La MONUG (Mission d'Observation des Nations Unies en Géorgie) a été créée en août 1993 par la résolution des Nations Unies n° 858. Son mandat a été renforcé par la résolution n° 937 (juillet 1994) et régulièrement prorogé depuis.

Cette force est chargée d'observer l'accord de cessez-le-feu et de séparation des forces conclu le 14 mai 1993 entre les Abkhazes, la Géorgie et la Russie. Elle doit aussi faciliter le règlement négocié de ce conflit. Elle

est, par ailleurs, chargée d'observer également l'opération de maintien de la paix menée sur place par la CEI avec des troupes russes. Sur demande des dirigeants géorgiens, l'OSCE a également déployé des observateurs. Au 30 juin 1998, elle comportait 100 observateurs dont 5 Français. Le surcoût prévu pour l'année 1999 est de 2 millions de francs.

La MIPONUH (Mission de Police civile des Nations Unies en Haïti) créée par la résolution des Nations Unies n° 1141 du 28 novembre 1997 a succédé à la MANUH (Mission d'Appui des Nations Unies en Haïti), qui succédait elle-même à la MINUHA. Dans la continuité de ces missions, elle est chargée d'aider le gouvernement haïtien en fournissant une aide et un appui à la professionnalisation de la police nationale. Ses effectifs sont en forte diminution puisqu'elle est passée de 284 policiers en 1998 à 146 en 1999. La France lui fournit 25 gendarmes (35 l'an dernier). Le surcoût prévu de la MIPONUH pour 1998 est de 6,9 millions de francs, entièrement imputables au titre III.

Il faut désormais ajouter à ces *opérations la force multinationale sous commandement unifié australien* mise en place le 16 *septembre* en application de la résolution n° 1264 du Conseil de sécurité pour le rétablissement de la paix et de la sécurité au Timor oriental, dénommée INTERFET (International Force East-Timor) dont la participation française a pris le nom de Santal. L'opération Santal, qui inclut une antenne chirurgicale avancée, est une opération à vocation humanitaire. Sa durée prévue est de 4 mois. Elle comporte 558 militaires sur les 14 038 d'INTERFET. Les surcoûts prévus pour l'année 1999 sont de **73 millions de francs dont 56 millions de francs pour le titre III et 17 millions de francs pour le titre V. Le dispositif est en cours d'allégement**, l'antenne chirurgicale devant notamment être remplacée par un dispensaire.

AUTRES MISSIONS SOUS CONTRÔLE

OU PAR DÉLÉGATION DE L'ONU

Effectifs Surcoûts *

	(dont	(dont
Total	Français	titre III) *
titre V) *		MONUG (Géorgie) 100
5	2	2-
	MIPONUH (Haïti)	14624
6,9	6,9	-

Santal (Timor)	14 038	55873
5617		

Total **14 284 587 81,964,917*** Surcoûts estimés pour l'année 1999 en millions de francs.

c. Les opérations de protection d'ambassades

Parmi les opérations extérieures *figurent également* les missions lourdes de protection et de garde d'ambassades françaises à l'étranger.

La protection de l'ambassade de France en Algérie fait l'objet depuis novembre 1993 d'une mission qui n'est pas dénommée autrement que Algérie (ambassade). Elle requiert 129 officiers et sous-officiers de Gendarmerie. Son surcoût estimé pour 1999 est de 27 millions de francs.

L'opération Murène est le nom qui est donné à l'opération de garde et de sécurité de l'ambassade et de l'ambassadeur de France en République Centrafricaine. Menée depuis le 15 avril 1998, elle requiert spécifiquement 5 militaires, pour un surcoût annuel estimé de 1,1 million de francs, en forte baisse par rapport à 1998 (33 hommes et 7,4 millions de francs).

Depuis le 28 janvier 1999, la protection des infrastructures diplomatiques françaises au Congo s'est transformée en opération Okoumé, chargée également de préparer une éventuelle évacuation des ressortissants français et européens de ce pays si nécessaire. Le dispositif, qui a concerné jusqu'à 45 militaires, en requiert actuellement 30. Le surcoût estimé pour l'année est de 1,4 millions de francs seulement, l'essentiel des militaires impliqués étant détachés des forces prépositionnées.

L'opération Iroko a été menée du 13 juin 1998 au 8 juin 1999 en Guinée-Bissao. Eu égard aux événements se déroulant dans ce pays, son objet était d'assurer l'évacuation des ressortissants français et étrangers, ainsi que de *garantir la sécurité* de l'ambassade de France à Bissao et de son personnel. Pour cette mission, la France a *principalement* eu recours aux Forces françaises du Cap-Vert, qui ont fourni l'état-major, ainsi que des *moyens en hommes et en matériel* (Transall C 160, hélicoptères Fennec...)

Elle a cependant aussi nécessité l'envoi de métropole de 50 hommes, 3 Puma, un EDIC, et, ponctuellement, un TCD. Le surcoût estimé est de 16,6 millions de francs.

L'opération Pécaré a été une mission de deux mois, **du 8 décembre 1998 au 12 février 1999** chargée de vérifier la « dépollution » des abords de l'ambassade de France à Beyrouth. Elle a nécessité 39 militaires, avec deux chiens et du matériel de déminage. Le surcoût est de 0,5 million de francs.

OPÉRATIONS DE PROTECTION D'AMBASSADES

	<i>Effectifs</i>	<i>Surcoûts *</i>

	<i>Algérie (ambassade)</i>	129	27		<i>Murène (République Centrafricaine)</i>	51,1
	Okoumé (Congo)	30	1,4		Iroko (Guinée-Bissao)	5016,6
	Pécari (Liban)	39	0,5		Total	25346,6

*
Estimation pour l'année, en millions de francs (les surcoûts sont entièrement imputés au titre III).

v. —
Conclusion

A. les orientations de l'action militaire DE LA France à l'étranger
1. Les opérations militaires extérieures
L'ensemble des éléments ci-dessus permet de faire l'analyse suivante quant aux modalités de l'action militaire internationale de la France.

D'abord, l'Afrique mise à part, l'ensemble des engagements militaires extérieurs de la France s'inscrivent dans des

humanitaire et dont la durée prévue est limitée.

Pour compléter cette récapitulation, il faut ajouter que **1 % des moyens environ sont consacrés à des missions spécifiques de protection d'ambassades, en Algérie et en Afrique subsaharienne.**

Le tableau ci-après présente l'ensemble des moyens, humains et financiers, consacrés aux divers théâtres.

OPÉRATIONS
MILITAIRES
EXTÉRIEURES DE LA
France
TABLEAU Ré
CAPITULATIF PAR
THÉÂTRE

Totaux	Titre III	Titre v	%	Balkans	11 198	79,0 %
3 941,4	2 353,6	<i>1 587,8</i>	<i>85,3 %</i>	— Kosovo	7 582	53,5 %
2 892,6	<i>1 431,6</i>	<i>1 461</i>	<i>62,6 %</i>	— Bosnie-Herzégovine	3 593	25,3 %
<i>1 033,2</i>	<i>912,4</i>	<i>120,8</i>	<i>22,4 %</i>	— Albanie	23	
<i>15,6</i>	<i>9,6</i>	<i>6</i>		Afrique (2)	1 661	11,7 %
431,6	411,71	19,89	9,3 %	— forces de présence (2)	93	

3,2	3,2	—		— opérations bilatérales	1 534	
403,58	383,7	19,88		— opérations multilatérales	9	
8,53	8,53	—		— missions d'observation	25	
16,29	16,28	0,01		Moyen-Orient	478	3,4 %
119,2	111,75	7,45	2,6 %			
— Israël ²⁹						

13,311,81,5— Liban 26041,3540,850,5— Irak18963,758,75Autres opérations multilatérales5874,1 %81,964,9171,8 %Protection des ambassades2531,8 %46,646,61,0 %Total14 177100 %4 620,72 988,561 632,14100 %(1) Surcoûts en millions de francs

(2) Hors forces prépositionnées

Estimation au 1er septembre 1999, complétée par l'estimation de la mission Santal

(Source : ministère de la Défense) Les légères différences des totaux *avec ceux figurant à la première partie du présent rapport ne doivent pas surprendre. Elles sont dues à deux ajustements. D'abord, établis au 31 août 1999, les agrégats communiqués ne prenaient pas en compte les surcoûts imputables à la mission Santal, décidée deux semaines plus tard. Ensuite, pour des raisons comptables internes au ministère de la Défense, des surcoûts pour des missions de gendarmerie mobile outre-mer y sont traditionnellement inclus, pour trente millions de francs environ au titre III, alors qu'ils ne sauraient l'être dans une présentation de l'action militaire internationale de la France. Une fois corrigées de ces deux particularités, les deux séries de chiffres se recourent.*

2. Une approche qui mérite d'être globalisée

L'analyse ci-dessus, menée exclusivement à partir de l'appréciation des surcoûts budgétaires des opérations militaires

extérieures, comporte en revanche un biais important, dû au statut spécifique de l'Afrique. En effet, le financement des forces prépositionnées que la France y entretient étant prévu en loi de finances initiale, leur activité n'a pas à être examinée lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative. On a vu ci-dessus l'importance de ces forces. Avec 6 300 hommes, elles représentent l'équivalent de la présence française au Kosovo ; les 3 000 militaires des FFDJ, à Djibouti sont l'équivalent de la participation française à la SFOR. Qui plus est, la séparation entre ces *forces* et les forces en opérations extérieures est confuse.

En effet, ces 6 300 militaires incluent les effectifs présents au Tchad, qui, on l'a vu, y sont présents dans le cadre juridique et budgétaire d'une opération extérieure, l'opération Epervier.

Cette assimilation permet cependant de dresser un tableau plus précis des coûts et de la répartition de l'action militaire de la France à l'étranger. En effet, appliqués à l'ensemble des forces prépositionnées, les surcoûts de l'opération Epervier, de 344 millions de francs pour 971 militaires, aboutissent à un surcoût pour l'ensemble des 6 300 militaires de 2,23 milliards de francs, plus de 1 milliard de francs pour Djibouti, 400 millions de francs pour le Sénégal, et 200 millions de francs pour la Côte-d'Ivoire et le Sénégal. On arrive ainsi à des surcoûts totaux de 6,5 milliards de francs environ, et des effectifs de près de 20 000 hommes, au sein desquels les Balkans représentent 60 % des moyens environ, l'Afrique 35 %, soit 7 000 militaires environ et 2,32 milliards de francs, et le reste du monde 5 % dont moins de la moitié — de l'ordre de 2 % — pour le Moyen-Orient, Irak compris.

B. DES Actions aux coûts importants dont le Parlement doit être mieux informé

Un tel parti pris est d'autant plus justifié aux yeux de votre rapporteur que la frontière entre les missions des forces prépositionnées et celles des forces en opérations extérieures *est elle aussi difficile à établir. Ainsi, à propos précisément du Tchad, le Ministre de la Défense avait exposé, lors de son audition par la Commission à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 1998, qu' « on s'approche donc du moment où il faudra constater que les forces françaises stationnées au Tchad ne participent pas à une opération extérieure mais ont vocation à avoir le statut de forces prépositionnées dans le cadre d'un accord de défense ».* Il avait néanmoins poursuivi en exposant que « la France entretient des forces prépositionnées dans cinq pays. Pour trois d'entre eux, le Sénégal, la Côte d'Ivoire et le Gabon, il y a convergence entre les

stipulations de l'accord et les actions menées. En revanche, l'accord conclu avec Djibouti prévoit que les forces françaises qui y sont basées ne peuvent être utilisées pour mener des actions hors du pays. Celles qui ont été conduites dans le passé ont dû faire l'objet à chaque fois d'un accord particulier (...) Le Tchad est le second cas où une meilleure mise en convergence de l'accord de défense et des actions menées doit être recherchée »

On ne saurait plus clairement expliquer à la fois que la distinction entre forces prépositionnées et opérations extérieures n'est parfois qu'une question de procédures, voire de circonstances, et que les forces prépositionnées ont vocation à participer aux opérations extérieures qui peuvent être conduites en Afrique, voire dans d'autres pays.

Or, si la loi de finances initiale comporte bien les crédits nécessaire au prépositionnement de ces forces, ces crédits n'ont pas d'autre objet que l'accomplissement des missions prévues par les accords de défense en application desquels elles sont stationnées. Autrement dit, ils ne valent pas autorisation pour l'exécutif de mener sans autre forme de contrôle toutes sortes d'opérations pourvu que leur conduite n'excède pas les limites de l'enveloppe budgétaire primitivement accordée *pour le prépositionnement des forces.*

De plus, quand bien même les opérations ainsi conduites sont indiquées au Parlement, la participation des forces prépositionnées en fausse l'importance telle que le Parlement peut la percevoir. Si la mission Recamp-Bissao n'a causé *aucun* surcoût, c'est parce qu'elle a été conduite par les EFAO ; si la mission *Aramis* n'occasionne aucun surcoût au titre V, c'est pour les mêmes raisons. Les FFDJ mènent de nombreuses opérations extérieures à coût très faible, comme la mission Condor ou une mission d'aide humanitaire désormais *suspendue*, l'opération Iskoutir, sur laquelle seuls les surcoûts des deux officiers et des deux sous-officiers qui la dirigeaient étaient imputés, alors qu'une cinquantaine d'hommes des FFDJ y étaient affectés. De même, l'inscription de la mission Khor-Angar pour 41,38 millions de francs, *alors que* 493 militaires y sont affectés, ne se comprend que par la part qu'y prennent les FFDJ. Sinon, comment expliquer que, pour deux fois moins de militaires engagés, elle occasionne un montant de surcoûts huit fois moindre que l'opération Epervier ?

Il n'est pas raisonnable que le caractère fongible des rémunérations du chapitre 31-32 puisse aboutir, le cas échéant, à faire échapper à la simple information du Parlement l'importance réelle, voire l'existence même, de certaines opérations qui ne relèveraient pas forcément des accords de défense en application desquels les forces qui les mèneraient seraient

positionnées, voire qui ne relèveraient d'aucun accord de défense dûment signé ou ratifié.

C'est pourquoi, en attendant des propositions plus ambitieuses que la Commission de la défense pourrait faire à l'Assemblée nationale, celle-ci a adopté une observation proposée par votre rapporteur, tendant à ce que pour les opérations de ce type menée par les forces prépositionnées, le Gouvernement précise systématiquement les effectifs et les moyens mis en œuvre par l'opération, quand bien même aucun surcoût ne serait ainsi occasionné, les crédits votés en loi de finances initiale n'ayant pas pour objet la conduite de ces opérations.

travaux en commission

I. — AUDITION DE M. ALAIN RICHARD, **Ministre de la Défense**

La Commission de la Défense a entendu, le mardi 30 novembre 1999, M. Alain Richard, Ministre de la Défense, sur le projet de loi de finances rectificative pour 1999 (n° 1952).

Accueillant le Ministre de la Défense, le Président Paul Quilès a rappelé que les ouvertures de crédits demandées au titre du budget de la Défense, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative, s'élèveraient, compte tenu du décret d'avance du 2 septembre dernier, à 4,8 milliards de francs et qu'elles étaient, pour une large part, destinées au financement des surcoûts induits par les opérations extérieures. Il a par ailleurs souligné que les annulations de crédits de paiement sur les dépenses en capital s'établissaient au total à 9,35 milliards de francs pour le budget de la Défense, soit 11 % des dotations ouvertes en loi de finances initiale mais s'est félicité que les autorisations de programme ne supportent, pour leur part, aucune annulation. Après avoir observé que les annulations de crédits de paiement portaient sur des disponibilités élevées dues à un taux de consommation relativement faible, **il a souhaité que le Ministre de la Défense précise les modifications profondes qui étaient ainsi apportées à la structure de la loi de finances initiale.**

Abordant les aspects strictement budgétaires du projet de loi de finances rectificative, le Ministre de la Défense a indiqué que 798 millions de francs seraient ouverts sur différents chapitres de fonctionnement, précisant qu'il convenait de leur ajouter 132 millions de francs faisant l'objet du décret de virement du 29 novembre, le total de 930 millions de francs permettant de réduire significativement les reports de charges. Compte tenu de l'ouverture, au titre du décret d'avance du 2 septembre 1999, de 4,05 milliards de francs dont 600 millions de francs pour le fonctionnement courant et l'alimentation des forces, les dotations initiales des armées et de la gendarmerie du titre III auront donc été abondées de 5,755 milliards de francs au cours de la présente année, dont 2,96 milliards de francs pour le financement des opérations extérieures.

A cet égard, M. Alain Richard a souligné l'efficacité des mesures prises pour réduire l'impact financier des opérations extérieures, qui s'élève, hors Kosovo, à 1,7 milliard de francs pour 1999, contre 5,1 milliards de francs en 1996, 3,45 milliards de francs en 1997 et 2,1 milliards de francs en 1998. De même, l'effort d'assainissement sur le titre III se poursuit puisque

les reports de charges, déjà notablement réduits en 1998 s'agissant des rémunérations et charges sociales, devraient s'établir, sur le fonctionnement, à environ 200 millions de francs, contre plus d'un milliard de francs à la fin de l'année 1997. Le Ministre de la Défense a toutefois précisé que ce chiffre de 200 millions de francs ne prenait pas en compte la dette du ministère de la Défense vis-à-vis de la SNCF. Il a indiqué que cette question faisait l'objet d'une enquête conjointe des services des ministères de la Défense, de l'Economie et des Finances et des Transports, visant à évaluer précisément l'impact de la professionnalisation et des évolutions propres à la SNCF sur les crédits militaires.

M. Alain Richard a observé que le montant des annulations de crédits militaires prévues par le projet de loi de finances rectificative, qui s'élèvent à 5,3 milliards de francs en crédits de paiement, correspondaient approximativement à la part des dotations de la défense dans le budget de l'Etat. Il a fait observer que les annulations de crédits de paiement sur le budget de la Défense, d'un montant global de 9,3 milliards de francs pour l'ensemble de l'exercice 1999, représentaient 10 % du total des crédits disponibles (92,8 milliards de francs soit 86 milliards de francs ouverts en loi de finances initiale, 5,3 milliards de francs de reports de crédits et environ 1,3 milliard de francs de fonds de concours) et ne remettaient pas en cause le retour à une meilleure consommation des dotations du ministère.

Il a insisté sur le fait qu'aucune des décisions intervenues pendant l'année n'avait eu de conséquences négatives sur la gestion en cours. En premier lieu, comme en 1998, aucune régulation ni mesure de gel de crédits n'est intervenue, au contraire de ce qui se passait les années précédentes. En deuxième lieu, les autorisations de consommation des reports de crédits issus de la gestion de 1998 sont intervenues vers la fin du premier semestre. A cet égard, le Ministre de la Défense a indiqué qu'il avait reçu l'assurance que les reports de la gestion de 1999 seraient disponibles au cours du premier trimestre de l'année 2000. En troisième lieu, pour la deuxième fois seulement depuis 1990, aucune autorisation de programme n'a été annulée, ce qui permet notamment un bon déroulement de la passation des commandes pluriannuelles.

S'agissant du taux de consommation des crédits, le Ministre de la Défense a tout d'abord souligné que la réforme du processus d'acquisition des matériels, qui, par nature, est déjà extrêmement complexe a conduit à un allongement de la durée de négociation des contrats. Sa mise en place en 1996 s'est en particulier traduite par un très faible niveau d'engagement des crédits. Or, il convient de tenir compte du fait que les échéanciers des autorisations de programme étant particulièrement longs au ministère de la Défense du fait de la complexité technique et de la diversité des matériels

acquis, tout ralentissement des engagements se ressent trois ou quatre ans après sur les paiements. Le niveau des paiements réalisés par le ministère de la Défense en 1999 traduit donc la chute des engagements de 1995 et 1996. En outre, la transparence et la modernisation des outils comptables et budgétaires du ministère de la Défense, souhaitées depuis longtemps par le Parlement et la Cour des Comptes, ont un prix puisqu'elles se traduisent par la mise en place de nouveaux outils de gestion qui peut entraîner un ralentissement temporaire du fonctionnement des services de paiement. Enfin, il faut prendre en compte l'impact des restructurations géographiques liées à la professionnalisation, les mutations des agents conduisant à une diminution de l'efficacité collective de l'effort fourni, en dépit d'un travail individuel toujours élevé.

M. Alain Richard s'est félicité que les réformes mises en œuvre au sein de son ministère depuis deux ans conduisent actuellement à une forte augmentation des engagements, qui, après avoir atteint 70 milliards de francs en 1996 et près de 90 milliards de francs en 1997 et en 1998, devraient s'élever en 1999 à plus de 90 milliards de francs. Il a estimé que l'amélioration du rythme des paiements du ministère de la Défense permettrait de construire la prochaine loi de programmation militaire dans de bonnes conditions.

Le Ministre de la Défense a ensuite présenté un panorama des opérations extérieures conduites par la France en 1999, en exprimant le vœu que ce sujet important puisse faire l'objet d'un débat spécifique au cours de l'examen en séance publique du projet de loi de finances rectificative.

Trois opérations extérieures majeures ont été menées par la France en 1999.

Il s'agit d'abord des deux opérations conduites sur le territoire de l'ex-Yougoslavie sous commandement OTAN. D'une part, 3 979 soldats français participent aujourd'hui à la SFOR, qui fait intervenir au total 30 000 hommes mais qui devrait voir son effectif baisser au cours du premier trimestre de l'année 2000, le contingent français connaissant la même évolution pour atteindre environ 2 600 hommes à cette échéance. D'autre part, 4 850 soldats français sont engagés dans la KFOR, soit environ 4 000 au Kosovo et 850 en Macédoine. Le coût de cette dernière opération devrait s'élever en 1999 à 2,9 milliards de francs, répartis de manière équivalente entre les titres III et V. Sur ce point, le *Ministre* de la Défense a indiqué que ce chiffre était inférieur aux estimations de 3 ou 3,5 milliards de francs qui avaient été faites au mois de juin dernier, du fait notamment d'une diminution du contingent français.

Par ailleurs, l'opération Santal menée au Timor a nécessité l'envoi d'un groupe de transport aérien composé de trois aéronefs, d'une antenne chirurgicale avancée, d'une frégate et d'un transport de chaland de débarquement (TCD), soit un contingent de 560 hommes. Le coût de cette opération est estimé pour 1999 à 71 millions de francs. M. Alain Richard a précisé que ce dispositif serait, après décision du Président de la République et du Premier Ministre, partiellement démonté : il est ainsi prévu que le TCD quitte le théâtre d'opérations ainsi qu'un des aéronefs du groupe de transport. Un dispensaire devrait en outre remplacer l'antenne chirurgicale. Enfin, un bâtiment de transport léger devrait intervenir pour assurer les rapatriements des réfugiés timorais. M. Alain Richard a également mentionné le maintien en activité des personnels chargés du contrôle de la zone frontalière entre l'Arabie saoudite et l'Irak dans le cadre de l'opération Alysse.

Faisant le point sur l'engagement français dans les opérations extérieures sous commandement des Nations Unies, le Ministre de la Défense a précisé que 256 hommes étaient toujours mobilisés au Liban dans le cadre de la FINUL et que 108 gendarmes apportaient un soutien technique à la reconstitution de la police de Bosnie-Herzégovine. Il a enfin indiqué l'engagement sous commandement national d'un détachement de la base prépositionnée à Djibouti afin de surveiller les approches de ce pays.

Il a précisé que plusieurs opérations extérieures, relativement mineures, mobilisaient toujours plus de 100 hommes, telles l'opération Corymbe, pour laquelle 200 hommes patrouillent en mer dans le golfe de Guinée, ou l'emploi d'un escadron complet de 130 gendarmes pour la garde de l'ambassade de France à Alger. Quelques unités sont également utilisées afin de protéger les ambassades et installations françaises à l'étranger, notamment à Brazzaville.

M. Alain Richard a conclu, qu'à l'exception des interventions françaises dans les Balkans et au Timor oriental, les opérations extérieures menées par la France n'avaient pas beaucoup évolué. Néanmoins la recrudescence des tensions dans l'espace est-africain, du fait du conflit entre l'Ethiopie et l'Erythrée, impliquait une vigilance plus particulière des éléments français déployés à Djibouti.

Il a ajouté que la diminution des surcoûts liés aux rémunérations et charges sociales des personnels engagés en opérations extérieures résultait d'économies significatives, un capitaine marié avec deux enfants ayant vu sa rémunération diminuer de 27 % au Liban, de 13 % en Centrafrique et de 14 % dans les Balkans. Reconnaissant la pertinence des remarques du

rapporteur spécial de la Commission des Finances à propos des disparités de rémunération entre les personnels des différentes armées engagés sur un théâtre extérieur, il a **indiqué qu'une réflexion** était engagée afin de remédier à ce problème.

Jugeant que les annulations de crédits d'équipement n'avaient pas de répercussions négatives sur les capacités des armées et la conduite des principaux programmes d'armement, M. François Lamy s'est demandé si les prévisions de la loi de programmation concernant les dépenses en capital n'avaient pas été initialement surestimées. Il a également souhaité savoir s'il était possible pour les armées françaises de mener actuellement une seconde opération de l'envergure de celle du Kosovo sans remettre en cause le bon accomplissement de leurs missions. Il s'est par ailleurs interrogé sur l'utilité politique et militaire du maintien de **la participation française** à la FINUL. Il a enfin demandé des précisions sur la nature de l'engagement français dans la zone frontalière de Djibouti.

Prenant l'exemple de la pratique britannique de relèves incluant les équipements des forces, M. Guy-Michel Chauveau **s'est demandé si** l'usage français de maintenir sur place les matériels des unités en opérations extérieures était au total plus efficace et **plus économique**. Il s'est également interrogé sur le niveau des forces françaises présentes à Djibouti.

M. Alain Richard a précisé que l'effectif de 466 hommes en opération extérieure dans ce pays n'incluait pas celui des bases **prépositionnés**.

M. Jean-Claude Sandrier a souhaité obtenir des précisions sur les lignes budgétaires du titre V affectées par les annulations de crédits associées au décret d'avance de septembre et au projet de loi de finances rectificative.

Le Président Paul Quilès a demandé plus de précisions sur le **surcôt induit au titre III** par la participation française à l'ensemble des opérations en ex-Yougoslavie. Il s'est également interrogé sur les motifs du maintien inhabituel des autorisations de programme au niveau fixé en loi de finances initiale.

M. Alain Richard a apporté les éléments de réponse suivants :

— la réserve d'autorisations de programme dont dispose le ministère de la Défense a diminué en trois ans de 50 %, ce qui la porte à un niveau de 70 milliards de francs environ. Cette avance de crédits est désormais incompressible si l'on veut conserver suffisamment de souplesse dans la gestion financière des dotations du ministère et faire face en même temps aux besoins nés de l'accélération des commandes pluriannuelles, dont les montants sur les deux dernières années se sont élevés à 45 milliards de francs ;

— les programmes majeurs sont moins affectés par les annulations de crédits, car les dépenses sont optimisées pour chacun d'entre eux. Ainsi, sur les 25 programmes qui disposent de lignes propres dans la loi de finances, les taux de réalisation budgétaire sont les plus élevés. Mais il n'en va pas de même pour les programmes de cohérence opérationnelle portant notamment sur les rechanges ou équipements mineurs. La consommation des crédits est dans ce cas plus faible ;

— les annulations de crédits affectent plus particulièrement les lignes où les retards de consommation sont les plus sensibles. Ces opérations restant nécessaires, des reports de crédits en leur faveur sont indispensables ;

— les opérations en Bosnie-Herzégovine et en Croatie ont peu d'incidences financières sur le titre V de la défense. En revanche, les conséquences financières de la KFOR peuvent être estimées à 1,4 milliard de francs sur le titre III et 1,46 milliard de francs sur le titre V ;

— une seconde opération extérieure faisant intervenir autant de personnels militaires qu'au Kosovo ne serait possible qu'à plusieurs conditions. Il faudrait tout d'abord qu'elle ait lieu dans un cadre interarmées pour éviter que l'armée de Terre en supporte seule le poids. Sa durée devrait être limitée à un an avec des relèves de personnels opérationnels tous les quatre mois. Elle nécessiterait également d'alléger les dispositifs dans les DOM-TOM et dans les forces prépositionnées. La montée en puissance de la professionnalisation permettra de disposer dès 2001-2002 d'un volume de forces suffisant pour mener simultanément deux opérations de l'ampleur de celle du Kosovo sans incidence sur les dispositifs déjà en place ;

— la France reste fidèle à ses engagements à l'égard de l'ONU même si certaines opérations comme la FINUL peuvent faire l'objet d'interrogations quant à leur utilité actuelle. La bonne question porte en fait sur le mandat de l'ONU au Liban et sur l'évolution de la situation politique dans la région. C'est pourquoi, il n'est pas impossible qu'une autre mission sur la base d'un nouvel accord soit mise en place prochainement si les négociations qui s'annoncent aboutissent ;

— l'accord de défense entre la France et la République de Djibouti présente la particularité d'interdire aux forces françaises d'utiliser leur base pour se projeter sur un autre théâtre. Leur principale mission consiste donc à protéger les installations portuaires et la ville de Djibouti d'une éventuelle agression d'un Etat étranger. Les forces françaises ne prennent aucune part aux actions menées contre certains mouvements de dissidence dans le pays. Le niveau des forces qui y sont stationnées sera réduit à environ 3 000 personnes à la fin de l'année, y compris l'effectif de 466 hommes dont le surcoût a été évoqué ;

— en dehors de Djibouti, les effectifs prépositionnés s'élèvent à 1 150 au Sénégal, 580 au Gabon et 570 en Côte d'Ivoire. 975 militaires sont stationnés au Tchad. L'objectif est de ramener le niveau total des forces prépositionnées d'environ 6 300 actuellement à environ 5 600 dans quelques mois.

II. — examen de l'avis

La Commission de la Défense a examiné pour avis, le mercredi 1er décembre 1999, le projet de loi de finances rectificative pour 1999 (n° 1952).

M. François Lamy, rapporteur pour avis, a d'abord indiqué que le projet de loi de finances rectificative abondait de 4,85 milliards de francs le budget de fonctionnement du ministère de la Défense compte tenu de l'ouverture de 4,05 milliards de francs par le décret d'avance du 2 septembre dernier et d'une demande de crédits de 798 millions de francs.

Il a ajouté que ces ouvertures finançaient d'abord les surcoûts dus aux opérations extérieures. Le décret d'avance ouvre 2,8 milliards de francs à ce titre, soit 2,2 milliards de francs pour les rémunérations et charges sociales (RCS) et 600 millions de francs pour le fonctionnement, à comparer avec les estimations de ces dépenses faites au 1er septembre, de 2,9 milliards de francs au total. Il a fait observer qu'ainsi la totalité des surcoûts

de personnel dus aux opérations extérieures et l'ensemble des dépenses supplémentaires de fonctionnement entraînées par les opérations en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo étaient couvertes par des ouvertures de crédits, et non financées par redéploiements internes au titre III.

Le rapporteur pour avis a ensuite exposé que, la gestion 1999 du ministère faisant apparaître des insuffisances de crédits de personnel liées à la montée en puissance de la professionnalisation, une dotation de 690 millions de francs ouverte par le décret d'avance permettait d'y faire face en partie, tandis que le décret de virement du 29 novembre 1999 redéployait 907 millions de francs de crédits de rémunérations de personnels civils non consommés pour financer le solde des besoins, soit 775 millions de francs, ainsi qu'une partie des reports de charges sur les crédits de fonctionnement, soit 132 millions de francs dont 102 attribués à la Gendarmerie.

Il a ajouté que les ouvertures inscrites au projet de loi de finances rectificative, hors décret d'avance, avaient notamment pour objet d'abonder les crédits de fonctionnement de la Défense, la dotation de 798 millions de francs demandée à ce titre se ventilant en 375 millions de francs de remboursements à la SNCF et 423 millions de francs pour le fonctionnement des armées, répartis entre 123 millions de francs pour l'Armée de l'air, 130 pour l'Armée de terre, et 170 millions de francs pour la Gendarmerie, qui reçoit ainsi au total 272 millions de francs pour faire face à ses dépenses courantes.

Enfin, il a exposé qu'une dotation de 560 millions de francs ouverte par le décret d'avance venait apurer la gestion de l'année 1998, au titre des opérations extérieures notamment.

M. François Lamy a conclu que le collectif budgétaire permettait à la fois de couvrir les surcoûts causés par les opérations extérieures, d'assurer la bonne fin de la gestion 1999 et de purger les reports de charges de la gestion 1998.

S'agissant des crédits d'équipement, il a indiqué qu'ils faisaient l'objet de 5,3 milliards de francs d'annulations de crédits de paiement, qui s'ajoutaient à l'annulation de 4,05 milliards de francs associée au décret d'avance du 2 septembre 1999. Le total des annulations de crédits de paiement sur les dépenses en capital était donc de 9,35 milliards de francs pour un budget initial de 86 milliards de francs et un ensemble de crédits disponibles de 92,8 milliards de francs, le budget de la défense contribuant à hauteur de 4,5 milliards de francs à l'équilibre général du budget.

Il a fait valoir que l'argumentation selon laquelle ces annulations n'avaient aucune conséquence sur la réalisation des programmes d'armement puisqu'elles se situaient en-deçà des prévisions de non consommation des crédits émanant des services était confortée par l'examen des données relatives à l'exécution du budget d'équipement de la Défense, qui

montraient qu'au 31 octobre 1999, à deux mois de la fin de l'exercice, 48 seulement des 81 milliards de francs de crédits disponibles aux titres V et VI avaient été ordonnancés, ce qui représentait un taux moyen de consommation de 59,2 % seulement.

Après avoir fait état des raisons invoquées pour expliquer ce phénomène (forte diminution des engagements en 1995 et 1996, réforme des procédures d'exécution des crédits et de la nomenclature, restructurations des services et durée des opérations de passation de contrats, faisant parfois dépasser la durée d'une année à la mise en œuvre des décisions de dépense), il a estimé qu'il convenait à la fois de se féliciter de l'absence d'annulation d'autorisations de programmes qui était de nature à garantir la bonne exécution de la programmation pour les années à venir, mais aussi d'être attentif aux conditions de la modernisation de la gestion du ministère, faute de quoi le problème des insuffisances de consommation restera sans solution.

Le rapporteur pour avis a ensuite abordé les opérations extérieures. Il a indiqué que le doublement en 1999 de leurs surcoûts, qui passent de 2 milliards de francs en 1998 à 4,5 milliards de francs, était intégralement lié à la participation de la France au conflit du Kosovo, la plus importante des autres opérations restant la contribution française à la SFOR en Bosnie-Herzégovine qui aura représenté un peu plus d'un milliard de francs de dépenses supplémentaires.

Exposant que les Balkans mobilisaient ainsi 80 % environ de l'effort consenti en matière de maintien de la paix, il a considéré que ces chiffres révélaient bien les priorités de l'action internationale de la France.

Le rapporteur pour avis a ensuite indiqué que les activités militaires en Afrique constituaient le second élément important des opérations extérieures, représentant avec 1 661 militaires et 431,6 millions de francs de dépenses, 12 % des effectifs et 10 % des surcoûts nécessités par ces opérations.

Il a cependant fait observer que plus de 90 % de l'effort français tenait à trois opérations, mises en œuvre dans le cadre d'accords de coopération et de défense, Khor-Angar à Djibouti, Epervier au Tchad ainsi qu'Aramis, opération d'assistance au Cameroun dans le conflit qui l'oppose au Nigéria sur la délimitation des frontières de la presqu'île de Bakassi. Le rapporteur pour avis a indiqué à ce propos que ce litige avait été porté par le Cameroun devant la Cour internationale de justice de La Haye.

Il a ajouté que les autres opérations extérieures menées en Afrique traduisaient la nouvelle politique d'assistance militaire de la France aux pays de ce continent dans un cadre multilatéral. La France participait ainsi à deux opérations multilatérales, sous l'égide de l'ONU ou d'organisations régionales : la MINURCA en Centrafrique, à laquelle elle ne fournit plus que 9 militaires et l'opération Recamp-Bissao, de soutien logistique limité dans le temps au bataillon interafricain d'interposition présent en

Guinée-Bissao. Il a précisé que cette dernière opération, ayant été menée par les forces françaises prépositionnées, était annoncée comme n'entraînant pas de surcoûts.

Il a ajouté que la France participait aussi, pour quelques observateurs, à des missions d'observation, en général directement gérées par l'ONU, la MINURSO au Sahara occidental, la MONUA en Angola jusqu'à sa non-reconduction, la MONUSIL en Sierra Leone et la MONUC au Congo, depuis septembre, et qu'elle était également chargée d'une mission de surveillance des Iles Hanish dans le cadre d'une médiation entre l'Erythrée et le Yémen.

Abordant les autres opérations conduites par la France, il a indiqué que le *Moyen-Orient* correspondait à 3 % des moyens environ, mobilisant 478 hommes dont 256 pour la *FINUL*, et 180 pour l'opération Alysse de surveillance aérienne de l'Irak, dont les vols opérationnels sont suspendus depuis le lancement de l'opération Renard du désert par les Etats-Unis. Il a ajouté que, jusqu'à ce que soit engagée l'opération Santal au Timor oriental, la France n'était présente dans les autres régions du monde que par une mission d'observation de l'ONU en Géorgie, la MONUG, pour 5 observateurs, et une mission de formation de la police à Haïti, la MIPONUH, pour 25 gendarmes.

Il a enfin précisé que 1 % des moyens environ était aussi consacré à des missions spécifiques de protection d'ambassades, en Algérie et en Afrique subsaharienne.

Le rapporteur pour avis a alors fait observer le statut tout à fait particulier des opérations extérieures menées en Afrique au regard de leurs conséquences budgétaires, la France disposant sur ce continent de forces prépositionnées, financées en loi de finances initiale et représentant, selon les indications du ministère de la Défense, 6 300 hommes, l'équivalent de la présence française au *Kosovo*, dont 3 000 à Djibouti, l'équivalent de la participation française à la SFOR. Il a à ce propos relevé que les 6 300 hommes dénombrés parmi les forces prépositionnées incluaient les effectifs présents au Tchad, dans le cadre de l'opération Epervier, et qu'ils étaient employés pour de nombreuses autres opérations extérieures sur le continent, telles que Recamp-Bissao, Iskoutir ou Condor. Il a jugé que cette situation illustre le caractère confus du concept d'opération extérieure, qui recouvre à la fois une notion comptable interne au ministère de la Défense, où elle désigne alors pour les armées une intervention éventuellement créatrice de droits à transferts de crédits, tandis que pour le Parlement elle définit une action spécifique, nécessitée par **la politique internationale** de la France, et relevant d'une catégorie du droit international.

Il a ensuite proposé à la Commission de la Défense de donner un avis favorable à l'adoption du projet de loi de finances rectificative pour 1999. Le Président Paul Quilès a exprimé le vœu que l'examen en séance publique

du projet de loi de finances rectificative soit l'occasion d'un débat sur les opérations extérieures en cours. Il a noté que le contrôle parlementaire de ces opérations constituait une préoccupation de longue date de la commission de la défense, qui devrait d'ailleurs lui consacrer un débat au cours du trimestre prochain sur la base du rapport d'information que rendra M. François Lamy. Il a souhaité que les propositions qui seront formulées dans ce rapport permettent de mieux définir les évolutions et les réformes nécessaires.

Il a fait observer que le budget de la défense, voté en loi de finances initiale, couvrait en définitive les dépenses consacrées au maintien en condition et à la modernisation des forces armées mais, en aucun cas, celles induites par leur participation active à des opérations militaires, qui constitue pourtant leur fonction première. Il a regretté que le financement des opérations extérieures fasse l'objet d'une procédure spécifique, sur laquelle le Parlement n'a que peu de prise, même si des progrès dans l'information de ce dernier ont été enregistrés **au cours des dernières** années. Il a souhaité, dans ces conditions, que le débat sur les opérations extérieures cesse à terme d'être réduit à un simple codicille à l'examen d'ensemble du projet de loi de finances rectificative de fin d'année.

Le rapporteur pour avis a estimé que, si les conditions d'examen des opérations extérieures avaient évolué dans le sens d'une plus grande transparence au cours des années récentes, notamment du fait d'une présentation plus détaillée de celles-ci, des efforts pouvaient encore être entrepris dans deux directions. D'une part, s'agissant du coût de ces opérations, il a regretté les distorsions importantes dans les chiffres fournis par le ministère de la Défense ; s'agissant, d'autre part, **du contexte dans** lequel certaines de ces opérations sont menées, il a estimé nécessaire que les parlementaires soient mieux informés des engagements pris par la France à l'égard des pays étrangers, notamment dans le cadre d'accords de défense.

M. Loïc Bouvard s'est interrogé sur le niveau de contrôle et sur le pouvoir de décision des parlements des pays alliés de la France, faisant observer qu'aux Etats-Unis, **en dépit de la** très grande vigilance exercée par le Congrès sur la politique extérieure du Gouvernement, le Président des Etats-Unis pouvait engager les forces armées américaines à l'étranger sans recevoir au préalable l'aval des Chambres.

M. François Lamy a jugé que la France était en retard dans ce domaine par rapport aux autres démocraties. Il a exprimé sa conviction que, s'il était possible de s'appuyer sur les exemples étrangers pour souligner la nécessité de réformes, il convenait néanmoins de définir un modèle de contrôle du Parlement sur les opérations extérieures qui corresponde aux traditions et à la culture politiques et institutionnelles propres à la France.

Le rapporteur pour avis a alors soumis à la Commission de la Défense une proposition d'observation prenant acte du rôle des forces prépositionnées pour la conduite d'opérations extérieures dans l'environnement des pays de

stationnement, sous réserve de leur assentiment ; constatant que ces opérations constituent des missions différentes de celles aux fins desquelles les crédits ouverts par la loi de finances initiale sont votés et demandant au

Gouvernement de l'informer sur les **décisions de création** de ces opérations, leurs objectifs et leurs durées ainsi que sur les effectifs requis et les moyens mis en œuvre, comme cela est généralement le cas **pour les opérations** conduites par les forces stationnées en métropole.

M. Jean-Claude Sandrier s'est assuré que les cas de figure envisagés par la proposition d'observation n'incluaient pas les opérations du type de celles en cours au Kosovo.

M. François Lamy a précisé que, pour permettre un contrôle efficace *du Parlement* sur les opérations extérieures, il était nécessaire de prendre en considération les *opérations menées* par les forces prépositionnées bien qu'elles n'engendrent pas de dépenses considérées comme des surcoûts.

La Commission a alors adopté la proposition d'observation présentée par le rapporteur pour avis.

Elle a ensuite émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi de finances rectificative pour 1999, les membres du groupe communiste s'abstenant et ceux du groupe UDF votant contre.

OBSERVATION
DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE

La Commission de la Défense nationale et des Forces armées prend acte du rôle des forces prépositionnées par la France non seulement pour honorer les accords de défense passés avec ses partenaires étrangers, mais aussi pour la conduite d'opérations extérieures dans l'environnement des pays où ces forces sont stationnées, avec l'assentiment de ceux-ci. Elle remarque cependant que si ces opérations n'entraînent normalement pas de surcoûts, *notamment en personnel*, en sus des crédits ouverts par la loi de finances initiale, elles constituent des missions différentes de celles aux fins desquelles ces crédits sont votés. Elle souhaite donc que, à l'exemple cette année de l'opération RECAMP-Bissao d'assistance logistique au bataillon interafricain d'interposition en Guinée-Bissao, les décisions de création *de ces opérations*, leurs objectifs et leurs durées soient *communiquées* à son rapporteur pour avis sur la loi de finances rectificative en vue de l'élaboration de son rapport. Elle souhaite également que, à l'exemple cette année de l'opération Iskoutir à Djibouti, désormais terminée, ou de l'opération Condor de surveillance des îles Hanish, les effectifs requis et les moyens mis en œuvre soient *chaque fois précisés, comme cela est généralement le cas* pour les opérations conduites par les forces stationnées en métropole.

annexe :

carte des opérations **C**onduites en 1999
