

N° 2764

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 novembre 2000.

## 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 2000**.

PAR M. François LAMY,

Député.

---

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.  
Voir les numéros : **2704** et **2775**.

**Lois de finances rectificatives.**

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

M. Paul Quilès, *président* ; MM. Didier Boulaud, Jean-Claude Sandrier, Michel Voisin, *vice-présidents* ; MM. Robert Gaïa, Pierre Lellouche, *secrétaires* ; MM. Jean-Marc Ayrault, Jacques Baumel, Jean-Louis Bernard, André Berthol, Jean-Yves Besselat, Bernard Birsinger, Jacques Blanc, Loïc Bouvard, Jean-Pierre Braine, Philippe Briand, Jean Briane, Marcel Cabiddu, Antoine Carré, Bernard Cazeneuve, Guy-Michel Chauveau, Alain Clary, François Cornut-Gentille, Charles Cova, Michel Dasseux, Jean-Louis Debré, François Deluga, Claude Desbons, Philippe Douste-Blazy, Jean-Pierre Dupont, François Fillon, Christian Franqueville, Yves Fromion, Yann Galut, René Galy-Dejean, Roland Garrigues, Henri de Gastines, Bernard Grasset, Jacques Heuclin, 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 Millon, Charles Miossec, Alain Moyne-Bressand, Arthur Paecht, Jean-Claude Perez, Robert Poujade, Mme Michèle Rivasi, MM. Michel Sainte-Marie, Bernard Seux, Patrick Sève, Guy Teissier, André Vauchez, Emile Vernaudon, Jean-Claude Viollet, Aloyse Warhouver, Pierre-André Wiltzer.

## Sommaire

---

Pages

**introduction**

7

**PREMIÈRE PARTIE : LA GESTION des crédits DE LA DÉFENSE EN 2000**

9

*I. — présentation générale*

9

*II. — L'ABONDEMENT DES CRÉDITS ORDINAIRES*

11

*A. Le financement des opérations extérieures*

11

*1. Des surcoûts importants*

11

*2. Des dépenses convenablement couvertes*

14

*B. Les autres ouvertures de crédits*

16

*1. L'abondement des crédits de rémunérations*

16

*2. L'abondement des crédits de fonctionnement*

17

*III. — la gestion des crédits d'équipement*

20

*a. Les ouvertures d'autorisations de programme et le financement de l'a 400 m*

20

*b. Les annulations de crédits de paiement*

22

*1. Des montants toujours élevés*

22

*2. Des effets difficiles à mettre en évidence et des causes complexes à appréhender*

23

**DEUXIÈME PARTIE : QUELLES OPÉRATIONS MILITAIRES EN 2000  
POUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE LA FRANCE ?**

27

*i. — PRÉSENTATION GÉNÉRALE*

27

*a. un examen logiquement effectué en loi de finances rectificative*

27

*b. les opérations extérieures en 2000*

29

- ii. — *les opérations dans les balkans*  
32
  - a. *l'imposition de la paix au kosovo*  
33
    - 1. *Le mandat des présences internationales*  
33
    - 2. *La MINUK*  
34
    - 3. *La KFOR*  
35
  - b. *Le maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine*  
37
    - 1. *La SFOR*  
37
    - 2. *Les autres opérations*  
38
  - c. *L'assistance de l'UEO à la police albanaise*  
40
- iii. — *la présence militaire de la France en afrique*  
40
  - a. *Des missions diversifiées*  
40
    - 1. *Une action préventive permanente : les forces prépositionnées et l'opération Corymbe*  
40
    - 2. *Des opérations extérieures nombreuses*  
41
  - b. *Les opérations extérieures bilatérales*  
43
  - c. *Les opérations multilatérales de maintien de la paix*  
45
  - d. *Les missions d'observation*  
46
- iV. — *les autres opérations*  
47
  - a. *LES OPÉRATIONS AU MOYEN-ORIENT*  
47
    - 1. *La surveillance des accords entre Israël et les pays arabes*

48

**2. Le maintien de la paix au Sud-Liban**

48

**3. Le contrôle coercitif de l'Irak**

50

**b. Les autres missions sous l'égide de l'ONU**

51

**c. Les opérations de protection d'ambassades**

53

**v. — quel bilan pour l'action militaire de la France à l'étranger en 2000 ?**

54

**A. les opérations militaires extérieures**

54

**B. la présence des forces prépositionnées et l'application des accords de défense**

56

**c. Poursuivre l'amélioration du contrôle parlementaire des opérations extérieures**

58

**travaux de la COMMISSION :**

61

*i. — audition du général jean-pierre kelche, chef d'état-major des armées*

**61**

*ii. — examen de l'avis*

**69**

**OBSERVATION DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE**

83

**annexe : carte des opérations conduites en 2000**

85



Mesdames, Messieurs,

L'examen, à l'occasion du projet de loi de finances rectificative, de la gestion des crédits de la Défense en 2000 est, comme chaque année, riche d'informations pour l'exercice du contrôle du Parlement.

S'y dessinent d'abord cette année les lignes de force d'une armée professionnelle. Une armée professionnelle est une armée qu'on envoie en mission sur des territoires extérieurs, et une force mobile qui puise aussi sa fierté dans sa technicité professionnelle. Les ouvertures de crédits en cours d'année traduisent ce caractère : abondement des dépenses de personnel, en raison des opérations extérieures, abondement des dépenses de fonctionnement, pour assurer l'entraînement malgré une conjoncture pétrolière difficile.

Les points difficiles de la gestion du ministère s'y font également jour. Certains abondements de crédits, de rémunérations accessoires ou de fonctionnement, en témoignent.

Enfin, la gestion des dépenses en capital est toujours aussi peu fidèle aux dispositions votées en loi de finances initiale. Des travaux nouveaux permettent cependant mieux d'en différencier les causes. Au-delà des difficultés nées de l'introduction d'outils financiers ou comptables nouveaux, et même si beaucoup reste encore à faire, des pesanteurs anciennes peuvent être circonscrites, et les conséquences de certaines décisions ou négociations repérées. L'action de la Cour des Comptes est ici d'un grand secours au rapporteur parlementaire.

L'examen du projet de loi de finances rectificative est aussi pour la Commission de la Défense l'occasion de prendre la mesure des opérations militaires extérieures en cours, et de porter un jugement sur l'opportunité de celles-ci.

En effet, en l'absence de pouvoirs d'intervention du Parlement lors du déclenchement d'une opération extérieure par l'Exécutif, ne serait-ce que, selon le vœu de votre rapporteur, sous la forme d'un avis consultatif de

la Commission de la Défense, le vote des crédits consacrés à ces opérations est le seul moment où le Parlement peut exercer son contrôle. Or ces opérations sont financées en cours d'exercice, en général par décrets d'avances ratifiés en loi de finances rectificative.

Une fois encore, ces opérations sont décrites au sein du présent rapport, afin de mieux permettre à l'Assemblée nationale d'appréhender la signification politique de chacune d'entre elles.

La Commission de la Défense a aussi le souci d'un contrôle budgétairement plus opératoire et politiquement plus efficace. Elle a donc adopté, à l'unanimité, une observation tendant à obtenir du Gouvernement d'une part une présentation annuelle de chaque opération, incluant ses motifs, son déroulement, ainsi que les crédits qu'elle requiert et leur imputation, d'autre part que les crédits nécessaires à ces opérations fassent l'objet d'une ouverture en loi de finances initiale, le cadre de la discussion de celle-ci fournissant sans doute un cadre mieux adapté aux débats relatifs aux opérations extérieures.

Tels sont les éléments que la Commission de la Défense a souhaité porter à la connaissance de l'Assemblée nationale. Ils forment le contenu du présent avis.

## PREMIÈRE PARTIE

### LA GESTION des crédits DE LA DÉFENSE EN 2000

#### I. — présentation générale

L'exécution de la loi de finances pour 2000, en ce qui concerne le budget de la défense, aura été marquée par quatre étapes majeures.

La loi de finances rectificative du 13 juillet 2000 a ouvert, en son article 13, 2,7 milliards de francs de crédits supplémentaires au titre III, se répartissant entre 1,85 milliard de francs pour les rémunérations et charges sociales et 850 millions de francs pour les crédits de fonctionnement. Ces ouvertures ont permis de couvrir la quasi-totalité des surcoûts dus aux opérations extérieures et ainsi qu'une partie des insuffisances des crédits relatifs aux carburants du fait de la hausse du prix du baril de pétrole conjuguée à la hausse du taux de change du dollar, et une partie de celles des crédits de fonctionnement de la Gendarmerie.

Par ailleurs, elle a également ouvert, en son article 14, 6,874 milliards de francs d'autorisations de programme, pour la passation d'une commande groupée de 27 hélicoptères NH 90.

Le décret de virement du 23 novembre 2000 a redéployé 844 millions de francs au titre des crédits de rémunérations du ministère. Il s'est accompagné d'un arrêté de répartition de 64,75 millions de francs au même titre.

Le projet de loi de finances rectificative ouvre au ministère de la Défense, en son article 9, 910 millions de francs de crédits de fonctionnement supplémentaires. Ces crédits sont ouverts notamment pour financer le solde des insuffisances créées par la hausse du prix des carburants et de celles des dotations de fonctionnement de la Gendarmerie ouvertes en loi de finances initiale, ainsi que le solde des surcoûts dus aux opérations extérieures.

Par ailleurs, il ouvre, en son article 10, 18,194 milliards de francs d'autorisations de programme, au titre du nouvel avion de transport de l'armée de l'Air pour la quasi-totalité.

L'arrêté du 26 avril 2000 associé à la loi de finances rectificative de printemps a annulé 1,2 milliard de francs d'autorisations de programme du titre III, devenues sans objet, et 6,87 milliards de francs d'autorisations de programme du titre V, les autorisations ouvertes pour le NH 90 par la loi de finances rectificative étant dès lors compensées par un égal montant d'annulations.

L'arrêté du 15 novembre 2000 associé au projet de loi de finances rectificative a annulé 3,112 milliards de francs d'autorisations de programme et 3,983 milliards de francs de crédits de paiement au titre des dépenses en capital de la Défense.

En cours d'année, le titre III aura été ainsi abondé de 3,610 milliards de francs, 1,850 milliard de francs au titre des rémunérations et 1,760 milliard de francs au titre du fonctionnement.

Plus précisément, du fait du décret de virement du 23 novembre 2000, la mobilisation des ressources disponibles aura permis de doter les chapitres adéquats du titre III du ministère de 4,314 milliards de francs supplémentaires, 2,694 milliards de francs pour les rémunérations de personnels militaires, dont 1,850 milliard de francs au titre des opérations extérieures, et 1,620 milliard de francs pour le carburant et les crédits de fonctionnement courant.

En revanche, par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale, les titres V et VI sont diminués de 6,373 milliards de francs, le solde faisant apparaître une contribution du ministère de la Défense de 2,762 milliards de francs à l'équilibre du collectif.

### principaux mouvements de crédits budgétaires

#### AU budget de la défense en 1999 et 2000

(crédits de paiement en millions de francs)

	1999	2000
Crédits d'avances	4 050,0	—
Ouverture de crédits en loi de finances rectificative	—	2 700,0
Demande d'ouverture de crédits en loi de finances rectificative	798,0	910,0
<i>Total titre III</i>	<i>4 848,0</i>	<i>3 610,0</i>
<i>Total titres V et VI</i>	<i>—</i>	<i>—</i>
Annulations de crédits en cours d'exercice	- 4 050,0	- 2 390,0
Annulations de crédits associées au projet de loi de finances rectificative	- 5 300,0	- 3 982,5

<i>Total titre III</i>	- 50,0	—
<i>Total titres V et VI</i>	- 9 300,0	- 6 372,5
<i>Solde des mouvements pour le titre III</i>	4 798,0	3 610,0
<i>Solde des mouvements pour les titres V et VI</i>	- 9 300,0	- 6 372,0
<b>Solde des mouvements pour l'ensemble du budget</b>	<b>- 4 502,0</b>	<b>- 2 762,0</b>

## II. — L'ABONDEMENT DES CRÉDITS ORDINAIRES

S'agissant des ouvertures de crédits, le projet de loi de finances rectificative ouvre, on l'a vu, 910 millions de francs de crédits de fonctionnement au titre III de la Défense. Compte tenu des crédits ouverts par la loi de finances rectificative de printemps, le titre III aura ainsi été abondé de 3,610 milliards de francs au cours de l'année.

### A. Le financement des opérations extérieures

#### 1. Des surcoûts importants

C'est en premier lieu pour financer les opérations extérieures que ces crédits sont ouverts.

En 2000, les besoins liés à ces opérations auront en effet représenté 3,280 milliards de francs, 2,893 milliards de francs au titre III et 387 millions de francs au titre V. Ils sont inférieurs de 1,283 milliard de francs à ceux de 1999, mais supérieurs de 1,183 milliard de francs à ceux de 1998.

### SURCOÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

#### DE 1998 À 2000

<i>(crédits de paiement en millions de francs)</i>			
<b>Titres et catégories de coût</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000*</b>
Titre III			
Rémunérations et charges sociales	1 323	2 109	2 074
Alimentation	92	165	169
Fonctionnement	238	406	332
Entretien programmé du matériel	33	50	34
Carburants	104	117	180
Transports	89	86	104
<i>Sous-total du titre III</i>	<i>1 879</i>	<i>2 933</i>	<i>2 893</i>
Titre V			
Equipement	53	246	86

Fabrications	35	355	109
Munitions	119	907	24
Infrastructure	10	122	168
<i>Sous-total du titre V</i>	<i>217</i>	<i>1 630</i>	<i>387</i>
<b>Total pour la Défense</b>	<b>2 097</b>	<b>4 563</b>	<b>3 280</b>
* <i>Estimation pour l'année arrêtée au 31 août 2000.</i> <i>(Source : ministère de la Défense)</i>			

Ces différences s'expliquent ainsi : les opérations extérieures et les moyens qu'elles demandent sont dans l'ensemble identiques en 2000 à ce qu'elles étaient en 1999. Simplement, elles ont donné lieu à des actions beaucoup moins intenses. Aucune ne correspond cette année à un conflit de forte intensité. Les moyens demandés au titre III sont donc les mêmes que l'an dernier à 40 millions de francs près, et la différence s'explique intégralement par l'évolution des dotations du titre V nécessaires pour les fabrications, l'amortissement du matériel et les munitions ; à 10 millions de francs près, la diminution des surcoûts du titre V, de 1,630 milliard de francs à 387 millions de francs, s'explique par celle des besoins dans ces domaines au Kosovo, qui passent de 1,461 milliard de francs en 1999 à 328 millions de francs.

Quant à la différence par rapport à 1998, elle est due pour l'essentiel à la participation de la France au maintien de la paix au Kosovo et à l'allègement du dispositif en Bosnie-Herzégovine. Les surcoûts sont en effet globalement supérieurs de 1,2 milliard de francs, alors que la participation à la KFOR et à la MINUK représente un surcoût de 1,55 milliard de francs.

Les 2,893 milliards de francs de dépenses au titre III se partagent, on le sait, en surcoûts de rémunération pour présence à l'étranger, dont la principale est l'ISSE, l'indemnité de sujétion pour service à l'étranger, et en surcoûts de fonctionnement. En 2000, la répartition avait été de 2,074 milliards de francs pour les rémunérations et 819 millions de francs pour le fonctionnement, les rémunérations représentant, comme à l'accoutumée, un peu plus de 70 % des surcoûts et le fonctionnement un peu moins de 30 %.

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 établies par le ministère de la Défense.

## SURCOÛTS DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES EN 2000

### 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	321	1521	71	97	64	2 074
Alimentation	28	127	5	6	3	169
Fonctionnement	63	161	—	34	74	332
Entretien programmé du matériel	21	13	—	—	—	34
Carburants	78	95	7	—	—	180
Transports	37	54	—	11	2	104
<i>Sous-total du titre III</i>	<i>548</i>	<i>1 971</i>	<i>83</i>	<i>148</i>	<i>143</i>	<i>2 893</i>
Titre V						
Equipement	38	13	35	—	—	86
Fabrications	23	85	—	—	1	109
Munitions	24	—	—	—	—	24
Infrastructure	44	124	—	—	—	168
<i>Sous-total du titre V</i>	<i>129</i>	<i>222</i>	<i>35</i>	<i>—</i>	<i>1</i>	<i>387</i>
<b>Total pour la Défense</b>	<b>677</b>	<b>2 193</b>	<b>118</b>	<b>148</b>	<b>144</b>	<b>3 280</b>
* Estimation annuelle arrêtée au 31 août 2000.						
(Source : ministère de la Défense)						

### SURCOÛTS EN DÉPENSES ORDINAIRES DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES EN 2000 PAR THÉÂTRE\*

(en millions de francs)						
	Ex-Yougoslavie	Kosovo	Tchad	Liban	Autres	Total
Surcoûts RCS	641	1 025	186	49	173	2 074

Fonctionnement	226	322	182	4	85	819
— Alimentation	44	79	35	—	11	169
— Fonctionnement	172	235	136	4	69	616
— E.P.M.	10	8	11	—	5	34
<b>Total</b>	<b>867</b>	<b>1 347</b>	<b>368</b>	<b>53</b>	<b>320</b>	<b>2 893</b>
* Estimation au 31 août 2000. (Source : ministère de la Défense)						

## 2. Des dépenses convenablement couvertes

Face aux dépenses ainsi exposées, le projet de loi de finances rectificative de printemps avait ouvert 2,205 milliards de francs au titre des opérations extérieures, 1,85 milliard de francs pour les rémunérations et 355 millions de francs pour le fonctionnement. Ces crédits s'ajoutent à la provision de 160 millions de francs traditionnellement inscrite en loi de finances initiale au titre des rémunérations ; par ailleurs le projet de loi de finances inscrit encore 100 millions de francs pour les opérations extérieures, au titre du fonctionnement uniquement. Au total, 2,465 milliards de francs sont ouverts, 2,010 milliards de francs pour les rémunérations et 455 millions de francs pour le fonctionnement.

Votre rapporteur l'avait indiqué dans son précédent rapport, toutes les dépenses relatives aux opérations extérieures ne sont pas éligibles au remboursement. Il en est ainsi des dépenses d'alimentation et d'entretien programmé du matériel. Les dépenses éligibles sont donc de 2,690 milliards de francs, soit les 2,074 milliards de francs de surcoûts de rémunérations et 615 millions de francs de surcoûts de fonctionnement.

En regard, les ouvertures de crédits sont de 2,010 milliards de francs pour les rémunérations, soit un taux de couverture de 97 %, et la totalité des dépenses éligibles, à 64 millions de francs près, et de 455 millions de francs pour le fonctionnement, soit un taux de couverture des trois quarts seulement, laissant 160 millions de francs de dépenses non financés.

On pourrait ainsi penser qu'avec 224 millions de francs non abondés, hors dépenses d'alimentation et d'entretien programmé du matériel, les opérations extérieures devraient donner lieu à des reports de charges. Cela n'est pas sûr. En effet, les coûts précis d'achat du carburant ne seront connus qu'avec l'établissement des comptes d'exécution. De plus, il semble que le dispositif de calcul prévisionnel des surcoûts dus aux opérations extérieures doive être revu. Pour ces raisons, il semble que les



reports de charges, si reports de charges il y a, devraient être nettement plus faibles que ceux auxquels on pourrait *a priori* s'attendre.

## LE FINANCEMENT DES SURCOÛTS DU TITRE III

## LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES EN 2000

<i>(en millions de francs)</i>					
Catégories de coûts	Estimation du surcoût total 2000 des opérations extérieures*	Provision ISSE inscrite en LFI	Ouvertures en LFR juillet 2000	Demande d'ouverture en PLFR	Total des crédits ouverts
<b>Rémunérations</b>					
Armée de l'air	320	55	320		
Armée de terre	1 521	98	1 339		
Marine	71	—	65		
Gendarmerie	97	1	114		
Services communs	64	6	12		
<b>Sous-total</b>	<b>2 074</b>	<b>160</b>	<b>1 850</b>		<b>2 010 (1)</b>
<b>Alimentation</b>					
Armée de l'air	28				
Armée de terre	127				
Marine	5				
Gendarmerie	6				
Services communs	3				
<b>Sous-total</b>	<b>169</b>				
<b>Entretien programmé des matériels</b>	<b>34</b>				
<b>Fonctionnement</b>					
Armée de l'air	178		120	40	160
Armée de terre	310		200	60	260
Marine	7		5	—	5
Gendarmerie	45		30	—	30
Services communs	76		—	—	
<b>Sous-total</b>	<b>615</b>		<b>355</b>	<b>100</b>	<b>455 (2)</b>
<b>Total</b>	<b>2 893</b>	<b>160</b>	<b>2 205</b>	<b>100</b>	<b>2 465</b>

\* Estimation du surcoût annuel arrêté au 31 août 2000.

LFI : loi de finances initiale ; LFR : loi de finances rectificative ; PLFR : projet de loi de finances rectificative ; ISSE : indemnité de sujétion pour service à l'étranger.

(1) Soit un taux de couverture de 97 % pour les RCS

(2) Soit un taux de couverture de 74 % pour le fonctionnement

(Source : ministère de la Défense)

## B. Les autres ouvertures de crédits

### 1. L'abondement des crédits de rémunérations

La gestion 2000 du ministère fait également apparaître des insuffisances de crédits de personnel moins conjoncturelles que celles dues aux opérations extérieures.

Il apparaît en effet que lors de la partition, opérée à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances pour 1998, du chapitre relatif aux rémunérations des personnels militaires entre un chapitre 31-31, consacré aux rémunérations principales, et un chapitre 31-32, consacré aux indemnités et allocations diverses, le chapitre 31-32 a été sous-doté.

Aussi, chaque année, doit-on procéder en cours d'exercice à un abondement de ce chapitre. La dotation de celui-ci n'étant par ailleurs que progressivement « rebasée », on peut penser que ce phénomène se produira pendant plusieurs années encore, pendant lesquelles il devrait logiquement se résorber.

Les montants qui sont ainsi réaffectés cette année sont importants. Le décret du virement du 23 novembre 2000 affecte 818 millions de francs au chapitre 31-32, auxquels s'ajoutent 56,75 millions de francs transférés par l'arrêté de répartition, soit 874,75 millions de francs et 6 % des crédits inscrits au chapitre 31-32 par la loi de finances initiale. S'agissant du décret de virement, les ressources nécessaires proviennent pour 602 millions de francs des crédits de rémunération non consommés de personnels civils.

### ARRÊTÉ DE RÉPARTITION DU 23 NOVEMBRE 2000

<i>(en francs)</i>		
	<b>Annulations de crédits</b>	<b>Ouvertures de crédits</b>
31-94 : Provisions mesures personnels	- 64 754 424	—
31-32 : Personnels militaires des armées	—	+ 56 754 424
31-62 : Volontaires	—	+ 8 000 000
<b>Total</b>	<b>- 64 754 424</b>	<b>+ 64 754 424</b>

**DéCRET DE VIREMENT DU 23 NOVEMBRE 2000**

<i>(en francs)</i>		
	<b>Annulations de crédits</b>	<b>Ouvertures de crédits</b>
31-11 : Personnels civils non ouvriers	- 367 000 000	—
31-12 : Personnels civils non ouvriers	- 15 000 000	—
31-22 : Personnels militaires : serv. comm.	- 16 000 000	—
31-32 : Personnels militaires des armées	—	+ 818 000 000
31-41 : Personnels appelés	—	+ 12 000 000
31-51 : Personnels ouvriers de la Défense	- 220 000 000	—
31-61 : Volontaires	- 61 000 000	—
31-62 : Volontaires	—	+ 14 000 000
31-96 : Autres rémunérations	- 25 000 000	—
<b>Total rémunérations et charges sociales</b>	<b>+ 704 000 000</b>	<b>+ 844 000 000</b>
34-02 : Services et organismes : fonctionnement	- 60 000 000	—
34-08 : DGA-Fonctionnement	- 80 000 000	—
<b>Total fonctionnement</b>	<b>- 140 000 000</b>	<b>—</b>
<b>Total</b>	<b>- 844 000 000</b>	<b>+ 844 000 000</b>

Au bout du compte, hors opérations extérieures, 908,75 millions de francs sont venus abonder en cours d'exercice les crédits de rémunérations des personnels militaires pour 2000 votés en loi de finances initiale, soit 844 millions de francs au titre du décret de virement et 64,75 millions de francs au titre de l'arrêté de répartition.

**2. L'abondement des crédits de fonctionnement**

Indépendamment des opérations extérieures, l'exercice 2000 aura aussi été marqué en gestion par des abondements de crédits de fonctionnement courant.

En effet, sur 1,760 milliard de francs de crédits de fonctionnement ouverts en loi de finances rectificative au cours de l'année, et 1,620 milliard de francs si l'on tient compte du décret de virement, 455 millions de francs seulement sont relatifs aux opérations extérieures, 1,305 milliard de francs réduit à 1,165 milliard de francs du fait de décret de virement, correspondant à la satisfaction de besoins autres.

En loi de finances rectificative de printemps, 495 millions de francs de crédits supplémentaires ont été ainsi ouverts, 200 millions de francs pour l'armée de l'Air, 85 millions de francs pour la Marine et 210 millions de francs pour la Gendarmerie.

Le présent projet de loi de finances rectificative prévoit, lui, les ouvertures suivantes.

## OUVERTURES DE CRÉDITS PROPOSÉES PAR LE PROJET

### DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE (TITRE III)

<i>(en millions de francs)</i>	
Chapitres	Ouvertures de crédits proposées
34-03 : Armée de l'air-Fonctionnement	290
34-04 : Armée de terre-Fonctionnement	200
34-05 : Marine-Fonctionnement	90
34-06 : Gendarmerie-Fonctionnement	270
37-94 : SNCF	60
<b>Total</b>	<b>910</b>

Sur ces ouvertures, seuls 40 millions de francs de crédits de paiement, pour l'armée de l'Air, et 60 millions de francs, pour l'armée de Terre, concernent les opérations extérieures.

Les autres ouvertures concernent d'abord les carburants et, notamment pour l'armée de l'Air, le carburant opérationnel.

Les variations considérables, à la hausse, du prix du baril de pétrole et du dollar ont en effet rendu tout à fait insuffisantes les dotations initiales. Comme l'a du reste exposé notre collègue Yann Galut dans son rapport pour avis sur les crédits de l'armée de l'Air, le caractère erratique des cours et des taux de change a amené à se borner à fixer en loi de finances initiale un cours vraisemblable, les dotations étant abondées si nécessaire pendant la gestion, pour permettre la réalisation des programmes d'entraînement.

Tel est donc le cas cette année. Après 335 millions de francs d'abondements à ce titre lors de la loi de finances rectificative de printemps (dont 20 millions de francs environ au titre des opérations extérieures), le présent projet de loi prévoit 500 millions de francs de crédits pour les surcoûts de carburant dont 250 millions de francs pour l'armée de l'Air, 90

millions de francs pour la Marine, 100 millions de francs pour l'armée de Terre et 60 millions de francs pour la Gendarmerie. Ainsi, les dotations supplémentaires successives accordées en 2000 pour le carburant auront été de 835 millions de francs, soit plus du tiers de la dotation initiale, qui était de 2,343 milliards de francs. Ces abondements auront bien permis de réaliser le programme d'achat prévu, malgré les hausses considérables intervenues au cours de l'année. L'armée de l'Air notamment, avec 500 millions de francs, aura bien reçu les crédits suffisants pour l'achat des volumes de carburants nécessaires au programme d'entraînement de ses pilotes.

Un autre poste important aura été le fonctionnement et le paiement des loyers de la Gendarmerie. Après 210 millions de francs ouverts au printemps à ces titres, une nouvelle tranche de 210 millions de francs est de nouveau ouverte à la Gendarmerie à ce titre, 100 millions de francs pour les loyers et 110 millions de francs pour les autres moyens de fonctionnement. Au titre des dépenses ordinaires, la Gendarmerie aura ainsi reçu, hors opérations extérieures et carburants, 420 millions de francs de crédits supplémentaires en cours d'exercice.

Enfin, 40 millions de francs sont ouverts à l'armée de Terre au titre des intempéries de décembre 1999, et 60 millions de francs permettent la poursuite de l'apurement de la dette du ministère de la Défense envers la SNCF.

En conclusion, la gestion du titre III sur l'exercice amène à en dresser un bilan contrasté. Les opérations extérieures et la hausse du carburant ne seront sans doute à l'origine que de faibles reports de charges.

En revanche, la dette de la Défense envers la SNCF perdure malgré les abondements réalisés. Le solde à payer est estimé à 250 millions de francs.

Surtout, il semble que, malgré l'importance des dotations effectuées en cours d'exercice, les crédits de fonctionnement et notamment des loyers de la Gendarmerie puissent être cause de reports de charges de l'ordre de 300 millions de francs et que l'origine en soit une insuffisante dotation en loi de finances initiale.

Votre rapporteur regrette que la gestion des crédits du titre III en 2000 laisse ainsi subsister davantage de reports de charge qu'en 1999. Il ne peut que réitérer son souhait de voir la gestion des crédits du ministère de la Défense encore progresser. Sur ce point, il est certain que l'identification par l'armée de l'Air d'un article budgétaire spécifique aux carburants

opérationnels n'est sans doute pas étrangère à la bonne gestion des évolutions difficiles de leur cours. Ce type d'action doit donc être généralisé.

### III. — la gestion des crédits d'équipement

#### a. Les ouvertures d'autorisations de programme et le financement de l'a 400 m

L'un des éléments majeurs du présent projet de loi de finances rectificative est constitué par les autorisations de programme qu'il ouvre.

En effet, ce sont celles qui étaient attendues pour permettre la commande de 50 avions de transport militaire Airbus A 400 M destinés à remplacer les C 160 *Transall* de l'armée de l'Air et qui avaient été annoncées par le Premier ministre lors de son discours annuel à l'IHEDN et par le Ministre de la Défense à l'Assemblée nationale lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2001.

Les raisons pour lesquelles ces ouvertures étaient si attendues sont connues. Vieillesse et inadéquation des *Transall* aux nouvelles missions, nécessité d'un avion à la fois tactique et de plus grande capacité d'emport, opportunité de la constitution d'une flotte de transport militaire européenne normalisée, conception et construction d'un nouvel appareil en Europe. Votre rapporteur ne développera pas plus ces points, et il renverra là aussi au rapport pour avis de notre collègue Yann Galut sur les crédits de l'armée de l'Air pour 2001 (rapport n° 2627, tome VI) qui présente dans un développement spécifique la problématique de cet appareil.

En revanche, il convient de préciser ici le mécanisme d'ouverture de ces autorisations de programme. Il est le suivant. Vingt milliards de francs d'autorisations de programme sont mises en place, correspondant à la moitié des montants nécessaires pour la commande de 50 Airbus A 400 M. L'A 400 M figurera au chapitre 53-81 ; 18,194 milliards de francs d'autorisations de programme sont donc ouvertes au sein de ce chapitre par l'article 10 du projet de loi. Ensuite, 1,956 milliard de francs est redéployé au sein même du chapitre en faveur de l'A 400 M : correspondant à des redéploiements internes au chapitre, cette somme n'apparaît dans le projet de loi qu'au titre de l'exposé des motifs. Enfin 3,112 milliards de francs d'autorisations de programme sont annulées au sein des autres chapitres du titre V, à l'exception du chapitre 51-71 relatif aux forces nucléaires. Au bout du compte, 20,150 milliards de francs sont ouverts, composés pour 15,082 milliards de francs par des autorisations de programme nouvelles,

pour 3,112 milliards de francs par des redéploiements entre chapitres et pour 1,956 milliard de francs par redéploiement au sein du chapitre 53-81.

Le tableau ci-après résume ces mouvements.

### Autorisations de programme de l'a 400 m

<i>(en millions de francs)</i>		
	<b>Autorisations de programme annulées</b>	<b>Autorisations de programme ouvertes</b>
Chapitre 51-61 – Espace	- 294 000	—
Chapitre 51-71 – Forces nucléaires	—	—
Chapitre 52-81 – Etudes	- 23 000	—
Chapitre 53-71 – Equipements communs	- 1 520 000	—
Chapitre 53-81 – Equipements des armées	—	+ 18 194 000
Chapitre 54-41 – Infrastructures	- 371 500	—
Chapitre 55-11 – Soutien des forces	- 903 000	—
Chapitre 55-21 – EPM	—	—
<b>Total titre V</b>	<b>- 3 111 500</b>	<b>+ 18 194 000</b>
<b>Solde</b>	<b>+ 15 082 500</b>	

Il faut noter que les montants ainsi ouverts sont supérieurs de 150 millions de francs aux 20 milliards de francs prévus. Cela est dû au fait que sont ouverts en même temps, dans le même chapitre, 150 millions de francs d'autorisations de programme pour l'achat d'Airbus A 319 d'occasion pour l'armée de l'Air. Une présentation des crédits au Parlement plus détaillée que l'actuelle présentation par chapitres aurait permis à votre rapporteur de présenter avec plus de clarté cette opération.

S'agissant par ailleurs des 5,067 milliards de francs d'autorisations de programme ainsi redéployées, 3,95 milliards de francs concernent des programmes gérés par l'armée de l'Air, le milliard de francs restant concernant la Marine et, surtout, l'armée de Terre. Il faut souhaiter qu'il n'y ait pas là l'origine du blocage de commande dans d'autres secteurs d'équipement de cette armée, qui pourraient ensuite être à l'origine de non-consommation de crédits.

Il faut enfin préciser qu'on ne saurait encore préciser quelles sont les réalisations physiques représentées par ces mouvements (part du développement, nombre d'appareils...), le contrat n'étant pas signé, et que le solde des autorisations de programme sera mis en place lors de la signature



du contrat, au premier trimestre 2001.

En tout état de cause, il convient de se réjouir de l'ouverture de ces autorisations de programme, qui permet de faire franchir une étape à ce programme fédérateur de l'Europe de la Défense.

b. LEs annulations de crédits de paiement

**1. Des montants toujours élevés**

L'importance des abondements de crédits au titre III, ainsi que la bonne nouvelle de l'ouverture des autorisations de programme pour l'A 400 M ont cependant leur revers habituel : des annulations de crédits de paiement aux titres V et VI. En effet, le projet de loi comporte 3,982 milliards de francs d'annulations de dépenses en capital. Ces annulations s'ajoutent à 2,390 milliards de francs de crédits de paiement annulés par l'arrêté du 26 avril 2000, soit un total de 6,372 milliards de francs, et 7,68 % des crédits initiaux.

**ANNULATIONS SUR LES TITRES III, V ET VI EN 2000**

<i>(crédits de paiement en millions de francs)</i>					
	Crédits votés	Arrêté d'annulation du 26 avril 2000	Arrêté d'annulation du 15 nov. 2000	Total	Annulations en % des crédits votés
<b>Titre III</b>		—	—	—	—
<b>Titres V et VI</b>					
51-61 – Espace	6 924,4	449,7	66,0	515,7	7,45 %
51-71 – Forces nucléaires	18 161,7	202,0	208,4	410,4	2,64 %
52-81 – Etudes	3 137,4	133,4	181,74	315,14	10,04 %
53-71 – Equipements communs	10 328,2	—	218,0	218,0	2,11 %
53-81 – Equipements des armées	18 683,3	774,6	859,92	1 634,52	8,75 %
54-41 – Infrastructures	7 670,7	210,0	624,52	834,52	10,88 %
55-11 – Soutien des forces	6 995,9	464,1	1 556,46	2 020,56	28,88 %
55-21 – EPM	10 470,0	156,2	10,0	166,2	1,59 %
<i>Total Titre V</i>	<i>79 738,6</i>	<i>2 390,0</i>	<i>3 725,04</i>	<i>6 115,04</i>	<i>7,67 %</i>

66-50 – Equipement culturel et social	2 474,4	—	216,46	216,46	8,75 %
67-10 – Subv. aux org. sous tutelle	742,2	—	41,0	41,0	5,52 %
<i>Total titre VI</i>	<i>3 216,7</i>	—	<i>257,46</i>	<i>257,46</i>	<i>8,0 %</i>
<b>Total titres V et VI (total général)</b>	<b>82 955,3</b>	<b>2 390,0</b>	<b>3 982,5</b>	<b>6 372,5</b>	<b>7,68 %</b>

(Source : ministère de la Défense)

**ANNULATIONS SUR LES TITRES III, V ET VI EN 2000  
RÉPARTITION PAR ARMÉES**

*(crédits de paiement en millions de francs)*

	<b>Arrêté d'annulation du 28 avril 2000</b>	<b>Arrêté d'annulation du 15 novembre 2000</b>	<b>Total</b>	<b>En % des crédits votés</b>
<b>Titre III</b>	—	—	—	—
<b>Titres V et VI</b>				
Air	719,5	801,3	1 520,8	8,07 %
Terre	514,8	954,7	1 469,5	8,25 %
Marine	619,1	1 152,12	1 771,22	8,81 %
Gendarmerie	13	88,56	101,56	4,46 %
DGA	208,3	230,68	438,98	3,75 %
Autres services	315,3	755,14	1 070,44	8,76 %
<b>Total</b>	<b>2 390,0</b>	<b>3 982,5</b>	<b>6 372,5</b>	<b>7,68 %</b>

*(Source : ministère de la Défense)*

**2. Des effets difficiles à mettre en évidence et des causes complexes à appréhender**

Il faut souligner le caractère routinier qu'a pris cette situation. En 1999 en effet, 9,35 milliards de francs de crédits de paiement au titre des dépenses en capital ont été annulés, en 1998 7,05 milliards de francs, en 1997 5,01 milliards de francs, en 1996 8,5 milliards de francs, en 1995 11,89 milliards de francs, en 1994 2,5 milliards de francs, sous forme de « mise en réserve » devenue par la suite définitive, en 1993 9,01 milliards de francs, et en 1992 5,2 milliards de francs. Votre rapporteur a borné là ses recherches, une période de dix ans lui paraissant attester suffisamment du caractère devenu habituel de ces annulations.

Par ailleurs, ces annulations s'accompagnent de l'ouverture à la consommation des crédits de report de l'année précédente, qui se montaient à 6,6 milliards de francs au début de l'année. Nominale, le montant des crédits ouverts à la consommation n'est ainsi pas mis en cause. On peut cependant penser qu'en réalité, les reports ne seront pas consommés, ou de façon marginale. En effet, l'état des consommations des crédits fait apparaître un rythme de consommation sensiblement équivalent à celui de 1999, lui-même égal à celui de 1998. En 1999, 86 milliards de francs avaient été ouverts en loi de finances initiale ; après transferts, reports, fonds de concours et annulations, ils se sont trouvés réduits à 75,6 milliards de francs ; les dépenses n'ont été que de 69 milliards de francs. Il faut donc se résoudre à constater que les annulations de crédits de paiement en 2000 sont la simple conséquence de l'état de la réalisation des dépenses en capital au cours de l'année.

**EXÉCUTION DU BUDGET 2000**  
(hors pensions)

*(crédits de paiement en millions de francs)*

Actions	Loi de finances initiale	Reportes de crédits 99/00	Annulations	Ouvertures de crédits effectuées(1)	Ouvertures de crédits attendues(2)	Transferts effectués et attendus	Moyens disponibles [1]+[2]+[3] +[4]+[5]+[6]
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	
<b>Titre III</b>							
DGA	2 829,173	123,112	—	—	—	217,610	3 169,895
Autres S. communs	21 776,858	636,652	—	12,000	60,000	6,470	22 491,980
Air	15 679,496	182,148	—	640,000	290,000	0,000	16 791,644
Terre	30 916,489	456,590	—	1 539,000	200,000	0,000	33 112,079
Marine	12 896,883	109,604	—	155,000	90,000	0,500	13 251,873
Gendarmerie	20 892,379	246,494	—	354,000	270,000	0,000	21 762,873
<b>Totaux titre III</b>	<b>104 991,278</b>	<b>1 754,600</b>	—	<b>2 700,000</b>	<b>910,000</b>	<b>224,580</b>	<b>110 580,458</b>
<b>Titres V et VI</b>							
DGA	11 683,870	1 362,564	-438,980	—	—	-6 549,671	6 057,783
Autres S. communs	12 232,990	1 834,651	-1 070,440	—	—	-1 692,081	11 305,120
Air	18 837,600	1 390,026	-1 520,800	—	—	41,276	18 748,102
Terre	17 815,800	812,219	-1 469,500	—	—	-2,012	17 156,507
Marine	20 105,870	1 049,498	-1 771,220	—	—	-304,992	19 079,156
Gendarmerie	2 279,140	187,080	-101,560	—	—	-0,971	2 363,689
<b>Totaux titres V et VI</b>	<b>82 955,270</b>	<b>6 636,038</b>	<b>-6 372,500</b>	—	—	<b>-8 508,451</b>	<b>74 710,357</b>
<b>Total général</b>	<b>187 946,548</b>	<b>8 390,638</b>	<b>-6 372,500</b>	<b>2 700,000</b>	<b>910,000</b>	<b>-8 283,871</b>	<b>185 290,815</b>

(1) *Loi de finances rectificative du 13 juillet 2000*

(2) *Projet de loi de finances rectificative*

(Source : ministère de la Défense)

La question est donc non pas celle des montants des crédits, qui s'avèrent suffisants pour honorer les paiements, mais celle de la conduite de la dépense. Sur ce point, votre rapporteur ne peut que reprendre les éléments qui lui ont été indiqués, et qui sont à peu près les mêmes que ceux qu'il mentionnait l'an dernier.

Le blocage des engagements en 1995 et 1996 pourrait continuer d'avoir des conséquences sur les paiements même si elles sont sans doute de plus en plus limitées.

Par ailleurs, la DGA a encore connu cette année d'importantes difficultés pendant la première partie de l'année. En effet, si l'application des nouvelles procédures, amélioration des informations sur les besoins en crédits de paiement, établissement du lien entre autorisations de programme et crédits de paiement (lien AP/CP) à travers la mise en place des opérations budgétaires d'investissement (OBI), mise en œuvre de la comptabilité spéciale des investissements (CSI) et du contrôle financier déconcentré (CFD) n'ont pas eu de conséquence en 2000 sur le déroulement de la gestion, les difficultés nées de l'entrée en service du logiciel d'information comptable *Nabucco* de la DGA ont bloqué les paiements jusqu'en juin 2000, ce qui, de l'avis même du ministère de la Défense, pourrait se traduire par une remontée du niveau des intérêts moratoires.

Pourraient aussi concourir à cette situation, où des crédits votés sont laissés sans emploi, les baisses de coûts négociées par la DGA, ce qui est cette fois un élément positif. Sur ce point, plusieurs exemples significatifs avaient été indiqués l'an dernier à votre rapporteur, qui les avait présentés dans son rapport pour avis sur la loi de finances rectificative pour 1999.

Comme votre rapporteur l'a également exposé l'an dernier, la surdotation chronique de certains articles a également été repérée par la Cour des Comptes du fait de l'existence de « remontées de crédits », dans son rapport sur l'exécution du budget de 1998. Elle expliquerait le caractère récurrent des faibles taux de consommation de certains chapitres, notamment les chapitres 54-41 (infrastructures), 55-11 (soutien des forces) et même 53-81 (équipement des armées).

## TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS

AU 31 OCTOBRE 2000

<i>(crédits de paiement en millions de francs)</i>			
	<b>Total des dépenses enregistrées</b>	<b>Crédits ouverts*</b>	<b>Taux de consommation des crédits</b>
<b>Dépenses ordinaires</b>	<b>92 294,11</b>	<b>111 753,17</b>	<b>82,5 %</b>
<b>Dépenses en capital</b>			
Chapitre 51-61 – Espace	4 279,28	7 025,82	60,91 %
Chapitre 51-71 – Forces nucléaires	5 875,16	9 714,82	60,48 %
Chapitre 52-81 – Etudes	1 754,35	3 111,44	56,38 %
Chapitre 53-71 – Equipements communs	7 479,65	11 051,41	67,68 %
Chapitre 53-81 – Equipements des armées	10 386,75	19 444,71	53,42 %
Chapitre 54-41 – Infrastructures	5 124,36	9 220,78	55,57 %
Chapitre 55-11 – Soutien des forces	3 969,23	7 868,80	50,44 %
Chapitre 55-21 – EPM	8 257,69	11 249,44	73,41 %
<b>Total titre V</b>	<b>47 126,48</b>	<b>78 687,21</b>	<b>59,89 %</b>
<b>Total titre VI</b>	<b>1 157,46</b>	<b>2 328,50</b>	<b>49,71 %</b>
<b>Total dépenses en capital</b>	<b>48 283,94</b>	<b>81 015,71</b>	<b>59,60 %</b>

*(Source : ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie)*

Enfin, des retards dans la réalisation des principaux programmes internationaux dus soit à la difficulté pour les partenaires de s'entendre sur les délais et les spécifications, soit à des difficultés techniques concourent à cette situation. La Cour des Comptes signale dans son rapport sur l'exécution du budget de 1999 de tels retards pour six programmes, dont les frégates *Horizon*, le VBCI, les hélicoptères *Tigre* et NH 90. Il a même été cité à votre rapporteur un cas où ce seraient les négociations avec un industriel français qui bloqueraient la dépense.

Votre rapporteur s'en tiendra là, signalant que la Cour des Comptes

conclut elle-même qu'« *il reste très difficile d'apprécier les conséquences de la gestion budgétaire sur le contenu physique du titre V* », faute notamment de documents suffisamment précis, et réitérant son vœu de voir la part de l'ensemble de ces motifs clarifiés, et la gestion des dépenses du ministère plus lisible, comme il convient s'agissant d'une administration à qui sont confiés chaque année plus de 80 milliards de francs de crédits de paiement en capital.

## DEUXIÈME PARTIE

### QUELLES OPÉRATIONS MILITAIRES EN 2000 POUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE LA FRANCE ?

#### i. — PRÉSENTATION GÉNÉRALE

##### a. un examen logiquement effectué en loi de finances rectificative

L'avis que le Commission de la Défense nationale et des Forces armées donne sur le projet de loi de finances rectificative est, traditionnellement, l'occasion pour elle de procéder à l'analyse des opérations militaires extérieures en cours. En effet, on l'a vu, les dépenses de rémunérations, de fonctionnement, et aussi, pour les opérations les plus importantes, les dépenses en capital qu'elles occasionnent ne sont pas provisionnées en loi de finances initiale, quand bien même ces dépenses concernent des opérations décidées précédemment et qu'il n'est pas prévu d'interrompre ; au contraire, les crédits destinés à faire face à ces opérations sont ouverts en cours et en fin d'année, par décret d'avance et en projet de loi de finances rectificative. L'examen de la loi de finances rectificative est donc le moment légitime pour la Commission de la Défense de l'analyse de l'opportunité de la poursuite des opérations dont le financement est ainsi demandé.

Le présent projet de loi de finances rectificative ne comporte que peu de dispositions destinées au financement des opérations extérieures : 100 millions de francs seulement sont prévus à ce titre, sur les 910 millions de francs dont l'ouverture est demandée par l'article 9 pour le fonctionnement des armées. En effet, en 2000, les crédits ouverts en cours d'année, soit 2,2 milliards de francs, l'ont été non pas par décret d'avances, dont la ratification serait demandée par le présent projet de loi, mais par la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000. On pourrait donc penser qu'une revue des opérations extérieures cette année à l'occasion de l'examen du présent projet de loi de finances rectificative aurait un caractère quelque peu artificiel.

Tel n'est pas l'avis de votre rapporteur. En effet, l'ouverture en cours d'année des crédits nécessaires aux opérations extérieures par une loi de finances rectificative a un caractère purement contingent : un décret



d'avances suffit. Ce sont des raisons étrangères à la défense nationale qui ont amené cette année le Gouvernement à déposer au printemps un projet de loi de finances rectificative et donc à y insérer les crédits nécessaires à la conduite des opérations extérieures. Aux termes de l'ordonnance n° 59-2 portant loi organique relative aux lois de finances, le dépôt systématique d'un tel projet n'a aucun caractère obligatoire.

Par ailleurs, aucun chapitre ou article de la nomenclature budgétaire n'est spécifiquement consacré aux opérations extérieures. De fait, alors qu'on pouvait conclure de la lecture des exposés des motifs du projet de loi de finances rectificative de printemps que 2,46 milliards de francs, sur les 2,7 milliards de francs de crédits de paiement qu'il ouvrait, étaient ouverts pour les opérations extérieures, les documents fournis à votre rapporteur par le ministère de la Défense à l'occasion de l'examen du présent projet de loi indiquent que 2,2 milliards de francs seulement ont été consacrés aux opérations extérieures par cette loi, 500 millions de francs ayant d'autres objets, et notamment le financement de la hausse du carburant pour permettre la réalisation du programme non pas d'opérations extérieures mais d'entraînement des forces.

Enfin, après le 28 juin 2000, date du dernier examen du collectif de printemps par l'Assemblée nationale, six mois de l'année 2000 restaient à courir, pendant lesquels des opérations pouvaient être arrêtées, et d'autres ouvertes. Le fait que cela n'ait pas été le cas en 2000 n'a là aussi qu'un caractère contingent.

Autrement dit, c'est bien la loi de finances rectificative de fin d'année qui doit fournir le cadre annuel de l'examen des opérations extérieures par la Commission de la Défense. Au contraire des autres lois de finances rectificatives, elle a un caractère certain, et non éventuel. Elle permet d'examiner les actions menées pendant onze des douze mois de l'exercice. De plus, les modalités d'imputation budgétaire des dépenses des opérations extérieures, qui rendent celles-ci impossibles à contrôler par le Parlement sans l'aide du ministère de la Défense, empêchent une analyse fine des crédits lors de leur ouverture ; celle-ci est donc d'autant plus sûre qu'elle est conduite tard ; c'est le troisième élément qui justifie le choix du projet de loi de finances rectificative de fin d'année pour l'analyse des opérations extérieures. Enfin, et pour les mêmes raisons, on ne peut que considérer, jusqu'à preuve du contraire, que les ouvertures de crédits au titre des opérations extérieures dans le présent projet de loi, même si elles sont limitées, concernent l'ensemble des opérations extérieures. Ces ouvertures suffisent donc à justifier qu'une revue de ces opérations soit faite dans le cadre du présent avis.

On voit aussi que l'ensemble des développements ci-dessus met bien en valeur le caractère insuffisant des instruments de contrôle offerts sur les opérations extérieures par les procédures budgétaires actuelles. Votre rapporteur y reviendra à la fin de la présente partie.

#### b. les opérations extérieures en 2000

En 2000, les forces militaires françaises auront pris part à 31 opérations extérieures.

Comme les années précédentes, celles-ci sont de nature très diverse.

En effet, il existe 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.

Chacun de ces types de missions peut être rangé sous des dispositions de droit international. L'envoi de forces d'observation, d'interposition, voire de coercition sur décision du Conseil de sécurité est prévu par les chapitres VI et VII de la Charte des Nations Unies. 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.

Les modalités de conduite des opérations militaires extérieures sont elles mêmes diversifiées, indépendamment de leur nature. Ainsi, l'ONU conduit directement 17 opérations. Cependant, 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, ayant fait l'objet de critiques extrêmement vives, aujourd'hui les actions directement conduites par le Département des opérations de la paix de l'ONU (DOMP) sont essentiellement des missions d'observation ou de police civile, même si une

reprise des missions de maintien de la paix a pu être notée, avec la constitution de la MINURCA en Centrafrique, celle de la MINUSIL en Sierra Leone ou celle de l'ATNUTO au Timor oriental.

Les opérations conduites par l'ONU sont des opérations qui ont été expressément ordonnées par une résolution du Conseil de Sécurité, et dont la conduite est placée sous l'autorité du Secrétaire général de l'ONU, via le Département des opérations de maintien de la paix. Elles font l'objet d'un réexamen tous les six mois.

En 2000, la France aura participé à douze d'entre elles. Il s'agit d'abord de quatre opérations anciennes 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).

Il faut y ajouter deux opérations décidées, l'une en 1999, la MONUC (République démocratique du Congo), l'autre en 2000, le BONUCA, qui a succédé à la MINURCA en Centrafrique, à la suite de la réussite de celle-ci.

Pour ces missions, la participation française est limitée à des observateurs, qui se limitent parfois à quelques officiers de liaison.

L'ONU dirige également cinq autres missions d'observation. La France, considérant qu'elles ne relèvent pas de sa sphère d'intérêt traditionnelle, ou n'ayant pas été sollicitée pour y prendre part, n'y participe pas. Il s'agit de la force de maintien de la paix à Chypre (UNFICYP) et des missions d'observation de la frontière indo-pakistanaise (UNMOGIP), du plateau du Golan (UNDOF), de la péninsule de Prevlaka en Croatie (MONUP), et de celle présente au Tadjikistan (MONUT).

L'ONU gère cependant aussi d'autres missions, plus ambitieuses. Il s'agit d'abord de missions de formation de la police. Après l'arrêt, en mars dernier, de la MIPONUH en Haïti, à laquelle la France participait, il ne subsiste dans cette catégorie que la MINUBH-GIP en Bosnie-Herzégovine. La France participe à la MINUBH-GIP.

Surtout, l'ONU a entrepris de nouveau de créer d'importantes opérations de maintien ou de rétablissement de la paix. En effet, après l'arrêt des grandes missions évoquées ci-dessus, seule la FINUL, au Liban, à laquelle la France participe, relevait désormais de cette catégorie.

Depuis 1999, trois nouvelles opérations s'y sont ajoutées. Il s'agit de la MINUK au Kosovo, de la MINUSIL en Sierra Leone et de l'ATNUTO au Timor Oriental. Comme on le verra plus loin, la présence de la France y

est fort diversifiée. Pour la MINUSIL et l'ATNUTO, elle se limite à quelques officiers de liaison.

Les participations françaises les plus importantes concernent cependant des opérations décidées par résolution du Conseil de sécurité, mais confiées par lui non pas au Secrétariat général de l'ONU, mais à une organisation régionale ou à une coalition.

En 2000, la France aura participé à six opérations de ce type. Il s'agit d'abord 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*, et d'une mission d'assistance en matière de police, l'*EMCP*, sous l'égide de l'UEO, en Albanie. Les trois autres opérations sont des opérations de rétablissement ou d'imposition de la paix, l'opération *Southern Watch* en Irak, la *SFOR* en Bosnie-Herzégovine, et enfin la *KFOR* au Kosovo, toutes trois menées en application du chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

Enfin, la France a conduit en 2000 treize opérations avec ses seules forces. Après l'arrêt de l'opération *Condor*, une seule de ces opérations concerne l'observation d'un cessez-le-feu avec l'accord des parties, l'opération *Hélianthe*.

La mission de présence *Corymbe* a été reconduite, de même que les trois opérations menées dans le cadre d'accords de coopération militaire et de défense, *Epervier* au Tchad, *Aramis* au Cameroun et *Khor-Angor* à Djibouti. S'agissant de ce pays, il a été mis fin à l'opération *Ardoukoba*.

En matière de protection d'ambassades, les opérations *Murène* (Centrafrique) et *Okoumé* (Congo) ainsi que la mission de protection de l'ambassade de France en Algérie ont été poursuivies, tandis que l'opération *Iroko* en Guinée-Bissau a été arrêtée.

Les cinq opérations restantes, toutes nouvelles, sont quatre opérations d'assistance ponctuelles à des populations civiles, deux à Madagascar (*Mangoro* et *Hudah*), deux au Mozambique (*Limpopo* I et II) et une opération liée à la participation française à la MINUSIL, l'opération *Sloughi* au Sénégal.

Cette dernière opération met en évidence le fait que la diversité des actions menées par la France, y compris en ce qui concerne leur régime juridique, ne doit pas dissimuler la logique des décisions qui les créent. De même que *Sloughi* est un volet particulier de la participation de la France à la MINUSIL, la *KFOR* est indissolublement liée à la MINUK, dont elle permet seule le développement de l'action. De même en

Bosnie-Herzégovine, SFOR, MINUBH-GIP et ECMM participent de la même volonté politique.

Ainsi, à travers la diversité des opérations auxquelles participe la France, peut-on retracer une politique d'intervention en fonction des théâtres d'opération. C'est donc par théâtre que, comme l'an dernier, votre rapporteur présentera le détail des opérations militaires extérieures de la France en 2000.

## ii. — les opérations dans les balkans

Aujourd'hui, c'est d'abord dans les Balkans que les forces françaises sont engagées. Si, avec la fin du conflit du Kosovo, le poids de cet engagement a un peu diminué, les Balkans auront mobilisé en 2000 80 % des forces françaises en opérations extérieures, comme en 1999, et représenté 77 % des surcoûts (85 % en 1999), pour six opérations, dans trois pays, les mêmes qu'en 1999, la Bosnie-Herzégovine (trois opérations), la Yougoslavie (Kosovo) (deux opérations) et l'Albanie.

### LES OPÉRATIONS DANS LES BALKANS

	Effectifs		Surcoûts	(dont	(dont
	Total	Français	*	titre III) *	titre V) *
<b>Kosovo</b>					
Joint Guardian (KFOR)	43 647	5 705	1534	1 305,1	228,9
MINUK	3 919	73	16,7	16,7	—
<b>Sous-total</b>	<b>47 566</b>	<b>5 778</b>	<b>1 550,7</b>	<b>1 321,8</b>	<b>228,9</b>
<b>Bosnie-Herzégovine</b>					
Joint Forge (SFOR)	21 274	3 028	897	832,7	64,3
ECMM	220	29	9,2	9,2	—
MINUBH (GIP)	1 576	116	25,2	25,2	—
<b>Sous-total</b>	<b>23 070</b>	<b>3 173</b>	<b>931,4</b>	<b>867,1</b>	<b>64,3</b>
<b>Albanie</b>					
EMCP	149	25	8	8	—
<b>Total</b>	<b>70 785</b>	<b>8 976</b>	<b>2 490,1</b>	<b>2 196,9</b>	<b>293,2</b>
<p>* Surcoûts estimés pour l'année, au 1er septembre 2000, en millions de francs.            (Source : ministère de la Défense)</p>					

a. l'imposition de la paix au kosovo

### **1. Le mandat des présences internationales**

L'affaire du Kosovo reste la principale mission des forces françaises en opération extérieure.

Le rapport pour avis présenté l'an dernier avait longuement rendu compte des opérations auxquelles avait donné lieu le conflit, ainsi que de la participation française à ces opérations. Après la fin du conflit, le Conseil de sécurité, par la résolution n° 1244 du 10 juin 1999, a fixé les grandes lignes de la mission de la présence internationale au Kosovo. Cette résolution, placée sous chapitre VII, reprend les conditions de l'accord du 3 juin 1999, acceptées par la République fédérale de Yougoslavie.

Elle prévoit « *le déploiement au Kosovo, sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, de présences internationales civile et de sécurité dotées du matériel et du personnel approprié, en tant que de besoin* ». Sur ces bases, elle « *prie le secrétaire général de nommer, en consultation avec le Conseil de sécurité, un représentant spécial chargé de la mise en place de la présence internationale civile* ». Cette présence internationale civile a pris le nom de MINUK (Mission intérimaire d'administration des Nations Unies au Kosovo).

Par ailleurs, la résolution « *autorise les Etats membres et les organisations internationales compétentes à établir la présence internationale de sécurité au Kosovo* » « *en la dotant de tous les moyens nécessaires* » pour s'acquitter de ses responsabilités. Cette présence internationale, assurée par l'OTAN, a pris le nom de *Joint Guardian* ou KFOR (*Kosovo Force*).

Enfin, la résolution prie le secrétaire général « *de donner pour instruction à son représentant spécial d'agir en étroite coopération avec la présence internationale de sécurité afin que les deux présences poursuivent le même but et s'apportent un soutien mutuel* ».

Il faut aussi noter que la résolution « *accueille avec satisfaction l'accord de la République fédérale de Yougoslavie relatif à ces présences* ». La MINUK et la KFOR, même si elles disposent de pouvoirs d'administration et de sécurité étendus, sont bien des présences internationales sur le sol yougoslave avec l'assentiment du pouvoir politique de Yougoslavie.

Les deux missions étant liées - ou plutôt l'une, la KFOR, ayant

pour mission d'appuyer l'autre, la MINUK -, il était logique que la France participe aux deux.

## 2. La MINUK

La MINUK a donc pour mission, aux termes de la résolution n° 1244, de faciliter, en attendant un règlement définitif, l'instauration au Kosovo d'une autonomie et d'une auto-administration substantielles, compte tenu notamment des accords de Rambouillet.

Dans cette optique, elle a pour tâches d'abord d'exercer les fonctions d'administration civile de base là où cela sera nécessaire et tant qu'il y aura lieu de le faire, puis d'organiser et superviser la mise en place d'institutions provisoires pour une auto-administration autonome et démocratique en attendant un règlement politique, notamment la tenue d'élections. Elle devra ensuite transférer progressivement ses responsabilités administratives aux institutions susvisées, à mesure qu'elles auront été mises en place, tout en supervisant et facilitant le renforcement des institutions locales provisoires du Kosovo, de même que les autres activités de consolidation de la paix.

Il lui appartient enfin de faciliter un processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo, en tenant compte des accords de Rambouillet, et enfin, lorsque celui-ci aura abouti, de superviser le transfert des pouvoirs des institutions provisoires aux institutions qui auront été établies au Kosovo dans le cadre d'un règlement politique.

De façon plus immédiate, elle a dans ses attributions de faciliter la reconstruction des infrastructures essentielles et le relèvement de l'économie, de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et des secours aux sinistrés en coordination avec les organisations internationales à vocation humanitaire, et de veiller à ce que « *tous les réfugiés et personnes déplacées puissent rentrer chez eux en toute sécurité et sans entrave au Kosovo* ».

Dans cette optique, il lui revient aussi de maintenir l'ordre public, en mettant notamment en place des forces de police locales et, jusqu'à ce que cela soit possible, en déployant du personnel international de police servant au Kosovo.

La MINUK comprend 3 919 personnels répartis entre 3 882 policiers et 37 observateurs.

On le sait, le représentant spécial du secrétaire général de l'ONU, M. Bernard Kouchner, est un Français. La France fournit aussi des forces à

la MINUK ; il s'agit de 73 gendarmes, qui ont donc pour vocation d'assurer des tâches de type policier, pour un surcoût de 16,7 millions de francs.

### 3. La KFOR

La situation au Kosovo, surtout lorsque la MINUK a été créée, n'était cependant pas telle que des policiers puissent suffire à maintenir l'ordre. C'est donc la présence de la KFOR qui garantit la séparation des parties et un retour progressif à l'ordre civil. La mission de la KFOR, dont la participation française est dénommée *Trident*, est définie par l'article 9 de la résolution n° 1244.

Il s'agit de prévenir la reprise des hostilités, de maintenir le cessez-le-feu, de l'imposer s'il y a lieu, d'assurer le retrait des forces militaires, policières et paramilitaires yougoslaves se trouvant au Kosovo et en même temps de démilitariser l'Armée de libération du Kosovo (ALK) et les autres groupes armés d'Albanais du Kosovo ; il s'agit ensuite d'établir un environnement sûr pour que les réfugiés et les personnes déplacées puissent rentrer chez eux, pour que la présence internationale civile puisse opérer, pour qu'une administration intérimaire puisse être établie, et pour que l'aide humanitaire puisse être acheminée, et d'assurer le maintien de l'ordre et la sécurité publique « *jusqu'à ce que la présence internationale civile puisse s'en charger* ». Les missions de la KFOR comportent enfin la supervision du déminage, la surveillance des frontières, et de façon plus générale, l'appui au travail de la présence internationale civile, cela incluant la tâche « *d'assurer la protection et la liberté de circulation pour elle-même, pour la présence internationale civile et pour les autres organisations internationales* ».

La KFOR est composée de 43 647 militaires de 39 nationalités différentes au Kosovo, en Macédoine et en Grèce. Cet effectif est considérable. Il correspond à celui déployé au plus fort du conflit. Il indique à lui seul l'ampleur de la tâche. La France lui fournit 5 705 militaires, fortement équipés puisque des chars Leclerc ont été déployés sur le terrain. Elle assure le commandement de la brigade multinationale nord, qui correspond à la zone la plus difficile, la zone confiée à la BMN jouxtant au nord la « zone de sécurité » avec la Serbie, et la ville de Kosovska Mitrovica, qui en est le cœur, étant aussi la seule ville réellement pluriethnique du Kosovo.

La participation française à la KFOR représente plus de 50 % des effectifs militaires français en opérations extérieures. Les surcoûts dus à la participation française à la KFOR sont de 1,534 milliard de francs, dont 1,305 milliard de francs pour le titre III et 228,9 millions de francs pour le



titre V.

Les missions assumées par la France au Kosovo ont fait l'objet cette année d'un suivi particulier de la Commission de la Défense nationale et des Forces armées. Ainsi, mettant en pratique les orientations qu'il a exposé dans son rapport d'information sur le contrôle des opérations extérieures, votre rapporteur a effectué avec M. Robert Gaïa, Secrétaire de la Commission, une mission au Kosovo du 10 au 12 avril 2000. Cette mission a fait l'objet d'une présentation à la Commission, dans sa séance du 23 mai. Celle-ci a fait l'objet du compte rendu n° 39 de la Commission.

Votre rapporteur avait pu prendre conscience de la très grande difficulté de la tâche des forces françaises, concrétisée par l'émeute du 3 février 2000 (8 morts et 21 blessés, selon la MINUK), dans un environnement extrêmement volatil, environnement qui oblige le commandement, pour apaiser la situation, à mener une politique d'engagement extrêmement réfléchie, très prudente ou très présente selon les cas, cela impliquant des redéfinitions des conditions d'engagement. En effet, il s'est avéré que les forces se trouvaient face à une tâche de « contrôle de foule », consistant non pas en des tâches de maintien de l'ordre tel que le pratiquent les gendarmes mobiles, cette notion supposant en réalité le respect mutuel d'un certain nombre de règles par les forces en présence, mais en une action de canalisation de foules composée de civils – hommes, femmes, enfants -, extrêmement violentes et fortement armées, sans pour cela recourir à des moyens militaires classiques. Le commandement a dû ainsi définir des typologies d'équipement et des règles de comportement à la fois inspirées de celles des gendarmes mobiles et comportant des aspects spécifiques, comme par exemple le port simultané du bouclier et du fusil FAMAS.

Depuis cette visite cependant, la réussite des élections municipales organisées par la MINUK et protégées par la KFOR, ainsi que le changement politique à la tête de la Serbie ont concrétisé une diminution de la tension. Le Chef d'état-major des Armées, entendu par la Commission de la Défense le 22 novembre 2000, a pu indiquer que « *la mission de la KFOR, qui donnait lieu à l'engagement français le plus important, s'accomplissait dans de bonnes conditions. En effet, la menace militaire, déjà faible, à laquelle elle était confrontée, s'est encore réduite avec l'arrivée au pouvoir en Yougoslavie d'un nouveau président. Les difficultés que rencontre actuellement le Kosovo sont d'ordre interne, puisqu'elles concernent la sécurité publique et la situation économique. On peut cependant avoir bon espoir dans ces deux domaines, même si la question du statut précis que connaîtra le Kosovo dans l'avenir reste posée* ».

## b. Le maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine

La Bosnie-Herzégovine est le deuxième théâtre d'intervention des forces françaises. Y sont en effet déployés 3 173 militaires, soit presque 30 % des forces françaises en opérations extérieures et plus de la moitié du contingent déployé au Kosovo. Ces militaires se répartissent en trois opérations, liées entre elles.

La configuration du dispositif est assez proche de celle du Kosovo puisque la plus importante de ces forces, la SFOR, assure le maintien de la paix tandis que l'organisation politique locale, organisée par les accords de Dayton, est quasiment sous la tutelle d'un Haut Représentant du Secrétaire général de l'ONU. Néanmoins, contrairement au Kosovo, la Bosnie-Herzégovine a été dotée par les accords de Dayton d'une organisation politique nationale complète, comportant deux entités, la Fédération croato-musulmane et la République Srpska, dotées de pouvoirs étendus, et une présidence collégiale, composé de trois représentants, bosno-croate, bosno-serbe, et musulman.

### 1. La SFOR

L'opération principale, celle de maintien de la paix, 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 accords de Dayton. Aux termes de la résolution, elle est déléguée par l'ONU à l'OTAN, qui la met en œuvre au moyen d'une force 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.

Le dispositif a pour mission de dissuader une reprise des hostilités, de maintenir une situation militaire stable et de contribuer à une normalisation en aidant à assurer un environnement sûr, dans lequel les organisations civiles internationales et les parties à l'accord de paix puissent s'acquitter des responsabilités que l'accord leur confère, y compris en ce qui concerne la liberté de mouvement et le retour des réfugiés.

Comme la KFOR, dont elle a fourni le modèle, la SFOR est composée de contingents nombreux, appartenant à 40 nations différentes. Comme dans la KFOR, 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 trois reprises pour une durée d'un an, en juin 1998 par la résolution n° 1174, en juin 1999 par la résolution n° 1247, et en juin 2000 par la résolution n° 1305. 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, notamment en ce qui concerne le fonctionnement institutionnel et le retour des réfugiés, 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 militaires (contre 37 500 avant juin 1998).

Au 1<sup>er</sup> septembre 2000, la réalisation de la révision était presque achevée : le volume de la force était en effet passé à 21 000 militaires, soit presque le format prévu de 19 000. La part de la présence française s'est accrue puisque les effectifs français ont moins diminué en proportion, passant de 3 529 avant la révision à 3 028 au 1<sup>er</sup> septembre 2000, pour un effectif prévu de 2 600.

A la même date, les surcoûts pour l'année sont estimés à 897 millions de francs, soit 832,7 millions de francs pour le titre III et 64,3 millions de francs pour le titre V, et en diminution de 100 millions de francs par rapport à 1999 (997 millions de francs dont 876,5 millions de francs pour le titre III et 120,8 pour le titre V), diminution cohérente avec celle des effectifs et l'évolution des actions.

## **2. Les autres opérations**

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 théâtre, les

membres de la mission, au nombre de 220 désormais (300 en 1999), agissent en tiers impartiaux et neutres.

La participation française est, depuis le début, la plus importante par le nombre de personnes affectées et par sa contribution financière. Après avoir diminué, en même temps que l'effectif global, au fur et à mesure de l'évolution du pays, elle s'est stabilisée. Au 1<sup>er</sup> septembre 2000, le détachement français était de 29 personnels contre 30 en septembre 1999, 46 en juin 1998 et 57 en juin 1997. Le surcoût est évalué à 9,2 millions de francs au lieu de 10,8 millions de francs en 1999, 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. Comme l'effectif de la SFOR elle-même, celui de la MINUBH est en diminution régulière. Au 1<sup>er</sup> septembre 2000, il comportait 1 576 policiers et gendarmes, au lieu de 1 802 en 1999 et 1 962 en 1998. La France lui fournit 116 gendarmes, pour un surcoût annuel de 25,2 millions de francs prévu en 2000, comme en 1999, la participation française restant stable. Cette participation française à la MINUBH complète le détachement français appartenant à la SFOR.

Du fait du bon accomplissement de la révision du format des forces en Bosnie-Herzégovine, rendu possible par l'évolution des relations internes, l'effort demandé à la communauté internationale pour le maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine aura été sensiblement réduit en 2000. C'est en effet 23 070 militaires qui sont ainsi requis, contre 33 472 au 1<sup>er</sup> septembre 1999, soit une diminution de plus de 30 %. S'agissant de la France, l'effort global a également diminué, même si c'est moins fortement du fait de ses responsabilités, puisque sa présence est passée de 3 593 militaires en 1999 à 3 173 en 2000 et les surcoûts de 1,033 milliard de francs en 1999 à 931,4 millions de francs en 2000, soit des diminutions respectives de 11,7 % et de 9,9 %.

#### c. L'assistance de l'UEO à la police albanaise

Dans les Balkans, la France participe encore à une dernière opération multinationale, de petite dimension, une mission de police

organisée sous l'égide 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. En septembre 1999, son effectif était de 157 policiers ou gendarmes, contre 110 en 1999 et 30 en 1997. Il est aujourd'hui de 149 policiers ou gendarmes, dont 25 gendarmes français (23 en 1999). L'ECMP a été prolongé une dernière fois par l'UEO jusqu'en décembre 2000. L'ensemble des compétences de l'UEO vient en effet d'être transféré par ses membres à l'Union européenne. A cette date, c'est donc l'Union européenne qui décidera ou non de reprendre l'ECMP. En 2000, le surcoût pour la France est estimé à 8 millions de francs, intégralement imputés au titre III.

### 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. Dans le cadre de tels accords, conclus pour la plupart lors des indépendances, elle fait même stationner au Sénégal, en Côte d'Ivoire, au Gabon et à Djibouti des forces prépositionnées.

Ces forces disposent de moyens importants. On y inclut traditionnellement les forces présentes au Tchad dans le cadre de l'opération *Epervier*. Dans ces conditions, au 1<sup>er</sup> juin 2000, elles représentaient 6 159 hommes (ils devraient être 5 600 en 2002), et 5 207 hors Tchad, soit 2 830 à Djibouti (les Forces françaises de Djibouti ou FFDJ), 1 187 au Sénégal (les Forces françaises du Cap-Vert ou FFCV), ainsi que 671 au Gabon et 519 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, 21 hélicoptères et de nombreux blindés légers *Sagaïe* ou AMX 10.

L'examen du financement de ces forces n'entre pas dans le champ du présent rapport pour avis. Cependant, elles participent à un certain nombre d'opérations extérieures. Dans ce cas, les surcoûts de rémunérations étant déjà couverts dans le cadre du prépositionnement, l'ampleur de l'opération est très difficile à appréhender à travers le simple examen budgétaire. Tel fut le cas longtemps de l'opération *Iskoutir*, à Djibouti, à laquelle n'étaient imputés que les surcoûts nécessités par la présence de quatre gradés, alors que ceux-ci mettaient en œuvre une cinquantaine de soldats des FFDJ. L'ampleur réelle de l'opération était sans commune mesure avec le surcoût apparent.

C'est pourquoi l'action de ces forces suppose une approche spécifique. Celle-ci est évoquée à la fin de la présente partie.

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. Ce bâtiment est, selon les cas, un aviso, une frégate ou un TCD. Ces trois types de bâtiments ayant chacun un effectif embarqué et un coût de maintenance différent, les données relatives aux surcoûts varient au cours de l'année. Sans doute pour cette raison, le surcoût indiqué pour l'année en 2000 est de 28,64 millions de francs, 16,14 millions de francs pour le titre III et 12,55 millions de francs pour le titre V, contre 3,2 millions de francs en 1999. Il est régulièrement fait appel au bâtiment *Corymbe* lors des missions d'évacuation dans les pays riverains du golfe de Guinée, et il y a encore été fait appel cette année, comme on le verra ci-après.

## **2. Des opérations extérieures nombreuses**

Il n'en reste pas moins vrai que le rôle de la France évolue dans cette partie du monde. Si l'application des accords de défense donne toujours lieu, outre le prépositionnement des forces, à des opérations bilatérales, comme *Epervier*, *Khor Angar*, ou *Aramis*, véritable application de l'article 51 de la Charte de l'ONU, la France ne considère visiblement plus qu'elle puisse avoir à intervenir seule pour le règlement éventuel de difficultés intérieures pouvant affecter les Etats africains francophones. Ainsi, en Centrafrique, c'est une opération multilatérale qui a été menée, la MINURCA.

Enfin, la doctrine nouvelle de la France l'amène logiquement à participer elle-même à des opérations multilatérales hors de son ancien « pré carré ». Tel est le sens de sa participation à la MONUC en République démocratique du Congo et à la MINUSIL en Sierra Leone.

En Afrique, la France participe donc désormais à trois types d'opérations, des opérations bilatérales, des opérations multilatérales de maintien de la paix et des missions d'observation. On les examinera successivement.

### LES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES EN AFRIQUE

	Effectifs		Surcoûts *	(dont titre III) *	(dont titreV) *
	Total	Français			
<b>Mission de présence</b>					
Corymbe	161		28,7	16,1	12,6
<b>Opérations bilatérales</b>					
Khor-Angar	171		101,8	78,4	23,4
Epervier	995		403,7	363,5	40,2
Aramis	68		22,2	22,2	—
Mangoro	(1)		2,4	2,4	—
Hudah	(1)		3,2	3,2	—
Limpopo I et II	(1)		2,0	2,0	—
<b>Sous-total</b>	<b>1 236</b>		<b>535,3</b>	<b>471,7</b>	<b>63,6</b>
<b>Opérations multilatérales de maintien de la paix</b>					
MINUSIL	12 476	2	1,0	1,0	—
Sloughi	37	37	2,1	1,1	1,0
<b>Sous-total</b>	<b>12 513</b>	<b>39</b>	<b>3,1</b>	<b>2,1</b>	<b>1,0</b>
<b>Missions multilatérales d'observation</b>					
MINURSO	311	25	8,2	8,2	—
MONUC	258	3	1,0	1,0	—
BONUCA	5	1	0,4	0,4	—
<b>Sous-total</b>	<b>574</b>	<b>29</b>	<b>9,6</b>	<b>9,6</b>	—
<b>Total</b>	<b>14 484</b>	<b>1 465</b>	<b>576,7</b>	<b>499,5</b>	<b>77,2</b>
* Surcoûts estimés pour l'année, au 1 <sup>er</sup> septembre, 2000 en millions de francs.					
(1) Ces opérations n'ont duré que quelques jours.					
(Source : ministère de la Défense)					

#### b. Les opérations extérieures bilatérales

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. Ce sont ces opérations qui correspondent à l'application des accords de défense signalés plus haut. Trois opérations de ce type sont en cours.

Outre la présence de 2 830 militaires prépositionnés, la situation à Djibouti a entraîné l'ouverture, depuis le 24 janvier 1999, de la mission *Khor-Angar*. Dans le contexte de la situation difficile de la région, du fait des relations entre l'Erythrée et l'Ethiopie, 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 opération a comporté la mise en place de 171 militaires supplémentaires, de deux bâtiments de surface, un aviso et une frégate, et d'un avion de patrouille maritime. Le surcoût de *Khor-Angar* pour l'année 2000 est estimé à 102,83 millions de francs dont 78,43 millions de francs au titre III et 23,40 million de francs au titre V.

Depuis le cessez-le-feu entre l'Erythrée et l'Ethiopie, le nombre de militaires supplémentaires a été réduit à 150.

Les moyens ci-dessus évoqués ne rendent cependant qu'imparfaitement compte de l'importance de *Khor Angar*. En effet, selon le ministère de la Défense, cette mission mobilise une part importante des moyens prépositionnés des FFDJ. Le dispositif des batteries antiaériennes est mis en alerte ; le détachement aérien de Mirage F 1 est requis, notamment pour la reconnaissance ; le détachement d'hélicoptères de l'ALAT aussi, ainsi que les moyens du soutien. On voit ici tout l'intérêt présenté par la démarche de la Commission de la Défense à travers l'observation qu'elle a adoptée l'an dernier.

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 1<sup>er</sup> septembre 2000, 995 militaires étaient engagés dans



l'opération *Epervier*. S'agissant des matériels, *Epervier* mettait en œuvre 2 C 160 *Transall*, 1 C 130 *Hercules* 5 Mirage F 1, 3 hélicoptères *Puma*, 4 postes de tir *Milan*, 4 mortiers de 120 mm et 6 blindés légers ERC 90 *Sagaie*. Les surcoûts prévus pour l'année sont de 403,69 millions de francs (pour 344 millions de francs en 1999), se partageant entre 363,48 millions de francs au titre III et 40,21 millions de francs au 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 du territoire de la presqu'île 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 – L'Intelligent*. Le Cameroun a saisi la Cour internationale de justice de La Haye le 29 mars 1994. Depuis, la procédure est en cours. A vrai dire, la dernière décision de procédure remonte au 30 juin 1999, et l'année 2000 n'a vu aucune progression dans le règlement judiciaire de ce litige.

En attendant l'arrêt de la Cour, l'opération *Aramis* se traduit par une assistance aux forces camerounaises, pour leur « *permettre de maintenir un contrôle défensif* » dans ce conflit territorial qualifié de « *difficile* » par le Chef d'état-major des Armées, lors de son audition par la Commission. Cette assistance porte sur les domaines de l'aide au commandement, du soutien logistique, du renseignement, de l'instruction opérationnelle et de l'évacuation sanitaire, 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 actuellement engagés 68 hommes, sur plusieurs sites, et deux hélicoptères *Puma* des EFAO. Le surcoût estimé pour 2000 est de 22,2 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

Après l'arrêt de la MINURCA en Centrafrique, remplacée, du fait

de son succès, par un simple bureau d'observation et de liaison, le BONUCA (Bureau de l'ONU en Centrafrique), il n'y a plus en Afrique qu'une grande opération multilatérale de maintien de la paix, la mission des Nations Unies en Sierra Leone ou MINUSIL.

La MINUSIL, créée par la résolution n° 1270 du 22 octobre 1999, a succédé à la MONUSIL, qui était une mission d'observation créée par la résolution n° 1181 du 13 juillet 1998. Placé sous le chapitre VII de la Charte, elle a d'abord pour mandat de coopérer à l'application de l'accord de paix entre le gouvernement de Sierra Leone et les autres belligérants, de surveiller le cessez-le-feu, d'aider le gouvernement de Sierra Leone à appliquer le plan de désarmement, de démobilisation et de réinsertion des belligérants et de faciliter l'action des ONG, notamment pour l'acheminement de l'aide humanitaire.

Devant la reprise des hostilités, en même temps qu'un bataillon britannique était dépêché en Sierra Leone, le mandat de la MINUSIL a été révisé et précisé par la résolution du Conseil de sécurité n° 1289 du 7 février 2000.

La MINUSIL a désormais aussi pour charge de garantir la sécurité des principaux bâtiments gouvernementaux, des principales intersections et aéroports, et d'assurer la libre circulation sur les axes routiers principaux, ainsi que la collecte et la garde des munitions rendues par certains des belligérants.

La MINUSIL comporte un effectif très important : 12 476 militaires au 1<sup>er</sup> septembre 2000. A cette date, la France n'y détachait que 2 officiers de liaison, chargés d'abord de témoigner de son intérêt pour cette opération, et d'apporter en tant que de besoin des compétences d'état-major. Il semble qu'il ne reste plus aujourd'hui qu'un seul officier, à Freetown. Le surcoût de la participation à la MINUSIL pour 2000 est estimé à 1 million de francs.

La MINUSIL est une mission chargée d'une tâche très difficile, les événements de février le prouvent. On peut rattacher à cela l'existence de l'opération *Sloughi*, opération menée au Sénégal du 8 mai au 13 juin 2000 avec 37 personnels et la mise à disposition de *Transall* et de *Puma* des forces prépositionnées (FFCV et *Epervier* notamment) pour constituer à Dakar un dispositif d'« extraction » au profit des observateurs français de Sierra Leone. Les surcoûts de *Sloughi* sont estimés à 2,14 millions de francs, 1,11 million de francs au titre III et 1,03 million de francs au titre V.

#### d. Les missions d'observation

En Afrique, la France participe à trois missions d'observation, toutes placées sous l'autorité du DOMP.

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 entre les forces marocaines et sahariennes, à maintenir un dispositif d'interposition et à 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, pas plus que l'an dernier, il n'y a d'évolution prévisible à court terme. Les effectifs de la mission au 1<sup>er</sup> septembre 2000 sont de 311, dont 204 observateurs, parmi lesquels 25 Français, et 80 policiers. Le surcoût estimé pour 2000 est de 8,2 millions de francs.

Le succès de la MINURCA, on l'a vu, a entraîné son remplacement par un bureau d'observation et de liaison, le BONUCA (Bureau de l'ONU en Centrafrique), institué par une déclaration du Président du Conseil de sécurité en date du 10 février 2000. Son premier mandat a été décidé pour un an, jusqu'au 15 février 2001. Le BONUCA comporte 5 membres dont 1 Français. Le surcoût annuel pour 2000 est estimé à 400 000 francs.

La Mission d'observation de l'ONU en République démocratique du Congo, ou MONUC, a été constituée par la résolution n° 1279 du 30 novembre 1999, par intégration des personnels de l'ONU présents en République du Congo dans le cadre des résolutions n° 1258 du 6 août 1999 et 1273 du 5 novembre 1999. Elle a pour tâche un travail de liaison entre les parties au cessez-le-feu et la préparation du déploiement d'une force d'observation militaire de plus grande importance. Elle comporte 258 observateurs.

Pour les mêmes raisons et avec les mêmes tâches que pour la MINUSIL, la France y détache, pour un surcoût annuel estimé de 1 million de francs, 3 officiers, qui sont en outre chargés de préparer le déploiement de contingent de nations amies au sein de la future opération, au cas où celle-ci serait décidée.

En revanche, l'opération *Condor* qui était une mission d'observation aérienne que la France avait 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 menait depuis Djibouti, a pris fin en 1999.

#### iv. — les autres opérations

##### a. LES OPÉRATIONS AU MOYEN-ORIENT

La France conduit six opérations au Moyen-Orient. Si leur environnement a évolué, avec les événements au Liban, en Israël et dans les territoires palestiniens, leurs missions sont restées les mêmes qu'en 1999.

#### LES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES AU MOYEN-ORIENT

	Effectifs		Surcoûts *	(dont titre III) *	(dont titre V) *
	Total	Français			
<b>Surveillance des accords entre Israël et les pays arabes</b>					
ONUST	154	15	5,9	4,8	1,1
FMO	1 500	13	5,8	4,7	1,1
<b>Sous-total</b>	<b>1 654</b>	<b>28</b>	<b>11,7</b>	<b>9,5</b>	<b>2,2</b>
<b>Maintien de la paix au Sud-Liban</b>					
FINUL	4 872	257	45,8	45,8	—
Hélianthe	4	4	2,2	2,2	—
<b>Sous-total</b>	<b>4 876</b>	<b>261</b>	<b>48,0</b>	<b>48,0</b>	<b>—</b>
<b>Contrôle de l'Irak</b>					
MONUIK	1 115	12	3,5	3,5	—
Southern Watch	6 000	165	58,2	48,3	9,9
<b>Sous-total</b>	<b>7 115</b>	<b>177</b>	<b>61,7</b>	<b>51,8</b>	<b>9,9</b>
<b>Total</b>	<b>13 645</b>	<b>466</b>	<b>121,4</b>	<b>109,3</b>	<b>12,1</b>
* Surcoûts estimés pour l'année, au 1er septembre 2000, en millions de francs. (Source : ministère de la Défense)					

#### 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'observation, l'une dirigée par le Département des opérations de maintien de la paix 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 renforcement 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 1<sup>er</sup> septembre 2000, la France fournit 15 des 154 observateurs de l'ONUST. Le surcoût prévu pour la France pour l'année est de 5,9 millions de francs, dont 4,8 au titre III et 1,1 au titre V.

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'Égypte et Israël, de contrôler la bonne application du traité de paix de Camp David du 26 mars 1999 entre ces deux pays. Au 1<sup>er</sup> septembre 2000, elle est composée de 1 500 militaires ressortissant de dix nations. Son quartier général est situé à Rome.

L'essentiel du contingent français (13 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 5,8 millions de francs dont 4,7 millions de francs au titre III. Les trois quarts de cette somme font l'objet de remboursements par l'ONU.

## **2. Le maintien de la paix au Sud-Liban**

Le maintien de la paix du Sud-Liban mobilise des effectifs français beaucoup plus importants que le respect des accords israélo-arabes proprement dits. Ces effectifs 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. Bien que la FINUL n'ait réussi à atteindre aucun de ces objectifs, son mandat était régulièrement renouvelé sur l'insistance du Secrétaire général de l'ONU, la FINUL étant considérée comme un facteur de paix non négligeable dans la région.

La FINUL comprend 4 872 militaires dont 257 Français 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, la France étant aussi le seul membre permanent du Conseil de Sécurité à entretenir un contingent au sein de la FINUL.

L'année 2000 a été marquée par un changement considérable dans l'environnement de la FINUL. En effet, les forces israéliennes se sont effectivement retirées du Sud-Liban à la fin du mois de mai. Fin juillet, la FINUL a en conséquence procédé à un redéploiement partiel dans la zone évacuée. Son mandat a été renouvelé pour une durée de 6 mois à compter du 1er août 2000. Cependant, on le sait, la région n'est que nominalement sous le contrôle du gouvernement libanais.

Cette situation nouvelle n'est pas sans risques pour la FINUL. Le Chef d'état-major des Armées a exposé devant la Commission de la Défense la position complexe de cette force : « Elle accomplit actuellement des tâches utiles mais limitées, comme le déminage, pour lesquelles elle est surdimensionnée, tandis que ses effectifs sont largement insuffisants pour remplir les missions de restauration de la paix et d'assistance au Gouvernement libanais dans le rétablissement de son autorité que lui fixe la résolution n° 425 ».

Dès lors, il a fait part des « *préoccupations quotidiennes du commandement* » à l'égard de la FINUL, et a mis l'accent sur la situation très difficile dans laquelle la FINUL, et donc le détachement français, pourrait se trouver si les événements en cours dans les territoires palestiniens devaient avoir des répercussions sur le calme actuel du Liban-Sud. La Commission de la Défense sera particulièrement attentive cette année à l'évolution de la situation de la FINUL.

Le surcoût de la FINUL pour 2000 aura été de 45,8 millions de francs, imputés intégralement au titre III. Ce surcoût fait l'objet de remboursements partiels par l'ONU.

L'opération *Hélianthe* est, elle, une petite mission d'observation chargée de surveiller le respect des accords de cessez-le-feu intéressant le Liban-Sud et signés en juillet 1996 par les Etats protagonistes, le Liban, l'Israël et la Syrie, ainsi que la France. Quatre militaires y sont affectés (un

officier général, un officier supérieur adjoint, et deux sous-officiers transmetteurs). Le surcoût pour 2000 est estimé à 3,05 millions de francs sur le titre III.

### 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, *Southern Watch*.

La MONUIK (Mission d'Observation des Nations Unies pour l'Irak et le Koweït) a été mise en place par les résolutions des Nations Unies n° 687 du 3 avril 1991 et n° 689 du 9 avril 1991, et étendue par la résolution n° 806 (février 1993). Elle a un rôle d'interposition et de contrôle de la zone démilitarisée entre l'Irak et le Koweït. Son effectif au 1<sup>er</sup> septembre 2000 est de 1 115 militaires (dont 193 observateurs). La France y contribue pour une dizaine d'observateurs (12 au 1<sup>er</sup> septembre 2000), comme les autres membres du Conseil de sécurité. Le surcoût devrait être de 3,5 millions de francs en 2000.

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 32<sup>ème</sup> 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 36<sup>ème</sup> 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 33<sup>ème</sup> parallèle décidée le 3 septembre 1996. Au contraire, elle a mis fin à sa participation au nord du 36<sup>ème</sup> 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 friction. 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 32<sup>ème</sup> 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* ».

Plus précisément, les vols opérationnels français ont été suspendus lors du déclenchement de l'opération *Desert Fox*, et, depuis maintenant deux ans, ils le sont toujours, sans perspective de reprise. Les vols français se limitent désormais à l'entraînement.

Cette situation a ôté beaucoup de sa signification à la participation française à *Southern Watch*, qui a acquis de ce fait un caractère quasiment virtuel.

Avec la fin des frappes de *Desert Fox* et le départ des porte-avions de l'US Navy, les effectifs de *Southern Watch* sont revenus à 6 000 militaires environ. La présence de 165 militaires français aura occasionné en 2000 des surcoûts de 58,2 millions de francs, 48,3 en titre III et 9,9 en titre V, pour la maintenance des appareils.

#### b. Les autres missions sous l'égide de l'ONU

Enfin, en 2000, la France aura participé à trois autres missions internationales. Il s'agit d'une mission d'observation en Géorgie, d'une mission de police civile en Haïti, qui s'est achevée cette année, et de la mission de l'ATNUTO 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 aussi a déployé des observateurs. Au 30 juin 1998, la MONUG comportait 102 observateurs dont 3 Français. Le surcoût prévu pour l'année 2000 est de 800 000 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, avait 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 était chargée d'aider le gouvernement haïtien en fournissant une aide et un appui à la professionnalisation de la police nationale. La France lui fournissait encore 25 gendarmes au début de l'année, pour un effectif total de 146 personnels. La MIPONUH s'est achevée le 15 mars 2000. Seul subsiste sur place un membre du Service de santé des armées. Le surcoût de la participation française à la MIPONUH pour 2000 est de 1,4 million de francs.

Enfin, à la suite de sa participation à l'opération Interfet (International Force East Timor) au Timor oriental l'an dernier, et pour les mêmes raisons que celles pour lesquelles elle est présente dans la MINUSIL, la France a détaché 3 officiers de liaison à l'ATNUTO, l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental, créée par la résolution du Conseil de sécurité n° 1272 du 25 octobre 1999. L'ATNUTO a pour mission d'assurer la sécurité et le maintien de l'ordre au Timor oriental, la coordination et l'acheminement de l'aide humanitaire, la mise en place d'une administration efficace, et plus généralement, de mettre en place les bases de développement d'un Etat autonome. L'ATNUTO est dotée d'une force de 9 390 personnels au 1er septembre 2000. Celle-ci devrait être réduite de moitié à la fin de l'année, et l'ATNUTO devrait quitter le Timor oriental à la fin de l'année 2001. Les surcoûts dus à la participation de la France sont de 2 millions de francs pour 2000.

### AUTRES MISSIONS SOUS CONTRÔLE

#### OU PAR DÉLÉGATION DE L'ONU

	Effectifs		Surcoûts *	(dont titre III) *	(dont titre V) *
	Total	Français			
MONUG ( <i>Géorgie</i> )	102	3	0,8	0,8	—
MIPONUH ( <i>Haïti</i> ) (1)	146	24	1,4	1,4	—
ATNUTO ( <i>Timor</i> )	9 390	3	2,0	2,0	—
<b>Total</b>	<b>9 638</b>	<b>30</b>	<b>4,2</b>	<b>4,2</b>	—

\* Surcoûts estimés pour l'année, au 31 août 2000, en millions de francs.  
(1) LA MIPONUH a pris fin le 15 mars 2000.

#### c. Les opérations de protection d'ambassades

Figurent enfin parmi les opérations extérieures les missions lourdes de protection et de garde d'ambassades françaises à l'étranger. En 2000, elles sont au nombre de trois.

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)*. En 2000, elle a aura requis 109 officiers et sous-officiers de Gendarmerie et un membre du Service de santé des armées. Son surcoût estimé pour l'année est de 34,1 millions de francs dont 33,7, correspondant aux surcoûts au titre de la Gendarmerie, sont pris en charge par le ministère des Affaires étrangères.

CARSPECIAUX 159 \f "Wingdings" \s 12 L'opération Murène est le nom qui est donné à l'opération de garde et de protection de l'ambassade et de l'ambassadeur de France en République Centrafricaine. Menée depuis le 15 avril 1998, elle requiert désormais spécifiquement 6 militaires, pour un surcoût annuel estimé de 4,6 millions de francs.

CARSPECIAUX 159 \f "Wingdings" \s 12 Depuis le 28 janvier 1999, la protection des infrastructures diplomatiques françaises de Brazzaville, 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 a concerné 30 militaires, en 2000.

**L'opération a pris fin le 23 juin 2000. Le**

<b>surcoût estimé pour 2000</b> est de 4 millions de francs. <i>OPÉRATIONS DE PROTECTION D'AMBASSADES</i>	Effectifs	Surcoûts *
	<i>Algérie (ambassade)</i>	<b>110</b>
<b>34,1**</b>		
<i>Murène (République Centrafricaine)6</i>		

4,6Okoumé (Congo)304,0Total14642,7

	* Estimation pour l'année, au 31 août 2000, en millions de francs (les surcoûts sont entièrement imputés au titre III). ** Dont 33,7 pris en charge par le budget des Affaires étrangères.	v. — quel bilan pour l'action militaire de la France à l'étranger en 2000 ? A. les opérations militaires extérieures
--	---	---

L'analyse faite ci-dessus permet de conclure à une très grande continuité dans les opérations extérieures entre 1999 et 2000. Les Balkans	<b>Surcoûts(1)</b>			<b>Nombre</b>	<b>%Totaux</b>
--	--------------------	--	--	---------------	----------------

prépositionnées, elle représente 13 % des forces en opérations extérieures et 17,8 % des surcoûts.

Si la France y est désormais présente à travers des opérations multilatérales de maintien de la paix ou d'observation, il faut cependant noter que, *comme l'an dernier*, 98 % des surcoûts y sont dus à quatre opérations nationales ou bilatérales, Corymbe, Khor Angar, Epervier et Aramis. Si l'on y ajoute les forces prépositionnées, on voit bien que l'Afrique reste pour la France le cadre d'une politique très largement bilatérale.

Enfin, les autres régions du monde représentent un effort marginal, 3,75 % pour le Moyen-Orient du fait de la FINUL, 0,13 % pour les autres régions du monde.

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

**OPÉRATIO  
Ns MILITAIRES  
EXTÉRIEURES DE**

**LA France**  
**TABLEAU**  
**RéCAPITULATIF**  
**PAR THÉÂTRE**  
**Effectifs**

<i>Titre III</i>	Titre V	%		Balkans	8 976 80,99 %	2 490,1
2 196,9	293,2	76,97 %		— Kosovo	5 778 52,13 %	1 550,7
1 321,8	228,9	47,93 %		— Bosnie-Herzégovine	<b>3 173</b>	<b>28,63 %</b>
<b>931,4</b>	<b>867,1</b>	<b>64,3</b>	<b>28,79 %</b>		— Albanie	25
0,23 %	8	8	—	0,25 %	Afrique (2)	1 465
13,22 %	576,7	499,5	77,2	17,83 %	— forces de présence (2)	161
1,45 %	28,7	16,1	12,6	0,89 %	— opérations bilatérales	1 236
11,16 %	535,3	471,7	63,6	16,54 %	— opérations multilatérales	39
<b>0,35 %</b>	<b>3,1</b>	<b>2,1</b>	<b>1</b>	<b>0,10 %</b>	— missions d'observation	29
0,26 %	9,6	9,6	—	0,30 %	Moyen-Orient	466
4,20 %	121,4	109,3	12,1	3,75 %	— Israël	28
0,25 %	11,7	9,5	2,2	0,36 %	— Liban	<b>261</b>
<b>2,35 %</b>	<b>48,0</b>	<b>48,0</b>	—	<b>1,48 %</b>	— Irak	<b>177</b>

1,60 %	61,7	51,8	9,9	1,91 %	Autres opérations multilatérales	30
0,27 %	4,2	4,2	—	0,13 %		
<b>Protection des ambassades</b> 1461,32 %						

42,742,7—1,32 % Total 11 083 100 % 3 235,12 852,6382,5100 % (1) Surcoûts en millions de francs

(2) Hors forces repositionnées

Estimation au 1er septembre 2000

(Source : ministère de la Défense) Il faut rappeler qu'il est logique que les chiffres ci-dessus, qui correspondent bien au volume des opérations extérieures à l'étranger, soient légèrement différents des chiffres présentés en première partie. En effet, les données globales fournies par le ministère de la Défense incluent des surcoûts pour des missions exceptionnelles de maintien de l'ordre de la Gendarmerie mobile dans les départements et territoires d'outre-mer, qui, sans avoir le même objet, suivent le même traitement budgétaire que les opérations extérieures. Ces missions, qu'il convient de défalquer ici, ont représenté cette année une cinquantaine de millions de francs.

B. la présence des forces repositionnées et l'application des accords de défense

L'an dernier, pour avoir une vue d'ensemble des forces françaises à l'étranger, votre rapporteur avait présenté un bilan globalisé de celles-ci, qui incluait donc les forces repositionnées.

De fait, en incluant 5 207 militaires présents en Afrique dans ce cadre, représentant, selon le ministère de la Défense 1,172 milliard de francs de surcoûts simplement de rémunérations, auxquels s'ajoutent respectivement 250 et 770 marins des forces françaises du Pacifique et de l'Océan Indien, pour 179 millions de francs de surcoûts de rémunérations, c'est 17 000 militaires français qui, hors les éléments stationnés en Allemagne, sont stationnés à l'étranger pour des missions d'assistance militaire et de maintien de la paix. Cet effectif se répartit à raison de 52 % dans les Balkans, 40 % en Afrique, le reste du monde représentant 8 % de l'ensemble seulement, dont 6 % pour les forces navales des zones du Pacifique et de l'Océan Indien et entre 2 % et 3 % pour les autres opérations, y compris le Moyen Orient.

Cette situation avait, l'an dernier, amené la Commission de la Défense à s'interroger sur la participation aux opérations extérieures des forces prépositionnées, dont les coûts sont financés en loi de finances initiale et dont les actions autres que celles en vue desquelles elles sont stationnées n'engendrent pas de coûts supplémentaires, et sur une solution qui puisse permettre d'en contrôler le bien - fondé à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative.

Elle avait donc adopté, à l'initiative de votre rapporteur, une observation tendant à ce que, en cas d'opération conduite au moyen de ces forces, les effectifs requis et les moyens mis en œuvre soient chaque fois précisés, ces missions constituant des missions différentes de celles aux fins desquels les crédits de prépositionnement sont votés, qui sont simplement celles prévues par les accords de défense en application desquels ces forces sont stationnées.

En conséquence de *cette observation*, il a été ainsi indiqué à votre rapporteur que cette année, les opérations Hudah, Mangoro, Limpopo I et II, *ont été conduites* par les forces armées de la zone de l'Océan Indien, et que les opérations Sloughi, Khor Angar et Aramis ont bien bénéficié des moyens des forces prépositionnées, moyens qui lui ont été précisés et pour lesquels votre rapporteur renvoie aux présentations qu'il a faites de ces opérations.

Par ailleurs, il a aussi été indiqué que les forces prépositionnées au Sénégal et en Côte d'Ivoire avaient été engagées dans des mesures de précaution, au Sénégal en février et mars pour les élections présidentielles, en Côte d'Ivoire en juillet ainsi que d'août à novembre, du fait des événements survenus dans ce pays et notamment des élections présidentielles. Ces missions ont notamment mobilisé *spécifiquement des* moyens de transport aériens (hélicoptères) des forces prépositionnées et du bâtiment Corymbe.

Sur ce point, et bien qu'il s'agisse là d'une incidente par rapport à l'examen du projet de loi de finances rectificative, il est intéressant de citer les propos du Chef d'état-major des Armées, le Général Jean-Pierre Kelche, lors de son audition par la Commission de la Défense le 22 novembre 2000, en ce qui concerne le type d'opérations qui pourraient être conduites par les forces françaises prépositionnées dans les Etats africains issus de la colonisation française. A une question de votre rapporteur sur les missions *des forces prépositionnées en Côte d'Ivoire*, il a en effet répondu par les *propos suivants* :

*« Les missions dévolues aux forces françaises en Côte d'Ivoire excluent toute intervention de maintien de l'ordre. L'attitude française n'a pas fait l'objet de critiques de la part des gouvernements africains qui savent que la France n'a aucun projet d'intervention à des fins de maintien de l'ordre. Elle est conforme à l'accord de défense conclu en 1961 avec la Côte d'Ivoire et connu du Parlement ».*

Or, on le sait, il existe une autre convention avec la Côte d'Ivoire. Signée le 9 février 1962, elle est « relative au maintien de l'ordre » et n'est pas connue du Parlement. Elle est mentionnée dans le rapport sur le contrôle parlementaire des opérations extérieures, que votre rapporteur a présenté à la Commission au printemps dernier (rapport n° 2237), ainsi que deux autres, une « convention spéciale relative au maintien de l'ordre » conclue avec le Gabon, le 18 mars 1961, et une « convention spéciale relative au maintien de l'ordre » avec le Tchad, le 6 mars 1961. De plus, on ne saurait exclure que des dispositions de ce type soient contenues dans d'autres accords de défense secrets également mentionnés par votre rapporteur dans son rapport d'information.

Cependant, le caractère encore applicable de ces conventions suscite parfois les interrogations des spécialistes. Conclues avec des Etats qui avaient un lien institutionnel très fort avec la France, puisqu'ils constituaient alors avec elle la « Communauté », qui faisait l'objet de 11 articles de la Constitution de 1958, abrogés en 1995, et dont le président était le Président de la République française lui-même, on a pu se demander s'ils pouvaient perdurer dans le contexte de la disparition de celle-ci. Les propos du Chef d'état-major des Armées, faisant référence à un consensus tacite mais clair entre toutes les parties pour considérer que la France n'a pas de mission de maintien de l'ordre dans un pays avec lequel où elle a conclu une telle convention signifieraient-ils que les dispositions de ce type sont frappées de caducité ? C'est un point que votre rapporteur laisse à l'appréciation de la Commission, mais qu'il se promet d'approfondir dans les prochains mois.

### c. Poursuivre l'amélioration du contrôle parlementaire des opérations extérieures

Il reste que s'il s'agit là d'avancées en matière du contrôle du Parlement en matière d'opérations extérieures, d'autres mesures doivent encore entrer en application. Votre rapporteur, dans le rapport d'information qu'il avait présenté sur le contrôle parlementaire des opérations extérieures, avait proposé qu'un « jaune » budgétaire, déposé en même temps que le projet de loi de finances, vienne éclairer le Parlement en précisant les caractéristiques de chaque opération, les conditions de sa création, les moyens en hommes et en matériels requis, son déroulement sur l'année,

mais aussi l'imputation budgétaire de ces moyens, par chapitre et par article.

En effet, les armées connaissent ces montants et leurs imputations, puisqu'elles doivent les identifier et les imputer pour bénéficier des ouvertures de crédits correspondantes. En revanche, le Parlement ne saurait les retrouver dans les documents budgétaires. Le « bleu » relatif aux crédits de la défense ne comporte aucune ligne relative aux opérations extérieures. Les dépenses de rémunérations supplémentaires pour séjour à l'étranger sont dispersées au sein du chapitre 31-31, au milieu des rémunérations principales. Celles relatives au fonctionnement le sont au sein des chapitres 34-03 à 34-06, relatifs au fonctionnement courant, et tout à l'avenant.

Or, en l'absence de ces précisions, il est impossible à un parlementaire, et donc à la Commission ou à l'Assemblée dont il fait partie, de mettre en question nommément une opération à l'occasion du vote des crédits qui lui sont relatifs, alors même que le Parlement n'a pas été consulté sur sa création. On ne saurait alors dépasser la situation actuelle, qu'on ne peut considérer comme satisfaisante.

Le Ministre de la Défense est bien conscient du caractère difficile de cette situation, puisque, *proposant des mesures nouvelles lors d'un point de presse fait le 2 février 1999, il déclarait :*

*« Nous établirons un rapport annuel au Parlement sur les opérations extérieures de la dernière année, présentant les moyens engagés dans ces opérations et une analyse des situations dans leurs zones de déroulement.*

*Ce rapport sera situé dans l'année de sorte que, lors du collectif de la loi de finances en novembre et décembre, durant lequel le Parlement émet un vote pour autoriser les crédits exceptionnels couvrant les charges des opérations extérieures, il puisse y avoir un débat parlementaire fondé sur ce rapport ».*

On peut aussi penser que le contrôle effectué lors de l'examen de la loi de finances rectificative est lui-même trop limité. En effet, par son vote, l'Assemblée nationale autorise alors des dépenses pour des services déjà faits et pour lesquels les militaires ont en tout état de cause droit à rémunération.

Par ailleurs, sur un plan plus budgétaire, on voit *bien que c'est la difficulté à dépenser les crédits en capital qui permet le facile règlement a*



posteriori des dépenses des opérations extérieures. Qu'en sera-t-il le jour où une meilleure entente internationale sur les programmes en coopération, un titre V composé en plus forte proportion de fabrications, ou encore calculé strictement par rapport aux dépenses constatées les années précédentes, mettra fin à cet état de fait ?

Il faut rappeler que les dispositions de l'instruction du 25 mai 1984 du Ministre de la Défense de 1984 relative au financement des opérations extérieures, instruction publiée par votre rapporteur en annexe du rapport d'information déjà cité, prévoit que *celles-ci sont financées d'abord par des économies. Cette instruction dispose en effet que « lorsqu'une opération reçoit cette qualification, chaque état-major ou direction met en œuvre un ensemble d'économies afin de couvrir une partie des dépenses supplémentaires résultant des opérations extérieures »*.

Ainsi, si le titre V devait être calculé plus strictement chaque année, c'est la livraison effective des matériels, ou l'entraînement des forces, qui devraient gager les engagements à l'extérieur : l'équipement et l'entraînement seraient alors d'autant moins satisfaisants que les engagements seraient importants et nombreux.

Pour ces raisons, il convient que les crédits consacrés aux opérations extérieures soient clairement identifiés dès la loi de finances initiale en des chapitres spécifiques, chaque opération importante faisant l'objet d'un article. Une règle pourrait être fixée. Les montants ainsi identifiés pourraient par exemple correspondre à la moyenne des dépenses des trois années précédentes. Les dispositions actuelles sur les lois de finances le permettent. La réforme en cours de l'ordonnance n° 59-2 portant loi organique relative aux lois de finances, si elle instaure la notion de « programme », devrait le permettre aussi. La mesure ainsi prise serait une mesure de saine gestion. Elle recueillerait l'aval des Armées, puisque le Général Jean-Pierre Kelche a exposé à la Commission que : « toute mesure contribuant, dès la loi de finances initiale, à une clarification du financement des opérations extérieures est souhaitable, sous réserve qu'elle n'obère pas le titre III et ne diminue pas les ressources nécessaires au fonctionnement et à l'entraînement des armées. L'inscription d'une provision destinée au financement des opérations extérieures ne peut donc être envisagée qu'en supplément de l'enveloppe affectée au titre III ». Elle serait aussi une mesure d'amélioration de la décision publique, donnant au Parlement l'instrument adéquat pour consentir ou non les crédits destinés à ces opérations, et ainsi, en attendant des dispositions plus ambitieuses relatives aux conditions de création des opérations extérieures, pour exercer son contrôle annuel sur leur poursuite, comme il en a le droit et le devoir.

C'est pourquoi la Commission de la Défense a adopté, à l'unanimité, à l'initiative de votre rapporteur, une observation demandant d'une part que le Gouvernement présente chaque année au Parlement, à l'occasion du dépôt du projet de loi de finances initiale, un « jaune » budgétaire détaillé, comportant une imputation précise des crédits consacrés aux opérations extérieures, et, d'autre part, qu'une partie significative des opérations extérieures soit financée dès la loi de finances initiale, sur la base de chapitres et d'articles spécifiquement consacrés à ces opérations.

## travaux de la COMMISSION

### **i. — audition du général Jean-Pierre Kelche, chef d'état-major des armées**

**La Commission de la Défense a entendu, le mercredi 22 novembre 2000, le Général Jean-Pierre Kelche, Chef d'état-major des Armées.**

Le Président Paul Quilès a remercié le Général Jean-Pierre Kelche d'être venu devant la Commission pour traiter principalement de deux questions : d'une part, le niveau et le volume des opérations extérieures conduites par les forces françaises, et d'autre part les conséquences militaires des décisions qui viennent d'être prises par l'Union européenne dans le cadre de la Conférence d'engagement de capacités militaires.

Après avoir souligné que l'intervention du Général Jean-Pierre Kelche sur les opérations extérieures représenterait une contribution essentielle aux travaux de la Commission sur le projet de loi de finances rectificative, il a fait valoir qu'il serait également utile à cette dernière d'entendre son point de vue sur les perspectives nouvelles qu'ouvraient pour la politique militaire les récentes décisions européennes. En effet, la France s'est engagée à fournir à la future force européenne de réaction rapide une contribution. Elle s'est également engagée à participer à diverses améliorations de capacités qui devront être intégrées dans les plans d'équipement des forces. Enfin, parmi les grandes questions soulevées par la constitution de la future force européenne de réaction rapide figurent l'organisation de sa chaîne de commandement et ses relations avec l'OTAN. Rappelant qu'en ce qui concerne la chaîne de commandement, le Général Jean-Pierre Kelche avait exprimé devant la Commission le souhait qu'elle soit courte, simple et réactive et qu'elle s'appuie sur une capacité d'expertise qui la rende crédible, le Président Paul Quilès lui a demandé si les résultats atteints lui donnaient satisfaction. Observant par ailleurs que les gouvernements de l'Union avaient expressément souligné que la future force de réaction rapide devrait pouvoir intervenir, dans l'hypothèse où l'Alliance ne serait pas engagée en tant que telle, soit en ayant recours aux moyens et capacités de l'OTAN, soit de manière autonome, il a demandé au Chef d'état-major des Armées si l'on pouvait considérer que les conditions du choix entre ces deux possibilités pourraient être réunies dans la pratique.

Après avoir relevé que la Commission avait acquis une bonne connaissance des opérations extérieures, le Général Jean-Pierre Kelche a

rappelé que l'essentiel de ces opérations concernait les Balkans. A ce propos, il a exposé que la mission de la SFOR se poursuivait sans surprise, la durée étant un élément essentiel pour le règlement progressif d'une situation telle que la connaissait la Bosnie-Herzégovine. Aussi, même si le volume des forces multinationales y est en réduction constante, puisqu'il approche désormais les 19 000 militaires, la stabilisation du pays demandera encore longtemps leur présence. Le Général Jean-Pierre Kelche a ensuite exposé que la mission de la KFOR, qui donnait lieu à l'engagement français le plus important, s'accomplissait dans de bonnes conditions. En effet, la menace militaire, déjà faible, à laquelle elle était confrontée s'est encore réduite avec l'arrivée au pouvoir en Yougoslavie d'un nouveau président. Les difficultés que rencontre actuellement le Kosovo sont d'ordre interne, puisqu'elles concernent la sécurité publique et la situation économique. On peut cependant avoir bon espoir dans ces deux domaines, même si la question du statut précis que connaîtra le Kosovo dans l'avenir reste posée.

Le Chef d'état-major des Armées a ensuite évoqué les autres éléments des forces françaises stationnés hors de métropole. Il a d'abord précisé que, sur les 37 000 militaires concernés, les deux tiers correspondaient à des déploiements permanents, 19 000 relevant de forces de souveraineté dans les départements ou les territoires d'outre-mer et 6 400 étant stationnés dans le cadre de dispositifs mis en place en Afrique.

Il a indiqué que les déploiements extérieurs permanents avaient connu peu de modifications au cours de l'année, les seules évolutions notables résultant de la poursuite de la réduction du format des forces décidée en 1997, l'effectif présent à Djibouti devant notamment passer à 2 600 militaires.

Le Général Jean-Pierre Kelche a alors exposé que les autres opérations françaises à l'étranger ne concernaient que des volumes de forces limités. Il s'est cependant attardé sur la FINUL, en indiquant que cette force, qui a reçu des missions qu'elle n'est pas à même de remplir, était l'objet de préoccupations quotidiennes du commandement. Aux termes de la résolution n° 425 du Conseil de sécurité, la FINUL a en effet la charge de constater le retrait des forces israéliennes, de rétablir la paix et la sécurité internationales et d'aider le Gouvernement libanais à restaurer sa souveraineté sur le Liban-Sud. Or, si la FINUL a pu remplir la première mission, elle n'est pas en situation, eu égard à ses effectifs, de remplir les deux autres. Elle accomplit actuellement des tâches utiles mais limitées, comme le déminage, pour lesquelles elle est surdimensionnée, tandis que ses effectifs sont largement insuffisants pour remplir les missions de restauration de la paix et d'assistance au Gouvernement libanais dans le rétablissement de son autorité que lui fixe la résolution n° 425. Dans cette

situation peu satisfaisante, les 250 hommes du détachement français de la FINUL, dont il n'est pas envisagé d'accroître les effectifs, assurent des missions logistiques. Le Général Jean-Pierre Kelche a à ce propos fait observer qu'on ne pouvait exclure que le calme actuel du Liban-sud soit mis à rude épreuve par les événements en cours dans les territoires palestiniens.

Le Chef d'état-major des Armées a également évoqué les propositions tendant à la mise en place d'une mission militaire d'observation multilatérale en Cisjordanie et à Gaza. Il a d'abord souligné que les armées avaient gardé un très mauvais souvenir d'opérations de ce type dans la région, puisqu'en 1986 huit observateurs français déployés au Liban avaient été tués et de nombreux autres blessés, leur sécurité n'ayant jamais été assurée de façon satisfaisante. Il a fait valoir que l'envoi de contingents d'observation supposait l'accord et l'entente de toutes les parties en cause, notamment pour assurer leur sécurité et observé que l'on était très éloigné d'un tel accord en Cisjordanie et à Gaza. Il a en outre exposé que l'effectif de 2 000 militaires suggéré par le Président de l'Autorité palestinienne, M. Yasser Arafat, pour une éventuelle mission d'observation reflétait une estimation des besoins non dénuée de fondement et pouvait même être considérée comme faible eu égard à la nature du terrain et au nombre des points de friction. Le Général Jean-Pierre Kelche a alors souligné que l'organisation de la logistique et du soutien d'une telle mission, sans accord solide entre les parties, soulèverait des difficultés d'une ampleur considérable, qui incitaient à la plus grande prudence.

Le Chef d'état-major des Armées a conclu son propos sur les opérations extérieures en évoquant celles où la France ne dépêche que quelques officiers, notamment dans le cadre de missions de l'ONU. Il a indiqué que cette participation avait pour objet de marquer l'intérêt de la France envers l'opération concernée et d'apporter aux forces déployées par l'ONU une expertise qui était toujours bienvenue, en particulier en matière de commandement. Ainsi la France a-t-elle dépêché un officier à Freetown dans le cadre de la MINUSIL (mission des Nations Unies en Sierra Leone) ainsi que trois officiers au sein de la MONUC (mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo), en vue notamment de préparer le déploiement de bataillons de nations amies dont notre pays s'est engagé à assurer le soutien.

Précisant que les dépenses relatives aux opérations extérieures s'élevaient pour l'année 2000 à un peu moins de 4 milliards de francs, le Général Jean-Pierre Kelche a observé que ce niveau était inférieur à la moyenne constatée les années précédentes. Il a indiqué que le projet de loi de finances rectificative prévoyait, notamment pour la couverture d'une part des surcoûts des opérations extérieures, une ouverture de crédits de 910

millions de francs au titre III, cette ouverture étant plus que compensée par une annulation de crédits de paiement sur les titres V et VI s'élevant à 3,9 milliards de francs. Il a néanmoins estimé que l'impact physique de cette régulation budgétaire pouvait être atténué par une consommation partielle de reports de crédits, d'un montant de 6,6 milliards de francs au début de l'exercice 2000.

Abordant ensuite la construction de l'Europe de la défense, le Chef d'état-major des Armées s'est félicité que sa dynamique soit préservée et que les pays de l'Union aient présenté des contributions en ligne avec l'objectif global retenu lors du Conseil européen d'Helsinki. Il s'est également réjoui que les capacités militaires que ces pays s'étaient engagés à constituer forment un ensemble structuré, soulignant le caractère proprement européen de leur démarche qui était notamment marquée par la volonté de préserver l'autonomie de décision de l'Union.

Après avoir mis l'accent sur la qualité de l'expertise européenne qui n'avait bénéficié que de manière marginale de l'apport de l'OTAN pour définir exactement les capacités nécessaires, il a précisé que la constitution de la force prévue à Helsinki pour l'accomplissement des missions dites de Petersberg nécessitait un réservoir de moyens de l'ordre de 100 000 hommes, chiffre qu'il a mis en rapport avec le total des propositions de contribution qui s'élève actuellement à 116 000. Certains pays non membres de l'Union européenne se sont montrés très intéressés par une contribution alors même qu'ils ne participent pas aux structures décisionnelles.

Le Général Jean-Pierre Kelche a constaté avec satisfaction qu'un besoin en capacités stratégiques distinctes de celles de l'OTAN avait été reconnu, la Grande-Bretagne ayant été d'autant plus disposée à l'admettre qu'elle est, avec la France, le pays européen disposant des moyens les plus puissants et efficaces en ce domaine, tout particulièrement pour ce qui concerne les états-majors au niveau stratégique, opératif ou des composantes de forces.

Le Chef d'état-major des Armées n'en a pas moins fait état de limites concernant certaines capacités, notamment de renseignement, de commandement, de projection et de frappe de précision tout temps dans la profondeur. Toutefois, ces limites ne remettent pas en cause la capacité globale des pays membres de l'Union européenne à accomplir de manière autonome les missions de Petersberg même les plus exigeantes. Ces dernières se heurteraient cependant à des limitations capacitaires.

Le Général Jean-Pierre Kelche a précisé par ailleurs qu'à l'initiative de la France, une liste de projets européens communs à réaliser

pour remédier aux lacunes constatées avait pu être progressivement établie. Il a souligné que cette démarche, qui envisageait l'amélioration des capacités européennes au-delà de 2003, avait pour effet de mettre en convergence les efforts des pays de l'Union dans le domaine des équipements militaires et fait valoir qu'elle prédéterminerait les décisions à prendre par l'OTAN dans le cadre de l'initiative de capacité défense (DCI) ou de la planification de défense. Il a alors signalé que la France n'acceptait pas que l'avenir de la politique européenne de défense et de sécurité soit décidé conjointement à 23 par les pays membres de l'Union européenne et ceux de l'OTAN.

Le Général Jean-Pierre Kelche a ensuite estimé que le niveau des capacités proposées par la France, c'est-à-dire 12 000 hommes pour les forces terrestres, était satisfaisant et correspondait à environ 20 % de l'objectif d'Helsinki. Il a indiqué que le volume de certaines capacités offertes, notamment stratégiques ou aériennes, était sensiblement supérieur à la moyenne des propositions des autres pays. Ainsi aux 75 avions de combat basés à terre proposés s'ajoutent 22 avions embarqués sur le groupe aéronaval. La contribution navale, quant à elle, représente une proportion raisonnable du total. Il en a déduit que la France s'était donné les moyens de jouer un rôle important dans la gestion militaire des crises dans un cadre européen.

Le Chef d'état-major des Armées a alors indiqué que la contribution française à l'objectif global d'Helsinki avait été arrêtée en Comité et Conseil de défense restreints de manière à préserver les capacités des forces françaises à assurer leurs missions purement nationales.

Tout en précisant que la décision de participer à une force de l'Union européenne resterait nationale et serait prise au cas par cas, il a néanmoins souligné que la France avait souhaité être à la fois en mesure de contribuer à une mission européenne exigeante et de faire face à des crises mettant en cause sa souveraineté ou ses engagements au titre d'accords de défense. S'agissant de la chaîne de commandement de la future force européenne de réaction rapide, le Général Jean-Pierre Kelche a jugé qu'elle paraissait adaptée dans sa conception théorique, soulignant toutefois qu'elle devrait faire la preuve de son bon fonctionnement dans la pratique. L'état-major européen se présente comme une structure capable tout à la fois de dialoguer avec son homologue de l'OTAN et d'assurer des fonctions de prévision, d'alerte et d'analyse de situation. Il est également capable de fonctionner en interface avec les autorités de gestion civile des crises. Le comité militaire, quant à lui, a été mis en place en tenant compte des enseignements du conflit du Kosovo, au cours duquel son homologue de l'OTAN s'était trouvé marginalisé. Enfin, le comité politique et de sécurité

(COPS), instance de décision politique réunissant les représentants des gouvernements, pèse d'un poids déterminant dans l'organisation globale de l'Europe de la défense. Néanmoins, certaines difficultés de fonctionnement pourraient se faire jour, notamment pour la coordination des interventions civiles et militaires de l'Union.

Le Chef d'état-major des Armées a ensuite précisé que l'état-major européen serait opérationnel dès le 1er juillet 2001.

Puis, il a souligné que, dans le langage agréé, l'Union européenne pourrait intervenir dans la gestion militaire des crises « là où » et non pas « quand » l'Alliance n'était pas engagée dans son ensemble, le mot « quand » pouvant être **interprété comme donnant** à l'OTAN une priorité de décision dans la réaction aux crises.

Le Président Paul Quilès a alors fait remarquer que, dans ses déclarations récentes, le **Secrétaire général** de l'OTAN paraissait défendre cette priorité de décision de son organisation.

M. François Lamy a ensuite interrogé le Chef d'état-major des Armées sur la possibilité d'inscrire, dès la loi de finances initiale, une dotation destinée à couvrir les dépenses afférentes aux opérations extérieures, de façon à éviter les annulations massives de crédits d'équipement en cours d'exécution. Puis, il lui a demandé quelles étaient les missions dévolues aux forces françaises au Cameroun dans le cadre de l'opération Aramis. Il s'est également enquis des missions des forces françaises en Côte d'Ivoire et cherché à savoir si une renégociation de l'Accord de défense et de la Convention de maintien de l'ordre liant la France à ce pays devait être envisagée. Il a enfin interrogé le Général Jean-Pierre Kelche, sur la capacité de la France à fournir, le cas échéant, des éléments d'interposition dans les territoires palestiniens.

Après avoir relevé que le format **retenu pour la** force européenne d'action rapide correspondait à un effectif de 60 000 hommes, M. Jean Briane a demandé si le réservoir de 116 000 **hommes susceptibles** de lui être affecté devait être considéré comme un chiffre provisoire.

M. René Galy-Dejean a souhaité des précisions sur les moyens de guerre électronique dont disposaient les pays européens pour satisfaire aux missions qu'ils se préparaient à conduire en commun. Par ailleurs, s'agissant des possibilités de contribution de la France à la future force européenne de réaction rapide, il s'est interrogé sur la disponibilité opérationnelle des matériels de l'armée de Terre, en considérant la situation



critique atteinte, en ce domaine, pour ses véhicules blindés légers ou son parc d'hélicoptères alors que son potentiel de chars lourds est en phase de montée en puissance.

M. René Galy-Dejean a alors demandé au Chef d'état-major des Armées si l'annulation de 3,9 milliards de francs de crédits de paiement des titres V et VI associée au projet **de loi de finances rectificative** était de nature à affecter la disponibilité des matériels.

Le Président Paul Quilès a interrogé le Général Jean-Pierre Kelche **sur l'entraînement des unités** affectées à la future force européenne de réaction rapide.

Le Général Jean-Pierre Kelche a apporté les éléments de réponse suivants :

— toute mesure contribuant, dès la loi de finances initiale, à une clarification du financement des opérations extérieures est souhaitable, sous réserve qu'elle n'obère pas le titre III et ne diminue pas les ressources nécessaires au fonctionnement et à l'entraînement des armées. L'inscription d'une provision destinée au financement des opérations extérieures ne peut donc être envisagée qu'en supplément de l'enveloppe affectée au titre III ;

— l'opération Aramis vise principalement à apporter une assistance au Cameroun pour lui permettre de maintenir un contrôle défensif dans un difficile conflit territorial qui l'oppose au Nigeria au sujet de la presqu'île de Bakassi. Elle comporte un volet d'entraînement des troupes camerounaises. L'efficacité des actions conduites dans le cadre de l'opération Aramis est acceptable au regard de leur coût ;

— les missions dévolues aux forces françaises en Côte d'Ivoire excluent toute intervention de maintien de l'ordre. L'attitude française n'a pas fait l'objet de critiques de la part des gouvernements africains qui savent que la France n'a aucun projet d'intervention à des fins de maintien de l'ordre. Elle est conforme à l'Accord de défense conclu en 1961 avec la Côte d'Ivoire et connu du Parlement ;

— le déploiement d'une mission militaire d'interposition suppose soit l'accord des parties soit leur séparation par la force. Dans le cas du conflit israélo-palestinien, la première de ces conditions est actuellement très lointaine. La seconde est ambiguë, compte tenu des projets israéliens de séparation. Le volume d'une force d'interposition ou même de surveillance entre israéliens et palestiniens serait nécessairement très élevé. Ce concept de force n'a pas fait l'objet d'une étude de planification et n'existe donc pas à l'heure actuelle ;

— il n'est pas envisagé d'accroître les objectifs de capacités de l'Union européenne au-delà de l'objectif global d'Helsinki. Il n'y a donc pas de raison d'augmenter le volume du réservoir de forces ;

— la France propose, parmi les contributions européennes, un certain nombre de moyens en matière de guerre électronique. Mais un effort devra être consenti dans le domaine des capacités de brouillage offensif pour lesquelles des déficiences sont constatées. Un projet d'amélioration a été décidé en ce domaine ;

— la participation de la France à la force de réaction rapide européenne s'élève à 12 000 militaires sur 60 000. Pour obtenir ces 12 000 personnes, il est nécessaire de disposer d'un réservoir d'environ 20 000 militaires dans la mesure où, en fonction des scénarios d'intervention envisageables, les armées auront besoin, selon les cas, d'unités lourdes ou plus légères ;

— un groupe de travail a été mis sur pied pour améliorer la disponibilité opérationnelle des matériels, qui a atteint un niveau très préoccupant. L'armée de Terre est concernée au premier chef avec des hélicoptères de manœuvre ou certains blindés disponibles à seulement 55-70 %, alors que la norme devrait être plutôt de 75 %. Mais l'armée de l'Air, avec ses Mirage 2000 et ses C 160 Transall, ainsi que la Marine avec ses bâtiments de surface sont également concernées. Cette situation doit être redressée ;

— l'intervention d'annulations de crédits en fin de gestion limite le choix de leur domaine d'impact et ne permet pas de réorienter les ressources en fonction des besoins prioritaires. Des actions seront en tout état de cause menées pour améliorer la situation de la disponibilité des matériels qui ne peut plus dériver. Par conséquent, des crédits reportés seront utilisés à cette fin ;

— les contributions nationales à l'objectif de capacités ont été soumises à un examen qualitatif prenant en compte les effectifs, les équipements ainsi que le taux d'entraînement. Par ailleurs, est à l'étude un projet d'harmonisation des normes d'entraînement des forces des Etats membres de l'Union européenne et également de l'OTAN. En tout état de cause, des exercices spécifiques devront être organisés dès l'année prochaine pour garantir les aptitudes opérationnelles de la force européenne de réaction rapide. L'exercice de grande envergure COBRA, prévu pour la deuxième moitié de l'année 2001, aura pour objectif de valider le fonctionnement opérationnel de l'Eurocorps. Des exercices accompagneront

également la montée en puissance de l'état-major européen. Il sera enfin nécessaire d'harmoniser les exercices prévus par l'OTAN et l'Union européenne dans la mesure où ils concerneront les mêmes forces.

**ii. — examen de l'avis**

**La Commission de la Défense a examiné pour avis, le mercredi 29 novembre 2000, le projet de loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2704).**

M. François Lamy, rapporteur pour avis, a d'abord exposé que le projet de loi de finances rectificative ouvrait au budget de la Défense 910 millions de francs au titre III. Il a précisé que ces ouvertures se décomposaient en 500 millions de francs pour couvrir un surcroît de dépenses lié au renchérissement des carburants, 210 millions de francs pour le fonctionnement de la Gendarmerie, au titre notamment du paiement des loyers, 100 millions de francs pour le solde des surcoûts dus aux opérations extérieures, 40 millions de francs pour les charges liées à la lutte contre les effets des intempéries du début de l'année et 60 millions de francs destinés à poursuivre l'apurement de la dette du ministère de la Défense envers la SNCF.

Il a relevé que ces 910 millions de francs s'ajoutaient aux 2,7 milliards de francs ouverts au titre III par le collectif de printemps, qui se décomposaient eux-mêmes en deux dotations, l'une de 2,46 milliards de francs destinée au financement des charges supplémentaires entraînées par la hausse du coût des carburants, notamment opérationnels ainsi que par les opérations extérieures, au titre des soldes et du fonctionnement, l'autre de 240 millions de francs accordée à la Gendarmerie.

Le rapporteur pour avis a souligné qu'au total, en 2000, le titre III serait abondé en exécution de 3 610 millions de francs.

Il a ensuite fait observer que la gestion du titre III ne devrait laisser subsister que de très faibles reports de charges, encore inférieurs à ceux de 1999, année d'exécution déjà particulièrement rigoureuse. Puis il a précisé que les dotations supplémentaires successives accordées en 2000 au titre des dépenses de carburant permettraient bien de réaliser le programme d'achat prévu, malgré les hausses de prix considérables intervenues au cours de l'année. Il a signalé que l'armée de l'Air notamment avait bien reçu les volumes de carburants nécessaires à son programme d'entraînement.

Abordant alors les dépenses en capital du ministère de la Défense, M. François Lamy a exposé que les abondements de crédits du titre III étaient plus que compensés par des annulations aux titres V et VI. En effet,

3 982 millions de francs d'annulations de crédits d'équipement sont associés au projet de loi. Compte tenu des 2 390 millions de francs d'annulations résultant de l'arrêté du 26 avril 2000, le total des crédits de paiement annulés aux titres V et VI sur l'exercice est de 6 372 millions de francs, soit 7,68 % de la dotation initiale.

Le rapporteur pour avis a souligné le caractère routinier pris par cette pratique. En effet, en 1999 9,35 milliards de francs de crédits de paiement des titres V et VI du budget de la Défense ont été annulés, en 1998 7,05 milliards de francs, en 1997 5,01 milliards de francs, en 1996 8,5 milliards de francs, en 1995 11,89 milliards de francs, en 1994 2,5 milliards de francs, sous forme de « mise en réserve » devenue par la suite définitive, en 1993 9,01 milliards de francs, et en 1992 5,2 milliards de francs. M. François Lamy a exposé qu'il avait borné là ses recherches, une période de dix ans lui paraissant attester suffisamment du caractère devenu habituel des annulations de crédits d'équipement au budget de la Défense.

Le rapporteur pour avis a ensuite fait observer que les annulations opérées dans le cadre du projet de loi s'accompagnaient de l'ouverture à la consommation des crédits de report de l'année précédente, d'un montant de 6,6 milliards de francs en début d'exercice. De la sorte, le montant des crédits d'équipement ouverts à la consommation ne paraissait pas mis en cause. M. François Lamy a cependant estimé qu'en réalité, les reports ne seraient pas consommés, ou de façon marginale, dans la mesure où l'exécution des crédits suivait un rythme sensiblement équivalent à celui de 1999, lui-même égal à celui de 1998. De fait, alors qu'en 1999 86 milliards de francs de crédits de paiement avaient été ouverts en loi de finances initiale aux titres V et VI, les crédits disponibles se sont établis à 75,6 milliards de francs, les dépenses n'ayant été que de 69 milliards de francs hors transferts. M. François Lamy a conclu qu'il fallait se résoudre à constater que les annulations de crédits de paiement en 2000 étaient la simple conséquence de l'état d'exécution des dépenses en capital au cours de l'année.

Il a considéré en conséquence qu'il convenait de s'interroger d'abord, non sur le niveau des crédits après annulations mais sur la conduite de la dépense d'équipement. A ce propos, il a présenté les éléments d'information qui lui avaient été communiqués, soulignant leur similitude avec ceux qu'il avait mentionnés lors de l'examen du précédent collectif budgétaire de fin d'année. Le gel des engagements en 1995 et 1996 pourrait continuer d'avoir des conséquences sur les paiements ; la DGA a encore connu d'importantes difficultés de consommation des crédits pendant la première partie de l'année, avec l'entrée en service du logiciel Nabucco, qui a bloqué les paiements pendant près de six mois. Parmi les autres facteurs

pouvant concourir à une situation où des crédits votés sont laissés sans emploi, le rapporteur pour avis a mentionné les baisses de coûts négociées par la DGA, mais aussi la surdotation chronique de certains articles, repérée par la Cour des Comptes, et enfin des retards dans la réalisation des principaux programmes internationaux dus soit à la difficulté pour les partenaires de s'entendre sur les délais et les spécifications, soit à des obstacles techniques. Il a souligné que la Cour des Comptes, dans son rapport sur l'exécution du budget de 1999, a signalé des retards d'exécution pour six programmes réalisés ou envisagés en coopération internationale, dont les frégates Horizon, le VBCI et les hélicoptères Tigre et NH 90.

Il a alors indiqué qu'il s'en tiendrait là, se bornant à espérer une *clarification progressive de la situation, sachant que la Cour des Comptes conclut elle-même qu'« il reste très difficile d'apprécier les conséquences de la gestion budgétaire sur le contenu physique du titre V »*, faute notamment de documents suffisamment précis.

M. François Lamy a ensuite abordé les dotations en autorisations de programme du ministère de la Défense prévues par le projet de loi de finances rectificative. Il a indiqué qu'après le redéploiement de 6,87 milliards de francs d'autorisations de programme opéré par le collectif de printemps pour financer la commande de 27 hélicoptères NH 90, le projet de loi de finances rectificative comportait bien les ouvertures annoncées par le Ministre de la Défense pour la commande d'appareils A 400 M.

Il a précisé le dispositif adopté : 20 milliards de francs d'autorisations de programme sont mis en place, correspondant à la moitié des montants nécessaires pour la commande de 50 A 400 M. Le programme A 400 M figurant au chapitre 53-81, 18 044 millions de francs d'autorisations de programme sont ouverts en vue de son financement au sein de ce chapitre, sur un montant total d'ouvertures nouvelles de 18 194 millions de francs. En outre, une dotation de 1 956 millions de francs est redéployée au sein du chapitre 53-81, également en faveur de l'A 400 M. Correspondant à des redéploiements internes au chapitre, cette somme n'apparaît que dans l'exposé des motifs du projet de loi. Enfin 3 111 millions de francs d'autorisations de programme sont redéployés grâce à des annulations sur les autres chapitres du titre V, à l'exception du chapitre 51-71 relatif aux forces nucléaires. Au bout du compte, la dotation ouverte pour l'A 400 M se décompose en 15,082 milliards de francs d'autorisations de programme nouvelles, 3,111 milliards de francs de redéploiements entre chapitres et 1,956 milliard de francs de redéploiement interne au chapitre 53-81.

Le rapporteur pour avis a observé que, sur les 5,067 milliards de

francs d'autorisations de programme ainsi redéployés, 3,95 concernaient des programmes gérés par l'armée de l'Air, le milliard de francs restant concernant la Marine et, surtout, l'armée de Terre.

Il a aussi exposé qu'on ne pouvait encore préciser les réalisations physiques représentées par ces montants, le contrat n'étant pas signé.

Enfin, il a indiqué que le solde des autorisations de programme nécessaires serait mis en place lors de la signature du contrat, au premier trimestre 2001.

M. François Lamy a alors fait le point sur les opérations extérieures conduites en 2000. Il a indiqué qu'aux termes des données transmises par le ministère de la Défense, leur surcoût total était de 3,3 milliards de francs dont 2,9 milliards de francs pour le titre III et 387 millions de francs pour le titre V. Si l'on retranchait de ces sommes les missions exceptionnelles accomplies par la Gendarmerie dans les départements et territoires d'outre-mer, qui suivent le traitement budgétaire des opérations extérieures, sans relever de cette catégorie, le surcoût était de 3,24 milliards de francs, soit 2,85 milliards de francs au titre III et 382,5 millions de francs au titre V.

Le rapporteur pour avis a précisé que ce surcoût était en diminution de 1,38 milliard de francs par rapport à 1999, en raison, non pas d'une diminution du nombre des opérations mais de la réduction des tensions dans les Balkans. En effet, en 2000, l'opération du Kosovo aura représenté 1,55 milliard de francs de surcoûts, contre 2,89 en 1999, et celle de Bosnie-Herzégovine 931 millions de francs contre 1,03 milliard de francs l'année précédente. En revanche, les surcoûts dus aux opérations en Afrique augmentent un peu, pour des raisons liées à l'opération Khor-Angar à Djibouti ; l'interpénétration de cette opération avec les missions assurées par les forces prépositionnées à Djibouti rend cependant difficile l'évaluation rigoureuse de son surcoût.

M. François Lamy a jugé qu'au total, les opérations extérieures étaient marquées en 2000 par une continuité forte, dans le cadre d'une baisse d'intensité des tensions dans les Balkans.

Il a alors exposé que l'essentiel des opérations extérieures était toujours constitué par les missions des Balkans qui donnaient lieu aux trois quarts des surcoûts et mobilisaient les quatre cinquièmes des effectifs déployés avec 8 976 militaires sur 11 083. La KFOR, auprès de laquelle le rapporteur pour avis a mené une mission d'information en avril dernier, mobilise 5 800 militaires, soit plus de la moitié des soldats en opérations extérieures. La France fournit aussi 73 gendarmes à la MINUK. Quand à la

SFOR en Bosnie-Herzégovine, elle poursuit sa réduction de format, décidée en 1998 devant l'apaisement de la situation. La force comprend 21 000 militaires désormais, au lieu de 31 000 en 1999 et compte un peu moins de 3 200 Français. Le rapporteur pour avis a rappelé qu'au Kosovo la France avait la charge de la Brigade multinationale Nord et en Bosnie-Herzégovine celle de la Division multinationale Sud-Est. Il a souligné que si, pour ces deux opérations, les questions politiques étaient loin d'être réglées, l'action de maintien de la paix était efficace et que les soldats français pouvaient être fiers de leur œuvre.

Il a ajouté qu'en Bosnie-Herzégovine, outre sa participation à la SFOR, la France était présente dans deux petites opérations qui n'en étaient pas dissociables, la mission d'observation de l'Union européenne, placée sous l'égide de l'OSCE, à laquelle notre pays fournit 30 observateurs (sur 300) et la mission dirigée par l'ONU de formation de la police, la MINUBH-GIP. La France affecte à cette mission de l'ONU une centaine de gendarmes sur un effectif total de 1 580 environ, effectif qui diminue parallèlement avec celui de la SFOR.

Enfin, M. François Lamy a signalé la petite mission, créée par l'UEO, de formation de la police albanaise, à laquelle la France affecte 25 gendarmes sur un effectif global de 150. Il a précisé que cette mission a été reconduite jusqu'en décembre 2000 et qu'il appartiendra à l'Union européenne de la reprendre si elle le souhaite.

Le rapporteur pour avis a alors exposé que les opérations en Afrique constituaient, comme en 1999, le second élément des opérations extérieures, avec 1 465 militaires, hors forces prépositionnées, et 576,7 millions de francs de surcoûts. Elles mobilisent 13 % des forces en opérations extérieures et sont source de 17,8 % de leur surcoût total. M. François Lamy a relevé que, dans ce domaine également, il n'y avait guère d'évolution depuis 1999, puisque 98 % des surcoûts restaient représentés par quatre opérations, la mission Corymbe, de présence continue d'un navire de guerre dans le Golfe de Guinée, et les trois missions d'assistance bilatérale que sont les opérations Khor-Angar, de renforcement du dispositif français à Djibouti devant les menaces éventuelles pouvant résulter de tensions entre l'Éthiopie et l'Érythrée, Epervier au Tchad, qui s'apparente à un dispositif prépositionné, et Aramis au Cameroun, mission de 70 personnels environ assurant des tâches d'assistance militaire, dont le Chef d'état-major des Armées a indiqué la nature à la Commission au cours d'une précédente audition.

Précisant que le reste des moyens affectés aux opérations extérieures en Afrique représentait 68 hommes et 12,7 millions de francs de

surcoûts, le rapporteur pour avis a indiqué qu'ils correspondaient à la participation française à des missions multinationales, soit de maintien de la paix, soit d'observation. La France a ainsi fourni 3 officiers de liaison à la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL) pour témoigner de son intérêt pour cette force de plus de 12 000 militaires. En outre, compte tenu des difficultés de la MINUSIL, 30 hommes ont été spécialement mobilisés pendant un mois et demi pour *l'extraction* éventuelle des officiers français en Sierra Leone, dans le cadre de l'opération Sloughi au Sénégal.

Quant aux missions d'observation, elles comprennent la participation française pour 25 observateurs sur 311 à la MINURSO, déployée au Sahara Occidental depuis 1991, ainsi que la contribution de la France au Bureau d'observation des Nations Unies en République Centrafricaine (BONUCA), mis en place à la suite du bon déroulement de la MINURCA. M. François Lamy a également mentionné la participation de la France à la MONUC en République démocratique du Congo, où 3 militaires français ont pour tâche principale de préparer le déploiement d'une partie des contingents d'une éventuelle opération plus ambitieuse.

Le rapporteur pour avis a ajouté que les Forces françaises de l'océan Indien avaient participé à quatre opérations humanitaires de quelques jours, deux au Mozambique pour lutter contre des inondations et deux à Madagascar pour assister les populations victimes de cyclones.

Il a alors considéré qu'on ne saurait conclure sur l'Afrique sans relever les propos suivants, tenus par le Général Jean-Pierre *Kelche* devant la Commission à propos de la présence militaire française en Côte d'Ivoire : « *les missions dévolues aux forces françaises en Côte d'Ivoire excluent toute intervention de maintien de l'ordre. L'attitude française n'a pas fait l'objet de critiques de la part des gouvernements africains qui savent que la France n'a aucun projet d'intervention à des fins de maintien de l'ordre. Elle est conforme à l'accord de défense conclu en 1961 avec la Côte d'Ivoire et connu du Parlement* ».

Il a fait valoir à cet égard qu'il existait une autre convention, conclue en 1962 avec la Côte d'Ivoire, relative au maintien de l'ordre, dont la teneur était inconnue du Parlement. Précisant qu'elle était mentionnée, avec deux autres conclues avec le Gabon et le Tchad dans le rapport d'information sur le contrôle parlementaire des opérations extérieures qu'il avait présenté à la Commission et remarquant que des clauses de cette nature pourraient figurer dans d'autres accords secrets, il a ajouté que la validité de ces conventions suscitait parfois les interrogations des spécialistes. Elles ont, en effet, été conclues avec des Etats qui avaient, à l'époque de leur entrée en vigueur, un lien institutionnel très fort avec la



France, sous la forme d'une appartenance commune à la « Communauté », qui faisait l'objet de 11 articles de la Constitution de 1958, abrogés en 1995, et dont le président était le Président de la République française. On peut dès lors se demander si leur validité peut perdurer dans le contexte de la disparition de la Communauté. M. François Lamy a alors rappelé les propos tenus par le Chef d'état-major des Armées devant la Commission, faisant état d'un consensus entre les parties pour considérer que la France n'a pas de mission de maintien de l'ordre en Afrique. Puis il s'est demandé si les propos du Chef d'état-major des Armées signifiaient que les dispositions relatives au maintien de l'ordre de certaines conventions passées avec des pays africains étaient frappées de caducité et laissé la réponse à l'appréciation de la Commission, tout en indiquant qu'il se promettait d'approfondir cette question dans les prochains mois.

Le rapporteur pour avis a enfin évoqué les autres opérations extérieures conduites par la France, soulignant qu'elles impliquaient des montants et des effectifs beaucoup plus modestes. Le Moyen-Orient correspond à un peu plus de 3 % des moyens. Les missions n'y *ont pas* changé. Elles mobilisent 466 hommes, dont 261 *pour la* FINUL, et 180 pour l'opération Alysse de surveillance aérienne de l'Irak. L'opération Alysse, dont les vols opérationnels sont suspendus depuis deux ans, et pour une durée indéterminée, peut être considérée comme pratiquement sans signification désormais, même si elle fait toujours intervenir 165 militaires. M. François Lamy a rappelé, en revanche, que le Chef d'état-major des Armées s'était déclaré, devant la Commission, préoccupé par la situation de la FINUL, sous-dimensionnée pour accomplir son mandat, et surdimensionnée pour ses tâches actuelles, dans un environnement mouvant et difficile. Il a estimé que, compte tenu de l'évolution de la situation en Israël et dans les territoires palestiniens et de ses répercussions possibles au Liban, l'emploi de la FINUL par l'ONU devrait être suivi de très près, y compris par les autorités politiques, jugeant qu'il ne faudrait pas s'interdire de réexaminer, si nécessaire, les modalités de la présence de la France au sein de cette force.

Il a ensuite indiqué que la France avait renouvelé sa participation de quelques observateurs à la MONUG, en Géorgie, qu'elle ne contribuait que pour trois officiers de liaison à l'ATNUTO, au Timor et que l'engagement français dans la mission de formation de la police en Haïti (MIPONUH), avait pris fin avec cette mission le 15 mars 2000.

Enfin, il a observé que se poursuivaient toujours trois missions spécifiques de protection des ambassades de France en Algérie, au Congo et en République Centrafricaine, avec 146 militaires.

Achevant sa présentation, le rapporteur pour avis a souligné l'insuffisance des moyens de contrôle dont dispose le Parlement pour prendre des décisions informées en matière d'opérations extérieures. Il a d'abord rappelé que, dans le rapport d'information qu'il avait présenté sur le contrôle parlementaire des opérations extérieures, il avait proposé qu'un « jaune » budgétaire, annexé au projet de loi de finances initiale, éclaire le Parlement en précisant les caractéristiques de chaque opération, les conditions de sa création, son déroulement sur l'année, et les moyens en hommes et en matériels requis, mais aussi l'imputation budgétaire de ces moyens, par chapitre et par article. Il a souligné que les armées connaissaient ces montants et leurs imputations, puisqu'elles doivent les identifier pour bénéficier des ouvertures de crédits correspondantes ; en revanche, le Parlement ne saurait les retrouver dans les documents budgétaires, puisque le « bleu » ne comporte aucune ligne relative aux opérations extérieures et que les dépenses de rémunérations supplémentaires pour séjour à l'étranger sont dispersées au sein du chapitre 31-31, parmi les rémunérations principales, alors que celles relatives au fonctionnement sont fondues au sein des crédits des chapitres 34-03 à 34-06, relatifs au fonctionnement courant.

M. François Lamy a fait valoir qu'en l'absence de ces précisions, il était impossible de mettre en question nommément une opération à l'occasion du vote des crédits qui lui sont relatifs, alors même que le Parlement n'a pas été consulté sur sa création. Il a conclu qu'on ne saurait dans ces conditions dépasser la situation actuelle, qu'on ne peut considérer comme satisfaisante.

Il a alors fait observer que le Ministre de la Défense était bien conscient de la nécessité d'une amélioration en ce domaine, puisque, *proposant des mesures nouvelles lors d'un point de presse fait le 2 février 1999, il déclarait : « nous établirons un rapport annuel au Parlement sur les opérations extérieures de la dernière année, présentant les moyens engagés dans ces opérations et une analyse des situations dans leurs zones de déroulement. Ce rapport sera situé dans l'année de sorte que, lors du collectif de la loi de finances en novembre et décembre, durant lequel le Parlement émet un vote pour autoriser les crédits exceptionnels couvrant les charges des opérations extérieures, il puisse y avoir un débat parlementaire fondé sur ce rapport ».*

M. François Lamy a également estimé que le seul contrôle exercé lors de l'examen de la loi de finances rectificative de fin d'année était lui-même trop limité. En effet, par son vote, l'Assemblée nationale autorise des dépenses pour des services déjà faits et pour lesquels les militaires ont

en tout état de cause droit à rémunération. De plus, sur un plan budgétaire, c'est la difficulté à dépenser les crédits d'équipement qui permet le facile règlement a posteriori des surcoûts des opérations extérieures. Il s'est demandé ce qu'il adviendrait le jour où, en raison notamment d'une meilleure entente internationale sur les programmes en coopération, d'une proportion plus forte de fabrications dans les dépenses d'équipement, voire d'une évaluation plus stricte des dotations en fonction des dépenses constatées les années précédentes, les annulations de crédits sur les titres V et VI ne permettraient plus aussi facilement de gager les ouvertures au titre III.

M. François Lamy a, à ce propos, rappelé que les dispositions de l'instruction du 25 mai 1984 relative au financement des opérations extérieures prévoyaient qu'elles soient financées d'abord par des économies. Il en a déduit que, si les crédits d'équipement devaient être calculés plus strictement chaque année, c'est la livraison effective des matériels, ou l'entraînement des forces, qui devraient gager les surcoûts des engagements à l'extérieur : l'équipement et l'entraînement seraient alors d'autant moins satisfaisants que les engagements seraient importants et nombreux.

Il a conclu que, pour ces raisons, il convenait que les crédits consacrés aux opérations extérieures soient clairement identifiés dès la loi de finances initiale sur des chapitres spécifiques, chaque opération importante faisant l'objet d'un article. Il a estimé qu'une règle pourrait être fixée pour la détermination de ces dotations, les montants ainsi identifiés pouvant par exemple correspondre à la moyenne des dépenses des trois années précédentes. Les dispositions actuelles sur les lois de finances le permettent. La réforme en cours de l'ordonnance de 1959 relative aux lois de finances, si elle instaure la notion de « programme », devrait pouvoir l'autoriser également. M. François Lamy a considéré qu'une telle mesure relèverait d'une saine gestion et qu'elle recueillerait sans doute l'aval des Armées. Il a à ce propos rappelé que le *Chef d'état-major des Armées* avait exposé à la Commission que : « toute mesure contribuant, dès la loi de finances initiale, à une clarification du financement des opérations extérieures est souhaitable, sous réserve qu'elle n'obère pas le titre III et ne diminue pas les ressources nécessaires au fonctionnement et à l'entraînement des armées. L'inscription d'une provision destinée au financement des opérations extérieures ne peut donc être envisagée qu'en supplément de l'enveloppe affectée au titre III ». M. François Lamy a également fait valoir que l'identification en loi de finances initiale des dépenses d'opérations extérieures constituerait une mesure d'amélioration de la décision publique, puisqu'elle donnerait au Parlement un instrument adéquat pour consentir ou non les crédits correspondants. Le Parlement

pourrait ainsi, en attendant des dispositions plus ambitieuses relatives aux conditions de création des opérations extérieures, exercer un contrôle annuel effectif sur leur poursuite, comme il en a le droit et le devoir.

Le rapporteur pour avis a alors proposé à la Commission de voter une observation demandant d'une part, que le Gouvernement présente chaque année au Parlement un « jaune » budgétaire détaillé, comportant une imputation précise des crédits consacrés aux opérations extérieures, d'autre part, qu'une partie significative des opérations extérieures soit financée dès la loi de finances initiale, sur des chapitres et articles spécifiquement consacrés à ces opérations.

Il a ensuite proposé à la **Commission de donner un avis favorable** à l'adoption du projet de loi de finances rectificative.

Le Président Paul Quilès a observé qu'il s'agissait de propositions récurrentes de la Commission et souhaité qu'elles se traduisent en actes.

Après avoir remarqué que le montant des autorisations de programme **nouvelles ouvertes** au titre du programme A 400 M restait sensiblement inférieur aux besoins, M. René Galy-Dejean a comparé les redéploiements de dotations opérés pour les compléter à l'exercice délicat que représente l'étalement de la pâte à tarte. Il s'est alors interrogé sur les trous que ces redéploiements pourraient faire apparaître dans les budgets des Armées. Puis il a demandé au **rapporteur de préciser** les modalités exactes de l'opération de financement du programme A 400 M.

M. François Lamy a précisé que, sur les 20 milliards de francs d'autorisations de programme affectés au financement de l'A 400 M, 15 milliards de francs étaient constitués d'autorisations de programme nouvelles, les 5 restants étant liés à des redéploiements d'autorisations de programme existantes. Il a expliqué que le contrat étant toujours en cours de négociation, il n'était pas possible à ce jour de connaître **précisément l'utilisation** des autorisations de programme destinées au programme A 400 M.

M. René Galy-Dejean a estimé qu'en dépit de la présentation habile qu'en avait faite le rapporteur pour avis, de nombreuses critiques à l'égard du projet de collectif pouvaient être relevées dans son exposé. Il a admis que certaines mesures préjudiciables à la Défense étaient liées à des pratiques anciennes, qui se poursuivaient. Il a observé par ailleurs qu'il était peu probable que les 6,6 milliards de francs de crédits reportés sur 2000 puissent être consommés et souligné que les

réformes menées au sein du ministère de la Défense n'avaient pas mis un terme aux dysfonctionnements dont il souffrait. Il a mentionné à cet égard le fait que le refroidissement des engagements des années 1995-1996 ait encore des conséquences en 2000 sur le montant des mandatelements. Il a également jugé inadmissible que l'installation d'un nouveau logiciel se traduise par un blocage des paiements de 6 mois, particulièrement dommageable aux sous-traitants des grandes entreprises de défense, soulignant qu'il n'était pas anormal, dans de telles conditions, que le ministère de la Défense ne soit pas en mesure de consommer les crédits qui lui sont accordés. Il a à cet égard observé qu'il était physiquement impossible pour le contrôleur financier de viser l'ensemble des mandats en souffrance dans les derniers mois de l'année puis jugé préoccupantes les données de l'exécution des crédits en 1999 (86 milliards de francs ouverts en loi de finances initiale, 75 milliards de francs engagés et 69 milliards de francs dépensés). Au vu de l'ensemble de ces observations, il a fait **savoir que le** groupe RPR se prononcerait contre le projet de loi de finances rectificative.

M. Jean Briane s'est demandé si la proposition du rapporteur tendant à inscrire au titre III du budget de la Défense une dotation couvrant une part substantielle du coût des opérations extérieures avait de réelles chances d'être **suivie d'effets**, rappelant qu'il s'agissait d'un vœu formulé depuis déjà plusieurs années.

M. André Vauchez a regretté l'insuffisance d'information de la Commission sur le contenu des accords de défense liant la France aux pays africains et demandé si un rapport d'information ne pourrait pas éclairer davantage le Parlement en ce domaine. Il a, par ailleurs, attiré l'attention sur les possibilités d'information et d'**échanges de vues** avec des **personnalités** africaines qu'offrait la coopération décentralisée.

M. François Lamy, rapporteur pour avis, a apporté les éléments de réponse suivants :

— la réflexion sur la modification de l'ordonnance de 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ainsi que l'élaboration de la

prochaine loi de programmation militaire créent un climat favorable à une amélioration des dispositions financières relatives aux opérations extérieures ;

— une liste des conventions liant la France à des pays africains est communiquée au Parlement mais le contenu de certains de ces textes est secret. Il n'est pas exclu par ailleurs que l'existence même d'autres accords secrets ne soit pas connue du Parlement. S'agissant des conventions comportant certaines dispositions relatives au maintien de l'ordre, l'argument traditionnel selon lequel leur publication pourrait favoriser une surenchère de la part des partenaires africains de la France n'est plus recevable dès lors qu'il a été décidé de ne plus les appliquer.

Par ailleurs, le rôle de protection et d'éventuelle évacuation des ressortissants européens dévolu aux forces prépositionnées en Afrique **n'est pas sans susciter** des interrogations, compte tenu du nombre de personnes concernées.

M. René Galy-Dejean **a demandé si un changement** de l'attitude de la France en Afrique pouvait être confirmé.

Le Président Paul Quilès a souligné qu'une évolution de la politique de coopération de la France avec les pays africains dans le domaine de la défense et de la sécurité pouvait être observée. Il a par ailleurs observé qu'un affichage brutal de la caducité de l'ensemble des dispositions des conventions passées avec les pays africains en matière de défense pourrait être source de difficultés. Il a alors fait valoir que l'application concrète d'une politique revêtait au moins autant de signification qu'une proclamation de principes **généraux**.

**A propos** de la proposition d'observation présentée par le rapporteur pour avis, M. René Galy-Dejean a regretté que le financement des opérations extérieures ne soit pas pris en compte par la loi de finances initiale et n'apparaisse que dans les collectifs budgétaires, pratique qui retirait beaucoup de leur signification aux votes du Parlement dans le cadre de la discussion budgétaire annuelle.

Il a alors considéré que l'approbation donnée par le Parlement, en loi de finances rectificative, aux dépenses relatives à des opérations extérieures ne devrait concerner que des opérations exceptionnelles survenant en cours d'exercice et non pas des opérations dont le cadre est déjà créé. A cet égard, il a rappelé le souhait formulé en ce sens par le Président de la République. Sous cette réserve, M. René Galy-Dejean **a approuvé** au nom du groupe RPR la proposition d'observation du

rapporteur pour avis.

M. Robert Gaïa, après s'être déclaré pleinement d'accord avec la proposition d'observation, a fait valoir que le renforcement du contrôle parlementaire sur les opérations extérieures supposait également de modifier l'article 35 de la Constitution, de manière à prévoir une saisine du Parlement lors *de l'engagement* des forces en dehors du territoire de la République.

La Commission a alors *adopté à l'unanimité* la proposition d'observation du rapporteur pour avis.

Elle a ensuite émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi de finances rectificative, le groupe RPR votant contre.

## OBSERVATION

### DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE

I. - La Commission de la Défense nationale et des Forces armées est consciente de ce que la ratification des crédits demandés pour les opérations extérieures en loi de finances rectificative vaut approbation de ces opérations.

C'est pourquoi elle souhaite que l'Assemblée nationale puisse bénéficier de la plus large information dans ce domaine.

Elle a donc retenu avec intérêt la proposition du ministre de la défense de présenter au Parlement, avant la présentation du projet de loi de finances rectificative de fin d'année, un rapport annuel sur les opérations extérieures de l'année, présentant les moyens engagés dans ces opérations et une analyse des situations dans leurs zones de déroulement.

Elle souhaite instamment que ce rapport soit présenté en accompagnement du projet de loi de finances initiale, sous forme d'annexe au projet de loi de finances initiale (« jaune »), et qu'il soit distribué avant la discussion du budget de la défense. Elle considère comme indispensable qu'il présente les caractéristiques de chaque opération, les conditions de sa création, ; qu'il comporte un récapitulatif du déroulement de l'opération sur l'année écoulée, qu'il énumère les moyens physiques en hommes et en matériels nécessités par l'opération, **et** qu'il en précise les dépenses et en présente l'imputation par chapitre et par article.

\*

II. – La Commission de la Défense nationale et des Forces armées est également consciente du caractère insuffisamment satisfaisant de la procédure de financement des opérations extérieures en loi de finances rectificative, à la fois en termes de gestion des crédits du ministère de la défense et de contrôle parlementaire.

Le financement des opérations extérieures doit cesser d'avoir pour conséquence nécessaire l'annulation, en cours d'année, de crédits qui ont été votés à un autre effet par le Parlement, qu'il s'agisse de crédits d'équipement ou de crédits ordinaires.

C'est pourquoi la Commission de la Défense nationale et des Forces armées estime indispensable d'inscrire au titre III du budget du ministère de la Défense un chapitre spécialement consacré aux dépenses occasionnées par les opérations extérieures. Au sein de ce chapitre, les opérations les plus importantes devraient faire l'objet chacune d'un article spécifique. Les montants affectés à ce chapitre pourraient correspondre au montant moyen des surcoûts de personnel et de fonctionnement dus aux opérations extérieures pendant les trois années précédant le budget en discussion. Le financement des opérations sur lequel le Parlement continuerait à se



prononcer dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances rectificative serait ainsi limité au financement des opérations créées au cours de l'année.

Un triple progrès serait ainsi accompli à la fois en matière de gestion des crédits de la défense, d'information et de contrôle du Parlement, et enfin d'exercice par le Parlement de ses prérogatives en matière d'autorisation de la dépense publique.

annexe  
carte des opérations conduites en 2000

2764 - Avis de M. François Lamy, sur le projet de loi de finances rectificative  
**pour 2000** (commission de la défense).