



N° 448

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 décembre 2002.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES,
SUR LE PROJET DE **loi de finances rectificative pour 2002**

PAR M. AXEL PONIATOWSKI,

Député.

Voir les numéros : 382 et 444.

Lois de finances rectificatives.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. — L'EXECUTION DU BUDGET DE LA DEFENSE EN 2002	7
A. L'ABONDEMENT DES CREDITS ORDINAIRES	7
1. Des crédits importants	7
2. Une fin de gestion d'une grande qualité.....	8
B. LES REAJUSTEMENTS DE CREDITS D'EQUIPEMENT.....	9
1. Des autorisations de programme attendues.....	9
2. Des mouvements de crédits de paiement ambivalents	10
<i>a) Le respect apparent des montants votés en loi de finances initiale</i>	10
<i>b) Des ouvertures de crédits qui appliquent les dispositions du projet de loi de programmation</i>	11
<i>c) Des propositions d'annulations trop hâtives</i>	12
<i>d) Mettre l'exécution du budget 2002 en cohérence avec la nouvelle programmation militaire</i>	13
II. — LES OPERATIONS EXTERIEURES	15
A. QUEL MODE DE FINANCEMENT POUR LES OPERATIONS EXTERIEURES ?.....	15
1. Un dispositif de financement à bout de souffle	15
2. Aller vers le financement en loi de finances initiale.....	16
B. LES OPERATIONS EXTERIEURES EN 2002 : UN EFFORT IMPORTANT.....	17
1. Des opérations variées dans la continuité de l'année 2001.....	17
2. Un effort fortement accru.....	18
C. LES OPERATIONS EN AFGHANISTAN.....	20
1. La lutte contre Al Qaïda	20
2. L'appui à l'Etat afghan	21
D. LES OPÉRATIONS DANS LES BALKANS.....	22
1. L'appui à la mise en place d'une solution au Kosovo	23
<i>a) Le mandat des missions internationales</i>	23
<i>b) Les opérations : la MINUK et la KFOR</i>	23
2. La garantie de la paix civile en Bosnie-Herzégovine	24
<i>a) La SFOR</i>	25
<i>b) Les missions d'observation et de police</i>	26

E. LA PRÉSENCE ET L'ACTION MILITAIRES DE LA FRANCE EN AFRIQUE	26
1. L'organisation de l'action	26
2. Les opérations bilatérales.....	28
<i>a) Une action préventive permanente : les forces prépositionnées et les opérations de présence</i>	28
<i>b) Des opérations bilatérales peu nombreuses, mais significatives</i>	29
3. La participation aux missions d'observation et de maintien de la paix de l'ONU....	31
F. LES AUTRES OPÉRATIONS	33
1. Les opérations au Proche et au Moyen-Orient	33
<i>a) La surveillance des accords entre Israël et les pays arabes</i>	34
<i>b) La contribution à la paix du Sud-Liban</i>	35
<i>c) Le contrôle de l'Irak</i>	36
2. Les autres opérations de la France	36
III. — LA POURSUITE LEGISLATIVE DE LA MODERNISATION DU MINISTERE	39
A. LA PROROGATION DU REGIME, SPECIFIQUE AU MINISTERE DE LA DEFENSE, D'ALIENATION DES IMMEUBLES INUTILES A SES SERVICES.....	39
B. LA CLOTURE DU COMPTE DE COMMERCE N° 904-01 « SUBSISTANCES MILITAIRES »	39
EXAMEN EN COMMISSION	41
AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	43

INTRODUCTION

Le présent projet de loi de finances rectificative a intéressé à trois titres la commission de la défense nationale et des forces armées.

Tout d'abord, il est la dernière étape de l'exécution de la loi de finances initiale sur laquelle le Parlement puisse avoir prise. Les mouvements de crédits qu'il comporte requièrent un examen approfondi de la commission, qu'il s'agisse des crédits ouverts au budget militaire, des autorisations de programme – d'une ampleur exceptionnelle – ou des mouvements des crédits d'équipement, pour lesquels demandes d'ouvertures et d'annulations se compensent dans des conditions techniques complexes.

Les opérations militaires extérieures de la France supposent chaque année un financement en loi de finances rectificative. L'année 2002 ne déroge pas à la règle. La question de la réforme de l'organisation de ce financement se pose de façon de plus en plus nette. La position de la commission sur ce sujet est claire. L'examen des crédits nécessaires à ces opérations en loi de finances rectificative est aussi l'occasion pour la commission d'exercer chaque année son pouvoir de contrôle sur celles-ci. Le présent rapport pour avis n'élude pas cette tâche.

Enfin, plusieurs dispositions législatives incluses dans le présent projet de loi sont de la compétence de la commission de la défense. Il était logique que celle-ci eût à donner son avis sur la prorogation du régime d'aliénation des biens immobiliers relevant du ministère de la défense, ainsi que sur la suppression du compte de commerce consacré aux subsistances militaires au profit de l'économat des armées.

I. — L'EXECUTION DU BUDGET DE LA DEFENSE EN 2002

L'exécution de la loi de finances pour 2002 a donné lieu à deux lois de finances rectificatives. La loi de finances rectificative n° 2002-1050 du 6 août 2002 a ouvert 908 millions d'euros de crédits de paiement au ministère de la défense, se répartissant en 808 millions d'euros au titre III, dont 674 millions d'euros pour les rémunérations et charges sociales et 134 millions d'euros pour le fonctionnement courant, et 100 millions d'euros au titre V, pour l'entretien programmé du matériel. M. Gérard Charasse a rendu compte au nom de la commission, dans son rapport pour avis n° 57, du détail de ces crédits.

Le présent projet de loi de finances rectificative propose d'ajouter à ces abondements 88 millions d'euros de crédits de fonctionnement courant pour le titre III. Au titre V, il propose un double mouvement, l'annulation de 321 millions d'euros de crédits de paiement sur sept chapitres et l'ouverture de 210,56 millions d'euros, soit 190,56 millions d'euros au chapitre 53-81 et 20 millions d'euros au chapitre 55-11, ainsi que l'ouverture d'autorisations de programme pour 4,65 milliards d'euros.

En crédits de paiement, sur l'année, 896,1 millions d'euros sont ouverts au titre III ; cette somme représente un abondement de 5,57 % du montant initial du titre III, de 16,076 milliards d'euros. Au titre V, marqué par d'importants réaménagements entre les chapitres, le volume des crédits de paiement ouverts en exécution est identique, pour la première fois depuis longtemps, au volume de crédits ouverts par la loi de finances initiale, à 10,5 millions d'euros près : 12,386 millions d'euros, au lieu de 12,396 millions d'euros.

Pour la première fois également, l'exécution du budget de la défense se fait en augmentation par rapport à la loi de finances initiale ; cette augmentation est au total de 885,6 millions d'euros.

A. L'ABONDEMENT DES CREDITS ORDINAIRES

1. Des crédits importants

Plus encore que les années passées, l'exécution des crédits du titre III aura été marquée par l'importance des abondements de crédits ordinaires.

Les crédits accordés par la loi de finances rectificative du 6 août 2002 ayant été décrits par M. Gérard Charasse dans son rapport pour avis précité, on analysera seulement ici les crédits ouverts par le présent projet de loi de finances rectificative.

Ce projet ouvre 88 millions d'euros au titre III. Pour 7 millions d'euros, il s'agit de la régularisation de la cotisation annuelle de la France au budget militaire de l'OTAN, inscrite au chapitre 36-01. Les 81 millions d'euros restants sont des crédits de fonctionnement et d'alimentation pour chacune des trois armées et la gendarmerie. Pour chacune des trois armées, il s'agit de compenser les besoins de

fonctionnement créés par les opérations extérieures. Pour la gendarmerie, il s'agit de besoins de fonctionnement courant.

La répartition des crédits ouverts figure au tableau ci-après :

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

(en millions d'euros)

Chapitres	Ouvertures de crédits proposées
34-03 Armée de l'air-Fonctionnement	22,4
34-04 Armée de terre-Fonctionnement	13,9
34-05 Marine-Fonctionnement	13,3
34-06 Gendarmerie-Fonctionnement	27,5
34-10 Alimentation	4,0
36-01 (OTAN)	7,0
Total	88,1

2. Une fin de gestion d'une grande qualité

En fin d'exercice, la situation du titre III se singularise par sa qualité.

L'ensemble des dépenses supplémentaires de rémunérations apparues au cours de l'année a été financé dès la loi de finances rectificative du 6 août 2002. Ces besoins représentent :

– 674 millions d'euros pour les rémunérations et charges sociales, dont 390 millions d'euros pour les opérations extérieures, correspondant à l'indemnité spéciale de sujétion pour services à l'étranger que perçoivent les militaires en opérations ;

– 284 millions d'euros pour les autres besoins, dont 104 millions d'euros pour le financement du TAOPM (temps d'activité et d'occupation professionnelle des militaires), 56 millions d'euros pour le financement des mesures catégorielles et enfin 124 millions d'euros pour des mesures d'apurement diverses, dont le financement du provisionnement insuffisant du chapitre 31-32 en loi de finances initiale.

Cette insuffisance qui, lors de la création du chapitre en 1998 était de 800 millions d'euros, disparaît peu à peu, au fur et à mesure de son comblement progressif en loi de finances initiale. La loi de finances rectificative pour 2002 devrait être la dernière à ouvrir des crédits à ce titre.

L'insuffisance récurrente des dotations pour les loyers de la gendarmerie, ainsi que les arriérés de dette de la défense envers la SNCF, ont été purgés par la loi de finances rectificative du 6 août 2002. La gestion 2003 pourra être ouverte sans reports de charges à ce titre.

Les besoins de fonctionnement apparus en cours d'année sont donc tous couverts par le présent projet de loi de finances rectificative. S'agissant de la gendarmerie, ces besoins, de 45 millions d'euros, sont couverts pour 27,5 millions d'euros par le présent projet de loi de finances rectificative et, pour le solde, par un récent décret de virement.

Ainsi, l'ensemble des besoins de crédits du titre III identifiés au cours de l'année a été couvert par des ouvertures de crédits. Le présent projet de loi de finances rectificative traduit pour le titre III du ministère de la défense un bilan de gestion de fin d'année particulièrement net.

B. LES REAJUSTEMENTS DE CREDITS D'EQUIPEMENT

Les commentaires qu'appelle la gestion du titre V sont plus nuancés.

1. Des autorisations de programme attendues

Le présent projet de loi ouvre des autorisations de programme pour des montants considérables : 4,65 milliards d'euros. Il fait passer le volume des autorisations de programme du titre V ouvertes en 2003 de 14,9 milliards d'euros à 19,61 milliards d'euros.

Le tableau ci-après précise la ventilation de ces autorisations de programme entre les chapitres du titre V.

AUTORISATIONS DE PROGRAMME OUVERTES

(en millions d'euros)

Chapitre 51-71 – Forces nucléaires	1 326
Chapitre 53-71 – Equipements communs	3 114
Chapitre 53-81 – Equipements des armées	190,56
Chapitre 55-11 – Soutien des forces	20
Total	4 650,56

Ces ouvertures concernent d'abord la passation de deux commandes pluriannuelles groupées (commandes globales) de très grande importance pour la programmation nouvelle et la réalisation du modèle d'armée 2015.

La première, d'un montant de 1,326 milliard d'euros, concerne le chapitre 51-71, consacré aux forces nucléaires. Il s'agit de financer la dernière tranche du développement du missile nucléaire balistique M 51, qui doit équiper la force océanique stratégique à partir de 2015. Comme l'a exposé notre collègue M. Antoine Carré ⁽¹⁾, ce missile se caractérise par sa masse (56 tonnes) et surtout sa portée ; avec 6 000 km d'allonge, il accroît l'invulnérabilité des sous-marins de la FOST. Sa furtivité accrue fait face au niveau prévisible des défenses. Ce programme est donc au cœur de la crédibilité de notre dissuasion. Or, la date limite consentie

(1) Rapport pour avis (n° 260, tome 2) sur le projet de loi de finances pour 2003 : Défense : Dissuasion.

pour la passation du contrat est le 27 décembre 2002 ; passé cette date, l'Etat encourt le risque d'une pénalité de 1 million d'euros par jour de retard.

La deuxième ouverture d'autorisations de programme pour une commande globale concerne la projection de feu et la maîtrise du milieu aérien. D'un montant de 3,114 milliards d'euros, imputée au chapitre 53-71, elle concerne une commande globale de 59 avions Rafale, 46 pour l'armée de l'air et 13 pour la marine, à passer au 1^{er} trimestre 2003. Ces appareils, qui s'ajoutent aux 51 appareils déjà commandés (3 avant 1999, 28 en 1999 et 20 en 2001) porteront le total des Rafale commandés à 110 (82 pour l'armée de l'air et 28 pour la marine). Ils seront livrés à partir de 2007.

Enfin, le solde, soit 210,56 millions d'euros, concerne des autorisations de programme associées à des crédits de paiement ; ces crédits seront évoqués ci-après.

Il faut souligner que ces ouvertures d'autorisations de programme, de bon augure pour la conduite à terme des grands programmes du projet de loi de programmation militaire 2003-2008, sont des ouvertures nettes. Contrairement aux lois de finances rectificatives pour 2000 et 2001, elles ne sont accompagnées d'aucune annulation concomitante d'autres autorisations de programme.

2. Des mouvements de crédits de paiement ambivalents

a) Le respect apparent des montants votés en loi de finances initiale

En matière de crédits d'équipement, le présent projet de loi de finances rectificative rompt avec une pratique ancienne : à 10 millions d'euros près, le volume des crédits de paiement ouverts par la loi de finances initiale est préservé.

Cette situation nouvelle recouvre cependant d'importants mouvements de crédits. Outre 100 millions d'euros ouverts pour l'entretien du matériel par la loi de finances rectificative du 6 août 2002, 210,56 millions d'euros de crédits de paiement, accompagnés d'autant d'autorisations de programme, sont ouverts aux chapitres 53-81 et 55-11. Inversement, 321 millions d'euros de crédits de paiement sont annulés.

Le tableau ci-après retrace le détail et le solde des ouvertures et des annulations.

OUVERTURES ET ANNULATIONS SUR LES TITRES V ET VI EN 2002

(en millions d'euros)

	Ouvertures	Annulations
51-61 – Espace	—	41
51-71 – Forces nucléaires	—	66
52-81 – Etudes	—	81
53-71 – Equipements communs	—	61
53-81 – Equipements des armées	190,56	—
54-41 – Infrastructures	—	69,95
55-11 – Soutien des forces	20	—
55-21 – Entretien programmé des matériels	100 ⁽¹⁾	—
Total titre V	310,56⁽²⁾	318,95
66-50 – Equipement culturel et social	—	1,60
67-10 – Subventions aux organismes sous tutelle	—	0,45
Total titre VI		2,05
Total titres V et VI	310,56	321

(1) crédits ouverts par la loi de finances rectificative du 6 août 2002.

(2) dont projet de loi de finances rectificative : 210,56.

b) Des ouvertures de crédits qui appliquent les dispositions du projet de loi de programmation

Les crédits ouverts ont pour objet de respecter les décisions du conseil de défense relatives au périmètre de la loi de programmation.

Le rapport annexé au projet de loi de programmation militaire expose en effet que : « *Au-delà de 2003, la part du budget civil de recherche qui relève de la défense et les charges afférentes à la restructuration de la direction des constructions navales, à l'exclusion de la recapitalisation, seront évoquées dans le cadre des discussions budgétaires annuelles.* ».

Le point sur la légitimité de l'inscription de ces dépenses au titre V du budget de la défense doit être fait lors de l'élaboration du budget 2004. Dans cette attente, la construction du budget de 2003 a inclus de telles dépenses dans le budget de la défense. En application des décisions du conseil de défense, il a été décidé d'inscrire dans le projet de loi de finances rectificative des crédits équivalents destinés à en compenser les effets pour les armées.

Ainsi, les 20 millions d'euros ouverts au chapitre 55-11 ont pour objet de compenser une somme équivalente inscrite au budget 2003 et qui doit servir à accompagner la transformation de statut de DCN en société nationale.

La somme de 190,56 millions d'euros figurant au chapitre 53-81 correspond depuis plusieurs années au montant de la contribution des armées au budget civil de recherche et développement (BCRD) inscrite au chapitre 66-50, article 54 du budget de la défense.

L'inscription de 210,56 millions d'euros dans le projet de loi de finances rectificative a donc bien pour objet de compenser l'inscription, considérée en l'état comme indue, au budget de la défense pour 2003, de 190,56 millions d'euros pour le BCRD et 20 millions d'euros pour DCN. Ces crédits seront transférés au budget de la recherche et à DCN dès la promulgation de la loi de finances pour 2003. Mais, dès la promulgation de la loi de finances rectificative, des crédits équivalents seront ouverts pour 2002, soit 190,56 millions d'euros au chapitre 53-81 et 20 millions d'euros au chapitre 55-11. Ces crédits, qui n'auront pu être consommés en 2002, eu égard à leur date d'ouverture, pourront l'être en 2003 en lieu et place des crédits transférés, dès lors que leur report de 2002 sur 2003 sera autorisé.

Leur inscription participe des nouvelles règles mises en place par la loi de programmation militaire. Certains pouvaient douter de l'application réelle de celle-ci. Cependant, après la mise en place par l'Assemblée nationale de crédits budgétaires pour 2003 cohérents avec la première annuité de la loi de programmation militaire, ce sont les dispositions relatives à l'exclusion du périmètre de la loi de programmation militaire et du budget de la défense des crédits sans rapport avec celui-ci qui entrent en application.

c) Des propositions d'annulations trop hâtives

S'il faut se féliciter du lien ainsi établi entre le projet de loi de finances rectificative et le projet de loi de programmation militaire, le mécanisme instauré éclaire d'un jour nouveau l'exécution de la loi de finances initiale pour 2002.

En effet, dès lors que les crédits inscrits viennent appliquer les décisions du conseil de défense relatives au budget de 2003, ils n'ont aucune influence sur la gestion de 2002.

Dans ces conditions, l'exécution de la loi de finances initiale pour 2002 est marquée par une diminution des dotations destinées à l'équipement nouveau des armées, de 321 millions d'euros par rapport aux dotations prévues par la loi de finances initiale, et une diminution nette des crédits des titres V et VI de 221 millions d'euros, compte tenu des 100 millions d'euros supplémentaires mis en place pour l'entretien programmé des matériels par la loi de finances rectificative du 6 août 2002.

En dépit de cette diminution, l'annuité 2002 demeure la mieux exécutée de la loi de programmation militaire 1997-2002 en ce qui concerne le budget d'équipement de la défense. Les crédits votés étaient de 12,4 milliards d'euros ; 12,19 milliards d'euros auront été disponibles à la dépense et effectivement dépensés. Cette situation se compare très favorablement à celle de 2001, où, sur 12,72 milliards d'euros de crédits d'équipement votés, 926 millions d'euros ont été annulés et donc seulement 11,8 milliards d'euros consommés, à celle de 2000 (12,64 milliards d'euros de crédits d'équipement votés, 971 millions d'euros de crédits annulés et 11,8 milliards d'euros de crédits consommés) et à celle de 1999 (13,10 milliards d'euros de crédits votés, 1,42 milliard d'euros de crédits annulés et 11,68 milliards consommés). Au surplus, avec 926 millions d'euros, les annulations de crédits d'équipement en 2001 avaient été les plus faibles de la législature passée.

Le mouvement de reprise des engagements et des paiements s'est poursuivi avec vigueur en 2002. De ce fait, une partie au moins des 321 millions d'euros de crédits de paiement annulés correspond bel et bien à un besoin et serait consommée avant le 31 décembre 2002. L'annulation de ces crédits n'était pas décidée. Ainsi, avec le retour de la consommation des crédits, c'est bien le retour clair et net de la régulation budgétaire qu'on peut observer à l'occasion de l'examen du présent projet de loi de finances rectificative, après une première et timide apparition en 2001.

d) Mettre l'exécution du budget 2002 en cohérence avec la nouvelle programmation militaire

Par rapport au projet de loi de finances rectificative de l'automne 2001, le présent projet présente une particularité de procédure. Traditionnellement, les annulations sont prises par arrêté d'annulation du ministre des finances. Les annulations entrent en vigueur dès la publication de l'arrêté au *Journal officiel*.

Tel n'est pas le cas cette année. Aucun arrêté d'annulation, ou plutôt aucun décret d'annulation, puisqu'en application de la loi organique du 1^{er} août 2001 les annulations de crédits sont désormais opérées par décret, n'a été pris à ce jour pour annuler les 321 millions d'euros de crédits d'équipement évoqués. C'est l'article 9 du projet de loi de finances rectificative qui propose cette annulation. C'est donc le Parlement qui doit décider du maintien ou de l'annulation de ces crédits.

Avec 13,64 milliards d'euros, le budget que l'Assemblée nationale a voté pour la dépense en capital du ministère de la défense en 2003 est une première « marche » vers un régime de croisière de la dépense qui devra se situer, à partir de 2004, au-dessus de 14,5 milliards d'euros chaque année.

La ministre de la défense a insisté sur la nécessité du sursaut ainsi opéré par rapport aux exercices budgétaires précédents. Les chefs d'état-major responsables des armées de la France ont expliqué le besoin qu'ils avaient de crédits de ce niveau pour réaliser convenablement le modèle d'armée 2015. Le président Guy Teissier, dans son rapport sur le projet de loi de programmation militaire, ne s'est pas exprimé autrement.

Il existe un continuum de la dépense d'une année sur l'autre. Les équipements et travaux qui ne pourront être payés sur l'exercice 2002, ou en 2003 sur des crédits reportés de l'année 2002, devront l'être sur les crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2003, diminuant d'autant le montant utile de ceux-ci.

La progression constatée des dépenses du titre V fait même d'ores et déjà apparaître que, pour la première fois depuis bien longtemps, certains chapitres, loin d'être surdotés par rapport à la consommation, vont s'avérer sous-dotés.

Ainsi, le montant des crédits inscrits au chapitre 55-21 pour l'entretien du matériel pourrait ne pas suffire aux paiements nécessaires en 2002, malgré l'octroi de 100 millions d'euros supplémentaires par la loi de finances rectificative du 6 août 2002. Les crédits nécessaires devraient excéder de 8 % les crédits ouverts. Dans la mesure où, comme le chef d'état-major des armées l'a exposé lors de son audition par la commission sur le projet de loi de programmation militaire, l'objectif est de

faire passer les crédits dépensés chaque année à ce titre de 2 milliards d'euros par an à 2,4 milliards d'euros, dans la mesure aussi où la restauration du taux de disponibilité des équipements est un objectif politique, cette progression doit être accompagnée dès aujourd'hui et non reportée à 2003.

De même, faute de crédits supplémentaires, le budget d'équipement de la gendarmerie connaîtra des reports de charges importants. La dépense engagée au chapitre 53-71 pour les hélicoptères, la modernisation de la flotte des véhicules, notamment des autocars de la gendarmerie mobile, l'effort, au chapitre 54-41 pour la modernisation du parc de logements et la construction de nouvelles casernes, ont créé un besoin de financement supérieur de 116 millions d'euros aux modestes crédits votés pour 2002. Ceux-ci étaient de 329 millions d'euros. Le projet de loi de finances pour 2003 remédie à cette faiblesse en portant ces crédits à 422 milliards d'euros. Si ces dépenses d'équipement engagées en 2002 doivent être payées sur le budget d'équipement de 2003, celui-ci se réduira à 306 millions d'euros, 7 % de moins qu'en 2002 et non 28 % de plus.

Enfin, l'armée de l'air a dû en 2001 et 2002 déboursier 132 millions d'euros pour le règlement de deux Airbus A 319 destinés aux autorités gouvernementales. L'absence, au budget qu'elle gère, d'abondement correspondant la mettra de façon sûre en situation de report de charges sur l'année 2003.

Que l'exercice 2002 soit le mieux exécuté de ceux de la programmation précédente ne doit donc pas suffire aux ambitions de la commission de la défense. Les budgets d'équipement annuels de la programmation militaire 2003-2008 devront être exécutés en totalité. Il n'y a pas de raison que cette bonne habitude ne soit pas prise dès aujourd'hui. Puisqu'il revient au Parlement de décider si les titres V et VI de la loi de finances initiale pour 2002 doivent être exécutés en totalité ou non, il doit être cohérent avec les décisions qu'il a prises en novembre 2001, en fixant les crédits d'équipement, et en juillet 2002, en mettant en place les crédits supplémentaires destinés à l'entretien des matériels par abondement de crédits nouveaux et non par redéploiement de crédits existants. L'article 9 du projet de loi doit donc être supprimé et les 321 millions d'euros de crédits qu'il propose d'annuler maintenus, quitte à ce qu'au 31 décembre le Gouvernement constate la non-consommation d'une partie de ces crédits et les annule par décret, comme devenus effectivement sans objet.

II. — LES OPERATIONS EXTERIEURES

A. QUEL MODE DE FINANCEMENT POUR LES OPERATIONS EXTERIEURES ?

1. Un dispositif de financement à bout de souffle

Le projet de loi de finances rectificative de fin d'année, qui ajuste le budget initial en fonction des événements de l'année, est le cadre logique du contrôle par le Parlement des opérations extérieures. Le financement de celles-ci est en effet opéré exclusivement en loi de finances rectificative, et non en loi de finances initiale.

La difficulté vient du fait que le mode de financement des opérations extérieures a été déterminé au début des années 1980. Le texte qui le régit est *l'instruction* du ministre de la défense *relative au suivi des dépenses supplémentaires entraînées par les opérations extérieures*, du 25 mai 1984. Aux termes de cette instruction, les dépenses supplémentaires dues aux opérations extérieures doivent être financées par les armées par économies sur les dépenses de fonctionnement provisionnées en début d'année.

Ce mode opératoire était adapté à une époque où l'effort principal de la défense était l'effort de dissuasion nucléaire face au bloc soviétique. Les seules opérations extérieures étaient alors des opérations d'ampleur limitée en Afrique. L'importance du dispositif militaire prépositionné en permanence sur ce continent, plus de 8 000 militaires pour moins de 6 000 aujourd'hui, sans parler des effectifs de coopérants militaires, faisait aussi que le recours à des forces métropolitaines était réduit.

L'augmentation du nombre des opérations extérieures a fait voler en éclat ce dispositif financier. C'est elle qui a amené à une mise en place systématique de crédits pour les opérations extérieures en collectif budgétaire. Ainsi, le financement des opérations extérieures en loi de finances rectificative n'est-il que le remède palliatif à une construction désormais obsolète depuis plus de dix ans.

Ce remède palliatif n'assure plus de réponse adéquate à l'insuffisance du dispositif de fond. Le mode de calcul des surcoûts des opérations extérieures ne permet pas d'obtenir des chiffres opposables au ministère des finances. Les méthodes de calcul peuvent du reste être différentes selon les états-majors. « *Il n'est pas nécessaire*, expose l'instruction, *que les chiffres transmis à la direction des services financiers soient d'une exactitude comptable parfaite. (...) C'est d'ailleurs impossible lorsqu'il s'agit de dépenses constatées le mois précédant la production des états en raison des délais de saisie ou lorsqu'il s'agit des prévisions pour la période à venir (...).* ».

Dès lors, si les surcoûts de rémunérations et de charges sociales, identifiés et incontestables, sont intégralement financés en collectif, tel n'est le cas ni des surcoûts de dépenses de fonctionnement, ni de ceux de dépenses d'équipement.

Le matériel utilisé en opérations extérieures est soumis à beaucoup plus rude épreuve que du matériel stationné en métropole. Le ministère de la défense considère qu'en 2001, les surcoûts de dépenses d'équipement occasionnés par les opérations extérieures, notamment les opérations en Afghanistan, ont été de 104 millions d'euros, dont 73 millions d'euros pour l'entretien des matériels. Il faut évidemment mettre ce dernier chiffre en rapport avec l'augmentation très forte de la consommation des crédits au chapitre 55-21, consacré à l'entretien programmé du matériel, et avec l'abondement de 100 millions d'euros de crédits opéré à ce chapitre par le collectif d'été. Cet abondement, qui n'a pas été justifié par les opérations extérieures, leur est en réalité largement dû.

2. Aller vers le financement en loi de finances initiale

Deux progrès notables ont cependant été enregistrés pour le financement des surcoûts des opérations extérieures.

Le premier concerne l'identification des coûts. Une mission commune du contrôle général des armées et de l'inspection générale des finances a été mise en place sur ce thème. Elle doit rendre ses conclusions en mars 2003.

Ensuite, le raisonnement traditionnel aux termes duquel un financement des opérations extérieures en loi de finances initiale est impossible s'affaiblit, sous l'effet de deux arguments. Le premier est que l'évolution du nombre des missions d'une année sur l'autre est en réalité largement prévisible. L'analyse opération par opération montre que l'essentiel du dispositif n'évolue que lentement. L'autre raison est que, depuis 1996, année d'adoption de la loi de programmation militaire 1997-2002, la projection est politiquement revendiquée comme une mission essentielle de nos armées, avec la dissuasion, la prévention et la protection. Le projet de loi de programmation militaire pour les années 2003-2008 prévoit même un « contrat de projection » par armée, ainsi que la participation de la France à la capacité de projection européenne. Dans ces conditions, il devient difficile de soutenir que la conduite éventuelle, une année donnée, d'opérations extérieures par les armées relève du hasard calendaire.

Dès lors, la demande formulée depuis plusieurs années par la commission d'une prise en compte des opérations extérieures dès la loi de finances initiale est près d'être satisfaite. Le conseil de défense a formulé l'objectif d'un provisionnement du montant moyen annuel sur cinq ans des opérations extérieures en loi de finances initiale en 2006 au plus tard, cette date correspondant aussi à l'entrée en vigueur pleine et entière des dispositions de la loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001, qui pourrait faire des opérations extérieures un « programme » à part entière. Le ministère de la défense souhaite pouvoir entreprendre cette évolution dès 2004. Enfin, lors de l'examen en première lecture du projet de loi de programmation militaire à l'Assemblée nationale, a été adopté, à l'initiative du président de la commission, un amendement prévoyant qu'une ligne budgétaire sera créée en loi de finances initiale pour les opérations extérieures.

B. LES OPERATIONS EXTERIEURES EN 2002 : UN EFFORT IMPORTANT

1. Des opérations variées dans la continuité de l'année 2001

En 2002 comme en 2001, la France a pris part à vingt-cinq opérations extérieures. Celles-ci sont de nature et d'ampleur bien différentes. Il n'y a d'opérations militaires que dans le respect des dispositions de la Charte des Nations Unies. En application des chapitres VI et VII de la Charte, le Conseil de sécurité peut décider la création de forces d'observation, d'interposition, voire de coercition. Sous chapitre VI, la sécurité des forces 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. L'article 51 de la Charte continue d'autoriser l'aide militaire bilatérale ou multilatérale d'un pays à un ou plusieurs autres, pour répondre à une agression ou menace d'agression. Enfin, un Etat peut toujours prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité de ses ressortissants.

Le Conseil de sécurité peut également définir des modalités différentes pour la conduite des opérations qu'il décide. Il peut en confier la conduite soit au département des opérations de maintien de la paix (DOMP) de l'Organisation, soit à une organisation ou à une coalition régionale, en application du chapitre VIII de la Charte. Aujourd'hui, il s'avère que les opérations les plus lourdes sont conduites par les membres du Conseil de sécurité eux-mêmes, par délégation du Conseil et avec l'assistance d'autres pays si nécessaire. Le DOMP pilote, avec un certain succès, notamment en Afrique, des opérations sous chapitre VII, d'intensité moins grande que celles conduites par les membres du Conseil, ainsi que des missions d'observation. Les opérations décidées par le Conseil de sécurité sont réexaminées tous les six mois, sur le rapport du secrétaire général de l'Organisation.

L'implication française dans une opération extérieure peut aller de un ou deux officiers de liaison à une force de plus de 5 000 militaires. C'est pour des opérations décidées par résolution du Conseil de sécurité, et confiées par lui à une organisation régionale ou à une coalition, où ses membres, notamment les membres permanents, tiennent une large part, qu'on trouve les participations françaises les plus importantes. Ces opérations sont au nombre de sept :

– les deux opérations correspondant à la lutte contre Al Qaïda en Afghanistan, les opérations *Héraclès* et *Pamir* ;

– trois opérations de rétablissement ou d'imposition de la paix, l'opération *Southern Watch* en Irak, la *SFOR* en Bosnie-Herzégovine, et la *KFOR* au Kosovo ;

– deux opérations d'observation, conduites avec l'accord des pays sur le sol desquels elles s'exercent, l'une en Bosnie-Herzégovine, l'opération *EUMM*, l'autre en Egypte et en Israël, l'opération *FMO*.

Le DOMP conduit seize opérations décidées par le Conseil de sécurité. La France a participé en 2002 à onze d'entre elles, les mêmes qu'en 2001.

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 s'agit ensuite de trois missions en Afrique, la MONUC (République démocratique du Congo), le BONURCA, qui a succédé à la MINURCA en Centrafrique, et la MINUSIL en Sierra Leone. Pour ces sept missions, la participation française est limitée à des observateurs ou à des officiers de liaison.

La France participe enfin à la MINUBH-GIP, en Bosnie-Herzégovine, qui est une mission de formation de la police, à la MINUK au Kosovo, et à la FINUL, au Liban.

Pour être complet, il faut préciser que l'ONU dirige quatre autres missions. 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) et de la péninsule de Prevlaka en Croatie (MONUP).

Enfin, la France a conduit en 2002 six opérations avec ses seules forces, cinq reconduites de l'an dernier, la mission de présence *Corymbe*, les opérations *Épervier* au Tchad et *Aramis* au Cameroun et *Furet* au Gabon, ainsi que la mission de protection de l'ambassade de France en Algérie, et une nouvelle, la mission *Amarante* de surveillance maritime en Méditerranée orientale.

Il peut se faire que des missions de nature différente concourent à une même action. Ainsi en est-il de la KFOR, opération conduite par délégation du Conseil de sécurité, et de la MINUK, opération conduite par le DOMP, l'une assurant les conditions de la sécurité de l'autre. C'est donc par théâtre que sera présenté le détail des opérations militaires extérieures de la France en 2002.

2. Un effort fortement accru

La localisation et le nombre des opérations extérieures n'ont pas beaucoup évolué depuis l'an dernier. Toutefois, l'effort qu'elles ont demandé est fortement supérieur à celui qu'elles ont représenté en 2001, que ce soit en effectifs ou en coût financier.

Les effectifs étaient stables depuis plusieurs années, aux alentours de 11 000 militaires. En 2002, ils ont été de plus de 14 500, soit un accroissement de plus de 30 %, et un total jamais atteint jusqu'ici.

Les surcoûts étaient de 3,26 milliards de francs (496 millions d'euros) en 2000, et 3,29 milliards de francs (502 millions d'euros) en 2001. Les informations fournies au rapporteur font apparaître un total de 680 millions d'euros en 2002, soit une progression de 178 millions d'euros et plus de 35 %. Les surcoûts sont ainsi du

niveau de ceux de 1999 (695 millions d'euros), année marquée par le conflit du Kosovo.

**OPÉRATIONS MILITAIRES EXTERIEURES DE LA FRANCE
TABLEAU RECAPITULATIF PAR THEÂTRE**

	Effectifs		Surcoûts ⁽¹⁾			
	Nombre	%	Totaux	Titre III	Titre V	%
Afghanistan	4 217	28,96	202,92	135,91	67,01	29,85
Balkans	8 065	55,40	361,32	336,84	24,48	53,14
— Kosovo	5 398	37,08	5 242,87	224,78	18,09	35,72
— Bosnie-Herzégovine	2 667	18,32	118,45	112,06	6,39	17,42
Afrique⁽¹⁾	1 341	9,21	75,42	67,99	7,43	11,09
— forces de présence ⁽¹⁾	179		4,87	3,81	1,06	
— opérations bilatérales	1 129		68,07	61,70	6,37	
— opérations multilatérales	34		2,48	0,19	—	
Moyen-Orient	457	3,14	19,87	17,36	2,51	2,92
— Israël	34		1,58	1,36	0,22	
— Liban	244		6,83	6,79	0,04	
— Irak	179		11,43	9,21	2,25	
Autres opérations	479	3,29	20,36	17,02	3,34	3,00
Total	14 559	100	679,89	575,12	104,77	100

(1) Hors forces prépositionnées.
Estimation au 1^{er} juillet 2002.

(Source : ministère de la défense)

L'évolution enregistrée en 2002 est la résultante de deux mouvements en sens opposé.

Le premier est dû aux opérations de guerre en Afghanistan : l'appui donné par la France aux Etats-Unis a mobilisé plus de 4 200 militaires et causé 203 millions d'euros de surcoûts.

Le second est la diminution des coûts des opérations extérieures au long cours, reconduites d'une année sur l'autre, notamment des opérations en ex-Yougoslavie. Celles-ci ont mobilisé, en 2002, 8 065 militaires en moyenne, 10 % de moins environ qu'en 2001. Les surcoûts évalués sont de 361,32 millions d'euros, 3 % de moins environ qu'en 2001, et la diminution se poursuit. Dans ces conditions, les opérations en ex-Yougoslavie ont représenté un peu plus de 50 % du total de l'effort, contre 80 % environ en 2000 et 2001.

L'examen des forces affectées à l'Afrique conduit à orienter différemment l'analyse. L'Afrique représente environ 10 % de l'effort. Cependant, si l'on ajoute le poids des effectifs prépositionnés dans le cadre des accords de coopération ou de

défense, soit 5 938 militaires au 1^{er} juin 2002, on trouve alors un total de 6 151 militaires mobilisés pour des opérations en Afrique et un total de 19 369 pour la présence à l'étranger hors de l'Union européenne, effectif équivalent à celui de 1999.

L'ex-Yougoslavie représente 42 % de l'ensemble, l'Afrique 32 %, l'Afghanistan 22 % et le reste du monde 4 %.

Faite en ces termes, l'analyse replace l'importance de l'effort fait en Afghanistan par rapport à l'action militaire de la France à l'étranger. Il a représenté, en hommes et en surcoûts, la moitié environ de l'effort fait pour le Kosovo en 1999.

C. LES OPERATIONS EN AFGHANISTAN

L'élément nouveau des opérations extérieures en 2002 a été les opérations conduites en Afghanistan. En fait, trois opérations ont été ouvertes.

1. La lutte contre Al Qaïda

• La première, et la plus connue, est l'opération *Héraclès*. *Héraclès* est la participation française à l'opération *Enduring Freedom* lancée par les Etats-Unis après les attentats du 11 septembre 2001. Son objectif, exprimé par le plan d'opération, est de « *répondre favorablement aux demandes formulées par les Américains avec détermination et visibilité, dans des modes d'actions qui seront indiscutablement appliqués à la lutte contre le terrorisme, ou au soutien de cette lutte, notamment contre Ben Laden, Al Qaïda, et en gardant constamment une capacité de réversibilité.* » Ses fondements juridiques internationaux sont les mêmes que ceux d'*Enduring Freedom*. Celle-ci les trouve dans l'article 51 de la Charte des Nations Unies qui laisse aux Etats membres la liberté de mettre en œuvre les moyens nécessaires à l'exercice de leur légitime défense, en réponse à une attaque armée, tant que le Conseil de sécurité n'a pas pris les dispositions visant à rétablir la paix et la sécurité internationales. Elle s'appuie aussi sur les résolutions du Conseil de sécurité n° 1333 du 19 décembre 2000, 1368 du 12 septembre 2001, 1373 du 28 septembre 2001, 1377 du 12 novembre 2001 et 1378 du 14 novembre 2001.

Héraclès, qui a débuté le 9 novembre 2001, a comporté, outre divers détachements de liaison auprès des états-majors d'*Enduring Freedom* (dont celui de Tampa, en Floride) deux composantes de forces opérationnelles.

La plus connue est la composante maritime, qui a mis en œuvre le groupe aéronaval, composé notamment du porte-avions *Charles-de-Gaulle* avec ses flottilles aériennes embarquées. Depuis la fin de la mission du groupe aéronaval le 20 juin, elle se limite désormais à un bâtiment porte-hélicoptères en mer d'Arabie, un bâtiment dans le golfe d'Aden et un avion de patrouille maritime *Atlantique* basé à Djibouti, qui effectue des missions de surveillance maritime dans le golfe d'Aden. Placés sous contrôle tactique allié, ces bâtiments relèvent du contrôle opérationnel de l'amiral commandant les forces maritimes de l'Océan indien (Alindien).

La deuxième composante était formée de deux détachements des forces aériennes. Le détachement de Manas, fort de 379 militaires, a mis en œuvre six Mirage 2000 D et deux ravitailleurs C-135 FR. Le dernier vol opérationnel a eu lieu le 30 septembre 2002. Le détachement a été relevé en octobre par une unité de chasseurs F 16 fournis par les Pays-Bas, la Norvège et le Danemark.

Le groupement tactique opérationnel (GTO) de Douchanbé (Tadjikistan) est toujours sur zone. Fort de 159 militaires et mettant en œuvre deux avions de transport tactiques C 130, il effectue des missions aériennes de transport tactique de théâtre et restera en place jusqu'au désengagement de *Pamir*.

L'opération *Héraclès* a mobilisé jusqu'à 3 770 militaires français. Le coût prévisionnel pour 2002 s'élevait au 1er juillet 2002 à 181,22 millions d'euros, dont 116,71 pour le titre III et 64,51 pour le titre V. Eu égard à la fin des opérations de grande intensité et à la très forte réduction du dispositif depuis le départ du groupe aéronaval et des *Mirage 2000*, ses coûts en 2003 devraient être en forte baisse.

2. L'appui à l'Etat afghan

La fin de l'opération *Héraclès* laisse subsister deux opérations d'appui à la recomposition de l'Etat afghan.

- L'opération *Pamir* désigne la participation française à la force internationale d'assistance et de sécurité (FIAS) créée par la résolution n° 1386 du Conseil de sécurité de l'ONU du 20 décembre 2001. Le mandat initial, de six mois, a été renouvelé par la résolution n° 1413 du 23 mai 2002 jusqu'au 20 décembre 2002, et devrait être de nouveau prolongé pour une période de six mois. La mission de la FIAS est la constitution « *d'une force internationale d'assistance à la sécurité pour aider l'Autorité intérimaire afghane à maintenir la sécurité à Kaboul et dans ses environs, de telle sorte que l'Autorité intérimaire afghane et le personnel des Nations Unies puissent travailler dans un environnement sûr* ».

L'opération *Pamir* a commencé le 4 janvier 2001. Le détachement *Pamir*, composé de 447 militaires et stationné à Kaboul, comprend un bataillon d'infanterie, un détachement de soutien, ainsi qu'une équipe de guidage des avions et d'appui feu et plusieurs officiers et sous-officiers insérés dans les divers états-majors.

Le coût prévisionnel pour 2002 de l'opération *Pamir* s'élevait au 1^{er} juillet 2002 à 19,2 millions d'euros dont 19,5 pour le titre III et 2,5 pour le titre V.

- L'opération *Epidote* est la contribution française à la formation de l'armée afghane, en application des accords de Bonn du 3 décembre 2001 relatifs au processus de reconstruction de l'Afghanistan. Deux pays sont engagés dans cette formation : les Etats-Unis et la France. Six bataillons ont été formés. La difficulté est l'armement de cette armée (au contraire des forces des seigneurs de la guerre, elle est mal équipée), et le paiement de ses soldes au-delà de la période d'instruction.

La force est composée d'un détachement d'instruction opérationnelle (DIO) de 52 militaires ; ce détachement est placé sous le contrôle opérationnel du colonel

français représentant le chef d'état-major des armées auprès du commandant de la FIAS.

OPÉRATIONS EN AFGHANISTAN

	Effectifs		Surcoûts *	(dont titre III) *	(dont titre V) *
	Total	Français			
HERACLES	67 000	3 770	181,22	116,71	64,51
PAMIR	4 900	447	21,70	19,20	2,50
Total	71 900	4 217	202,92	135,91	67,01

* Surcoûts estimés pour l'année, au 1^{er} juillet 2002, en millions d'euros.

D. LES OPÉRATIONS DANS LES BALKANS

En 2002, les Balkans et plus exactement l'ex-Yougoslavie, continuent à représenter, sur la durée, l'engagement le plus important de la France sur des théâtres extérieurs. Cette zone a mobilisé 80 % des forces françaises en opérations extérieures, comme en 1999 et en 2000.

La tendance est cependant à la diminution. Les surcoûts étaient de 380 millions d'euros en 2000, de 373 millions d'euros en 2001, de 360 millions d'euros au 1^{er} juillet 2002. La stabilisation de la situation en est la cause. De même, les effectifs mobilisés sont passés de 8 976 en 2000 à 8 065 en 2002. De nouvelles diminutions sont attendues.

LES OPÉRATIONS EXTERIEURES DANS LES BALKANS

	Effectifs		Surcoûts ⁽¹⁾	(dont titre III)	(dont titre V)
	Total	Français			
Kosovo					
Joint Guardian (KFOR)	36 405	5 318	240,15	222,08	18,07
MINUK	4 518	80	2,72	2,70	0,02
Sous-total	40 923	5 398	242,87	224,78	18,09
Bosnie-Herzégovine					
Joint Forge (SFOR)	16 551	2 550	113,53	107,14	6,39
EUMM	162	14	1,35	1,35	—
MINUBH (GIP)	1 526	103	3,57	3,57	—
Sous-total	18 239	2 667	118,45	112,06	6,39
Total	59 162	8 065	361,32	336,84	24,48

(1) Surcoûts estimés pour l'année, au 1^{er} juillet 2002, en millions d'euros.

(Source : ministère de la défense)

1. L'appui à la mise en place d'une solution au Kosovo

a) Le mandat des missions internationales

Le maintien de la paix au Kosovo reste la mission la plus importante dans les Balkans. La situation internationale du Kosovo est fixée par la résolution n° 1244 du 10 juin 1999 du Conseil de sécurité, placée sous chapitre VII.

Cette résolution a notamment fixé les grandes lignes de la mission de la présence internationale au Kosovo. Elle établit « *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*).

Le Conseil de sécurité 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* ».

La résolution « *accueille avec satisfaction l'accord de la République fédérale de Yougoslavie relatif à ces présences* », reprenant les conditions de l'accord du 3 juin 1999, acceptées par la République fédérative de Yougoslavie, dont le Kosovo fait toujours statutairement partie.

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 participât aux deux.

b) Les opérations : la MINUK et la KFOR

- Aux termes de la résolution n° 1244, la MINUK a pour mission 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 d'abord eu pour tâches d'exercer les fonctions d'administration civile là où cela était nécessaire et tant qu'il y aura lieu de le faire, puis d'organiser et superviser la mise en place d'institutions administratives autonomes et démocratiques provisoires. Il lui revenait 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.

Depuis la tenue des élections, en novembre 2001, l'instauration d'un parlement et l'élection par celui-ci d'un président, M. Ibrahim Rugova, il lui revient désormais de transférer progressivement ses responsabilités administratives aux institutions élues dans le cadre de la mise en place du statut futur du Kosovo, en tenant compte des accords de Rambouillet.

La MINUK comprend 4 518 personnels, qui sont désormais tous des policiers ou gendarmes. La France fournit 80 gendarmes à la MINUK, effectif stable, pour un surcoût de 2,72 millions d'euros.

- La mission de la KFOR, dont la participation française est dénommée *Trident*, est définie par l'article 9 de la résolution n° 1244. Le mandat initial de la KFOR, dont elle conserve les prérogatives, consistait d'abord à « *assurer la protection et la liberté de circulation pour elle-même, pour la présence internationale civile et pour les autres organisations internationales* ». Elle consiste désormais à soutenir l'action des organisations internationales impliquées dans le règlement de la crise, dont la MINUK, et pour cela notamment à maintenir la paix civile et à assurer le maintien de l'ordre et la sécurité publique. La force a également dans ses tâches de contribuer au contrôle de la tension entre les communautés.

L'effectif de la KFOR, longtemps resté stable autour de 45 000 militaires, a commencé à diminuer avec l'instauration progressive d'institutions civiles kosovares ; il est désormais d'un peu plus de 36 000 militaires. Le dispositif français a aussi été réduit en proportion. Au 1^{er} juillet 2002, la France fournit 5 318 militaires à la KFOR, contre 5 902 en 2001. Cet effectif devrait passer à 4 500 au cours de l'automne, pour se limiter à 3 500 à l'été 2003. Cependant, malgré la disparition de la perspective d'une guerre et l'apaisement de la situation, la fixation du statut final du Kosovo en 2004, avec les flambées de violence qu'elle pourrait entraîner, rend difficile une réduction trop forte. Après le départ désormais imminent des Britanniques, la France souhaite cependant revoir la situation de son dispositif au Kosovo, qui a assuré la pacification de la zone la plus difficile.

Les surcoûts prévus pour la participation française à la KFOR restent encore élevés, à 240,15 millions d'euros, dont 92,5 % pour le titre III.

C'est la KFOR qui fournit les forces de l'opération *Amber Fox*, dont la participation française est dénommée *Minerve*, qui assure la sécurité des observateurs en Macédoine, à la demande du gouvernement macédonien.

2. La garantie de la paix civile en Bosnie-Herzégovine

Le maintien de la paix civile en Bosnie-Herzégovine mobilise environ l'équivalent de la moitié du contingent déployé au Kosovo. Ces militaires se répartissent en trois opérations, liées entre elles. Eu égard à la pacification de la situation, les dispositifs sont en cours de refonte et les effectifs en cours de diminution.

a) La SFOR

En Bosnie-Herzégovine, 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, régulièrement renouvelée depuis lors. L'objectif fixé à la SFOR est l'application du volet militaire des accords de Dayton. Aux termes de la résolution, la conduite de l'opération 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 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 militaire est réexaminé tous les six mois par le Conseil atlantique.

La SFOR a pour mission d'éviter une reprise des hostilités, de maintenir une situation militaire stable et d'aider 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. Elle assure le maintien de la paix, tandis que l'organisation politique locale fixée par les accords de Dayton est quasiment sous la tutelle d'un haut représentant du secrétaire général de l'ONU. 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, ayant des pouvoirs étendus, et une présidence collégiale, composée de trois représentants, bosno-croate, bosno-serbe et musulman.

La réalisation des volets civils de l'accord de Dayton, notamment le retour des réfugiés, est une affaire difficile. Cependant, eu égard à la bonne acceptation prolongée par les parties de la présence de la SFOR et à la faible probabilité de reprise des hostilités, une forte diminution du volume des forces, de 31 000 à 19 000 militaires (contre 37 500 avant juin 1998) a pu être engagée. Depuis l'automne 2000, le volume de la force est de 20 000 militaires environ. La part de la présence française est la même que dans la KFOR, un septième environ. Les effectifs français, qui étaient encore supérieurs à 3 000 en septembre 2000, ont rejoint l'effectif prévu de 2 600.

Une réduction supplémentaire devrait pouvoir être engagée prochainement. L'effectif de la SFOR devrait passer à 12 000 militaires, et l'effectif des soldats français, en cours de réduction à 1 800, descendre jusqu'à 1 400. La France cesserait aussi d'être responsable d'un secteur. Dès le mois de mars prochain, le commandement du secteur sud-est, celui de l'ancienne division multinationale *Salamandre*, va devenir tournant entre la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne.

Eu égard à cette évolution, les surcoûts de la SFOR sont en diminution sensible : 113,53 millions d'euros au 1^{er} juillet 2002, dont 6,39 seulement pour le titre V, contre encore 130,5 l'an dernier.

b) Les missions d'observation et de police

Deux autres opérations sont en cours sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine, en accord avec les autorités politiques bosniaques.

- La première est l'*EUMM* (Mission d'Observation de l'Union européenne). Créée en juillet 1991 sous l'égide de l'OSCE sous le nom d'*ECMM* (Mission d'Observation de la Communauté Européenne) et dirigée par le pays assurant la présidence de l'Union européenne, elle est placée depuis janvier 2001, en application des dispositions du traité d'Amsterdam, sous l'autorité directe du secrétaire général du Conseil, haut représentant pour la PESD. Cette mission a un rôle de médiation, d'observation, notamment des élections, et de compte rendu. Ses membres agissent en tiers impartiaux et neutres.

Au fur et à mesure de l'évolution favorable du pays, l'*EUMM*, qui comptait 300 membres en 1999, a vu ses effectifs diminuer. Elle ne comporte plus que 162 observateurs, dont 14 Français (57 en juin 1997). Le surcoût est évalué à 1,35 million d'euros par an.

- 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 directement par le département des opérations de maintien de la paix de l'ONU. La mission du Groupe international de police est désormais une mission d'assistance technique et d'encadrement à tous les niveaux de responsabilité, de conseil professionnel, de formation des fonctionnaires de police de tous niveaux et de contrôle de l'action. Son effectif s'est stabilisé, de façon cohérente avec l'évolution de la situation. La France lui fournit 103 gendarmes, pour un surcoût annuel prévu pour 2002 de 3,57 millions d'euros, du même ordre qu'en 2000 et 2001.

La *MINUBH (GIP)* a été renouvelée jusqu'en décembre 2002 par la résolution n° 1423 du 12 juillet 2002. Ce renouvellement devrait être le dernier. Son remplacement, à partir du 1^{er} janvier 2003, par une mission de l'Union européenne, qui verrait sa mission recentrée sur le contrôle, eu égard à l'évolution de la situation, et serait donc plus ramassée, est actuellement à l'étude. La participation française à cette nouvelle mission pourrait être de 75 personnels seulement (55 gendarmes et 20 policiers), soit une diminution d'un quart.

E. LA PRÉSENCE ET L'ACTION MILITAIRES DE LA FRANCE EN AFRIQUE

1. L'organisation de l'action

La France conserve un rôle spécifique en Afrique. Ancienne puissance coloniale, elle a dessiné les frontières de nombre d'Etats africains. Lors des indépendances, elle a passé des accords de sécurité et de défense avec plusieurs d'entre eux. Elle forme leurs plus hauts responsables militaires. Elle y entretient des

missions d'assistance militaire. Dans le cadre des accords de sécurité et de défense conclus, elle fait même stationner au Sénégal, en Côte d'Ivoire, au Gabon et à Djibouti des forces prépositionnées. 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 *Aramis*, la politique de la France en Afrique est désormais, plutôt que d'imposer la paix elle-même, d'entraîner, d'assister et de soutenir les forces africaines qui participeront à la mission, dans le cadre d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies. C'est le concept *Recamp* (Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix).

Cette doctrine nouvelle l'amène logiquement à privilégier la participation à des opérations multilatérales sous l'égide de l'ONU, au sein de son ancien « pré carré », comme dans le cas de la République centrafricaine, ou pour la solution actuellement recherchée en Côte-d'Ivoire, ou hors de celui-ci. 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. La ventilation en figure ci-après.

LES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES EN AFRIQUE

	Effectifs		Surcoûts *	(dont titre III)	(dont titre V)
	Total	Français			
Mission de présence					
Corymbe	179		4,87	3,81	1,06
Opérations bilatérales					
Epervier (<i>Tchad</i>)	1 025		61,35	55,77	5,58
Aramis (<i>Cameroun</i>)	66		2,55	2,55	—
Furet (<i>Gabon</i>)	38		4,17	3,38	0,79
Sous-total	1 129		68,07	61,70	6,37
Opérations multilatérales de maintien de la paix					
MINUSIL (<i>Sierra Leone</i>)	17 365	1	0,14	0,14	—
MINUEE (<i>Ethiopie-Erythrée</i>)	4 154	1	0,05	0,05	—
Sous-total	21 519	2	0,19	0,19	—
Missions multilatérales d'observation					
MINURSO (<i>Sahara occ.</i>)	228	27	1,92	1,92	—
MONUC (<i>Rép. dém. Congo</i>)	3 721	3	0,32	0,32	—
BONURCA (<i>Centrafrique</i>)	5	1	0,05	0,05	—
Sous-total	3 954	31	2,29	2,29	—
TOTAL	26 781	1 341	75,42	67,99	7,43

* Surcoûts estimés pour l'année, au 1^{er} juillet 2002 en millions d'euros.
(Source : ministère de la défense)

2. Les opérations bilatérales

a) Une action préventive permanente : les forces prépositionnées et les opérations de présence

- On ne peut évoquer les opérations menées par la France en Afrique sans mentionner les forces prépositionnées par elle dans certains pays pour l'application d'accords de défense. 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^{er} juin 2002, elles représentaient en Afrique 5 938 militaires, effectifs désormais stabilisés, dont 951 au Tchad dans le cadre de l'opération *Epervier*, et 2 658 à Djibouti (les Forces françaises de Djibouti ou FFDJ), 1 108 au Sénégal (les Forces françaises du Cap-Vert ou FFCV), 715 au Gabon (les Troupes françaises du Gabon ou TFG) et 506 en Côte d'Ivoire (les Troupes françaises de Côte d'Ivoire ou TFCI). Ces forces, Tchad compris, étaient dotées de 15 avions de combat, 7 avions de transport, 1 avion de patrouille maritime, 23 hélicoptères et de nombreux blindés légers *Sagaïe* ou AMX 10. En toute logique, il convient d'ajouter à ces forces les forces maritimes de l'Océan indien (dites ALINDIEN), qui représentent 533 marins, 2 frégates et 1 aviso, et celles de l'Océan pacifique (ALPACI), avec 178 marins et 2 frégates, sans parler des forces de présence dans les départements et territoires d'outre-mer.

Ni l'examen du financement de ces forces, ni celui des actions de coopération militaire, qui relèvent pour l'Afrique du budget des affaires étrangères, n'entrent dans le champ du présent rapport pour avis. Cependant, les forces françaises prépositionnées sont amenées à participer à des opérations extérieures, soit bilatérales, soit même multilatérales, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du concept *Recamp*.

Les opérations extérieures conduites par les forces prépositionnées sont très difficiles à appréhender à travers le simple examen budgétaire, les surcoûts de rémunérations étant déjà couverts dans le cadre du prépositionnement. Le chef d'état-major des armées a cependant exposé au rapporteur que les forces d'interposition actuellement dépêchées par la France en Côte d'Ivoire, soit 1 500 militaires en renfort des TFCI, provenaient en quasi-totalité de ces dispositifs.

- L'opération *Corymbe* est, dans sa définition, proche des forces prépositionnées. Elle est cependant financée au titre d'une opération extérieure. C'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 a pour objet de marquer l'intérêt de la France pour les pays riverains du golfe et d'apporter, le cas échéant, un soutien à toute opération qui pourrait être décidée dans la zone, notamment pour la sauvegarde ou l'évacuation de nos ressortissants. Elle est en cours depuis 1991.

Le bâtiment *Corymbe* est, selon les cas, un aviso (environ 90 hommes), une frégate (environ 150 hommes), voire un TCD. Dans ce cas, l'effectif peut aller

jusqu'à 420 hommes. En effet, outre son équipage, un TCD transporte un élément projetable. Ces trois types de bâtiment ayant chacun non seulement un effectif embarqué, mais aussi un coût de maintenance différent, les données relatives aux surcoûts varient au cours de l'année. Au 1^{er} juillet 2002, l'effectif était de 179 hommes. Le surcoût indiqué pour l'année en 2002 est de 4,87 millions d'euros dont 3,81 pour le titre III et 1,06 pour le titre V.

b) Des opérations bilatérales peu nombreuses, mais significatives

Les opérations extérieures bilatérales ne pèsent pas d'un grand poids quant aux effectifs mobilisés ou aux surcoûts budgétaires. En revanche, ce sont celles qui engagent le plus la France sur la scène internationale. Notre pays est alors seul 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 étaient conduites à ce titre au 1^{er} juillet 2002, toutes en cours depuis plusieurs années. Il faut y ajouter l'assistance fournie au gouvernement ivoirien depuis l'été.

- L'opération *Epervier* est une très importante opération, conduite au Tchad depuis février 1986. L'objectif est d'abord de concourir à la stabilité, voire au maintien de l'intégrité et 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 ou de coopération que la France peut avoir passés avec les pays de la région. Elle constitue ainsi l'un des supports de l'aide fournie à la Côte d'Ivoire. Comme cela a déjà été indiqué précédemment, ces éléments ainsi que la durée de l'opération (depuis plus de quinze ans maintenant) et l'importance des moyens affectés aux forces 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^{er} juillet 2002, 1 025 militaires étaient engagés dans cette opération. *Epervier* mettait notamment en œuvre 3 C 160 *Transall*, 5 Mirage F 1, 3 hélicoptères *Puma* et 13 blindés légers ERC 90 *Sagaïe*. Les effectifs comme les équipements mis en œuvre sont globalement stables. Les surcoûts prévus pour l'année sont de 61,35 millions d'euros, dont 55,77 millions d'euros au titre III et 5,58 millions d'euros au titre V.

- L'opération *Aramis* est menée depuis le 17 février 1996 en application de l'accord 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 des répercussions importantes sur celle des zones économiques exclusives des deux pays dans le golfe de Guinée, dans une région 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 camerounais Ahidjo et nigérian Gowon. Le Nigeria y a cependant pris position militairement en 1993 et, depuis 1996, il occupe environ la moitié du territoire de la presqu'île. Le conflit de Bakassi

a fait des victimes, 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 le 29 mars 1994. La procédure est en cours. La dernière décision de procédure remonte au 30 juin 1999, date à laquelle la Cour a déclaré recevable une demande reconventionnelle du Nigeria. Le 20 février 2001, la Cour a autorisé le Cameroun, sur sa demande, à produire une pièce additionnelle sur cette demande.

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, le 22 novembre 2000. 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 66 hommes, sur cinq sites. Il faut noter que ce détachement s'appuie de façon permanente sur le soutien des Troupes françaises au Gabon, notamment pour ses moyens de déplacement, hélicoptères ou autres.

Le surcoût spécifique à *Aramis* pour 2001 est de 2,55 millions d'euros, entièrement imputés sur le titre III, eu égard à l'appui offert par les TFG.

- L'opération *Furet* est conduite depuis février 1998. Cette opération, qui a pour objet le renforcement des capacités d'opérations spéciales des TFG, met en œuvre, de façon stable d'une année sur l'autre, 38 militaires et un hélicoptère Cougar. Les surcoûts estimés pour 2002 au 1er juillet sont de 4,17 millions d'euros dont 3,38 au titre III.

- Enfin, le présent rapport pour avis se doit de mentionner les opérations en cours en Côte d'Ivoire. Le chef d'état-major des armées les a présentées lors de son audition du 13 novembre 2002. « *La Côte d'Ivoire, a-t-il exposé, est depuis plus d'un mois et demi dans une situation difficile, dont les protagonistes ne sont pas encore totalement connus. Si les mutins sont peu à peu mieux identifiés, les incertitudes sur leurs revendications pèsent sur les négociations en cours à Lomé, tout comme les suspicions sur leurs possibles accointances avec des pays de la région. La Côte d'Ivoire est aujourd'hui un pays déchiré, divisé selon une ligne de partage ethnique. La première préoccupation de nos armées est la sécurité des 26 000 ressortissants français. Certes, depuis la conclusion du cessez-le-feu, ceux-ci ne sont pas directement menacés, mais l'on ne peut exclure l'éventualité d'une reprise des hostilités du fait du réarmement de chaque partie au conflit. Il serait souhaitable que les forces françaises soient relevées aussi vite que possible par une force africaine régionale, mise en place par les pays de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). L'essentiel reste la résolution du problème politique, qui pourrait être obtenue à l'issue des négociations de Lomé* ».

Les opérations mobilisent surtout des moyens militaires français déjà prépositionnés en Afrique, notamment au Gabon, au Tchad et à Djibouti. Leur

appréciation à travers le prisme du financement des opérations extérieures est donc faussée. La France met en œuvre un dispositif de 1 500 militaires. C'est l'équivalent des moyens qu'elle affecte désormais à la SFOR en Bosnie-Herzégovine.

Il est vraisemblable que la relève des forces françaises par une force multilatérale de la CEDEAO, souhaitée aussi rapidement que possible, ne pourra pas être effectuée avant la signature des accords en négociation à Lomé, entre le gouvernement ivoirien et les rebelles. Entre temps, la situation reste très fragile et le rôle de maintien de la paix des forces françaises est déterminant.

3. La participation aux missions d'observation et de maintien de la paix de l'ONU

L'Afrique est sans doute la région du monde où s'affirme le plus la capacité de l'ONU à conduire de nouveau d'importantes opérations de maintien de la paix. Après le succès de la MINURCA en Centrafrique, le DOMP y conduit plusieurs missions aux effectifs importants, la MINUSIL en Sierra Leone, la MONUC au Congo et la MINUEE en Ethiopie et en Erythrée ; enfin, il y entretient toujours la MINURSO au Sahara occidental et le BONURCA en République centrafricaine.

- La Mission des Nations Unies en Sierra Leone, ou 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. Placée sous le chapitre VII de la Charte, elle a pour mandat de faire appliquer activement le cessez-le-feu entre le gouvernement de Sierra Leone et les autres belligérants, de concourir à assurer la liberté de circulation et la sécurité des voies de communication en Sierra Leone, 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.

La MINUSIL comporte un effectif très important. Il est passé de 12 000 militaires environ au 1^{er} septembre 2000, dont 247 observateurs, à 17 365 au 30 juin 2002, dont 258 observateurs et 90 policiers. Conformément à sa doctrine pour les interventions conduites par le DOMP, la France ne détache qu'un seul officier de liaison à la MINUSIL, à Freetown. Le surcoût de la participation française à la MINUSIL pour 2002 est en conséquence modeste ; il est estimé à 140 000 euros.

- 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.

Il s'agissait alors essentiellement d'assurer une liaison sur le terrain entre les six Etats de la région, dont la République démocratique du Congo, signataires de l'accord de cessez-le-feu de Lusaka de juillet 1999. La MONUC comptait au départ quelques centaines de personnels de l'ONU. La résolution n° 1291 du 24 février 2000 a considérablement renforcé ses effectifs et son mandat. Le secrétaire général de l'ONU est désormais autorisé à porter l'effectif de la force à 5 537 militaires. La

MONUC est investie du droit de protéger son personnel et ses équipements, par la force si nécessaire, en application du chapitre VII de la Charte.

Outre sa mission première, la MONUC a pour tâches de surveiller l'application de l'accord de cessez-le-feu, notamment les 39 nouvelles positions défensives occupées par les forces étrangères, de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire, le respect des droits de l'homme et le déminage et éventuellement, lors du retrait des forces étrangères de la RDC, de soutenir le désarmement et la démobilisation, veiller à la sécurité des frontières et aider à l'établissement d'une armée congolaise.

Le total de la force est passé de 2 358 militaires en 2001 à 3 721 militaires au 1^{er} juillet 2002, dont 449 observateurs. Son mandat devrait évoluer prochainement.

Conformément à la doctrine présentée ci-dessus, la participation française se limite à trois officiers de liaison. Le surcoût estimé au 1^{er} juillet 2002 est de 320 000 euros.

- La Mission des Nations Unies en Ethiopie et en Erythrée (MINUEE) a été créée le 31 juillet 2000 pour superviser la mise en œuvre de l'accord de cessation des hostilités signé entre ces deux pays en juin 2000, notamment le redéploiement de chacune des deux armées. Son mandat court normalement jusqu'à l'achèvement de la délimitation et de la démarcation de la frontière entre l'Ethiopie et l'Erythrée.

Le total de la force est stable, avec 4 154 militaires, dont 214 observateurs. La France, qui, eu égard à son implantation à Djibouti, avait accepté de fournir 180 observateurs sur les 220 de la force de juin à décembre 2001, applique désormais à cette mission sa doctrine habituelle et ne détache plus qu'un observateur, pour un surcoût estimé pour l'année de 50 000 euros.

- 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 sahraouies, 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.

Cette mission devait se terminer fin 1995, avec le référendum d'autodétermination. Ce référendum n'ayant toujours pas eu lieu, la mission a été prolongée. Elle l'est désormais jusqu'au 31 janvier 2003, en attendant la prochaine reconduction. Au 1^{er} juillet 2002, la mission ne comporte cependant plus que des observateurs, au nombre de 204, dont 27 Français, effectif stable, et des policiers, au nombre de 24, soit un total de 228 personnels. Le surcoût estimé pour 2002 est d'1,92 million d'euros.

- Il faut aussi mentionner un simple bureau d'information et de liaison, le BONURCA (Bureau de l'ONU en République centrafricaine). Ce bureau a pris la suite de la MINURCA, après le retrait de celle-ci suite à son succès. Le BONURCA a été institué par une déclaration du président du Conseil de sécurité en date du 10 février 2000, et reconduit depuis. Le BONURCA comporte cinq membres dont un Français. Le surcoût annuel pour 2001 est estimé à 50 000 euros.

L'instabilité chronique de la République centrafricaine n'en continue pas moins à demander tous les soins de la diplomatie française et il semble qu'une nouvelle opération doive être prochainement mise sur pied. Le chef d'état-major des armées a exposé, lors de son audition du 13 novembre précitée, que : *« Il est nécessaire de régler, de manière satisfaisante, le problème de la sécurité du président centrafricain, dont la vie serait menacée par des attentats, mais aussi d'assurer la sécurisation de la frontière avec le Tchad. Cela suppose que la Libye retire de Centrafrique son contingent de 300 hommes, lequel représente une forme de menace pour le Tchad. La France participe à la préparation d'une force africaine d'interposition, dont le déploiement dépend aussi de la position des forces loyalistes, elles-mêmes aidées par un mouvement indépendantiste du Congo. La situation est aujourd'hui très complexe : les forces gouvernementales, aidées par les Libyens, ont réussi à prendre le contrôle de Bangui, mais les alentours de la capitale et le centre de la République centrafricaine sont contrôlés par les rebelles, qui fédèrent les opposants au Gouvernement. Le pays est divisé, ce qui rend très difficile le déploiement d'une force d'interposition aux frontières et de protection du président Ange Félix Patassé. »*

F. LES AUTRES OPÉRATIONS

1. Les opérations au Proche et au Moyen-Orient

Le Proche et le Moyen-Orient sont des zones d'intérêt traditionnelles de la France, qui y participe à trois types d'opérations : celles qui concernent les relations frontalières entre Israël et les Etats voisins, celles relatives au contrôle souverain par le Liban de son territoire, et celles relatives à l'Irak. Le détail en figure au tableau ci-après.

LES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES AU PROCHE ET MOYEN-ORIENT

	Effectifs		Surcoûts *	(dont titre III)	(dont titre V)
	Total	Français			
Surveillance des accords entre Israël et les pays arabes					
ONUST	144	17	0,79	0,68	0,11
FMO	1 900	17	0,79	0,68	0,11
Sous-total	2 044	34	1,58	1,36	0,22
Maintien de la paix au Liban					
FINUL	3 600	244	6,83	6,79	0,04
Contrôle de l'Irak					
MONUIK	1 092	12	0,78	0,78	—
<i>Southern Watch</i>	6 000	167	10,68	8,43	2,25
Sous-total	7 092	179	11,46	9,21	2,25
TOTAL	12 736	457	19,87	17,36	2,51

* Surcoûts estimés pour l'année, au 1^{er} juillet 2002, en millions d'euros.
(Source : ministère de la défense)

a) La surveillance des accords entre Israël et les pays arabes

La France participe depuis longtemps à deux missions d'observation, l'une, l'ONUST, dirigée par le DOMP, 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^{er} juillet 2002, la France fournit 17 des 144 observateurs de l'ONUST. Le surcoût prévu pour l'année est de 0,79 million d'euros.

- 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^{er} juillet 2002, elle est composée de 1 900 militaires ressortissants de onze nations. Son quartier général est situé à Rome.

L'essentiel du contingent français (quinze militaires dont deux officiers de liaison) est constitué par un détachement de l'armée de l'air disposant d'un petit avion de liaison (un Twin Otter), pour des missions de surveillance et de transport. Le surcoût pour l'année 2002 devrait s'élever à 0,79 million d'euros dont 0,68 million d'euros au titre III. Les trois quarts de cette somme font l'objet de remboursements par l'ONU.

b) La contribution à la paix du Sud-Liban

Le maintien de la paix au Sud-Liban mobilisait traditionnellement des effectifs importants. Il relevait presque intégralement d'une force de maintien de la paix relevant directement du DOMP, la FINUL (Force Intérimaire des Nations Unies au Liban). La FINUL a été créée en mars 1978 par la résolution des Nations Unies n° 425. Déployée principalement dans la « zone de sécurité » occupée au Liban-Sud par Israël, elle avait initialement pour objet de confirmer le retrait des forces israéliennes de cette zone et d'assister le gouvernement libanais dans sa reprise effective du contrôle de cette région. Bien qu'aucun de ces objectifs n'ait été atteint, 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.

Les données du maintien de la paix au Liban-Sud ont cependant été bouleversées par la décision israélienne de se retirer unilatéralement de ce pays le 24 mai 2000. Ce retrait étant devenu effectif, la question de la raison d'être de la FINUL est donc posée.

Pour ces raisons, concurremment au renouvellement semestriel de la FINUL, la résolution n° 1365 du 31 juillet 2001 du Conseil de sécurité a également entrepris de reconfigurer le dispositif de celle-ci.

La FINUL comprenait traditionnellement 4 500 militaires dont 244 Français, chargés avec leurs blindés légers de protéger le quartier général de la force. Ce détachement est aussi la plus importante participation française à une force sous mandat de l'ONU, la France étant le seul membre permanent du Conseil de Sécurité à entretenir un contingent au sein de la FINUL.

Dans un premier temps, l'effectif de la FINUL a été diminué de 1 000 militaires pour passer à 3 600 militaires. Il devrait descendre à 2 000 militaires fin 2002. Dans ce nouveau format, la contribution de la France devrait elle aussi diminuer, pour la première fois, et se fixer à 200 militaires. Quant à l'évolution de ses missions, la résolution n° 1365 mentionnait clairement l'« *éventuelle reconfiguration* (de la FINUL), *en tant que mission d'observation* ».

Le surcoût de la FINUL pour 2002 aura été de 6,83 millions d'euros, imputés quasi-intégralement au titre III. Ce surcoût fait l'objet de remboursements partiels par l'ONU.

c) Le contrôle de l'Irak

Plus de dix ans après la Guerre du Golfe, deux opérations internationales, créées par l'ONU, continuent d'avoir pour objet le contrôle des frontières de l'Irak, voire la limitation de ses capacités d'action. Ces opérations sont indépendantes des missions d'inspection de programmes proliférants qui ont fait l'actualité de cet automne.

- 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. Régulièrement renouvelée depuis sa création, elle a un effectif qui reste stable. Au 1^{er} juillet 2002, il est de 1 098 militaires, dont 194 observateurs. La France continue de contribuer à la MONUIK pour une dizaine d'observateurs (12 au 1^{er} juillet 2002), comme les autres membres du Conseil de sécurité. Le surcoût en 2002 est estimé à 0,78 million d'euros.

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

En réalité, pour la France, *Southern Watch* n'est plus qu'une mission d'observation. La France n'avait pas souscrit à l'extension du mandat au sud du 33^{ème} parallèle décidée le 3 septembre 1996. Au contraire, elle a mis fin à sa participation au nord du 36^{ème} parallèle, puis, lors du déclenchement de l'opération *Desert Fox* par les Américains et les Britanniques à l'automne 1998, elle a suspendu ses vols opérationnels. Depuis quatre ans, les vols français se limitent à l'entraînement.

Les effectifs de *Southern Watch* sont de 6 000 militaires environ. La présence de 167 militaires français, effectif désormais stable, aura occasionné en 2002 des surcoûts de 10,68 millions d'euros, dont 8,43 au titre III.

2. Les autres opérations de la France

Quatre opérations, de nature diverse et d'ampleur limitée, doivent enfin être succinctement décrites pour présenter un tableau complet des opérations extérieures de la France en 2002.

- La première, aux confins de l'Asie et de l'Europe, est la participation de la France à la Mission d'Observation des Nations Unies en Géorgie, la MONUG. La

MONUG 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 il est régulièrement prorogé depuis.

La MONUG 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 1^{er} juillet 2002, la MONUG comportait 106 observateurs dont 3 Français. Le surcoût prévu pour l'année est de 0,3 million d'euros.

- Les trois autres opérations sont des opérations nationales. L'opération *Renforts ZMOI* est, comme l'indique son acronyme, une opération de renforcement des effectifs de la zone maritime de l'Océan indien, effectuée à des fins multiples. Elle a été engagée en janvier 2001. Comme la présence habituelle de la marine française dans la zone, comme aussi l'opération *Corymbe*, l'opération *Renforts ZMOI* est une mission de souveraineté, inscrite comme opération extérieure eu égard à son caractère *a priori* temporaire. Au 1^{er} juillet 2002, elle mobilisait 242 militaires de la marine nationale. Les surcoûts estimés pour l'année sont de 7,53 millions d'euros, dont 6,15 millions d'euros pour le titre III et 1,38 million d'euros pour le titre V.

- L'opération *Amarante* est également une mission de présence souveraine dans les eaux internationales. Elle est conduite en Méditerranée orientale, depuis février 2002. Elle a pour objet la surveillance maritime afin de rechercher, identifier et éventuellement suivre les bâtiments suspectés de participer aux différents trafics illicites dans la zone.

Elle consiste en la présence permanente d'un bâtiment de la marine nationale dans la zone, soit une frégate (250 hommes), soit un aviso (90 hommes) ; il peut être occasionnellement adjoint à ce bâtiment un avion de patrouille maritime, *Falcon 50* ou *Atlantique 2*. Les surcoûts estimés pour l'année au 1^{er} juillet 2002 sont de 10,93 millions d'euros, dont 8,97 pour le titre III.

- Enfin, il est traditionnellement ouvert une opération extérieure pour chaque mission lourde de protection et de garde d'ambassades françaises à l'étranger. Il n'en reste plus qu'une aujourd'hui, l'opération *Algérie (ambassade)*, en cours depuis novembre 1993. Après avoir compté plusieurs centaines de militaires, elle ne mobilisait plus, au 1^{er} juillet 2002, que 51 officiers et sous-officiers de gendarmerie, contre 86 en 2001, et deux membres du service de santé des armées. Son surcoût estimé pour l'année est de 1,6 million d'euros, sur lesquels 1,47 million correspondant aux surcoûts au titre de la gendarmerie, pris en charge par le ministère des affaires étrangères.

AUTRES OPÉRATIONS

	Effectifs		Surcoûts *	(dont titre III) *	(dont titre V) *
	Total	Français			
MONUG (<i>Géorgie</i>)	106	3	0,30	0,30	—
RENFORTS ZMOI	242	242	7,53	6,15	1,38
AMARANTE	181	181	10,93	8,97	1,96
Sous-total	423	423	18,46	15,12	3,34
Algérie (<i>Ambassade</i>)	53	53	1,60**	1,60	—
Total	582	479	20,36	17,02	3,34

* Surcoûts estimés pour l'année, au 1^{er} juillet 2002, en millions d'euros.

** Dont 1,47 pris en charge par le budget des affaires étrangères.

III. — LA POURSUITE LEGISLATIVE DE LA MODERNISATION DU MINISTERE

A. LA PROROGATION DU REGIME, SPECIFIQUE AU MINISTERE DE LA DEFENSE, D'ALIENATION DES IMMEUBLES INUTILES A SES SERVICES

En application de l'article 73 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière, l'aliénation des immeubles domaniaux reconnus inutiles au ministère de la défense est soumise, depuis le 1^{er} janvier 1987, à un régime temporaire et spécifique reposant notamment sur un aménagement du droit commun domanial. Ce régime permet au ministère de la défense de déroger aux articles L. 53 et L. 54 du code du domaine de l'État et de choisir librement entre la réaffectation à un autre département ministériel ou la cession à un tiers d'un immeuble inutile à ses services.

Ce régime d'aliénation spécifique instauré pour une période de seize années s'éteint le 31 décembre 2002. Les raisons qui ont présidé à sa mise en place et justifié son maintien n'auront cependant pas disparu à cette date. La mission pour la réalisation des actifs immobiliers du ministère de la défense, qui s'est consacrée à plus de 1 500 dossiers de cession depuis sa création en 1987, aura encore environ 600 aliénations à traiter après le 31 décembre prochain. L'étalement dans le temps des opérations de restructuration des armées laisse par ailleurs prévoir un flux d'environ cinquante nouveaux dossiers par an pendant plusieurs années. Enfin, la diminution programmée du volume des actifs à céder se trouve d'ores et déjà compensée par une plus grande complexité des dossiers, les dernières emprises libérées étant, pour certaines, parmi les plus délicates à reconvertir.

Pour ces raisons, l'article 32 du présent projet de loi propose de porter la durée du dispositif de seize à vingt-deux ans, et donc de le prolonger jusqu'à la fin de l'année 2008. Cette disposition est de bonne gestion.

B. LA CLOTURE DU COMPTE DE COMMERCE N° 904-01 « SUBSISTANCES MILITAIRES »

L'article 33 a pour objet de moderniser l'approvisionnement des armées, notamment en vivres, en faisant assurer par l'économat de l'armée, qui est un établissement public industriel et commercial, les activités dont les services d'approvisionnement du ministère ont la charge dans le cadre du compte de commerce n° 904-01 « *Subsistances militaires* ».

L'article propose donc de clore au 31 décembre 2004 ce compte, ouvert par l'article 24 de la loi du 26 août 1943, qui retrace les dépenses et les recettes relatives à la gestion de stocks de vivres, notamment des stocks obligatoires ou de crise, en complément du recours aux marchés locaux d'approvisionnement en denrées. Ce compte est géré par la direction centrale du commissariat de l'armée de terre, qui utilise un réseau d'établissements ravitailleurs.

Les missions des organismes d'approvisionnement du ministère de la défense exercées à travers ce compte sont transférées par cet article à l'économat de l'armée. Il est attendu de ce regroupement qu'il permette de peser davantage sur le marché de l'approvisionnement en vivres. En outre, du fait du développement des opérations extérieures et de l'évolution des prestations à apporter dans ce cadre aux intervenants des différentes armées, il s'avère nécessaire d'avoir un outil réactif. Enfin, un meilleur suivi de la sécurité sanitaire des approvisionnements doit être garanti. Une structure interarmées comme l'économat est une solution bien adaptée : en tant qu'établissement public industriel et commercial, l'économat de l'armée dispose d'une plus grande souplesse, gage d'efficacité économique.

A ces fins, l'article propose aussi de modifier la loi n° 59-869 du 22 juillet 1959 portant statut de l'économat de l'armée pour élargir l'objet de l'économat en y incluant les missions des services d'approvisionnement de l'État, instaurer une possibilité de mise à disposition de l'économat des agents publics des services d'approvisionnement de l'État, qui sont des personnels de droit public, et transformer la dénomination de l'économat en économat des armées. Ces dispositions méritent également d'être approuvées.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné, pour avis, sur le rapport de **M. Axel Poniatowski**, le projet de loi de finances rectificative pour 2002 – n° 382, au cours de sa réunion du mardi 3 décembre 2002.

En conclusion, **M. Axel Poniatowski, rapporteur pour avis**, a invité la commission à supprimer l'article 9 et à donner un avis favorable à l'adoption du projet de loi, sous réserve de cette suppression.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

Le président Guy Teissier a estimé que, si le projet de loi de finances rectificative était dans l'ensemble satisfaisant, son article 9 était préoccupant. Lors des débats sur le projet de loi de programmation militaire, un engagement du Premier ministre de remettre les crédits d'équipement actuellement présentés comme « gelés » à la disposition du ministère de la défense à la fin du premier trimestre 2003 a été évoqué. Or, si l'Assemblée vote l'annulation de ces crédits, il existe un risque de les voir définitivement perdus. Le rapporteur a donc souligné à bon escient ce problème, d'autant plus que la commission est attentive à ce que l'engagement et la consommation des crédits correspondent strictement aux prévisions.

M. Gilbert Meyer s'est interrogé sur la stratégie la plus pertinente en vue d'assurer le maintien de ces crédits. L'engagement des crédits d'investissement se termine le 15 décembre et les crédits dont l'annulation est proposée ne pourront en tout état de cause pas être consommés en 2002. L'adoption de l'amendement n'apporterait aucune garantie sur l'ouverture de crédits équivalents en 2003. Un retrait de l'amendement en séance, au bénéfice d'un engagement d'abondement du budget 2003, pourrait s'avérer plus efficace.

Le rapporteur pour avis a précisé que, selon les informations qu'il a recueillies, une grande partie des crédits dont l'annulation est proposée a déjà été engagée. Une promesse d'abonder les crédits en 2003 ne permet pas de garantir l'imputation de l'abondement sur le titre V. Il aurait été possible au Gouvernement d'annuler ces crédits par décret. Au contraire, pour la première fois, il est demandé au Parlement d'annuler directement des crédits d'équipement de la défense. Pourquoi la commission devrait-elle revenir sur ses positions ?

Le président Guy Teissier a approuvé cette analyse. Les crédits étant déjà engagés, la suppression demandée créera des reports de charges sur 2003.

M. René Galy-Dejean a approuvé l'initiative du rapporteur visant à supprimer l'article 9. Aussi bien le Gouvernement que la commission ont pris la résolution de ne plus admettre que des gels de crédits viennent contredire les votes du Parlement. Il n'est pas possible de renoncer à ce principe dès le début de la période de la nouvelle programmation militaire. La justification de l'annulation présentée dans l'analyse du projet de loi n'est pas non plus admissible. Cette

dernière indique que « *les annulations de crédits excèdent légèrement par leur montant le coût en 2002 de la baisse de l'impôt sur le revenu adoptée lors du collectif d'été* ». Si la politique de diminution d'impôt sur le revenu est justifiée, elle ne peut pas être financée par un effort sur les crédits de la défense, alors que la France est en guerre contre le terrorisme. Les Français doivent savoir que la France est en guerre et toute guerre nécessite des sacrifices. De plus, l'objectif de la baisse des impôts est de faciliter la croissance économique. Or, les dépenses d'équipement du ministère de la défense favorisent elles aussi la croissance et l'emploi ; la croissance commande donc de ne pas toucher à cette dépense.

M. Jean-Michel Boucheron a souligné que l'ensemble des membres de la commission était solidaire sur ce sujet. La commission de la défense, en ce début de période de nouvelle programmation militaire, est mise à l'épreuve et l'expérience montre que sa fermeté peut, dans de telles circonstances, être payante.

M. Jérôme Rivière a ajouté qu'une telle annulation nuirait au moral des armées et à la crédibilité de la commission.

Le président Guy Teissier a souligné que le vote en l'état de l'article 9 du projet de loi de finances rectificative pour 2002 affaiblirait la crédibilité du travail de contrôle trimestriel budgétaire que la commission s'est engagée à mener. La commission doit se tenir avec fermeté à la position de principe qu'elle a prise. Mettre en parallèle le montant de la baisse de l'impôt sur le revenu et la diminution des crédits de la défense n'est pas non plus acceptable.

La commission a alors *adopté* l'amendement de suppression de l'article 9 présenté par le rapporteur pour avis.

Après un débat auquel ont participé **le président Guy Teissier et MM. René Galy-Dejean, Jean-Michel Boucheron, Georges Siffredi, Jérôme Rivière et Gilbert Meyer**, la commission a ensuite émis un **avis favorable** à l'adoption du projet de loi de finances rectificative pour 2002 ainsi modifié.

En conséquence et sous réserve de l'amendement qu'elle propose, la commission de la défense nationale et des forces armées demande à l'Assemblée nationale d'adopter le projet de loi n° 382.

AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article 9

Amendement présenté par M. Axel Poniatowski, rapporteur pour avis :

Supprimer cet article.

448 – Rapport pour avis de M. Axel Poniatowski sur le projet de loi de finances rectificative pour 2002