



N° 1267

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 décembre 2003.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES,
SUR LE PROJET DE **loi de finances rectificative pour 2003**

PAR M. MARC JOULAUD,

Député.

Voir les numéros : **1234** et **1266**

Economie - finances publiques.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. — UN PROJET DE LOI AU CONTENU POSITIF	7
A. DES MOUVEMENTS IMPORTANTS	7
1. Un dispositif complexe	7
2. La préservation des crédits d'équipement.....	8
B. LE FINANCEMENT DES OPERATIONS EXTERIEURES.....	9
1. Des besoins une fois de plus considérables.....	9
2. Un effort de financement important pour le ministère de la défense.....	10
3. Une procédure toujours très insatisfaisante.....	11
C. LES AUTRES MESURES PREVUES PAR LE PROJET DE LOI	12
1. La compensation de l'incidence fiscale de la réforme de DCN.....	12
2. L'accroissement des dotations d'entretien programmé des matériels.....	13
3. La mise en place du financement du programme de frégates multimitations.....	14
4. Le respect des engagements pris envers la gendarmerie.....	14
II. — LES OPERATIONS EXTERIEURES EN 2003	15
A. PRESENTATION GENERALE.....	15
1. Une activité soutenue	15
2. Des cadres d'intervention différenciés.....	17
B. L'AFRIQUE, PREMIER THEATRE D'OPERATIONS EXTERIEURES POUR LA FRANCE EN 2003.....	18
1. Les missions multilatérales de rétablissement et de maintien de la paix.....	19
2. Les missions d'observation dirigées par l'ONU.....	20
3. Les opérations bilatérales.....	21
C. LA POURSUITE DES OPERATIONS DANS LES BALKANS.....	22
1. Le maintien de la paix au Kosovo.....	23
2. Le maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine	24
a) <i>La SFOR</i>	24
b) <i>Les missions conduites par l'Union européenne</i>	25
3. La mission Concordia en Macédoine.....	26

D. L'EVOLUTION DES OPERATIONS EN AFGHANISTAN	26
E. LES AUTRES OPERATIONS	27
1. Les opérations d'observation au Proche-Orient	27
2. Les autres opérations	28
EXAMEN EN COMMISSION	31

INTRODUCTION

Comme chaque année, les dispositions du projet de loi de finances rectificative relatives à la défense sont d'importance et justifient un examen particulier par la commission de la défense nationale et des forces armées.

Le projet de loi de finances rectificative est l'instrument de l'approbation par le Parlement des opérations extérieures, à travers la ratification des crédits qui y sont affectés. Cette année encore, ces opérations auront été amples et significatives. On en trouvera le détail dans la seconde partie du présent rapport pour avis.

Les modalités de financement de ces opérations sont toujours délicates. L'année 2003 n'aura pas dérogé à la règle. Le dispositif régulièrement dénoncé comme à bout de souffle montre une fois de plus ses effets perturbateurs. La commission est une fois de plus amenée à souhaiter son remplacement par une organisation plus adaptée.

La commission a décidé de suivre avec une attention particulière la bonne exécution des crédits d'équipement. Ceux-ci ne doivent servir de variable d'ajustement ni à l'exécution du budget ordinaire de la défense, ni à l'exécution du budget général. L'examen du projet de loi de finances rectificative est l'un des moments majeurs de l'exercice de ce contrôle.

Enfin, le projet de loi de finances rectificative est régulièrement l'occasion pour le Gouvernement de procéder à la traduction financière de mesures de principe en matière de défense. Cette année, les mesures relatives à la compensation de l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à l'activité de DCN, au financement du programme des frégates multimissions, aux modalités d'intégration de l'indemnité de sujétions spéciales de police dans les pensions de retraite de la gendarmerie justifient elles aussi un examen particulier.

I. — UN PROJET DE LOI AU CONTENU POSITIF

A. DES MOUVEMENTS IMPORTANTS

1. Un dispositif complexe

L'article 7 du projet de loi de finances rectificative ouvre pour la défense 32,2 millions d'euros de crédits ordinaires, dont 20 millions d'euros pour le fonctionnement et 12,2 millions d'euros pour l'entretien des matériels de la marine. L'article 8 ouvre 499 millions d'euros de crédits d'équipement. L'article 9 annule parallèlement 12,2 millions d'euros de crédits d'équipement.

Toujours en matière d'équipement, l'article 8 du projet ouvre 900,65 millions d'euros d'autorisations de programme et l'article 9 en annule 502,65 millions.

Les crédits affectés au titre III, c'est-à-dire au financement des opérations extérieures, peuvent apparaître étrangement faibles et l'octroi de crédits du titre V insolite. De fait, le projet de collectif couronne un processus plus ample.

L'« analyse générale » du projet de loi (p. 9) expose en effet qu'« *un ultime décret d'avance, accompagné d'un décret d'annulation, en cours de préparation, porte sur les crédits de la défense (pour 0,4 milliard d'euros).* ».

C'est ce décret d'avance, qui, accompagné de l'habituel décret de virement de fin d'année, permet de payer les surcoûts de rémunérations et de charges sociales dues aux opérations extérieures. Ce décret est le décret n° 2003-1124 du 26 novembre 2003.

Comme il se doit pour un décret d'avance, il est « gagé » par un décret d'annulation du même montant. Ce décret, n° 2003-1125 du 26 novembre 2003, annule 20 millions d'euros au titre III au chapitre 34-62 et 380 millions d'euros de crédits d'équipement.

Les crédits d'équipement ainsi annulés ne le sont pas définitivement ; ils sont ensuite rendus au budget de la défense par le projet de loi de finances rectificative, avec des ventilations différentes pour tenir compte de l'adéquation aux besoins du moment. Sur les 499 millions d'euros ouverts au titre V par le collectif, 119 millions d'euros ont pour objet la compensation de l'application de la TVA à DCN ; le solde est bien de 380 millions d'euros. Ces 380 millions d'euros de crédits seront disponibles pour les armées en 2004 sous la forme de crédits de report.

Le tableau ci-après montre la répartition des annulations et des ouvertures de crédits d'équipement effectuées par le décret d'annulation et le projet de loi de finances rectificative.

**OUVERTURES ET ANNULATIONS SUR LES TITRES V ET VI EN 2003
(hors compensation de l'application de la TVA à DCN)**

(en millions d'euros)

	Annulations ⁽¹⁾	Ouvertures ⁽²⁾
51-61 – Espace	120	—
52-81 – Etudes	—	90
53-71 – Equipements communs	—	134
53-81 – Equipements des armées	177	—
54-41 – Infrastructures	76	
55-11 – Soutien des forces	—	6
55-21 – Entretien programmé des matériels	—	150
66-50 – Subventions d'équipement social	7	—
Total	380	380

(1) crédits annulés par le décret d'annulation du 26 novembre 2003.

(2) crédits ouverts par le projet de loi de finances rectificative.

2. La préservation des crédits d'équipement

A la date de l'examen par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances rectificative, la situation budgétaire du ministère de la défense est la suivante.

Le titre III a été abondé de 380 millions d'euros par le décret d'avance et de 20 millions d'euros par le projet de loi de finances pour le financement des opérations extérieures.

Les crédits du titre V, diminués de 380 millions d'euros au 26 novembre 2003 par le décret d'annulation, sont réabondés de ce même montant par le projet de loi de finances rectificative.

Les surcoûts liés aux opérations extérieures ne sont ainsi financés par les crédits d'équipement qu'au titre d'une opération de trésorerie provisoire, sur la durée d'un mois. Le montant final des crédits du titre V n'est pas amputé par ces opérations. Les crédits rétablis seront mis à la disposition des armées au titre de crédits de report.

Le montant maintenu du titre V est augmenté de 119 millions d'euros pour compenser l'incidence de l'application de la TVA à DCN.

Enfin, 12,2 millions d'euros sont annulés au titre V et 12,2 millions d'euros sont ouverts au chapitre 34-20, au profit de l'entretien programmé des matériels de la marine. Il s'agit en réalité d'un ajustement qui ne modifie pas la répartition générale des crédits : à partir de 2004, le chapitre 34-20 sera clos, l'ensemble des crédits d'entretien figurant désormais au titre V.

Une réduction en cours d'exercice de 8 millions d'euros de crédits du titre V, répartis entre les chapitres 51-61, 52-81 et 54-41, par le décret d'annulation n° 2003-510 du 16 juin 2003, est elle aussi une mesure d'ajustement sans autre conséquence.

En conséquence, il n'aura pas été procédé en 2003 à l'amputation de crédits d'équipement pour le financement des opérations extérieures. Le montant des dotations de crédits d'équipement aura été inchangé sur l'année, sous réserve des ajustements évoqués ci-dessus.

C'est une situation sans précédent depuis très longtemps. Il convient de saluer la détermination qui a permis d'arriver à ce résultat.

PRINCIPAUX MOUVEMENTS DE CREDITS BUDGETAIRES

	<i>(en millions d'euros)</i>	
	2002	2003
Crédits d'avance	—	400,00
Ouverture de crédits en loi de finances rectificative	1 206,66	—
Demande d'ouverture de crédits en loi de finances rectificative	—	531,20
<i>Total des ouvertures au titre III</i>	<i>896,10</i>	<i>432,20</i>
<i>Total des ouvertures aux titres V et VI</i>	<i>310,56</i>	<i>499,00</i>
Annulations de crédits en cours d'exercice	- 321,00	- 8,00
Demande d'annulation de crédits en loi de finances rectificative	—	- 412,20
<i>Total des annulations au titre III</i>	<i>—</i>	<i>- 20,00</i>
<i>Total des annulations aux titres V et VI</i>	<i>- 321,00</i>	<i>- 400,20</i>
Solde des mouvements pour le titre III	896,10	412,20
Solde des mouvements pour les titres V et VI	- 10,44	98,80
Solde des mouvements pour l'ensemble du budget	885,66	511,00

Source : ministère de la défense.

B. LE FINANCEMENT DES OPERATIONS EXTERIEURES

1. Des besoins une fois de plus considérables

Comme le détaille la seconde partie du présent avis, les opérations extérieures auront été en 2003 du même ordre qu'en 2002.

Le volume des surcoûts est donc lui aussi comparable. Il s'établit à 647,91 millions d'euros, contre 678,04 millions d'euros en 2002. Le montant se répartit entre 388,35 millions d'euros de surcoûts de rémunérations, 192,62 millions

d'euros de surcoûts de fonctionnement et 66,94 millions d'euros de surcoûts d'équipement.

Le décret d'avance n° 2003-1124 du 26 novembre 2003 ouvre 400 millions d'euros de crédits pour le financement des surcoûts. Ces ouvertures se répartissent entre 365 millions d'euros pour les rémunérations, ouverts au chapitre 31-31, et 35 millions d'euros pour le fonctionnement, dont 10 millions d'euros au chapitre 34-03 (armée de l'air), 20 millions d'euros au chapitre 34-04 (armée de terre) et 5 millions d'euros au chapitre 34-06 (gendarmerie).

Le projet de loi de finances rectificative ouvre 20 millions d'euros de crédits de fonctionnement, dont 5 millions d'euros pour l'armée de l'air, 10 millions d'euros pour l'armée de terre et 5 millions d'euros de crédits d'alimentation.

Enfin, un décret de virement entre chapitres du titre III permet notamment de redéployer 17,9 millions d'euros au profit des surcoûts de fonctionnement induits par les opérations extérieures.

Ce dispositif permet de financer l'ensemble des surcoûts de rémunérations induits par les opérations extérieures, ainsi que 72,9 millions d'euros de surcoûts de fonctionnement sur les 192,62 millions d'euros induits par les opérations extérieures.

En revanche, 119,72 millions d'euros de surcoûts de fonctionnement, soit 62 % des surcoûts de cette catégorie, et 67 millions d'euros de surcoûts d'équipement, induits par les consommations plus importantes de munitions et l'usure plus forte des matériels, sont laissés à la charge des armées.

2. Un effort de financement important pour le ministère de la défense

Il serait aujourd'hui logique de regretter que la totalité des surcoûts ne soit pas compensée. En effet, les travaux de la mission commune du contrôle général des armées et de l'inspection générale des finances ont montré que le calcul des surcoûts par le ministère de la défense était sincère et exact. Les surcoûts déclarés sont les surcoûts réels. Le ministère de la défense n'utilise en aucun cas la procédure pour déclarer comme surcoûts dus aux opérations extérieures des dépenses qui relèveraient d'autres financements. Le ministère de la défense serait donc légitimement fondé à réclamer le remboursement de l'ensemble des surcoûts.

Il est parfois considéré que, dans l'actuelle conjoncture, le ministère de la défense ne participerait pas suffisamment à l'effort commun de maîtrise de la dépense. Il n'en est rien. En effet, les 119,72 millions d'euros de dépenses de fonctionnement induites par les opérations extérieures laissés à la charge du ministère sont des dépenses réelles. Y figurent des dépenses d'affrètement d'appareils Antonov 124 pour l'opération Artémis ou des dépenses induites par la mise aux normes internationales de l'aéroport de Manas. Le non-remboursement de ces dépenses contraint le titre III du budget de la défense. Il oblige à rechercher des

économies compensatoires pour limiter les reports de charges sur le budget de 2004. De même, l'usure supplémentaire des matériels doit être compensée.

Malgré la sauvegarde dont ont bénéficié ses crédits d'équipement, le ministère de la défense contribue très solidement à l'effort commun, comme chaque année. Il est traditionnel qu'une partie des surcoûts de fonctionnement et les surcoûts de dépenses d'équipement ne soient pas remboursés. La nouveauté, cette année, est simplement que le rapport commun du contrôle général des armées et de l'inspection générale des finances a montré que les surcoûts déclarés dans ce domaine correspondaient à des dépenses effectivement engagées et sincèrement déclarées.

3. Une procédure toujours très insatisfaisante

L'analyse du présent projet de loi montre une fois de plus que, indépendamment de leur couverture seulement partielle, la procédure de financement des opérations extérieures n'est pas satisfaisante.

Le montant minimum des opérations extérieures de l'année à venir est très largement prévisible. Les évolutions des missions en cours n'évoluent que lentement d'une année sur l'autre, tandis qu'au contraire une crise peut éclater, qui requerra d'importants moyens. Autrement dit, on peut, chaque année, prévoir que les montants nécessaires seront, au mieux, légèrement inférieurs à ceux de l'année en cours et, au pire, nettement supérieurs.

Dans ces conditions, l'absence de financement des opérations extérieures en loi de finances initiale relève de l'impasse budgétaire. Le procédé n'est pas digne d'un Etat aux méthodes aussi éprouvées que le nôtre.

Le volume des rémunérations à payer au cours de l'année 2003, comparé aux montants provisionnés en loi de finances initiale pour faire face à la seule préparation des forces, a mis le ministère de la défense dans l'impossibilité de verser, avec les seuls crédits initialement ouverts, les traitements de décembre.

Le ministère de la défense s'est donc trouvé dans l'obligation de dégager, au 1^{er} décembre, les crédits supplémentaires nécessaires.

Le collectif budgétaire ne pouvait être l'instrument adéquat, puisqu'il n'est promulgué que dans les tout derniers jours de décembre. Il a donc fallu recourir à un décret d'avance et, pour respecter l'enveloppe globale de crédits alloués pour 2003 par le Parlement, il a fallu annuler des crédits de même montant. Or, en fin d'exercice, seul le titre V offre les ressources suffisantes. C'est pour cette raison qu'est effectué ce mouvement insolite d'annulation, puis de rétablissement de 380 millions d'euros de crédits d'équipement. À défaut d'assurer, à l'accoutumée, le financement des opérations extérieures, les crédits d'équipement ont dû assurer la trésorerie des crédits ordinaires.

En conséquence, il ne pourra pas être honoré de dépenses à imputer sur le titre V pendant le mois de décembre. Les factures présentées par les industriels

devront rester en attente jusqu'à la publication de la loi de finances rectificative et l'ouverture des crédits de reports. Alors que les crédits d'équipement ne sont aucunement amputés par le projet de loi, le ministère de la défense apparaîtra une fois de plus comme un mauvais payeur qui maltraite les entreprises, notamment les PME, avec lesquelles il contracte.

La ministre de la défense avait déclaré avoir bon espoir de voir les dépenses correspondant aux surcoûts induits par les opérations extérieures inscrites en loi de finances initiale dès 2004. Cela n'a pas été le cas. La situation créée en 2003 montre que cette mesure est urgente. Il est nécessaire que le projet de loi de finances pour 2005 comporte le financement de dépenses d'opérations extérieures, à concurrence d'une très forte proportion des dépenses constatées en 2004. Dans le cadre de la mise en place de l'application de la loi organique relative aux lois de finances, l'inscription d'une action « opex » au sein d'un programme interarmées devra être prévue.

C. LES AUTRES MESURES PREVUES PAR LE PROJET DE LOI

1. La compensation de l'incidence fiscale de la réforme de DCN

Le rapport annexé à la loi de programmation militaire disposait que *« au-delà de 2003, les charges afférentes à la restructuration de DCN, à l'exclusion de la recapitalisation, seront évoquées dans le cadre des discussions budgétaires annuelles »*.

Or, la transformation de DCN en société nationale la soumet aux conditions de droit commun en matière de fiscalité. Autrement dit, DCN est désormais assujettie à la TVA.

Cette nouvelle situation a un impact direct sur le budget de la marine : avec le même budget, celle-ci voit son pouvoir d'achat se réduire du montant de la TVA que DCN lui facture désormais.

Il a donc été décidé en conseil de défense que l'équivalent des montants de TVA payés par les armées à DCN serait restitué au ministère de la défense sous forme de crédits d'équipement supplémentaires.

La loi de finances initiale pour 2003 avait ouvert les autorisations de programme nécessaires pour 2003, mais non les crédits de paiement. Le projet de loi de finances pour 2004 ouvre des crédits de paiement à cet effet, mais pas d'autorisations de programme. Cette situation avait fait naître des inquiétudes sur la pérennité de la compensation de la TVA sur les fournitures de DCN.

Le présent projet de loi de finances rectificative permet de les apaiser. En effet, par son article 8, il ouvre les crédits de paiement nécessaires à la compensation de la TVA en 2003. Sur les 499 millions d'euros de crédits d'équipement qu'il ouvre, 119 millions d'euros ont cet objet ; ils se répartissent en 53,8 millions d'euros au chapitre 51-71 consacré aux forces nucléaires, 3,5 millions d'euros au chapitre

55-11 (soutien des forces) et 61,7 millions d'euros au chapitre 55-21 (entretien programmé du matériel).

Le même article met aussi en place les autorisations de programme nécessaires à la compensation en 2004 : 113,94 millions d'euros sont inscrits à cette fin au chapitre 52-71, 238,33 millions d'euros au chapitre 53-81 (équipement des armées), 3,5 millions d'euros au chapitre 55-11 (soutien des forces) et 33,41 millions d'euros au chapitre 55-21. Ainsi, l'incidence fiscale de la réforme de DCN sur l'équipement des armées est entièrement compensée pour 2003 et 2004. Il convient de s'en féliciter.

Il reste que les dispositions de la loi de programmation militaire qui le permettent ne valent que jusqu'à l'année 2008. Il est donc souhaitable de trouver un mécanisme permanent, les bâtiments de la marine nationale semblant les seuls navires de guerre au monde à être soumis à la TVA.

2. L'accroissement des dotations d'entretien programmé des matériels

Si l'article 8 du projet de loi de finances rectificative ouvre, au titre V, des montants identiques aux montants annulés par le décret d'annulation du 26 novembre 2003, il ne les ouvre pas sur les mêmes chapitres. Cet ajustement, qui tient compte des dépenses réellement effectuées sur chacun des chapitres du titre V, comporte une véritable réorientation des dépenses.

En effet, le projet de loi de finances rectificative prévoit l'inscription au chapitre 55-21, consacré à l'entretien programmé des matériels, de 150 millions d'euros. Or, le décret d'annulation ne supprime aucun crédit à ce chapitre. Le dispositif de fin de gestion aboutit ainsi à renforcer les crédits de ce chapitre, initialement fixés à 1,88 milliard d'euros, de 150 millions d'euros et de 8 % aux dépens d'autres postes.

Cette évolution semble traduire plusieurs phénomènes. Le premier est très certainement la non-compensation des surcoûts de dépenses d'équipement dus aux opérations extérieures. Les 67 millions d'euros de surcoûts d'équipement sont des surcoûts justifiés. Plus sollicités, les matériels doivent être révisés, réparés, renouvelés, selon un rythme plus rapide lorsqu'ils sont utilisés en opérations extérieures. Des crédits de réparations adéquats doivent donc chaque année être trouvés.

Il apparaît aussi que nombre de marchés d'entretien ne peuvent être renouvelés qu'au prix de hausses parfois substantielles, de 15 ou 20 %. Des industriels font ainsi valoir qu'ils doivent remettre sur pied une chaîne entière de réparation, les économies effectuées précédemment sur l'entretien programmé les ayant amenés à supprimer les lignes existantes. Certains se trouvent aussi, par rapport aux armées, en situation de monopole. Les armées, ou la structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense (SIMMAD), ne sont pas toujours en situation de force pour renégocier les contrats. Cependant, des solutions sont activement recherchées pour atténuer cette

dépendance. La volonté du ministère est de maîtriser les coûts de la chaîne de maintenance.

Cette maîtrise est indispensable. En effet, la loi de programmation actuelle est une loi de fabrication. Il est donc clair qu'à budget constant, un accroissement trop important des coûts de rechange et d'entretien pourrait à terme contraindre les livraisons de matériels neufs.

3. La mise en place du financement du programme de frégates multimissions

Parmi les échéances de renouvellement des matériels de la marine, figurent celles de ses frégates et avisos, leur renouvellement complet devant avoir lieu entre 2008 et 2016.

Parmi les programmes lancés pour ce remplacement, figure un programme franco-italien de frégates multimissions, dotées d'un équipage de 95 marins.

La France souhaite commander 17 frégates de ce type.

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit 1,7 milliard d'euros d'autorisations de programme à cette fin. Le présent projet de loi complète ces ouvertures de 412,37 millions d'euros d'autorisations de programme. Le volume d'autorisations de programme ainsi ouvert permet la commande groupée des quatre premières frégates aux industriels, DCN et Fincantieri.

4. Le respect des engagements pris envers la gendarmerie

L'article 48 du projet prévoit l'intégration en cinq ans de l'indemnité de sujétions spéciales de police (ISSP) dans le calcul des pensions des militaires de la gendarmerie dès l'âge de 50 ans, à l'image de ce qui se pratique pour les personnels de la police nationale. On rappellera que ces derniers bénéficient de cette majoration dès l'âge de 50 ans depuis 1983, alors que l'article 131 de la loi de finances pour 1984 (n° 83-1179) la différait à 55 ans pour les militaires de la gendarmerie.

L'alignement progressif sur le régime dont bénéficient les policiers avait été prévu à l'issue du conseil de la fonction militaire gendarmerie (CFMG) élargi, lors de sa session du 8 décembre 2001. Devant le 65^{ème} conseil supérieur de la fonction militaire (CSFM) en juin 2002, la ministre de la défense s'était engagée à tenir l'ensemble les engagements pris en faveur de la gendarmerie. Le 12 mars 2003, le Premier ministre a indiqué que la mise en œuvre de cette mesure aurait lieu.

Le dispositif proposé prévoit que l'âge de jouissance de la majoration sera ramené progressivement de 55 ans à 50 ans du 1^{er} février 2002 au 1^{er} février 2006.

II. — LES OPERATIONS EXTERIEURES EN 2003

A. PRESENTATION GENERALE

1. Une activité soutenue

Au-delà de la question du financement des opérations extérieures, le projet de loi de finances rectificative est la seule occasion pour le Parlement de se prononcer sur le bien-fondé de celles-ci. En effet, l'exécutif n'a aucunement besoin de l'aval du Parlement pour décider de l'envoi de forces à l'étranger. Il en a été ainsi décidé par la Constitution, sans doute pour ne pas brider la capacité d'action, dans l'urgence des situations diplomatiques et militaires, de l'exécutif français.

En revanche, toute action d'envoi de forces à l'étranger a un coût et il n'est de dépense publique légale et légitime qu'autorisée par le Parlement.

Par le projet de loi de finances rectificative, le Parlement est saisi de l'opportunité des opérations extérieures décidées et en cours et il est appelé à régulariser les dépenses engagées par le Gouvernement à cette fin.

En 2003, le volume de ces opérations est soutenu. Les surcoûts qu'elles occasionnent sont évalués à 648 millions d'euros. On est tout près des surcoûts les plus élevés, atteints en 1999 (695 millions d'euros), année du conflit du Kosovo, et en 2002 (678 millions d'euros), du fait de l'ampleur des moyens mis en œuvre pour combattre Al Qaïda en Afghanistan.

La structure des actions a cependant évolué. L'Afghanistan, qui représentait 30 % des surcoûts et des effectifs en 2002, ne compte plus que pour 10 % après la fin de la phase intensive du conflit ; une phase moins spectaculaire et moins exigeante en effectifs s'est ouverte, qui rend compte de cette évolution.

L'amélioration de la situation dans les Balkans, en Bosnie-Herzégovine comme au Kosovo, amène aussi une diminution relative du poids des opérations qui y sont menées. En 2003, les Balkans représentent 43,51 % des surcoûts et 40 % des effectifs, contre 55 % environ en 2002 et 80 % en 2000 et 2001.

En 2003, l'événement marquant aura été le retour de l'Afrique au cœur de l'action militaire de la France à l'étranger. Elle représente près de 44 % des surcoûts et 47 % des effectifs affectés en opérations extérieures. En 2002, elle représentait 10 % environ de l'effort. L'opération Licorne en Côte d'Ivoire, qui mobilise à elle seule près de 4 000 militaires français, presque l'équivalent du Kosovo, explique la quasi-totalité de cet accroissement ; l'essentiel des opérations était jusqu'ici représenté par l'opération Epervier, au Tchad, qui a en fait la nature d'un prépositionnement de forces.

OPERATIONS MILITAIRES EXTERIEURES DE LA FRANCE
TABLEAU RECAPITULATIF PAR THEATRE⁽¹⁾

	Effectifs		Surcoûts ⁽³⁾			
	Nombre	%	Totaux	Titre III	Titre V	%
Afghanistan	1 516	10 %	66,35	56,50	9,85	10,44 %
Balkans	5 953	40 %	276,65	246,57	30,08	43,51 %
— Kosovo	4 344	29 %	194,68	173,18	21,50	30,62 %
— Bosnie-Herzégovine	1 438	10 %	79,94	72,15	7,79	12,57 %
Afrique⁽²⁾	7 078	47 %	278,80	255,20	23,60	43,85 %
— forces de présence ⁽²⁾	270		13,99	12,24	1,75	
— opérations multilatérales	1 087		79,35	69,35	10,00	
— opérations bilatérales	5 721		185,46	173,61	11,85	
Autres opérations	520	3 %	13,99	13,05	0,94	2,20 %
Total	15 067	100 %	635,79	571,32	64,47	100 %

(1) Estimation au 1^{er} juin 2003 : la date des estimations rend compte des légères différences de surcoûts par rapport au surcoût global de 647,91 millions d'euros indiqué par ailleurs.

(2) Hors forces prépositionnées.

(3) En millions d'euros

(Source : ministère de la défense)

Au bout du compte, du fait de cette nouvelle opération, l'effectif des forces françaises en opérations extérieures aura été, en 2003, de plus de 15 000, contre 14 500 environ en 2002. L'intensité moindre des opérations et la limitation des surcoûts par le recours aux forces déjà prépositionnées à l'étranger sont les raisons qui expliquent que les surcoûts soient moins importants qu'en 2002 : le poids des opérations extérieures sur les forces aura été plus fort en 2003 qu'en 2002. Cela peut se lire aussi dans l'analyse budgétaire elle-même : si les surcoûts du titre V sont passés de 108 millions d'euros en 2002 à 68 millions d'euros en 2003, les surcoûts du titre III sont passés, pendant la même période, de 570 millions d'euros à 581 millions d'euros.

OPERATIONS EXTERIEURES – COMPARAISON DES SURCOUTS

(en millions d'euros)

Titres et chapitres	2002	2003	Taux de variation
TITRE III			
Rémunérations et charges sociales	409,98	388,35	- 5,28 %
Alimentation	33,23	36,95	11,19 %
Fonctionnement	60,63	64,08	5,69 %
Entretien programmé	5,64	4,18	- 25,89 %
Carburants	31,09	29,00	- 6,72 %
Transport	29,48	58,41	98,13 %
Sous-total	570,05	580,97	1,92 %
TITRE V			
Entretien programmé	71,66	37,10	- 48,23 %
Fabrications	8,68	7,33	- 15,55 %
Munitions	7,40	1,04	- 85,95 %
Infrastructure	20,25	21,47	6,02 %
Sous-total	107,99	66,94	- 38,01 %
Total budget de la défense	678,04	647,91	- 4,44 %

(Source : ministère de la défense)

2. Des cadres d'intervention différenciés

La France a pour politique de n'intervenir militairement à l'étranger que dans le respect des dispositions de la Charte des Nations Unies. On peut répertorier trois modes d'intervention.

Le Conseil de sécurité de l'ONU peut charger un Etat ou une coalition d'intervenir pour rétablir la paix dans une région donnée. Il lui donne en général la capacité, expressément prévue par le chapitre VII de la Charte, d'assurer la sécurité de ses forces, ou celle de la mission, par ses propres moyens de feu et sous sa propre responsabilité.

Le Conseil de sécurité de l'ONU peut également faire diriger par le département des opérations de la paix de l'ONU, le DOMP, des opérations de maintien de la paix. Celles-ci sont en général d'intensité moindre que les opérations confiées à des coalitions, où figurent les membres du Conseil de sécurité eux-mêmes. Elles sont placées, soit sous chapitre VII, soit sous les dispositions du chapitre VI de la Charte ; dans ce dernier cas, c'est le pays hôte qui assure la sécurité des membres de la mission d'observation. Les membres du Conseil de sécurité ne délèguent en général dans ces missions que quelques observateurs.

Enfin, les dispositions de la Charte des Nations Unies prévoient la possibilité de l'assistance militaire bilatérale en réponse à une agression ; c'est l'article 51 de la Charte.

La France conduit des opérations dans chacun de ces trois cadres. Le rapport pour avis de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le budget des affaires étrangères présente chaque année selon ce critère de partage les opérations auxquelles la France participe.

Le présent rapport pour avis a pour objet de présenter à la commission de la défense nationale et des forces armées et à l'Assemblée nationale le panorama de l'action militaire de la France à l'étranger, afin qu'elles en approuvent le détail ou, au contraire, qu'elles fassent part de leurs réserves. Comme ses prédécesseurs, le rapporteur considère qu'une présentation de l'action par théâtre, et non par statut des opérations, est la plus adéquate pour l'exercice de ce contrôle. Cette présentation est développée ci-après.

B. L'AFRIQUE, PREMIER THEATRE D'OPERATIONS EXTERIEURES POUR LA FRANCE EN 2003

Le poids des opérations françaises en Afrique avait très fortement diminué depuis plusieurs années. Dans les pays où elle n'avait pas de responsabilité spécifique, la France détachait quelques observateurs au sein des missions de l'ONU. Les opérations bilatérales, très limitées, étaient toujours les mêmes.

La crise en Côte d'Ivoire a profondément transformé cette situation. Elle a fait de l'Afrique le premier théâtre d'intervention français en 2003.

LES OPERATIONS EXTERIEURES EN AFRIQUE

	Effectifs		Surcoûts *	(dont titre III)	(dont titre V)
	Total	Français			
Mission de présence					
Corymbe	270		13,99	12,24	1,75
Opérations multilatérales					
Artémis (RDC)	1 858	1 659	46,58	44,93	1,65
Licorne (Côte d'Ivoire)	5 150**	3 850	134,03	124,23	9,80
Boali (RCA)	—	185	0,85	—	—
MINUEE (Ethiopie-Erythrée)	4 077	1	0,06	0,06	—
MINURSO (Sahara occ.)	254	25	2,05	2,05	—
MONUC (Rép. dém. Congo)	4 575	1	1,85	1,85	0,04
Sous-total	15 914	5 721	185,46	173,61	11,85
Opérations bilatérales					
Epervier (Tchad)	985		71,42	62,49	8,93
Aramis (Cameroun)	64		2,62	2,62	—
Furet (Gabon)	38		5,31	4,24	1,07
Sous-total	1 087		79,35	69,35	10,00
TOTAL	17 271	7 078	278,80	255,20	23,60

* Surcoûts estimés pour l'année, au 1^{er} juin 2003 en millions d'euros.

** Dont MICECI : 1 300.

(Source : ministère de la défense)

1. Les missions multilatérales de rétablissement et de maintien de la paix

L'opération *Licorne* en Côte d'Ivoire a été lancée en septembre 2002. Forte de 3 850 militaires, équipés de 19 hélicoptères, 3 avions de transport tactique, 40 blindés à roues munis de canons et 270 véhicules de transport blindés, elle a pour objet d'assurer la sécurité des ressortissants français ou de pays amis, de préserver la stabilité de la Côte d'Ivoire, de contribuer à l'application du processus de Marcoussis et de soutenir la MICECI, la force africaine de 1 500 militaires de la CEDEAO (Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest).

Lancée comme une opération nationale avec le soutien du gouvernement légal ivoirien, *Licorne* doit aujourd'hui être rangée parmi les opérations effectuées par délégation du Conseil de sécurité. Par sa résolution n° 1464 du 4 février 2003, le Conseil de sécurité a en effet repris à son compte les missions définies tant pour *Licorne* que pour la MICECI et a placé leur action sous le chapitre VII de la Charte. Par sa résolution n° 1479 du 13 mai 2003, il a créé la MINUCI (Mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire), destinée à intervenir en complément de la France et de la CEDEAO. La légitimité des opérations *Licorne* et MICECI a été prorogée par la résolution n° 1498 du 6 août 2003. Les conditions de prorogation de cette opération sont une démonstration supplémentaire de l'action de la France en faveur de l'affirmation de l'ONU comme instance supérieure de légitimité de l'action armée internationale, puisqu'une opération bilatérale, puis multilatérale, a été placée sous l'autorité de celle-ci.

L'opération *Licorne* représente 134,03 millions d'euros de surcoûts, dont 124,23 au titre III.

- L'opération *Boali* en République centrafricaine est proche de l'opération *Licorne* dans ses modalités de conduite, sinon par son ampleur, même si la RCA ne fait pas l'objet des préoccupations du Conseil de sécurité. La situation en RCA a amené les Etats de la Communauté économique et monétaire des Etats d'Afrique centrale, la CEMAC, à y dépêcher une force d'interposition. La France a décidé parallèlement d'y déployer un bataillon de 185 militaires pour soutenir l'action de la CEMAC et concourir à la protection de ses ressortissants. Le bataillon *Boali* assure notamment la sécurité de l'aéroport de Bangui.

Les surcoûts de l'opération sont limités à 0,85 million d'euros du fait du recours aux forces prépositionnées.

- A la demande de l'ONU, l'Union européenne a également engagé, pour la première fois, une opération en Afrique, pour le rétablissement de la paix dans la région de l'Ituri, en République démocratique du Congo. Il s'agissait de permettre le redéploiement de la MONUC dans cette région. La France a d'abord répondu seule à la demande du secrétaire général de l'ONU, puis a assumé le rôle de nation-cadre lorsque l'Union européenne a accepté de s'engager. La mission de la force, dénommée *Artémis*, et *Mamba* pour la participation française, a été définie par la résolution n° 1484 du Conseil de sécurité du 30 mai 2003. L'opération a été transférée à l'Union le 16 juin. Elle devait s'achever le 1^{er} septembre, avec

l'installation de la MONUC. *Artémis* aura déployé 1 860 militaires, dont 1 660 Français.

La France a assuré au titre de nation cadre le commandement de la force, elle a fourni l'essentiel des moyens et a assuré la grande majorité du financement. Les surcoûts sont de 46,58 millions d'euros, dont 44,93 millions d'euros au titre III.

2. Les missions d'observation dirigées par l'ONU

Outre les trois opérations précitées, la France participe à trois missions d'observation et de maintien de la paix de l'ONU en Afrique.

- 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. 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 trente-neuf 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 4 575 militaires au 1^{er} juin 2003, dont 534 observateurs. Il devrait être porté à 10 800 militaires.

La participation française se limitait à cinq officiers de liaison. La France a mis fin à cette participation à l'occasion du déclenchement de l'opération *Artémis*. Le surcoût, pour 2003, est de 1,89 million d'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 4 077 militaires, dont 222 observateurs. La France affecte à cette mission un observateur, pour un surcoût estimé pour l'année de 60 000 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.

Cette mission devait se terminer fin 1995, avec le référendum d'autodétermination. Ce référendum n'ayant pas eu lieu, la mission a été prolongée. Elle l'est désormais jusqu'au 31 janvier 2004, en attendant la prochaine reconduction. Au 1^{er} juin 2003, la mission ne comporte cependant guère plus que des observateurs, au nombre de 204, dont 25 Français, effectif stable, et des policiers, au nombre de 24, soit un total de 259 personnels. Le surcoût estimé pour 2003 est de 2,05 millions d'euros.

3. Les opérations bilatérales

- 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*. Celles-ci sont en effet présentes au Tchad depuis 1986 et, outre leur objectif premier, de concourir à la stabilité, voire au maintien de l'intégrité et de la souveraineté du Tchad, elles ont aussi pour objet de constituer un support pour intervenir sur l'ensemble de la zone d'Afrique centrale et de l'Ouest.

Dans ces conditions, au 1^{er} juin 2003, elles représentaient en Afrique 5 971 militaires, dont 985 au Tchad dans le cadre de l'opération *Epervier*, et 2 672 à Djibouti (les Forces françaises de Djibouti ou FFDJ), 1 118 au Sénégal (les Forces françaises du Cap-Vert ou FFCV), 717 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 13 avions de combat, 7 avions de transport, 1 avion de patrouille maritime, 22 hélicoptères et de nombreux blindés légers *Sagaie* ou AMX 10. 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*, ou encore dans le cadre des opérations *Licorne* en Côte d'Ivoire ou *Boali* en République centrafricaine.

- L'opération *Corymbe* est, dans sa définition, proche des forces prépositionnées. Comme l'opération *Epervier*, 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 transport de chalands de débarquement (TCD), comme ce fut le cas en 2003 jusqu'en juillet. 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. Le surcoût indiqué pour l'année 2003 est de 13,99 millions d'euros.

- 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 Cameroun a saisi la Cour internationale de justice le 29 mars 1994. Depuis lors, la procédure est en cours.

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 difficile. 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 64 hommes, sur cinq sites. Ce détachement s'appuie de façon permanente sur le soutien des Troupes françaises au Gabon. Le surcoût spécifique à *Aramis* pour 2002 est de 2,62 millions d'euros, entièrement imputés sur le titre III.

- 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 2003 au 1er juillet sont de 5,31 millions d'euros dont 4,24 au titre III.

C. LA POURSUITE DES OPERATIONS DANS LES BALKANS

Avec la montée des opérations en Afrique, les Balkans ou plutôt l'ex-Yougoslavie sont devenus, de justesse la deuxième zone d'opérations extérieures des forces françaises, avec 40 % des forces et 43,51 % des surcoûts.

LES OPERATIONS EXTERIEURES DANS LES BALKANS

	Effectifs		Surcoûts ⁽¹⁾	(dont titre III)	(dont titre V)
	Total	Français			
Kosovo					
Joint Guardian (KFOR)	23 972	4 268	191,73	170,51	21,22
MINUK	4 135	76	2,95	2,67	0,28
Sous-total	28 107	4 344	194,68	173,18	21,50
Bosnie-Herzégovine					
Joint Forge (SFOR)	11 753	1 373	78,34	70,55	7,79
EUMM	128	16	0,07	0,07	—
MPUE	486	49	1,53	1,53	—
Sous-total	12 367	1 438	79,94	72,15	7,79
Macédoine					
Concordia	438	171	2,03	1,24	0,79
Total	40 912	5 953	276,65	246,57	30,08

(1) Surcoûts estimés pour l'année, au 1^{er} juin 2003, en millions d'euros.

(Source : ministère de la défense)

1. Le maintien de la paix au Kosovo

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* ». La présence internationale civile a pris le nom de MINUK (Mission intérimaire d'administration des Nations Unies au Kosovo). La présence internationale de sécurité, qui est assurée par l'OTAN, a pris le nom de Joint Guardian ou KFOR (*Kosovo Force*).

La résolution fait aussi état de « *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.

- 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. 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, la MINUK a pour mission 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 4 135 personnels, 300 de moins que l'an dernier, qui sont désormais tous des policiers ou gendarmes. La France fournit 76 gendarmes à la MINUK, effectif stable, pour un surcoût de 2,95 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 progressivement été diminué de moitié ; il est désormais de 24 000 militaires environ. Le dispositif français a aussi été réduit en proportion. Au 1^{er} juin 2003, la France fournit 4 268 militaires à la KFOR, contre 5 902 en 2001. La France doit prendre le commandement de la force durant l'année 2004.

Les surcoûts prévus pour la participation française à la KFOR ont diminué en conséquence : 191,73 millions d'euros dont 170,51 millions d'euros au titre III.

2. Le maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine

Le maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine ne mobilise plus désormais que 12 500 militaires, dont moins de 1 500 Français. La situation réclame désormais plutôt des renforts de police. Ces renforts sont assurés par des missions conduites par l'Union européenne.

a) La SFOR

- L'opération 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. 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*).

L'objectif fixé à la SFOR est l'application du volet militaire des accords de Dayton. 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 réalisation des volets civils de l'accord de Dayton, notamment le retour des réfugiés, est une affaire difficile. Cependant, eu égard à la quasi-disparition de la tension militaire, le volume des forces a été considérablement réduit : 11 750 militaires seulement, dont 1 373 Français. Le commandement du secteur sud-est, celui de l'ancienne division multinationale *Salamandre*, assuré par la France, est devenu commandement de brigade multinationale et il est désormais tournant entre la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne.

Les surcoûts de la SFOR sont de 78,34 millions d'euros, dont 70,55 millions d'euros pour le titre V.

b) Les missions conduites par l'Union européenne

Deux autres opérations sont en cours sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine, en accord avec les autorités politiques bosniaques. Elles sont toutes les deux conduites par l'Union européenne.

- La première est l'*EUMM* (Mission d'Observation de l'Union européenne). Créée en juillet 1991 sous l'égide de la CSCE 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 128 observateurs, dont 16 Français. Le surcoût est évalué à 0,07 million d'euros par an.

- Surtout, la MPUE, ou Mission de police de l'Union européenne a remplacé depuis le 1^{er} janvier la mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine (MINUBH). Cette mission de création et de formation d'une police aux mêmes règles que celles des Etats de l'Union comporte 486 personnes ; avec 49 gendarmes et 30 policiers, la France est le deuxième contributeur à la MPUE et en assure le commandement en second.

Le surcoût de la participation de la France à la MPUE est de 1,53 million d'euros.

3. La mission Concordia en Macédoine

Répondant à la résolution n° 1371 de l'ONU et afin de faciliter l'application des accords d'Ohrid du 13 août 2001, les pays de l'OTAN, dont la France, se sont engagés dans les opérations successives de restitution des armes en Macédoine d'août à septembre 2001. Ces opérations sont les opérations « *Moisson essentielle* », « *Amber Fox* » de septembre 2001 à décembre 2002, et « *Allied Harmony* » de décembre 2002 à mars 2003. Elles ont été conduites sous commandement de l'OTAN.

Depuis le 31 mars 2003, l'Union européenne a pris le relais de l'OTAN en Macédoine et l'opération *Concordia* a succédé à l'opération *Allied Harmony*, avec là aussi la mission de contribuer à la stabilité du pays et à la sécurité de ses habitants. *Concordia*, dont la France a assuré le commandement jusqu'en octobre 2003 au titre de « nation-cadre », comporte 438 militaires dont 171 Français. Elle utilise un certain nombre de moyens de soutien et de liaison de l'OTAN, dans le cadre des accords dits « Berlin plus ». Le surcoût est de 2,03 millions d'euros.

D. L'EVOLUTION DES OPERATIONS EN AFGHANISTAN

La fin des frappes intensives sur l'Afghanistan n'a pas entraîné la fin de la présence militaire française dans ce pays. La France s'y trouve dans le cadre de trois opérations.

- La première, 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* : aujourd'hui, les résolutions du Conseil de sécurité n° 1368 du 12 septembre 2001, 1373 du 28 septembre 2001, 1377 du 12 novembre 2001 et 1378 du 14 novembre 2001 et les résolutions portant prorogation de la mission.

L'opération *Héraclès*, qui a débuté le 9 novembre 2001, a mobilisé jusqu'à 3 770 militaires français, dont le groupe aéronaval, composé notamment du porte-avions *Charles-de-Gaulle* avec ses flottilles aériennes embarquées, ainsi qu'un détachement de six Mirage 2000 et de deux ravitailleurs C 135 FR. Depuis la fin de la mission du groupe aéronaval le 20 juin 2002 et la relève du détachement d'aviation de combat français le 30 septembre 2002, elle se limite désormais à deux frégates en mer d'Arabie, effectuant en étroite collaboration avec les bâtiments de la coalition des missions de surveillance et de contrôle, et un avion de patrouille maritime *Atlantique* basé à Djibouti, qui effectue des missions de surveillance maritime dans le golfe d'Aden. Par ailleurs, le groupement tactique opérationnel (GTO) de Douchanbé (Tadjikistan) est toujours sur zone. 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 *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 et prorogée par la résolution n° 1510 du 13 octobre 2003. 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* ». Lors de la dernière prorogation, le théâtre de l'opération a été étendu à l'ensemble du pays.

- 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.

Au 1^{er} juin 2003, ces trois opérations mobilisaient 1 516 militaires pour un surcoût de 66,35 millions d'euros

E. LES AUTRES OPERATIONS

1. Les opérations d'observation au Proche-Orient

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} juin 2003, la France fournit 3 des 155 observateurs de l'ONUST. Le surcoût prévu pour l'année est de 0,04 million d'euros.

- L'opération FMO (Force Multinationale et Observateurs), au Sinâï, est chargée depuis le 25 avril 1982, en application d'un protocole d'accord signé en août 1981 entre l'Egypte et Israël, de contrôler la bonne application du traité de paix de Camp David 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 (dix-sept militaires dont deux officiers de liaison) est constitué par un détachement de l'armée de l'air disposant d'un petit avion de liaison, pour des missions de surveillance et de transport. Le surcoût pour l'année 2002 devrait s'élever à 0,77 million d'euros,

imputés quasi-intégralement au titre III. Les trois quarts de cette somme font l'objet de remboursements par l'ONU.

- Pour contribuer au maintien de la paix au Sud-Liban alors occupé par Israël, l'ONU avait mis en place en mars 1978, par la résolution des Nations Unies n° 425, une force relevant directement du DOMP, la FINUL (Force Intérimaire des Nations Unies au Liban). La FINUL comportait 4 500 militaires.

A la suite de la décision israélienne de se retirer unilatéralement du Liban le 24 mai 2000, le dispositif de la FINUL a été diminué de moitié. Il est désormais de 2 000 militaires. La contribution de la France est de 234 militaires, 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.

Le surcoût de la FINUL pour 2002 aura été de 6,44 millions d'euros, imputés quasi-intégralement au titre III. Ce surcoût fait l'objet de remboursements partiels par l'ONU.

LES OPERATIONS EXTERIEURES AU MOYEN-ORIENT

	Effectifs		Surcoûts *	(dont titre III)	(dont titre V)
	Total	Français			
Surveillance des accords entre Israël et les pays arabes					
ONUST	155	2	0,04	0,04	—
FMO	1 900	17	0,77	0,74	0,03
Sous-total	2 055	19	0,81	0,78	0,03
Maintien de la paix au Liban					
FINUL	2 029	234	6,44	6,43	0,01
TOTAL	4 084	253	7,25	7,21	0,04

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

2. Les autres opérations

- Début 2003, douze ans après la guerre du Golfe, deux opérations internationales créées par l'ONU continuaient d'avoir pour objet le contrôle des frontières de l'Iraq, voire la limitation de ses capacités d'action, la MONUIK (Mission d'Observation des Nations Unies pour l'Iraq et le Koweït), et l'opération « *Southern Watch* », opération de surveillance aérienne de l'Iraq. Ces deux missions se sont achevées le 11 juin 2003, à l'issue de la guerre du printemps 2003, menée par la coalition américano-britannique. La France n'affectait plus qu'un observateur à la MONUIK et un détachement de 211 militaires à *Southern Watch*, pour des vols d'entraînement. Le surcoût pour 2003 des deux opérations est de 6,49 millions d'euros.

- Pour chaque mission lourde de protection et de garde d'ambassades françaises à l'étranger, il est traditionnellement ouvert une opération extérieure. 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 un membre du service de santé des armées. Son surcoût pour 2003 est de 80 000 euros, les surcoûts au titre de la gendarmerie étant pris en charge par le ministère des affaires étrangères.

- Enfin, aux confins de l'Asie et de l'Europe, la France participe 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} juin 2003, la MONUG comportait 116 observateurs dont 3 Français. Le surcoût prévu pour l'année est de 0,17 million d'euros.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné, pour avis, sur le rapport de **M. Marc Joulaud**, le projet de loi de finances rectificative pour 2003 – n° 1234, au cours de sa réunion du mardi 2 décembre 2003.

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

M. Yves Fromion, président, a salué trois « premières » : la loi de programmation militaire est respectée pour la deuxième année consécutive ; le financement des opérations extérieures n'est pas gagé par une réduction des crédits d'équipement ; les crédits d'entretien programmé du matériel sont préservés.

M. Charles Cova a demandé si le remboursement de la TVA payée par la marine nationale sur les équipements livrés par DCN était garanti pour les années à venir.

Le rapporteur pour avis a répondu que, si la compensation de la TVA était garantie pour 2003 et 2004 et sans doute pour la fin de la période de programmation, une solution plus durable restait à trouver.

M. Yves Fromion, président, a fait observer que l'entretien de certains matériels anciens mettait les armées dans des situations peu confortables. Ainsi, les systèmes de freinage des blindés AMX 10 RC sont dérivés de ceux des Citroën DS 19 et DS 21. Pour les entretenir, il a fallu en reconstituer les éléments, l'industriel ayant cessé de les produire.

Il a ensuite estimé que le provisionnement en loi de finances initiale des crédits relatifs aux opérations extérieures pouvait être rendu difficile par le caractère imprévisible de certaines de ces opérations et risquerait de poser problème pour la conduite de notre action diplomatique.

M. Jean Michel a souligné que l'actuelle majorité n'avait pas toujours respecté ses engagements budgétaires en matière de défense, notamment entre 1993 et le début de l'année 1997. Il a ensuite jugé que l'effort, de l'ordre de 187 millions d'euros, demandé cette année au ministère de la défense n'était pas anodin et pèserait sur l'exécution des budgets d'investissement et surtout de fonctionnement.

M. Yves Fromion, président, a répondu que la contribution du ministère de la défense s'inscrivait dans le cadre de l'effort général et qu'elle ne remettait pas en cause l'application de la loi de programmation.

Saluant les efforts de transparence budgétaire réalisés par le ministère de la défense depuis plusieurs années, **M. Jean Michel** a considéré qu'ils rendaient plus regrettable encore le financement *a posteriori* des opérations extérieures. L'argument selon lequel son inscription en loi de finances initiale pourrait réduire la liberté d'action de notre pays se heurte au fait que la quasi-totalité des opérations extérieures auxquelles la France participe est menée sous l'égide de l'ONU.

M. Yves Fromion, président, a répondu que, même si le montant des crédits consacrés aux opérations extérieures pouvait s'avérer relativement stable d'une année sur l'autre, sa répartition entre les différents théâtres d'opération pouvait fluctuer de manière importante.

Conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la commission a émis un **avis favorable** à l'adoption du projet de loi de finances rectificative pour 2003.

En conséquence, la commission de la défense nationale et des forces armées demande à l'Assemblée nationale d'adopter le projet de loi n° 1234.