

N° 1775

--

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1er juillet 1999.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN ⁽¹⁾

sur

**le coût de la participation de la France aux opérations menées
en vue du règlement de la crise au Kosovo**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. Jean-Michel Boucheron,

Député.

--

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

La commission des finances, de l'économie générale et du plan est composée de :

M. Augustin Bonrepaux, *président* ; M. Didier Migaud, *rapporteur général* ; MM. Jean-Pierre Brard, Arthur Dehaine, Yves Tavernier, *vice-présidents*, MM. Pierre Bourguignon, Jean-Jacques Jégou, Michel Suchod, *secrétaires* ; MM. Maurice Adevah-Poeuf, Philippe Auberger, François d'Aubert, Dominique Baert, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, François Baroin, Alain Barrau, Jacques Barrot, Christian Bergelin, Eric Besson, Alain Bocquet, Jean-Michel Boucheron, Michel Bouvard, Mme Nicole Bricq, MM. Christian Cabal, Jérôme Cahuzac, Thierry Carcenac, Gilles Carrez, Henry Chabert, Didier Chouat, Alain Claeys, Charles de Courson, Christian Cuvilliez, Jean-Pierre Delalande, Francis Delattre, Yves Deniaud, Michel Destot, Patrick Devedjian, Laurent Dominati, Raymond Douyère, Tony Dreyfus, Jean-Louis Dumont, Daniel Feurtet, Pierre Forgues, Gérard Fuchs, Gilbert Gantier, Jean de Gaulle, Hervé Gaymard, Jacques Guyard, Pierre Hériaud, Edmond Hervé, Jacques Heuclin, Jean-Louis Idiart, Mme Anne-Marie Idrac, MM. Michel Inchauspé, Jean-Pierre Kucheida, Marc Laffineur, Jean-Marie Le Guen, Guy Lengagne, François Loos, Alain Madelin, Mme Béatrice Marre, MM. Pierre Méhaignerie, Louis Mexandeau, Gilbert Mitterrand, Jean Rigal, Alain Rodet, Nicolas Sarkozy, Gérard Saumade, Philippe Séguin, Jean-Pierre Soisson, Georges Tron, Philippe Vasseur, Jean Vila.

INTRODUCTION [5](#)

L- LE COÛT DES DIFFÉRENTES PHASES DE L'OPÉRATION TRIDENT [9](#)

A- L'ENVOI DES FORCES : 260 MILLIONS DE FRANCS [10](#)

1.- L'armée de Terre : 112 millions de francs [10](#)

2.- La Marine : 106 millions de francs [11](#)

3.- L'armée de l'Air : 42 millions de francs [12](#)

B.- L'UTILISATION DE LA FORCE : 1.011 MILLIONS DE FRANCS [13](#)

1.- L'armée de Terre : 167 millions de francs [13](#)

2.- La Marine : 348 millions de francs [16](#)

3.- L'armée de l'Air : 496 millions de francs [17](#)

C.- L'ACTION HUMANITAIRE : 63 MILLIONS DE FRANCS [20](#)

II.- ANALYSE DES COÛTS ET SURCOÛTS [23](#)

A.- RÉPARTITION PAR ARMÉE [23](#)

B.- RÉPARTITION PAR CATÉGORIE DE DÉPENSES [25](#)

1.- Les hommes [25](#)

a) *Les rémunérations et les charges sociales* [25](#)

b) *L'alimentation et le fonctionnement* [30](#)

2.- Les matériels [31](#)

a) *Les pertes et destructions* [31](#)

b) *Les programmes d'urgence* [32](#)

c) *L'usure et l'entretien programmé* [34](#)

d) *Le carburant* [37](#)

e) *Les munitions* [38](#)

f) *Les infrastructures* [40](#)

III.- PRÉVISIONS ET FINANCEMENT [41](#)

A.- ESSAI DE CONSTRUCTION D'UN OUTIL DE PRÉVISION [41](#)

B.- ÉVALUATION DU COÛT DE LA PARTICIPATION À LA KOSOVO FORCE (KFOR) [42](#)

C.- L'IMPACT SUR L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE [43](#)

IV.- LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DES PREMIERS ENSEIGNEMENTS OPÉRATIONNELS [45](#)

A.- LES ENSEIGNEMENTS OPÉRATIONNELS [45](#)

1.- Le renseignement [45](#)

2.- La frappe de précision [47](#)

3.- La défense aérienne [51](#)

4.- La recherche et le sauvetage au combat 52

5.- L'intervention du groupe aéronaval [52](#)

6.- La projection des forces [53](#)

7.- Les moyens de commandement [54](#)

B.- LES ADAPTATIONS ÉVENTUELLES À LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 54

V.- LES CHIFFRES CLÉS DE LA PARTICIPATION FRANÇAISE À L'OPÉRATION TRIDENT 56

CONCLUSION 59

EXAMEN EN COMMISSION 61

INTRODUCTION

La guerre du Kosovo, bien que de courte durée et de faible ampleur, est le révélateur d'une série de mutations historiques, politiques et stratégiques. D'une certaine manière dans chacun de ces domaines, elle marquera le changement de millénaire.

Évolution historique majeure : l'Europe pour la première fois de son histoire ne compte plus une seule dictature sur son sol. Le dernier régime de l'ancien monde nationaliste et raciste s'est retiré avec son cortège de réfugiés, de destructions et de morts. L'Europe, qui veut se construire globale et démocratique, peut maintenant englober dans son développement cette zone des Balkans où se nouait sa tragique histoire, il y a presque un siècle sur un pont de Sarajevo.

Révolution politique : pour la première fois, une coalition intervient militairement à l'intérieur d'un pays sur des principes humanitaires. Un État à l'intérieur de ses frontières n'a plus le droit de massacrer, de torturer, de déporter ses populations. La vieille ONU, si utile pourtant, mais conçue comme outil de gestion des équilibres de la guerre froide n'a pas su anticiper cette mutation. Elle devra donc se transformer lentement pour devenir la gardienne de la dignité des peuples après avoir été celle de la sécurité des États.

Révolution stratégique : là encore, pour la première fois, une force militaire significative a été acculée à la reddition sans avoir été une seule fois au contact direct de son adversaire. C'est la projection de puissance sans la projection de forces. Repérage, sélection et destruction de cibles sans aucun mort du côté de celui qui frappe et fort peu de victimes du côté de celui qui est frappé. Ce saut technologique par rapport aux conflits précédents est majeur, et comme toujours, les moyens techniques déterminant la doctrine, celle-ci est fondamentalement nouvelle et s'installera durablement dans l'établissement des rapports de force futurs. Seuls ceux qui maîtrisent de façon indépendante le renseignement stratégique et les frappes de haute précision à distance ou altitude de sécurité seront capables de faire entendre leur voix, à condition qu'ils aient au préalable convaincu une opinion publique internationale naissante, de la légitimité de leur action.

Ces trois éléments vont marquer l'histoire du nouveau Monde qui se construit devant nous aujourd'hui ; ils sont constitutifs aussi de sa globalisation. La crise du Kosovo est donc un événement considérable dont les conséquences politiques et géostratégiques sont décisives.

La stratégie suivie par l'Alliance, les choix opérationnels et la conduite politique de la crise se sont révélées être justes puisque les objectifs qu'elle s'était assignée ont été totalement atteints dans des délais courts. Il est vrai qu'aucune stratégie alternative n'avait été avancée par quiconque au plan international.

La participation de la France aux opérations militaires menées en vue du règlement de cette crise est un engagement important comme le démontre l'étendue des moyens déployés. Il est probable qu'il s'inscrira dans la durée. Conformément à sa vocation, la commission des Finances de l'Assemblée nationale a confié, le 9 juin 1999, à son Rapporteur spécial des crédits de la Défense une mission d'information sur le coût de cet engagement, notion qui appelle quelques précisions.

Il s'agit de coût budgétaire et non de coût économique. L'État ne disposant ni d'une comptabilité analytique ni d'une comptabilité patrimoniale dignes de ce nom, les instruments de mesure utilisés s'attachent uniquement à déterminer les flux financiers les plus importants. Il n'est donc, par exemple, pas question de traiter l'amortissement comptable des matériels utilisés ni de ventiler très précisément la masse salariale des personnels par catégorie d'activités. Les personnels de soutien au sens large restés à leurs postes en France (par exemple dans les bases aériennes ou les états-majors) et dont l'activité était partiellement ou totalement consacrée au règlement de la crise ne sont, par conséquent, pas pris en compte dans cette étude.

Par ailleurs, ce rapport, conformément à sa mission, limite ses investigations au seul ministère de la **Défense**. Il est vrai qu'à ce jour c'est le ministère qui a assumé la **quasi-totalité des dépenses**, à l'exception de l'importante participation du ministère des Affaires étrangères à l'effort **humanitaire**. Il n'en ira pas de même pour la suite des événements et notamment pour les **dépenses de reconstruction**, que ce rapport n'a pour objet de traiter, ni même d'évaluer.

Enfin, il a été nécessaire de délimiter l'étude dans le temps puisqu'il s'agit d'une opération qui se poursuit actuellement sous de nouvelles formes. La date de clôture choisie est donc celle du 10 juin 1999, date d'arrêt des frappes aériennes de l'OTAN, qui constitue, à l'évidence, une étape-clé dans le déroulement des événements.

Ce rapport s'attachera donc à évaluer les coûts constatés depuis le début de l'engagement militaire de la France,

c'est-à-dire le 1^{er} décembre 1998 avec la mise en place de la force d'extraction des observateurs de l'OSCE et ce jusqu'au 10 juin 1999. La suite de l'opération, et notamment le déploiement de la KFOR, fera l'objet d'une première estimation approximative, mais sera analysée avec précision ultérieurement, tant à l'occasion de l'examen de la loi de finances initiale pour 2000 que lors de la discussion de la loi de finances rectificative pour 1999.

La période considérée par ce rapport s'étale donc du 1^{er} décembre 1998 au 10 juin 1999.

D'ores et déjà, à quelques semaines de la fin des opérations aériennes, quatre thèmes ont paru pouvoir être utilement traités :

- évaluer, à l'aide des outils financiers du ministère de la Défense, le coût des **différentes séquences de la crise** en suivant la chronologie fine de la montée en puissance du dispositif militaire français ;
- présenter une analyse raisonnée des instruments et **des méthodes de mesure** des coûts et des surcoûts du ministère de la Défense ;
- tirer les **conséquences budgétaires** de cette opération tant en termes d'outils de prévision pour d'éventuels engagements ultérieurs que de financement pour l'année 1999 ;
- évoquer les **premiers enseignements** opérationnels du conflit et les adaptations financières qui devraient éventuellement être apportées à la loi de programmation militaire.

LAISSER CETTE PAGE BLANCHE SANS NUMÉROTATION

I.- LE COÛT DES DIFFÉRENTES PHASES DE L'OPÉRATION TRIDENT

Les opérations militaires menées par l'OTAN en vue du règlement de la crise au Kosovo ne se sont pas déclenchées du jour au lendemain sans avertissement préalable. Chacun sait qu'elles ont été au contraire précédées d'un long processus de négociation diplomatique qui s'est achevé par l'échec des discussions menées à Rambouillet.

Cependant, dès le début de l'année 1999, la menace de l'OTAN de recourir à la force pour imposer un accord diplomatique était clairement exprimée et la perspective d'un engagement militaire se dessinait sans équivoque en cas d'échec diplomatique. Ce contexte permet d'éclairer la montée en puissance progressive du dispositif militaire français qui ne s'est pas construit instantanément à la veille du déclenchement des frappes aériennes le 24 mars 1999.

Il faut donc distinguer la séquence de l'installation des forces de celle de leur engagement proprement dit, en s'efforçant de répondre à une question simple : combien ce dispositif aurait-il coûté à la France si le 24 mars au soir, la République fédérale de yougoslavie avait accepté l'accord de Rambouillet et si, par voie de conséquence, la guerre aérienne n'avait pas été menée ?

Dans un second temps, il convient de fournir une estimation du coût de l'opération Trident menée à partir du 24 mars et jusqu'au 10 juin, soit pendant onze semaines, tant dans son volet militaire (Trident Force alliée) que dans son volet humanitaire (Trident Humanitaire).

La réponse à ces questions peut être fournie par les instruments financiers du ministère de la Défense et les comptes rendus hebdomadaires de coût élaborés par les différents états-majors, en ayant toujours à l'esprit qu'il s'agit d'**estimations de surcoûts par rapport à l'activité normale des forces et non pas de coûts nets au sens économique ou même budgétaire du terme.**

A.- L'ENVOI DES FORCES : 260 MILLIONS DE FRANCS

1.- L'ARMÉE DE TERRE : 112 MILLIONS DE FRANCS

Elle est la première à s'installer en Macédoine, à Kumanovo près de Skopje dès le mois de décembre 1998. Il s'agit alors d'**une force d'extraction**, destinée à assurer la sécurité des observateurs de l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) présents au Kosovo afin d'y garantir le respect des principes arrêtés par la négociation diplomatique. De l'ordre de 500 personnes en moyenne pour le mois de décembre, cette force s'étoffe pour atteindre le nombre de 1160 personnes en janvier comme en février. Afin d'être prête à participer à une éventuelle force de maintien de la paix au Kosovo en cas d'accord à Rambouillet, la force terrestre française double de volume en mars pour atteindre le chiffre de 2.340 personnes. Dès le 14 mars, la force d'extraction est dissoute pour prendre l'appellation de Brigade française destinée à être intégrée à la **Kosovo Force (KFOR).**

Le 24 mars au soir, l'armée de Terre est donc représentée par une brigade structurée en deux bataillons. Il s'agit d'un bataillon d'infanterie mécanisée constitué de plusieurs compagnies équipées de véhicules de l'avant blindés, mais aussi d'une escadrille d'hélicoptères (Puma et Gazelle), et d'un escadron de cavalerie légère blindée comprenant une dizaine d'AMX 10 RC. Ce bataillon peut enfin compter sur une compagnie de génie, une compagnie de reconnaissance, ainsi que sur des mortiers de 120 mm. Un deuxième bataillon assure l'ensemble du soutien de la brigade, grâce à des compagnies chargées de la logistique, de la santé, et des transmissions.

Le coût de ce déploiement peut-être estimé comme suit :

COÛT DU DISPOSITIF DE L'ARMÉE DE TERRE EN MACÉDOINE	
(décembre 1998 - 24 mars 1999)	
(en millions de francs)	
Rémunérations et charges sociales	68
Alimentation	5
Fonctionnement, transport, carburant	10
Fabrications	14
Infrastructure	15
Total	112

L'essentiel du coût relève des dépenses de personnel et de fonctionnement associées. Toutefois, l'armée de Terre a consenti aussi d'autres dépenses préalablement au déclenchement des opérations pour un montant de 29 millions de francs. Il s'agit en quelque sorte de coûts fixes d'installation de la force, qui sont, soit des dépenses d'infrastructure (remise en état des locaux mis à la disposition de la brigade française à Kumanovo, construction d'un hélicoptère), soit des dépenses d'équipement (construction de bungalows, matériel de transmission, matériel informatique). Compte tenu du niveau d'activité constatée qui est compatible avec les normes d'entraînement en France, l'armée de Terre n'a pas déclaré de surcoûts au titre de l'entretien programmé du matériel pour cette période.

2.- LA MARINE : 106 MILLIONS DE FRANCS

C'est la deuxième armée à intervenir.

Le 26 janvier, le groupe aéronaval composé du porte-avions *Foch* et de son groupe aérien (14 puis 16 Super-Étendard modernisés, 4 Étendard IV P, 3 hélicoptères Super-Frelon), des frégates *Montcalm* et *Surcouf* et du pétrolier ravitailleur *Meuse*, quitte Toulon. Il rejoindra la zone d'opérations dès le 28 janvier où il a été précédé par un sous-marin nucléaire d'attaque, le *Saphir*, qui sera relayé le 8 février par l'*Améthyste*.

A la mi-février, les frégates *Cassard* et *Tourville*, accompagnées de la frégate britannique *Somerset*, placée pour la première fois sous le commandement tactique d'un amiral français, et du bâtiment atelier polyvalent *Jules Verne*, permettent le détachement des frégates *Montcalm* et *Surcouf*.

C'est dans cette configuration que le groupe aéronaval abordera le début de la guerre aérienne le 24 mars. Il compte alors de l'ordre de 2.400 personnels de la Marine française (effectifs réglementaires des bâtiments). Les avions de l'aéronautique navale interviendront le 30 mars dès le début de la phase de bombardement de jour.

Le coût de ce déploiement du 26 janvier au 24 mars peut être estimé comme suit :

COÛT DU DÉPLACEMENT DU GROUPE AÉRONAVAL	
(26 janvier - 24 mars 1999)	
(en millions de francs)	
Rémunérations et charges sociales	75
Alimentation	1,5
Fonctionnement, transport, carburant	9,5
Entretien programmé du matériel (titres III et V)	20
Total	106

3.- L'ARMÉE DE L'AIR : 42 MILLIONS DE FRANCS

La situation de l'armée de l'Air est plus complexe. La crise dans les Balkans l'a amenée à déployer successivement deux dispositifs complémentaires : Salamandre, à partir du 22 décembre 1995, dont la mission est d'assurer le respect des accords de paix en Bosnie, et Trident qui, dans un premier temps, s'est appuyé sur

les moyens de Salamandre. De janvier à mars, les personnels de Trident ont donc disposé du soutien des personnels Salamandre.

Les effectifs exclusivement consacrés à l'opération Trident sont passés de 193 personnes en janvier à 256 en février et 359 en mars dont 288 à l'étranger et 71 à Solenzara.

Le 22 janvier, 8 Mirage de défense aérienne 2000C, 4 Jaguar et 4 Mirage d'attaque au sol 2000D sont déployés à Istrana. Après le renfort d'un Mirage 2000D le 15 mars, la France commence la campagne le 24 mars au soir avec 13 Mirage 2000 et 4 Jaguar, renforcés par le groupe aéronaval. 4 hélicoptères PUMA destinés prioritairement à des missions de recherche et de sauvetage de pilotes isolés en territoire hostile ont été positionnés à Kumanovo en deux fois, les 25 février et 14 mars.

Le coût du dispositif de l'armée de l'Air avant le 24 mars peut être évalué comme suit :

COÛT DU DISPOSITIF DE L'ARMÉE DE L'AIR	
(janvier - 24 mars 1999)	
<i>(en millions de francs)</i>	
Rémunérations et charges sociales	15
Alimentation	1
Fonctionnement	15
Transport et carburant	7
Entretien programmé du matériel (titres III et V)	4
Total	42

La somme des dépenses engagées avant même le déclenchement de la campagne aérienne, qui représente le coût d'installation de la force peut donc être estimée à 260 millions de francs (112 millions de francs pour l'armée de Terre, 106 millions de francs pour la Marine et 42 millions de francs pour l'armée de l'Air).

La répartition par catégories de dépenses peut-être récapitulée par le tableau ci-après :

COÛT DE L'ENVOI DE LA FORCE PAR CATÉGORIE DE DÉPENSES		
	Total en millions de francs	% du total
Rémunération et charges sociales	158	61
Alimentation	7,5	3
Fonctionnement, Transport et carburant	41,5	16
Entretien programmé du matériel (titres III et V)	24	9
Fabrications	14	5
Infrastructure	15	6
Total	260	100

La quasi-totalité de ces dépenses résulte du déploiement des hommes, soit au titre des surrémunérations versées en opération extérieure (158 millions de francs soit 61 %) soit au titre des frais d'alimentation, de fonctionnement et de transport qui résultent directement du volume des effectifs (49 millions de francs soit 19 %). La part du matériel et des équipements est très faible (20 % avec les infrastructures), ce qui est moins vrai pour la deuxième phase de l'opération Trident.

B.- L'UTILISATION DE LA FORCE : 1.011 MILLIONS DE FRANCS

A partir du 24 mars et du déclenchement des frappes aériennes, les coûts augmentent en raison d'un double phénomène :

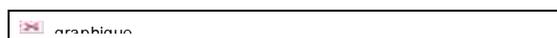
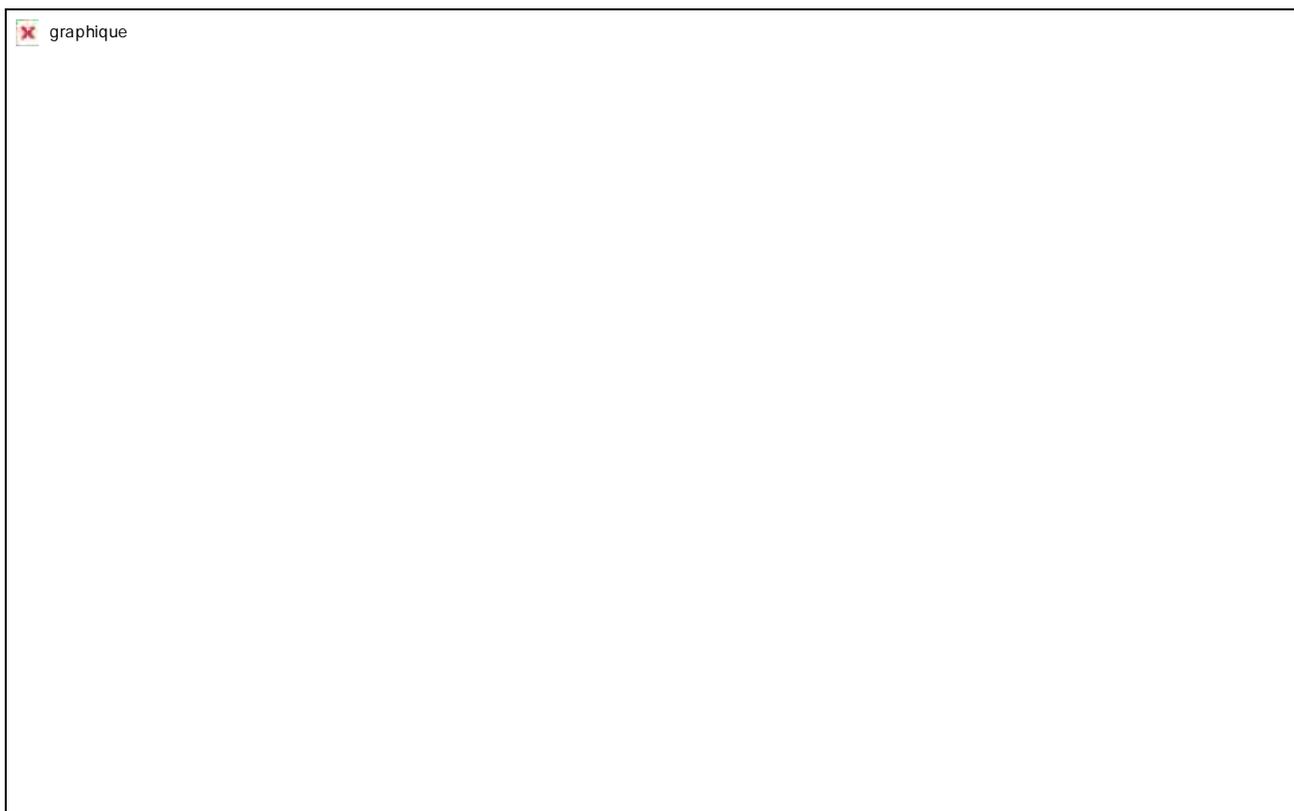
- le dispositif monte en puissance en matériel et effectifs déployés ;
- pour la première fois depuis la guerre du Golfe, l'armée française est engagée dans un véritable conflit, ce qui génère des frais spécifiques, notamment en matière de munitions et d'achats ou de programmes d'urgence pour l'adaptation des équipements aux caractéristiques particulières de l'intervention.

On observe cette évolution à des degrés différents pour chacune des armées.

1.- L'ARMÉE DE TERRE : 167 MILLIONS DE FRANCS

L'armée de Terre est la moins directement engagée. Ses effectifs à Kumanovo vont croître à un rythme régulier mais peu élevé jusqu'à la fin de la guerre aérienne, date à laquelle elle atteint le nombre de 3.000 personnels. Dès le mois d'avril, elle participe à l'effort humanitaire destiné à faire face à l'afflux de réfugiés et, au mois de mai, elle déploie 840 personnels au sein de la Task Force South implantée à Elbasan (*cf. infra*).

Ces différents mouvements sont retracés par le graphique ci-après.



TRIDENT I TRIDENT II TRIDENT III

Formations présentes : Formations présentes : Formations présentes :

- Macédoine : - Macédoine : - Macédoine :

. *Unités* : 8° RPIMa, 3° RHC. . *Unités* : 14° RPCS, 3° RHC, . *Unités* : 501/503° RCC, 1° RAMa,

. *EM* : 11° DP, 9° DIMa. 8° RPIMa, 17° RGP. 21° RIMa, 3° RPIMa, 6° RHCM, 6° REG, 1° RG.

. *EM* : 9° DIMa, 2° BL, 11° DP. . *EM* : 2° DB, 2° BL.

- Albanie : 6° RG. - Albanie : 6° RG.

Durant cette période, l'armée de Terre est un peu en retrait des opérations qui sont menées essentiellement par l'armée de l'Air et le groupe aéronaval. Elle doit veiller à sa sécurité alors que l'environnement en Macédoine lui est parfois hostile. Elle s'efforce de préserver l'entraînement de ses hommes en faisant venir des simulateurs depuis la France. Elle assure une mission de surveillance de la frontière ainsi que de renseignement tactique.

Ses matériels majeurs sont constitués de véhicules (jeep P4, camions tout terrain, camion de transport des troupes, véhicules de l'avant blindés, véhicules blindés légers), de chars (12 AMX 10 RC), d'hélicoptères (8 puma, 4 gazelle), de mortiers de 120 mm.

Ses capacités de renseignement ont été renforcées le 19 avril par le déploiement de matériels de recueil d'informations tels que **les drones**. Il s'agit d'abord du système de surveillance tactique Crécerelle, aéronef

téleguidé depuis le sol, doté d'un rayon d'action de l'ordre de 50 km, et disposant d'une autonomie de cinq heures. Il est muni de caméras optique et infrarouge.

Ceci est complété par le CL 289, qui est un missile rapide (plus de 700 km/heure), d'un rayon d'action de l'ordre de 200 km et d'une autonomie de 40 minutes et qui permet, par un vol à basse altitude (300 mètres), une observation du sol, grâce à son équipement en caméras télévision et infrarouge avec transmission de données.

Enfin, l'armée de Terre a déployé **un système radar aéroporté Horizon** sur des hélicoptères Puma (2 hélicoptères et 2 stations sol) qui permet la détection de mouvements au sol (camions, chars, etc...) sur un rayon de 150 km.

A partir du mois de mars, l'armée de Terre a renforcé ses moyens positionnés en zone d'attente de Miramas dans les Bouches-du-Rhône (chars Leclerc, AMX 10 P, canons automoteurs de 155 AUF1, véhicules blindés du génie) qui constituent le deuxième échelon de la brigade française de la KFOR qui sera déployé après la fin de la campagne aérienne.

L'estimation du coût de ce dispositif peut être résumée comme suit :

COÛT DU DISPOSITIF DE L'ARMÉE DE TERRE EN MACÉDOINE		
(24 mars - 10 juin 1999)		
<i>(en millions de francs)</i>		
	Coût total	Coût par semaine
Rémunérations et charges sociales	137	12,5
Alimentation	8,6	0,8
Fonctionnement	2	0,2
Transport , affrètement, carburant	6	0,5
Fabrications	13,4	1,2
Total	167	15,2

Au-delà du poids important et quasi-mécanique des surcoûts liés aux sursurémunérations, le seul poste de dépense par rapport à l'activité normale des forces est celui des fabrications qui reflète **la perte aux mois de mai et juin, de trois drones, un CL 289** (6,6 millions de francs) **et deux crécerelles** (3,3 millions de francs pièce) sur les cinq déployés sur le théâtre des opérations, ainsi que celle d'une jeep P4 (260.000 francs), au mois d'avril.

2.- LA MARINE : 348 MILLIONS DE FRANCS

Pour sa part, le **groupe aéronaval** déjà sur zone participe directement à la campagne dès le 30 mars. Ses avions d'attaque (16 Super étendard modernisés SEM) et de reconnaissance (4 Étendard IV P) sont pleinement intégrés au dispositif de l'Alliance, à l'exception des missions de bombardement nocturnes puisque les SEM ne sont pas équipés d'une nacelle de désignation laser pour le tir de nuit. **L'aéronautique navale accomplit ainsi 412 missions de bombardements dont 88 annulées en vol** pour des raisons météorologiques. Elle tire deux missiles AS 30 laser et largue 268 bombes de 250 kg guidées laser.

Le groupe bénéficie de la protection aérienne des avions de l'armée de l'Air (Mirage 2000C) ou de l'Alliance, les Crusader ayant été prudemment laissés à terre, ce qui permet de réserver le potentiel des catapultes aux seules opérations d'attaque d'objectifs au sol.

Du 24 mars au 1^{er} juin, le groupe est constitué du porte-avions *Foch*, du pétrolier ravitailleur *Meuse*, de la frégate antiaérienne *Cassard* puis *Jean Bart* à partir du 22 mai, de la frégate britannique *Somerset* puis *Grafton* à partir du 24 avril, ainsi que du sous-marin nucléaire d'attaque *Améthyste*, relayé à partir du 2 mai par l'*Émeraude*, puis par le *Saphir* à partir du 16 mai. Au cours d'une patrouille de plus de 50 jours sans escale, l'*Améthyste*, en contribuant à bloquer la marine yougoslave dans la baie de Kotor, a apporté un soutien important aux forces aéronavales engagées dans l'opération Trident.

Le 1^{er} juin, le groupe quitte la zone d'opération pour rejoindre Toulon le 3 juin, à l'exception du sous-marin d'attaque *Saphir* (68 membres d'équipages réglementaires). A partir du 1^{er} juin, la frégate anti-sous-marins *La Motte-Picquet* (70 membres d'équipage réglementaires) pénètre dans la zone d'opération. Les transports de chalands de débarquement *Orange* et *Sirocco* partiront de Toulon le 11 juin à destination de Thessalonique pour participer à la mise en place du deuxième échelon de la participation française à la KFOR.

L'estimation des surcoûts de la Marine pendant la phase de la guerre aérienne peut être évaluée comme suit :

COÛT POUR LA MARINE DE LA CAMPAGNE AÉRIENNE		
(24 mars - 10 juin 1999)		
<i>(en millions de francs)</i>		
	Coût total	Coût par semaine
Rémunérations et charges sociales	75	6,8
Alimentation	1,5	0,1
Fonctionnement, affrètement, transport, carburant	19	1,7
Entretien programmé du matériel (titres III et V)	126	11,5
Fabrications	43	3,9
Munitions	84	7,6
Total	348,5	31,6

L'apparition du poste « entretien programmé du matériel » traduit la surconsommation du potentiel des bâtiments et des aéronefs de la Marine, alors que celle du poste « fabrication » reflète l'engagement de quelques programmes d'urgence destinés à faire face aux exigences opérationnelles constatées pendant les premiers jours des opérations et celle du poste « munitions » concerne le déclenchement des frappes.

3.- L'ARMÉE DE L'AIR : 496 MILLIONS DE FRANCS

L'armée de l'Air est bien sûr la plus concernée par le déclenchement des frappes aériennes et son dispositif ne cessera de monter en puissance tout au long des onze semaines de guerre, soit pour accompagner l'effort de l'ensemble de l'Alliance qui doit tirer les enseignements de la résistance importante des forces yougoslaves, soit, en fin de période, à partir du 31 mai, pour pallier le départ du groupe aéronaval français.

Les sites directement impliqués dans le dispositif sont le commandement des forces aériennes alliées à **Vicence**, la base aérienne d'**Istrana** complétée par celle de **Grosseto** pour les missions de bombardement et la base aérienne de **Solenzara** pour les missions de reconnaissance et d'observation.

Cette croissance peut être représentée par les tableaux ci-après :

EFFECTIFS DE L'ARMÉE DE L'AIR			
	1^{er} avril	1^{er} mai	1^{er} juin
Effectifs totaux	359	591	883
dont effectifs Solenzara	71	84	126

Les effectifs ont ainsi augmenté de 150 % en deux mois.

NOMBRE D'AÉRONEFS ENGAGÉS PAR L'ARMÉE DE L'AIR				
	24 mars	1^{er} avril	1^{er} mai	17 mai
Chasseurs bombardiers				
Jaguar	4	8	8	12
Mirage 2000D	5	7	12	15
Mirage F1CT				10
Avions de défense aérienne				
Mirage 2000C	8	8	8	8
Reconnaissance et renseignement				
Mirage F1CR		3	4	8
Mirage IV P		2	3	3
Transall Gabriel		1	1	1
Divers				
Puma CSAR	4	4	4	3
Awacs E3F		1	1	1
C 135 FR		3	3	6
Total	21	37	44	67

Avant le départ du groupe aéronaval et de ses 16 SEM, 4 Étendard IV P et 3 Super-Frelon, la France alignait ainsi jusqu'à 90 aéronefs sur un total pour l'Alliance de 1.022, soit de l'ordre de 9 % du total. Ceci faisait d'elle le deuxième contributeur de l'Alliance, loin derrière les États-Unis (720) mais devant la Grande-Bretagne (50 appareils).

Du 24 mars au 10 juin inclus, la flotte d'aéronefs de l'armée de l'Air a accompli près de 2.000 missions dont

851 missions de bombardement, 476 missions de défense aérienne, 149 missions de reconnaissance, 112 missions de renseignement électronique et 320 de ravitaillement en vol.

Sur les 851 missions de bombardement, 420, soit presque la moitié, se sont concrétisées par un tir effectif. L'armée de l'Air a consommé 6 missiles AS 30 laser, 314 bombes guidées laser et 398 bombes lisses.

L'estimation du coût pour l'armée de l'Air de la campagne aérienne peut être retracée comme suit.

COÛT POUR L'ARMÉE DE L'AIR DE LA CAMPAGNE AÉRIENNE		
(24 mars - 10 juin 1999)		
<i>(en millions de francs)</i>		
	Coût total	Coût par semaine
Rémunérations et charges sociales	27	2,5
Alimentation	3	0,3
Fonctionnement	27	2,4
Transport et affrètement	4	0,4
Carburant	8	0,7
Entretien programmé du matériel (titres III et V)	26	2,4
Fabrications	101	9,2
Munitions	300	27,3
Total	496	45,1

Comme pour la Marine, le déclenchement des frappes est à l'origine de l'apparition des postes « fabrications » et « munitions ». La montée en puissance du dispositif a entraîné l'augmentation des postes « entretien programmé du matériel » et « carburant » ainsi que des coûts de fonctionnement.

Au total, la guerre aérienne aura donc généré des surcoûts de l'ordre de 1.011 millions de francs dont 167 millions de francs pour l'armée de Terre, 348 millions de francs pour la Marine et 496 millions de francs pour l'armée de l'Air, soit 92 millions de francs en moyenne par semaine de combat.

Il doit être particulièrement signalé que ce coût aurait été d'un autre ordre de grandeur si nos forces avaient connu des pertes matérielles lourdes, notamment aériennes. Pour mémoire, le prix d'un Mirage 2000 D d'attaque au sol est de 202 millions de francs et celui d'un Mirage 2000 C de supériorité aérienne de 186 millions de francs.

La stratégie utilisée a donc été incontestablement la bonne. Les coûts des matériels comme les avions sans pilotes, et les missiles « tire et oublie » doivent être appréhendés non seulement en termes d'économie de pertes humaines, ce qui est inestimable, mais aussi en termes d'importantes économies budgétaires.

C.- L'ACTION HUMANITAIRE : 63 MILLIONS DE FRANCS

L'armée française, directement confrontée à l'afflux des réfugiés kosovars en Macédoine dès le début du mois d'avril, a été parmi les premières à réagir alors que le Haut-commissariat aux réfugiés et les organisations non gouvernementales étaient largement dépassés par l'ampleur imprévue des événements.

Elle commence par mettre en place un double pont aérien à partir de la base aérienne d'Istres dont les personnels ont été fortement sollicités pendant toute cette période, l'un à destination de Skopje (4 heures de vol) et l'autre de Tirana (3 heures et demie de vol). Sur zone, les militaires français participent activement au transport du fret humanitaire auprès des réfugiés ainsi qu'à leur installation dans des conditions décentes.

Dans le camp de Stankovac près de Skopje, les soldats de la brigade française sont les premiers à organiser l'accueil de 12.000 kosovars, exténués après des jours et des nuits d'errance. Ils sécurisent la zone et apportent un premier soutien médical. Deux sections du 8^{ème} Régiment parachutiste d'infanterie de marine et une section du 14^{ème} Régiment parachutiste de commandement et de soutien, soit environ 150 hommes, montent des centaines de tentes et distribuent des rations alimentaires pendant que les sapeurs du 17^{ème} Régiment de génie parachutiste et du 5^{ème} Régiment du génie aplanissent le terrain, réalisent des drainages et construisent des latrines. **Le 13 avril, après cette action de première urgence, la brigade française passera le relais à la sécurité civile et aux organisations non gouvernementales à Stankovac.**

A Tirana, un détachement de l'aviation légère de l'armée de Terre (ALAT) de 40 hommes et trois hélicoptères

(deux PUMA et un COUGAR) effectue des rotations afin de permettre l'acheminement de l'aide humanitaire de Tirana jusqu'à Kukës où est rassemblée une grande partie des réfugiés (temps de vol, 45 minutes).

A partir du 28 avril, la France assure la responsabilité de la zone Sud créée à Elbasan en Albanie pour l'accueil et le soutien des réfugiés et prend le commandement de la Task Force South (TFS) constituée de 1.300 hommes dont 900 Français (dont 840 relevant de l'armée de Terre), près de 200 Grecs, une centaine de Danois et une cinquantaine d'Émiratis. Cette force prépare des emplacements de campements, assure la logistique (eau, électricité) et la protection des réfugiés. Le service de santé des Armées y enverra cinq personnes avec 50.000 doses de vaccin contre la rougeole et la polio.

Au 28 mai, le bilan du fret humanitaire transporté s'élevait à 1.030 tonnes pour Tirana et à 450 tonnes pour Skopje. L'essentiel de l'effort a porté sur un mois, du 1^{er} avril au 5 mai. **Une douzaine de cargos tactiques** (C 160 Transall et C 130 Hercules) **a effectué plus de 200 rotations auxquelles il faut ajouter 170 rotations de l'ALAT** entre Tirana et Kukës pour le transfert de 160 tonnes de fret.

Les moyens lourds (véhicules militaires et des pompiers de la sécurité civile, hélicoptères) destinés à l'action humanitaire ont été acheminés **par deux rotations de transport de chalands de débarquement** (TCD), le 12 avril par le TCD *Orage* et le 27 avril par le TCD *Oouragan*.

S'agissant du transport et de l'accueil des réfugiés en France, une liaison quotidienne de deux Transall C 160 a été mise en place entre Istres et Skopje à partir du 18 avril et le ministère de la Défense a engagé des travaux dans **huit sites militaires désaffectés** d'une capacité d'accueil de 1.700 personnes pour compléter les 4.500 places recensées par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité dans le secteur civil et qui arrivaient à saturation.

L'estimation actuelle des surcoûts supportés par les armées au titre de leur action humanitaire s'élève à 63 millions de francs selon la répartition ci-après :

SURCOÛTS LIÉS À L'OPÉRATION TRIDENT HUMANITAIRE	
<i>(en millions de francs)</i>	
Rémunérations et charges sociales	35
Alimentation	7
Fonctionnement	3
Transports et affrètements	5
Carburant	2
Entretien programmé du matériel	4
Fabrications	7
Total	63

L'armée de Terre assume la première place (35 millions de francs) devant l'armée de l'Air (25 millions de francs), les autres armées n'étant quasiment pas concernées. On note l'importance du poste des rémunérations qui tient au mode de dédommagement des militaires en opération à l'extérieur (cf. infra).

Les postes fonctionnement et fabrication traduisent le coût des cessions de matériel aux réfugiés qui sont effectivement des surcoûts nets. Ces cessions sont de l'ordre de 10 millions de francs pour près de **200.000 repas servis et 3.500 personnes abritées**. Les matériels cédés sont principalement des tentes de l'armée de Terre (720 tentes à 4.550 francs pièce), des couvertures (2.500 à 69 francs pièce), des duvets (900 à 196 francs pièce), ou des rations alimentaires (proche de 90.000 à 37,40 francs pièce).

Le surcoût des travaux (électricité, eau) nécessaires à l'accueil des réfugiés dans les sites désaffectés de la Défense, de l'ordre de 0,8 millions de francs, n'est pas pris en compte dans ce chiffrage.

Les postes transports et affrètement, carburant, entretien programmé du matériel (16 millions de francs au total) ne présentent qu'une évaluation a minima du surcoût pour la Défense des rotations effectuées par ses cargos tactiques ou ses hélicoptères. La simple addition des coûts bruts (sans prise en compte de l'amortissement des avions et de leur usure) de ces rotations ainsi que de celle des TCD et des vols consacrés au transport des réfugiés en France aboutit à un chiffre de 60,5 millions de francs dont 45 millions de francs au titre du double pont aérien.

On peut alors estimer que, même sans cette crise, les aéronefs de la Défense auraient volé au titre de leur activité normale mais la prise en compte des effets de leur suractivité des mois d'avril et mai paraît très faible. Ceci rejoint le problème plus global de la mesure des surcoûts de l'armée de l'Air au titre de l'entretien programmé de ses appareils (cf. infra).

Ces chiffres qui reflètent l'activité humanitaire du seul ministère de la Défense ne sauraient traduire l'ensemble de l'effort consenti par la France dans ce domaine. Il faudrait y ajouter notre contribution aux actions de l'Union européenne ainsi que l'abondement des dotations budgétaires (235 millions de francs) accordé au ministère des Affaires étrangères pour le fonds d'urgence humanitaire ou notre participation aux programmes du Haut Commissariat aux réfugiés.

Il n'en reste pas moins que l'effort de la Défense a été important et que la réactivité de ses personnels a permis, dès fin mars début avril, de fournir une première réponse au dénuement et à l'immense détresse de la population kosovare chassée de chez elle.

Au total, le coût du rétablissement de la paix pour le ministère de la Défense peut être estimé à 1.334 millions de francs à la date du 11 juin 1999.

L'envoi de la force sur place a coûté 260 millions de francs. L'utilisation de la force a coûté 92 millions de francs par semaine en moyenne pendant onze semaines de campagne, soit 1.011 millions de francs.

L'aide militaire apportée aux opérations humanitaires a coûté 63 millions de francs.

II- ANALYSE DES COÛTS ET SURCOÛTS

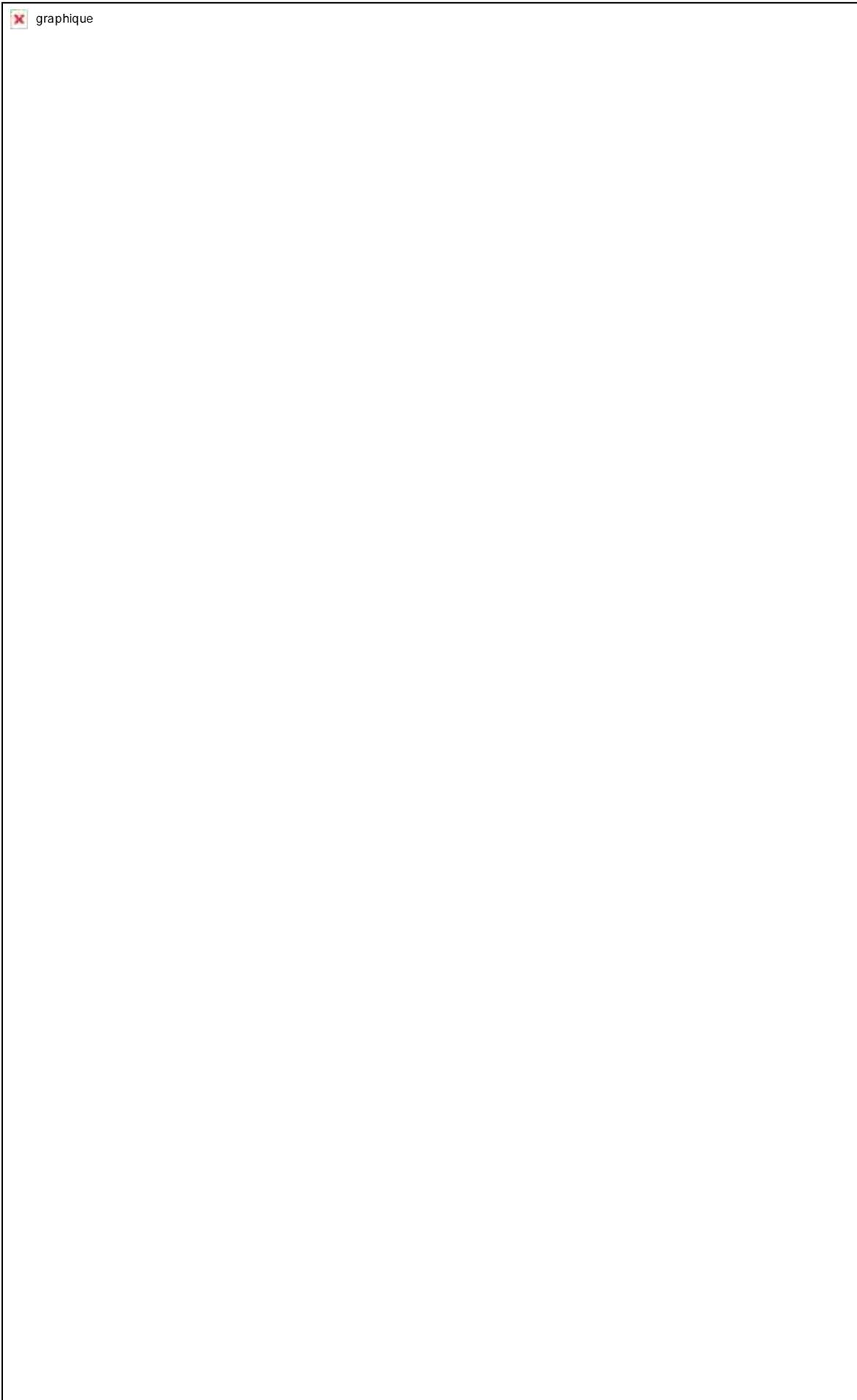
Après avoir évalué le surcoût des différentes séquences de l'action à l'aide des instruments financiers utilisés par le ministère de la Défense, il importe de préciser les méthodes et les conventions qui fondent ces indicateurs, afin d'en cerner la signification et d'en souligner les éventuelles limites.

Le texte de référence pour le calcul des surcoûts est une instruction du ministre de la Défense, en date du 25 mai 1984. Cette instruction distingue ainsi l'activité des forces prépositionnées en permanence à l'étranger de celles qui sont engagées occasionnellement, sur ordre du Gouvernement, dans des opérations extérieures de plus ou moins longue durée. Seules ces dernières opérations peuvent générer des surcoûts. Le texte énonce ensuite les principes généraux d'évaluation des dépenses supplémentaires par poste. Il précise cependant que *« dans un souci d'allégement des tâches administratives et d'efficacité, il suffit que les évaluations, lorsqu'elles ne reposent pas sur des chiffres exacts produits par les comptabilités, soient fondées sur une méthode logique et réaliste, par exemple la « forfaitisation » à partir d'éléments de coût standard ou l'extrapolation raisonnée de chiffres passés ».*

Une analyse des coûts et surcoûts par armée et par grande catégorie de dépenses permet ainsi de mieux mesurer la précision et l'exhaustivité de l'estimation fournie.

A.- RÉPARTITION PAR ARMÉE

En agrégeant les différentes phases de l'opération Trident telles qu'elles viennent d'être décrites et évaluées, on peut obtenir un surcoût consolidé par armée qui permet, d'une part, de comparer le volume et la structure des coûts entre les différentes armées, et, d'autre part, de mesurer l'impact de la crise du Kosovo sur le budget de chacune d'entre elles. Les chiffres collectés s'arrêtant au mois de juin, cette estimation n'est que partielle, notamment pour l'armée de Terre qui est fortement mise à contribution par la phase de déploiement de la KFOR. Les tableaux ci-après récapitulent ces différentes données.



Pour être exhaustif, il faudrait signaler que le **service de Santé des armées** a aussi identifié des surcoûts résultant de l'opération Trident, notamment dans sa phase humanitaire et qu'il les a estimés à 17 millions de francs dont 8 millions de francs de fabrication, 7 millions de francs de fonctionnement et 2 millions de francs de rémunérations.

Au delà du montant absolu et du partage de la charge entre les différentes armées, c'est la structure comparée des coûts qui permet de dégager des enseignements sur les caractéristiques de chacun des dispositifs.

La structure des coûts de l'armée de Terre (85 % de coûts directement liés au déplacement des hommes) reflète un dispositif classique de maintien de la paix doté d'un armement léger. La comparaison entre le groupe aéronaval et le dispositif de l'armée de l'Air est plus riche d'enseignement. Elle met en lumière le poids des rémunérations et charges sociales de la Marine qui tient au volume de ses effectifs et à la durée de son processus de projection.

Inversement, la proportion de **surcoûts directement imputables à l'engagement du feu dans les charges de l'armée de l'Air (71 %)** témoigne de la souplesse de son déploiement humain, notamment dans le domaine du soutien et de la rapidité de sa montée en puissance sans prépositionnement de longue durée, grâce à la proximité géographique du théâtre des opérations.

B.- RÉPARTITION PAR CATÉGORIE DE DÉPENSES

On peut distinguer les dépenses liées à la mobilisation des hommes de celles relevant de l'utilisation des matériels.

1.- LES HOMMES

a) Les rémunérations et les charges sociales

Les rémunérations et les charges sociales (RCS) représentent traditionnellement un poste important des surcoûts générés par les opérations extérieures (OPEX).

Il s'agit bien de surcoûts puisque ces sommes correspondent à la surrémunération versée aux militaires en OPEX. En l'absence de crise, ces personnels auraient poursuivi leur activité normale sur leur lieu d'affectation et ils n'auraient pas perçu ces indemnités. En sens inverse, le coût en RCS affiché pour une OPEX ne prend pas en compte la rémunération habituelle du militaire (solde de base + compléments de solde) qui lui serait versée de toute façon, même si la crise extérieure n'était pas intervenue puisqu'il s'agit de personnels fonctionnaires titulaires. **Pour disposer du coût de personnel d'une OPEX au sens économique du terme, il faudrait donc ajouter cette rémunération aux chiffres qui figurent au seul titre des surcoûts.**

Les surrémunérations versées aux militaires en OPEX sont régies par le décret n° 97-901 du 1er octobre 1997. Elles sont constituées d'une indemnité de sujétions pour service à l'étranger (ISSE) et de suppléments à cette indemnité en fonction du nombre et de l'âge des enfants à charge du militaire concerné. L'ISSE est égale à 1,5 fois la solde de base. Le militaire en OPEX perçoit donc l'intégralité de sa rémunération, versée en métropole (solde de base et accessoires de solde) à laquelle s'ajoute **1,5 fois sa solde de base**. En moyenne, ce système a pour effet de doubler la rémunération versée en métropole, mais cette proportion dépend du grade et de l'ancienneté du militaire. En outre, l'ISSE et ses suppléments **sont exonérés de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.**

Ce dispositif s'applique aux personnels envoyés en OPEX ou en renfort temporaire à l'étranger pour une durée supérieure à 15 jours ; en deçà, ils perçoivent des frais de déplacement. Les militaires en affectation permanente à l'étranger (postes permanents et forces prépositionnées) relèvent du régime de droit commun des rémunérations des agents de l'État en service à l'étranger, dont les effets varient selon les pays. Avant 1997, ce système s'appliquait aussi aux militaires en OPEX, ce qui générait des surrémunérations importantes, notamment dans les opérations se déroulant en Afrique.

Compte tenu de cette réglementation, le surcoût en RCS d'une OPEX dépend donc essentiellement des critères suivants :

- nombre de militaires présents sur un site d'opération à l'étranger pendant plus de 15 jours ;
- composition indicielle de la force projetée et donc ancienneté moyenne et structure des grades ;
- nombre et âge des enfants à charge des personnels.

Ces informations sont détenues par les différents états-majors, leurs interlocuteurs (direction des affaires financières du ministère de la Défense et direction du Budget du ministère de l'Économie et des Finances) n'ont

pas les moyens d'en assurer le contrôle.

Les états-majors appliquent ainsi une méthodologie différente pour comptabiliser ces surcoûts. Si l'armée de Terre totalise des coûts constatés à partir de l'effectif réel déployé, l'armée de l'Air et la Marine fondent leurs calculs sur des individus statistiquement représentatifs des différentes catégories de personnel (officiers supérieurs navigants, non navigants, officiers subalternes navigants et non navigants, sous-officiers, militaires techniciens de l'air) et sur l'effectif réel rattachable à ces différentes catégories.

Concrètement, l'application du dispositif ISSE peut être illustrée par les exemples suivants.

La solde d'un pilote lieutenant-colonel de l'armée de l'Air (indice 714, marié, deux enfants) passera ainsi de 37.620 francs au mois de février 1999 à 69.720 francs (37.620 francs + 32.100 francs d'ISSE) au mois d'avril 1999, soit 209.160 francs pour trois mois de campagne aérienne.

La solde d'un pilote, capitaine de l'armée de l'Air (indice 511, marié, un enfant) passera de 26.520 francs à 48.810 francs (26.520 francs + 22.290 francs d'ISSE), soit 146.430 francs pour trois mois de campagne aérienne.

La solde d'un adjudant, mécanicien de l'armée de l'Air (indice 435, marié, un enfant) de 15.120 francs à 34.260 francs (15.120 francs + 19.140 francs d'ISSE), soit 102.780 francs pour trois mois de campagne aérienne.

La solde d'un capitaine de vaisseau de la Marine (indice 818, marié, trois enfants) passera de 37.360 francs s'il était en métropole (état-major) en janvier 1999 à 73.958 francs en mars 1999 (37.360 francs + 36.598 francs d'ISSE) s'il était embarqué sur un des bâtiments du groupe aéronaval qui croisait dans l'Adriatique, soit 295.832 francs pour les quatre mois d'engagement du groupe aéronaval.

La solde d'un premier maître de la Marine (indice 455, marié, trois enfants) passera de 20.316 francs s'il était en métropole à 41.958 francs (20.316 francs + 21.642 francs d'ISSE), soit 167.832 francs pour quatre mois.

La solde mensuelle d'un colonel de l'armée de Terre (indice 836, marié, deux enfants) passera de 38.000 francs en métropole à 73.118 francs (38.000 francs + 35.118 francs d'ISSE) à Kumanovo en Macédoine, soit, sur six mois, 438.708 francs.

La solde mensuelle d'un adjudant de l'armée de Terre (indice 407, marié, deux enfants) passera de 17.000 francs en métropole à 35.740 francs (17.000 francs + 18.740 francs d'ISSE) à Kumanovo, soit 214.440 francs pour six mois.

En moyenne interarmée, on estime à **15.000 francs par mois et par homme le surcoût du régime de rémunération applicable aux OPEX**. Pour l'opération Trident, l'armée de Terre et la Marine sont très proches de cette moyenne alors que l'armée de l'Air est supérieure (de l'ordre de 19.000 francs par mois et par homme), ce qui reflète vraisemblablement la structure particulière de son encadrement.

Pour l'**armée de Terre**, l'application du dispositif est assez simple. Les personnels de la brigade française de Kumanovo comme ceux d'Elbasan en Albanie ont bénéficié logiquement de ce régime. Contrairement à la pratique de l'armée française, qui est d'instituer des rotations de quatre mois, il faut noter que les premiers éléments de la force d'extraction arrivés en décembre en Macédoine n'ont été relevés qu'en mai, c'est-à-dire au terme d'un séjour de six mois, car l'instabilité qui prévalait aux mois de mars et avril n'a pas permis d'assurer leur remplacement. Cet allongement de leur période de service leur a permis de bénéficier de l'ISSE pendant une durée accrue, mais il est neutre pour les finances publiques puisque leurs remplaçants en auraient eux aussi bénéficié.

S'agissant de l'**armée de l'Air**, il a été parfois mal compris que les personnels basés en Italie (Istrana, Vicence, Grosseto) touchent l'ISSE alors que ceux envoyés sur la base de Solenzara en Corse ne bénéficient que des habituels frais de déplacement. Ces personnels avaient l'impression justifiée de participer à la même mission et d'être traités différemment.

Il faut toutefois remarquer que l'ISSE a pour vocation de dédommager des sujétions particulières liées à un travail à l'étranger et que l'environnement d'une base aérienne française est moins déstabilisateur et dépayçant que l'arrivée dans une base étrangère, fût-elle italienne, où les automatismes ne sont pas les mêmes.

L'application de l'ISSE à la **Marine** suscite enfin des interrogations sur le bien-fondé de son « interarmisation » opérée à l'occasion de la publication du décret de 1997. L'objet de ce décret était de mettre en place un dédommagement spécifique pour les militaires temporairement en activité à l'étranger afin de compenser certaines sujétions entraînées par cet état. On peut penser à la séparation prolongée d'avec leurs familles, à la disponibilité accrue du fait de la rareté des quartiers libres ou des permissions ou bien encore à la rusticité et au caractère sommaire du cadre de vie qui leur sont imposés dans ce contexte. **Contrairement à une opinion**

répandue, l'ISSE ne correspond absolument pas à une prime de guerre ou de conflit destinée à dédommager soit le stress inhérent à ce type de situation soit les risques de mort ou de blessure.

La preuve en est que l'on peut très bien bénéficier de l'ISSE à l'occasion d'une opération sans caractère guerrier à partir du moment où elle se déroule à l'étranger (maintien de la paix) et qu'en revanche, la participation à un conflit se déroulant sur le territoire français n'y ouvrirait pas droit.

Dès lors, certains observateurs trouvent quelque paradoxe à accorder le bénéfice de ce dispositif aux personnels de la Marine embarqués sur des bâtiments qui participent à une OPEX. Ces personnels ne sont pas à l'étranger mais le plus souvent sur un bateau français dans les eaux internationales. A la différence des personnels de l'armée de l'Air ou de l'armée de Terre, les conditions de leur activité ne sont pas modifiées par leur intégration dans une OPEX. Les sujétions (séparation d'avec la famille, disponibilité importante) sont les mêmes que pour tout embarquement et sont déjà dédommagées par une prime d'embarquement qui s'ajoute à l'ISSE. Leur cadre de vie professionnelle reste constant. Certains se demandent alors si la Marine n'a pas bénéficié en 1997, lors de la parution du décret d'un effet d'aubaine et s'interrogent sur le maintien de cette interprétation de la réforme.

Un retour au système précédent, c'est-à-dire au régime des majorations de prime d'embarquement en fonction de l'éloignement de la mission et du nombre des escales, qui continue de valoir pour les activités autres que les OPEX, paraîtrait plus juste mais se traduirait par une baisse importante de la rémunération versée actuellement aux marins embarqués en OPEX, ce qui ne serait pas équitable non plus.

L'examen détaillé de l'application du décret aux forces navales engagées dans l'opération Trident confirme ce constat. Pour bénéficier de l'ISSE, le bâtiment doit ainsi pénétrer dans la zone d'opération comme le prévoit l'article 7 du décret et y rester au moins 15 jours. Dans les faits, la zone d'opération est définie par l'état-major des armées en concertation avec l'état-major de la Marine. Pour Trident, cette zone était très vaste puisqu'elle englobait aussi bien Trieste que Brindisi ou Bari. Elle a permis au groupe aéronaval de bénéficier de l'ISSE dès le 28 janvier, soit deux jours après son départ de Toulon et ce sans discontinuer jusqu'au 1er juin, avant-veille de son retour à Toulon, les 16 jours d'escale du *Foch* à Trieste et Manfredonia compris.

En revanche, le transport de chalands de débarquement *la Foudre* n'a pas bénéficié de ce régime alors qu'il effectuait une rotation à Thessalonique en février au motif qu'il était resté moins de quinze jours dans la zone d'opération.

En résumé, la cohérence et l'équité de l'application en l'état de l'ISSE à la Marine paraissent contestables. Ceci a pour effet de dédommager très substantiellement des contraintes inhérentes au métier de marin et qui sont déjà compensées par un dispositif de temps normal (majorations de primes d'embarquement) qui donne satisfaction. Ce régime aboutit ainsi à un renchérissement très significatif de l'emploi du groupe aéronaval en OPEX, compte tenu du volume important de son personnel, ce qui joue en sa défaveur dans les comparaisons avec l'armée de l'Air.

b) L'alimentation et le fonctionnement

Par décision du ministre de la Défense en date du 24 février 1993, les militaires participant à une opération extérieure bénéficient de la gratuité de l'alimentation, sans retenue sur solde. Le surcoût figurant sous ce poste (de l'ordre de 20 millions de francs) correspond donc aux frais d'alimentation desquels on a déduit les dépenses qui auraient été faites en France comme les repas de service ou les indemnités d'alimentation qui varient selon les armées et les grades. Le surcoût de l'armée de Terre est par exemple supérieur à celui de l'armée de l'Air, car ses cadres ne bénéficient pas, dans leurs quartiers d'affectation en France, de la gratuité du déjeuner.

Les surcoûts de fonctionnement concernent essentiellement l'armée de l'Air. Pour l'ensemble de l'opération Trident, ils s'élèvent, hors carburant, à 44 millions de francs, avec une pointe mensuelle de 18 millions de francs en avril et 13 millions de francs en mai.

Ces dépenses comprennent les postes suivants :

- fonctionnement courant des détachements sur les bases aériennes italiennes. La durée de ce séjour et les conditions particulières de l'activité (permanence et disponibilité) ont légitimé des dépenses destinées, autant que faire se pouvait, à recréer l'atmosphère d'une base aérienne française. Ce poste inclut les dépenses d'hébergement, parfois à l'hôtel puisque les capacités des bases italiennes étaient dépassées ;
- surcoût de fonctionnement de bases aériennes françaises (Solenzara et Istres) qui ont été renforcées pour accueillir des unités supplémentaires, parfois étrangères (cas des britanniques à Solenzara) ;
- indemnités de déplacement des personnels français des unités de renfort à Solenzara et Istres (près de 8 millions de francs pour les mois d'avril, mai et juin) ;

- frais de télécommunication (liaisons satellitaires, balise immarsat) et de documentation aéronautique ;
- redevances aéronautiques versées aux aéroports étrangers pour le poser et le décollage des avions français.

L'armée de Terre n'a pas jusqu'à présent déclaré de surcoûts de fonctionnement importants. Elle les évalue à 10 millions de francs pour la période de janvier à juin, il s'agit essentiellement de dépenses courantes (loyers, électricité, eau, téléphone). A ceci s'ajoutent 13 millions de francs de surcoûts d'affrètements et transports résultant de l'utilisation de bateaux et d'avions civils pour la projection partielle de ses hommes et de son matériel.

2.- LES MATÉRIELS

L'évaluation du surcoût induit par l'utilisation des matériels, pertes et destructions de matériels complets et consommation de munitions, peut prêter à discussion dans la mesure où la logique suggère **d'en chiffrer le montant au coût de remplacement puisqu'il s'agit de la consommation d'une capacité qu'il faudra reconstituer pour recouvrer le potentiel initial**. Mais cette méthode n'est possible que si le coût de remplacement est connu car le matériel considéré est encore produit ou si celui de remplacement est d'une technologie proche (bombes à guidage laser).

En revanche, si le matériel n'est plus en production et si celui de remplacement est d'une génération différente, l'évaluation la moins contestable est celle qui fait appel au coût d'inventaire.

a) Les pertes et destructions

A ce jour, les pertes ou destructions se limitent à trois appareils de reconnaissance sans pilote, un CL 289 et deux CRECERELLE, et à un véhicule de type P4, pour un montant total évalué à 13,4 millions de francs.

Pour mémoire, on rappellera le prix d'un Mirage 2000-C de défense aérienne, 186 millions de francs, et d'un Mirage 2000-D d'attaque au sol, 202 millions de francs ainsi que celui d'un AWACS E-3 F, de l'ordre de 1,7 milliard de francs.

Cette quasi-absence de pertes, compte tenu de l'intensité de la campagne et de sa durée doit être saluée comme une véritable performance ; elle témoigne du grand professionnalisme des personnels de l'armée française.

Pour l'ensemble de l'opération Trident, l'Alliance a perdu un bombardier F 117-A (270 millions de francs) et un F-16 C, abattus par la défense sol-air serbe, ainsi que deux hélicoptères Apache à l'entraînement.

b) Les programmes d'urgence

Comme lors de la guerre du Golfe, il a été nécessaire de procéder en urgence à des commandes de matériels ou de faire effectuer des modifications ou adaptations sur certains avions ou matériels terrestres.

Il convient toutefois de distinguer entre les acquisitions qui n'auraient pas été lancées si les opérations n'avaient pas eu lieu et celles qui, déjà prévues, ont été accélérées ; dans le premier cas, il s'agit d'un surcoût effectif et définitif alors que dans le deuxième, il s'agit d'un surcoût momentané, d'une anticipation par rapport au calendrier initial. Cette accélération a elle-même un coût ; en effet, le bouleversement d'un calendrier et son impact sur le plan de charge de l'industriel n'est pas financièrement neutre (heures supplémentaires, dédommagement des autres clients retardés), mais cet impact ne peut pas encore être chiffré.

Les programmes d'urgence constituant un surcoût effectif et immédiat sont :

- **pour l'armée de Terre le sur-blindage du véhicule de transport de troupe AMX 10 P**, destiné à être remplacé par le VBCI, Véhicule Blindé de Combat d'Infanterie, et dont la protection offerte au personnel transporté a été jugée insuffisante. Le coût global, pour une centaine d'exemplaires, est estimé à 24 millions de francs.

- **pour l'armée de l'Air, essentiellement des moyens de transmission** et d'environnement (8,5 millions de francs), l'acquisition de deux stations autonomes d'exploitation des images fournies par le satellite HELIOS (2,1 millions de francs), l'extension de l'altitude de largage de la bombe américaine GBU 16 sur Mirage 2000 D (2 millions de francs) et l'expérimentation de consoles d'aide à l'interprétation multiple (1,7 million de francs) ; le montant de l'ensemble de ces opérations s'élève à 16,8 millions de francs.

- **pour la Marine**, l'évolution du système d'identification (IFF) et l'ouverture du domaine de vol **de la nacelle de contre mesure Barracuda** et l'amélioration de la **capacité de vision nocturne** des pilotes de Super Etendard. Cette amélioration, obtenue par l'acquisition de jumelles pour un montant de 4,2 millions de francs, ne porte pas

sur le guidage de précision des bombes proprement dit mais sur l'aptitude du pilote à distinguer son objectif. L'emploi de nacelle de désignation laser de type PDLCT-S n'est pas actuellement possible compte tenu des problèmes qui restent à régler (compatibilité des points d'emport et des équipements, aptitude au catapultage).

A ceci, il convient d'ajouter les équipements installés en urgence sur les bâtiments du groupe aéronaval et notamment sur le porte-avions *Foch* dont la durée de vie prévisible n'avait pas légitimé de tels investissements dans le plan d'emploi des autorisations de programmes. Il s'agit de matériels destinés soit à la lutte au dessus de la surface, soit aux transmissions et **aux systèmes d'information et de commandement** (compression et cryptage des liaisons Syracuse) pour un montant de 43 millions de francs. Il est toutefois probable que ces équipements seront réutilisés sur une autre plate-forme après la fin du service actif du *Foch*.

L'ensemble de ces surcoûts immédiats s'élève donc à 89 millions de francs.

Tous les autres programmes d'urgence peuvent être considérés comme **une accélération du calendrier initial**, dont l'impact en termes de surcoût net n'a pas pu être mesuré. Certains sont déjà exécutés et d'autres sont en instance de l'être. Pour l'armée de Terre, ils relèvent des fonctions déminage, protection de véhicules, vision de nuit, munitions et soutien de l'homme, pour un total supérieur à 411 millions de francs.

Les programmes touchant à la **fonction déminage** concernent aussi bien l'adaptation de matériels existants (char AMX 30 B 2 DT et VAB PC) que le recours à des matériels nouveaux. Le montant de l'ensemble s'élève à 17 millions de francs.

L'amélioration de la protection concerne les véhicules de l'avant blindé (VAB), et des matériels du Génie, pour un montant de 44,3 millions de francs.

Concernant la vision nocturne, le montant de l'acquisition anticipée de caméras et jumelles s'élève à 38 millions de francs. L'accélération de la commandes de munitions de calibre 12,7 mm et de fumigènes porte sur un montant de 52 millions de francs, non compris le montant de la commande d'obus flèches pour le char LECLERC, de 135 millions de francs.

Quant au soutien de l'homme, les achats concernent la génération et la distribution d'électricité pour un montant de 125 millions de francs et le traitement de l'eau pour un montant de 0,6 million de francs.

Pour **l'armée de l'Air**, l'ensemble des opérations (programmes ou acquisitions) accélérées s'élève à 144 millions de francs ; les principaux programmes sont les suivants :

- ouverture de la configuration d'emport de deux bombes GBU 12 sur Mirage 2000-D (16,2 millions de francs) ;
- adaptateurs bi-bombes pour Mirage 2000-D (17 millions de francs) ;
- équipements d'identification par analyse de l'écho radar (16 millions de francs) ;
- autoprotection du Mirage IV-P (6 millions de francs) ;
- moyens de transmission et d'environnement (10,1 millions de francs) ;

A ces programmes, il faut ajouter des acquisitions comme des éléments d'infrastructure projetables (bungalows) pour un montant de 29 millions de francs et des achats divers comme des gilets pare-balles, palettes, des filets pour C 160 et C 130, des matériels de campement et équipements individuels pour un montant de 29 millions de francs.

Pour la **Marine**, ces programmes portent essentiellement sur des adaptations capacitaires des aéronefs du groupe aéronaval et leur portée est réduite (de l'ordre de 10 millions de francs). L'adoption d'un nouveau standard du Super Étendard modernisé, fondé sur l'intégration d'une nacelle de désignation pour tir laser de nuit, dont la portée financière devrait être de l'ordre de 300 millions de francs, ne relève pas de cette catégorie.

Le montant total des accélérations de programme est donc proche de 510 millions de francs.

c) L'usure et l'entretien programmé

Seuls les matériels de la Marine et de l'armée de l'Air sont concernés, à ce stade du déroulement de l'opération.

Comme précédemment, deux approches sont possibles.

La première consiste à considérer que l'activité conduite lors des opérations aurait de toute manière eu lieu. Estimer que l'activité est conduite « sous enveloppe annuelle » implique donc qu'aucun surcoût n'est à

comptabiliser, autre que les dépenses et consommations découlant directement de l'opération et qui n'auraient pas été enregistrées si l'activité avait eu lieu en France : ainsi les consommations de carburant et d'heures de vol sont-elles réputées identiques à celles d'une activité d'entraînement.

La deuxième vise à **comparer l'activité réelle et celle qui aurait eu lieu en temps normal**, en prenant pour référence le taux annuel d'activité, ramené à la période considérée : tant que l'utilisation des matériels, mesurée en heures de vol pour les avions et hélicoptères et en jours de mer pour les bateaux, reste, pour la période considérée, inférieure ou égale à ce qu'elle aurait été hors Trident, la conduite des opérations n'entraîne pas de surcoût pour ce poste. En revanche, si l'utilisation des matériels est supérieure à ce taux moyen, il est logique de prendre en compte les surcoûts générés par la différence entre le rythme d'utilisation du matériel pendant l'opération Trident et celui qui aurait été le sien en période normale d'entraînement.

Ne pas tenir compte de cette suractivité reviendrait à considérer qu'elle sera absorbée dans la suite de l'exercice budgétaire et dans les limites de l'enveloppe initialement définie. En fait, ces moyens seront vraisemblablement utilisés, à l'issue des opérations, à un taux compatible avec un niveau normal d'entraînement des forces, entraînement qui reste une exigence permanente et le garant de la qualification opérationnelle des moyens.

La comptabilisation de cette suractivité est faite au coût de maintenance à l'heure de vol ou au jour de mer.

Par rapport au potentiel annuel autorisé par les ressources budgétaires, les bâtiments du groupe aéronaval se trouvaient dans la situation de consommation suivante à la date du 23 juin :

POTENTIEL CONSOMMÉ PAR LE GROUPE AÉRONAVAL	
	(en %)
Porte-avions Foch	95
Frégate anti-aérienne Cassard	111
Pétrolier ravitailleur Meuse	78
Frégate anti-sous marine La Motte Picquet	69

En prenant l'hypothèse du maintien d'une activité normale de ces bâtiments d'ici la fin de 1999, la surconsommation deviendrait définitive et se traduirait par un surcoût d'entretien et de fonctionnement d'un montant de 142 millions de francs.

Quant aux avions, le problème se pose en termes différents pour l'aviation embarquée et pour l'armée de l'Air.

Pour l'aviation embarquée, les heures de vol consommées à l'occasion des opérations de bombardement correspondent à une activité normale et, en tant que telles, ne génèrent pas de surcoût. En revanche, il faut tenir compte de la requalification nécessaire des pilotes : ceux-ci sont qualifiés, en temps normal, pour les missions assaut mer et assaut terre, la qualification appontage de nuit concernant uniquement certains d'entre eux.

Les missions exécutées sont exclusivement des missions d'assaut terre avec appontage de jour, et les pilotes engagés ont perdu leur qualification assaut mer et éventuellement appontage de nuit ; il sera donc nécessaire de qualifier à nouveau tous les pilotes pour l'assaut mer et le nombre ad-hoc de ceux-ci pour l'appontage de nuit, afin que les domaines d'emploi des Super Etendard soit à nouveau intégralement couverts. On peut évaluer le coût de cette requalification indispensable à un ordre de grandeur de 500 heures de vol soit, pour un coût d'entretien à l'heure de vol de Super Etendard évalué à 48.720 francs, un montant global de l'ordre de 37 millions de francs, qui n'apparaît pas dans les chiffres fournis par la Marine.

Pour l'armée de l'Air, à la date du 13 juin, un nombre moyen de 8 Mirage 2000-C a consommé pendant 2,75 mois un potentiel de 121 heures par mois et par avion au lieu de 20 heures par mois et par avion soit un total de 2.222 heures de vol en sus du potentiel normalement alloué. Sur la base d'un coût horaire de maintien en condition opérationnelle (MCO) de 19.950 francs, le surcoût s'établit à 44,3 millions de francs ; il n'intègre pas le coût d'une disponibilité maintenue à son maximum, qui a pour conséquence une surconsommation de rechanges, alors qu'une disponibilité moyenne de l'ordre de 70 % est considérée comme permettant de poursuivre normalement les activités d'entraînement. La même remarque vaudrait pour les Super-Etendard.

Appliqué aux autres avions engagés, ce raisonnement conduit aux résultats suivants :

	Heures de vol	Coût horaire du MCO	Surcoût
		(en francs)	(en millions de francs)
M 2000C	2.222	19.950	44,3
M 2000D	332	19.950	6,6
JAGUAR	668	26.000	17,4
C 135 FR	1.040	36.420	37,9

E 3 F	132 140.000	18,5
-------	-------------	------

Soit un total de 124,7 millions de francs qui deviendra un surcoût définitif s'il n'est pas résorbé totalement ou pour partie, par une réduction, d'ici la fin de 1999 de l'activité aérienne initialement prévue, ce qui ne serait pas sans conséquences sur l'entraînement et la formation des pilotes.

L'hypothèse d'une importante résorption semble avoir été privilégiée par l'armée de l'Air, au regard de son évaluation du surcoût d'entretien programmé du matériel (30 millions de francs)

d) Le carburant

En matière de carburant et de combustibles, l'instruction du ministre en date du 25 mai 1984 précitée est très précise. Elle autorise la prise en compte des **consommations résultant d'un dépassement du potentiel**, c'est-à-dire au-delà des consommations qui résulteraient de l'activité normalement programmée en métropole, ainsi que des écarts de tarifs et des dépenses supplémentaires entraînées par la constitution de stocks.

L'armée de l'Air évalue son surcoût de carburant à 12 millions de francs de janvier à juin avec une pointe de 3 millions de francs par mois pendant les deux mois (avril et mai) de la guerre aérienne et du pont humanitaire. Ce chiffre résulte de l'application à l'activité aérienne effectuée par chaque type d'aéronefs, d'une consommation à l'heure de vol. Les volumes de carburant ainsi obtenus sont multipliés par l'écart entre le tarif de cession du service des Essences des armées, habituellement acquitté par l'armée de l'Air, et le prix payé sur les bases aériennes italiennes augmenté de la taxe de mise à bord des aéronefs du carburant délivrée par l'armée de l'Air italienne. L'écart des prix s'élevait ainsi à 240 francs par m³.

Le mode de calcul pratiqué par l'armée de l'Air repose donc sur la différence de tarif mais ne prend pas en compte le dépassement du potentiel, puisqu'elle estime qu'il ne s'est pas produit, conformément à ses calculs, sur l'entretien programmé des matériels.

Le coût de la consommation de carburant résultant de la suractivité décrite ci-dessus s'élèverait à 17 millions de francs supplémentaires.

Il convient également de noter que ce chiffre n'est pas définitif car les facturations des carburants délivrés aux avions français lors des ravitaillements en vol effectués par des armées alliées ne sont pas encore intégrées.

S'agissant de la Marine, l'impact du surcroît d'activité précédemment décrit sur les surcoûts de carburant donnerait un montant voisin de 21 millions de francs, au lieu des 9 millions de francs annoncés.

e) Les munitions

Le poste munitions est un poste élevé en volume puisqu'il représente 300 millions de francs pour l'armée de l'Air et 84 millions de francs pour la Marine, soit au total 384 millions de francs, c'est-à-dire presque 40 % du coût de la campagne. **Il traduit l'intensité et la durée de la guerre aérienne ainsi que l'ampleur de la participation de la France aux missions de bombardement.** Ce poste mérite d'être analysé en détail car il soulève d'importantes questions méthodologiques.

Ces chiffres reflètent la consommation de munitions pendant les opérations, estimées au prix d'inventaire des stocks, c'est-à-dire à leur coût d'achat. Cette consommation relève elle-même de deux facteurs, le nombre de bombes et missiles tirés et la consommation de potentiel de missiles air-air, qui méritent d'être précisés.

CONSOMMATION DE MUNITIONS DE L'AÉRONAUTIQUE NAVALE			
Munitions	Quantité	Prix unitaire	Total (en millions de francs)
missiles AS 30 laser	2	2,7 MF	5,4
bombes de 250 kilos guidées laser	268	280 KF	75
leurres			1,7

CONSOMMATION DE MUNITIONS DE L'ARMÉE DE L'AIR			
Munitions	Quantité	Prix unitaire	Total (en millions de francs)
missiles AS 30 laser	6	2 MF	12
bombes guidées laser de 1.000 kg	127	900 KF	114,3
bombes guidées laser de 250 kg	187	165 KF	30,8
bombes lisses de 250 kg de type MK82	128	22 KF	2,5
bombes lisses de 250 kg de type SAMPT 25	270	36 KF	9,7

On peut noter la différence importante du prix des missiles AS 30 laser tirés, d'une part, par l'armée de l'Air et, d'autre part, par la Marine. Le coût affiché par l'armée de l'Air correspond au prix d'acquisition en 1992 d'un lot de missiles uniquement destinés à son usage alors que le prix affiché par la Marine correspond au prix d'acquisition par l'armée de l'Air et la Marine en 1996 d'un lot de missiles sécurisés pour l'embarquement et le stockage sur porte-avions.

L'écart de prix (35 %) donne une idée du coût de la sécurisation des munitions pour embarquement sur porte-avions, problème qui se pose pour d'autres catégories de munitions et qui est encore accru par les contraintes de sécurité imposées par la propulsion nucléaire du *Charles de Gaulle*.

Pour mémoire, 57 missiles AS 30 laser avaient été tirés par l'armée française pendant la guerre du Golfe.

L'addition des coûts des seules munitions consommées par l'armée de l'Air s'élève à 170 millions de francs. La différence avec le surcoût total de son poste munition (300 millions de francs) s'explique par la prise en compte de la **consommation de potentiel des missiles air-air des avions de supériorité aérienne** qui n'ont pas été tirés mais qui se sont progressivement « usés » par le simple fait de rester des dizaines d'heures en emport sur les Mirage 2000 C. Les contraintes physiques, aérodynamiques et thermiques ont pour effet de progressivement rendre inopérants ces armements et notamment leurs autodirecteurs.

Ces missiles sont le missile d'interception Super 530 D (combat à longue distance) et le missile de combat à courte distance Magic II. La consommation de potentiel de Magic II a été évaluée, sur la base des heures d'emport des missiles, à 38,5 millions de francs, soit l'équivalent de 28 missiles puisque son coût unitaire est de 1,4 million de francs et celle de Super 530 D à 86 millions de francs, soit l'équivalent de 18 missiles à un coût unitaire de 4,9 millions de francs.

Ce type de surcoût s'élève donc à 125 millions de francs, soit un tiers du total du poste munitions. Il n'est pas constaté dans les comptes de la Marine puisque les avions du groupe aéronaval bénéficiaient de la protection des appareils de supériorité aérienne de l'armée de l'Air ou de l'Alliance. L'ampleur de ce chiffre justifie les tentatives passées et présentes d'allongement de la durée de vie sous emport de ces missiles **et de leur remplacement par leur successeur commun, le missile d'interception et de combat aérien (MICA)**.

Au delà de la stricte consommation il faut s'intéresser à **la remise à niveau des stocks et au coût de remplacement des munitions**. Cet exercice est difficile car il implique de distinguer ce qui relève du remplacement *stricto sensu* de ce qui relève du recomplètement et de la progression vers les stocks objectifs, compte tenu des enseignements de la crise et de son éventuelle prolongation.

On peut tout d'abord remarquer que certaines munitions consommées ne se fabriquent plus et que leur remplacement ne peut par conséquent s'opérer à l'identique. C'est le cas des bombes guidées laser de 1000 kg qui seront remplacées par des bombes guidées laser GBU 24 emploi général ou GBU 24P.

Plus globalement, le faible niveau des stocks de munitions au début du conflit, tant au regard des besoins immédiats que des stocks objectifs, **a légitimé une commande importante élaborée en urgence alors que la crise promettait de durer**. La tranche ferme de cette commande qui compte aussi trois tranches conditionnelles, s'élève à 812 millions de francs. Elle a pour but de remettre les stocks de bombes guidées laser à niveau ainsi que de fournir des adaptateurs bi-bombes (GBU 12 et GBU 22) aux Mirage 2000 D et Mirage F1.

Ce montant ne correspond pas intégralement à un surcoût net directement issu de la campagne aérienne puisqu'il s'agit essentiellement de tirer les enseignements de la crise et de porter les stocks à un niveau bien supérieur à celui qui prévalait en début d'année 1999. Il n'empêche que **sans la crise, cette commande n'aurait pas été aussi importante**, comme en témoigne le plan d'emploi des autorisations de programme pour 1999, et qu'elle représente, au moins pour partie, une accélération de dépenses et donc un surcoût à la charge de l'armée de l'Air.

De même, l'armée de Terre a-t-elle été conduite à demander l'accélération de la livraison d'obus flèches de 120 mm, dont la commande, d'un montant de 135 millions de francs, était en cours.

f) Les infrastructures

Les surcoûts en infrastructure sont marginaux. L'armée de Terre a été accueillie à Kumanovo dans les casernes de l'armée macédonienne et l'armée de l'Air dans les bases aériennes italiennes. Il n'y a donc pas eu de construction de bâtiments ou de travaux d'envergure. Il faut relever que l'armée de Terre n'a pas entrepris de travaux spectaculaires de sécurisation de ses cantonnements en Macédoine. Elle a préféré fonder son action en matière de sécurité sur le recueil de l'information et la proximité avec la population locale. Les coûts de logement et d'hébergement (loyers, nuitées d'hôtel) sont comptabilisés au titre des frais de fonctionnement. Ce poste monte en charge avec l'installation durable de la KFOR au Kosovo.

III- PRÉVISIONS ET FINANCEMENT

A partir des données fournies sur les coûts et surcoûts de l'opération Trident, complétées par des informations relatives aux autres OPEX et notamment sur la SFOR en Bosnie en 1998, **il est possible de dégager des ratios et de s'essayer à construire un outil de prévision des surcoûts applicables à ce genre d'opérations.**

Le premier exemple d'application de ces ratios sera le déploiement de la KFOR engagée depuis la mi-juin 1999 au Kosovo.

Enfin on pourra évoquer le financement de ces surcoûts et évaluer leur impact sur l'équilibre de l'exécution budgétaire pour 1999.

A.- ESSAIE DE CONSTRUCTION D'UN OUTIL DE PRÉVISION

L'observation des OPEX passées et notamment celles de 1998, année où la réforme des rémunérations en OPEX a commencé à s'appliquer, permet de dégager quelques enseignements.

On constate d'abord que ce sont les surcoûts du titre III de l'armée de Terre qui sont les mieux connus et les plus prévisibles. Cette armée a fourni l'essentiel du personnel des précédentes OPEX, on peut donc travailler sur plusieurs exemples et sur des effectifs statistiquement significatifs. Les ratios applicables au surcoût du titre III des autres armées sont déjà moins établis. Ils varient selon les OPEX et dans le temps en fonction de la structure et du volume des effectifs concernés. Quant aux surcoûts du titre V, ils varient considérablement selon les caractéristiques de la mission.

Le tableau suivant retrace les ratios constatés au cours de l'année 1998 lors de l'opération Salamandre II en ex-Yougoslavie dans le cadre de la SFOR. Les effectifs moyens de l'armée française sur l'ensemble de l'année s'élevaient à 3.770 personnes dont près de 3.000 pour l'armée de Terre, 500 pour l'armée de l'Air, 180 pour la Gendarmerie et 24 pour la Marine.

SURCOÛTS CONSTATÉS EN EX-YOUGOSLAVIE EN 1998					
<i>(en milliers de francs/homme/mois)</i>					
	Rémunérations et charges sociales (RCS)	Fonctionnement (hors RCS)	Total Titre III	Total Titre V	Total
Armée de Terre	16	4	20	1	21
Armée de l'Air	20	9	29	4	33
Marine (1)	23	1	24	0	24
Gendarmerie	19	1	20	0	20
Moyenne	17	4	21	1	22

(1) Compte tenu du faible nombre des effectifs, les chiffres ne sont pas représentatifs pour la Marine

En observant les chiffres, mois après mois, tout au long de l'année 1998, on constate une tendance à la réduction du surcoût RCS en raison de l'application progressive de la réforme des sursuppléments. Au mois de décembre 1998, **l'armée de Terre relevait ainsi un surcoût de 14.000 francs par homme et par mois.**

On estime ainsi que, pour 1999, le surcoût mensuel des RCS par homme s'approchera de 15.000 francs, en moyenne interarmée, ce que les chiffres indiqués pour la première phase de l'opération Trident confirment.

Les chiffres applicables au fonctionnement sont assez stables pour l'alimentation (1.000 francs par homme et par mois), mais ils fluctuent pour le fonctionnement courant, le carburant et l'entretien programmé du matériel.

En ce qui concerne le titre V, les variations sont très grandes selon le type de mission. Une véritable opération de guerre comme Trident générera des dépenses de fabrication (programme d'urgence) et de munitions que n'occasionnera pas une opération de maintien de la paix. Le poste infrastructures dépendra aussi des conditions d'hébergement des forces. Enfin, l'éloignement relatif du théâtre aura des conséquences directes sur les dépenses de projection et de logistique.

B.- ÉVALUATION DU COÛT DE LA PARTICIPATION À LA KOSOVO FORCE (KFOR)

Les dépenses directement rattachables au déploiement des hommes peuvent être estimées avec une relative fiabilité.

A supposer que la brigade française soit effectivement de 7.000 hommes au 1^{er} juillet 1999 (à la mi-juin, elle ne

dépassait guère 3.000 hommes) et en prenant, par précaution, la moyenne interarmée de surcoût en rémunérations et charges sociales observée en ex-Yougoslavie en 1998, soit 17.000 francs par homme, les surcoûts pour 1999 peuvent être calculés comme suit :

Rémunérations et charges sociales	7.000 hommes x 17.000 francs (moyenne interarmée observée en 1998) x 6 mois = 714 millions de francs
Alimentation	7.000 hommes x 1.000 francs x 6 mois = 42 millions de francs

Au-delà, l'incertitude commence. Même pour les dépenses de fonctionnement autres que l'alimentation, de nombreux paramètres joueront : durée de la période de montée en puissance, conditions d'installation, relations contractuelles avec l'environnement, évolution de la mission, etc...

Quant au titre V, il sera certainement plus élevé que celui des OPEX précédentes et notamment de la SFOR, compte tenu des caractéristiques du matériel lourd déployé pour l'accompagnement de la brigade française : 16 chars Leclerc, 3 AMX 30 démineurs, 45 AMX 10, 6 AMX, 10 véhicules d'observation de l'artillerie (VOA), 8 canons automoteurs AUF1, 90 véhicules de l'avant blindés, 22 véhicules blindés légers.

En prenant l'hypothèse minimale de reconduction des chiffres constatés en 1998 pour les crédits de fonctionnement de la SFOR, **on obtient un titre III, RCS comprises, de l'ordre de 900 millions de francs.**

Il semble difficile d'aller plus loin à ce stade et de faire des hypothèses sur le volume du surcoût en titre V. En se fondant sur l'expérience passée, le chiffre de 300 millions de francs paraît plausible sauf attrition imprévisible de matériel majeur.

A ce jour, l'estimation du surcoût de l'opération Trident pour 1999 atteint donc un montant de l'ordre de 2,250 milliards de francs (1,334 milliards de francs de surcoûts de la première phase + 900 millions de francs de titre III jusqu'à la fin de l'année pour la deuxième phase) sans prise en compte des surcoûts du titre V de la deuxième phase.

C.- L'IMPACT SUR L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

L'ampleur des surcoûts générés par la crise du Kosovo ne sera pas sans conséquence sur l'exécution budgétaire de 1999. Elle n'est toutefois pas sans précédent. On évalue à **6,6 milliards de francs** le surcoût de la participation de la France à la **guerre du Golfe** dont 2,4 milliards de francs de titre V et 4,2 milliards de francs de titre III.

Le surcoût des OPEX s'établissait **encore à 5,150 milliards de francs** en 1996 en raison de la crise en **ex-Yougoslavie**. En 1997, ce surcoût était de 3,3 milliards de francs et de 2,1 milliards de francs en 1998. Pour 1999, la prévision, hors Kosovo, était de 1,9 milliards de francs. **Avec le Kosovo ce chiffre s'élève à 4,150 milliards de francs, auxquels il faudra ajouter les surcoûts constatés au titre V entre juillet et décembre.**

La prise en charge de ces surcoûts appelle les commentaires suivants.

A la différence des opérations menées sous la tutelle de l'ONU, les opérations de l'OTAN ne donnent pas lieu à remboursement par l'Alliance des dépenses engagées par les pays ayant participé à la campagne militaire. Le budget militaire d'investissement de l'OTAN ne prendra en charge que les dépenses des quartiers généraux et des états-majors opérationnels de la chaîne de commandement interne à l'OTAN. Ceci pourrait donner lieu à un remboursement à la France de l'ordre de 10 millions de francs, donc tout à fait marginal.

Le financement sera donc trouvé par des solutions budgétaires internes à la France.

En vertu d'un conseil de défense datant du mois d'avril 1996, les opérations extérieures qualifiées de normales, c'est à dire à caractère permanent comme les dispositifs de forces prépositionnées à Djibouti ou en Afrique, sont financées par la loi de finances initiale. En revanche, les opérations extérieures qualifiées d'exceptionnelles car imprévues, doivent donner lieu à un financement complémentaire en cours d'année en fonction de l'ampleur des dépenses et des caractéristiques de la gestion.

D'ores et déjà, la tranche ferme de la commande de munitions passée en urgence pour un montant de 812 millions de francs (*cf supra*) a pu être financée par un transfert interne au budget de la Défense : un décret de virement a été signé le 9 juin 1999 portant sur 599 millions de francs de crédits de paiement et 659 millions de francs d'autorisations de programme, transférés de différents chapitres du titre V de la Défense vers le chapitre 55-11 - Soutien des forces.

Ceci n'est pas un redéploiement au sens strict du terme puisque ces chapitres ont été eux-mêmes abondés par des reports de crédits, non consommés de la gestion 1998, par arrêté du 1^{er} juin 1999 et pour un montant total

proche de 5,5 milliards de francs. Toutefois, ces différents mouvements s'analysent bien, en dernier ressort, comme de l'autofinancement du ministère de la Défense. Ils devront être complétés par un apport d'argent frais légitimé par ces nouvelles charges.

Un décret d'avances sera nécessaire pour solder le reliquat des crédits nécessaires au rechargement des stocks de munitions ainsi que pour financer les surcoûts des OPEX qui ne pourront être couverts par des redéploiements en fonction des caractéristiques de la gestion de 1999. Ce sera nécessairement le cas des dépenses de rémunérations et charges sociales (ISSE) imputées sur le chapitre 31-31 - Rémunérations principales des personnels militaires.

IV.- LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DES PREMIERS ENSEIGNEMENTS OPÉRATIONNELS

A.- LES ENSEIGNEMENTS OPÉRATIONNELS

Quelques semaines après la fin de la guerre aérienne, il est déjà possible de procéder à un premier bilan assez précis de l'opération de rétablissement de la paix au Kosovo.

En organisant dès le 21 juin 1999 un séminaire, largement ouvert à la presse et aux spécialistes du secteur, le ministre de la Défense a pris l'initiative, qu'il convient de saluer, de porter à la connaissance d'un large public les différents enseignements opérationnels qu'il était possible de tirer au lendemain du succès de l'opération.

Il faut affirmer en premier lieu que **la France a tenu son rang dans cette coalition**, comme le montrent les statistiques disponibles sur sa participation par type de missions.

BILAN (1) DE LA PARTICIPATION DE LA FRANCE À LA CAMPAGNE AÉRIENNE			
PAR TYPE DE MISSIONS			
	France	OTAN	%
Missions offensives	1.110	8.676	12,8
Défense aérienne	396	5.551	7,1
Reconnaissance (MIV, F1 CR, EIV PM, drones)	277	1.371	20,2
Reconnaissance électronique (C160G, Horizon)	43	527	8,2
Ravitaillement en vol	518	6.265	8,3
Détection aéroportée	47	798	5,9
Anti-radar	0	3.731	0
Commandement aéroporté (ABCCC-Jstar)	0	258	0
Transport + soutien	1.200	5.499	21,8
Divers (RESCO, forces spéciales, hélicoptères d'attaque)	12	446	2,7
Total	3.603	33.122	10,8
<i>(1) Arrêté à la date du 31 mai 1999.</i>			

L'analyse détaillée par secteur opérationnel confirme, à quelques réserves près, cette impression générale.

1.- LE RENSEIGNEMENT

En assumant 20 % des missions de reconnaissance et 8 % des missions de renseignement électronique, la France a récolté le fruit de ses investissements dans ce domaine, renforcés après les lacunes constatées pendant la guerre du Golfe. Elle est ainsi la seule en Europe à être présente sur l'ensemble du spectre des vecteurs aériens ou spatiaux.

Ce point est crucial pour notre indépendance stratégique et notre autonomie de jugement. Puisse cette expérience en convaincre définitivement nos alliés européens et notamment allemands dont l'effort récent n'a pas été à la hauteur de nos attentes.

La crise au Kosovo a mis en lumière les complémentarités entre les satellites, les aéronefs et les drones. Elle s'est aussi caractérisée par le raccourcissement considérable des délais entre l'acquisition du renseignement, son traitement et son exploitation opérationnelle, ce qui a fait du Kosovo la première guerre menée quasiment en temps réel.

Le satellite optique Helios I a confirmé ses avantages (moindre vulnérabilité, absence de contrainte juridique, vaste couverture) ainsi que ses inconvénients (dépendance de la météo, faible cadence de renouvellement des images). **Dès la fin 1999, la mise sur orbite du second satellite Hélios I permettra d'accroître le volume des images et leur cadence de renouvellement.**

Pour raccourcir les délais de réception des images Helios, on a utilisé la station déployable basée à Creil au lieu de la station fixe de Colmar. Les images ont été ensuite renvoyées par satellite sur le porte-avions *Foch* et sur les bases aériennes de Solenzara et Vicence. En revanche, on n'a pas déployé la station de réception de théâtre qui devrait permettre de réduire encore ces délais.

Les vecteurs aériens ont démontré une nouvelle fois leur souplesse d'emploi. Il faut saluer **la qualité des clichés pris par les Mirage IV P** qui contribuent, de jour comme de nuit, à la reconnaissance stratégique en complément de Helios par des survols à très haute altitude.

Les Étendards IV P ont assuré des missions de reconnaissance tactique de jour et par beau temps ; les Mirage F1 CR possèdent une capacité nocturne et tout temps avec une imagerie infrarouge et radar. Leur nouveau démonstrateur simplifié de reconnaissance électro-optique (Désiré), qui est une nacelle de reconnaissance vidéo à traitement numérique, combiné à l'analyseur de signaux tactiques ASTAC, a donné des résultats remarquables.

Le système Horizon, déployé en Macédoine pour la reconnaissance des camions, chars et hélicoptères de jour comme de nuit jusqu'à une distance de 150 kilomètres, a également donné des résultats satisfaisants. Une liaison satellite a été installée entre la station au sol et la base de Vicence. Il sera intéressant de comparer l'efficacité de ce système à celle du dispositif américain J STARS.

Cette campagne a permis **l'utilisation renouvelée des drones** afin de localiser les réfugiés au c_ur du Kosovo et de compléter le renseignement aérien dans l'évaluation des dommages occasionnés aux forces serbes. Il faudra toutefois cerner les causes de leur grande vulnérabilité et s'attacher à étendre la variété des missions qui peuvent leur être confiées.

Le renseignement électronique a été collecté par le **Transall Gabriel** doté de la nacelle ASTAC d'interception des radars.

Toutefois, en matière de guerre électronique, la France ne dispose toujours pas de moyens antiradars ni de brouillage électronique offensif pour l'accompagnement des avions d'attaque qui sont en revanche très bien dotés en moyens d'autoprotection.

2.- LA FRAPPE DE PRÉCISION

L'acquisition progressive de la capacité de frappe de précision tout temps à distance de sécurité illustre bien la difficile mutation de nos systèmes d'armes, encore très marqués par leur époque de conception et l'omniprésence de la menace des forces du pacte de Varsovie.

La qualité et la densité de la défense sol-air de l'armée serbe tout au long de la campagne a conduit l'Alliance à imposer à ses avions de conserver une altitude de sécurité supérieure à 5.000 mètres.

Cette règle n'a pas permis d'optimiser l'utilisation des **Mirage 2000** français qui, conformément à leur mission initiale et première de délivrer le missile air-sol moyenne portée (ASMP) au-dessus des lignes de défense du Pacte de Varsovie, se sont **spécialisés dans le vol à basse altitude** (60 mètres) grâce à des années d'effort technologique notamment dans les radars de suivi de terrain.

La nécessaire cohérence de l'ensemble du dispositif aérien a donc empêché les avions français de mettre à l'épreuve leur capacité d'attaque haute vitesse et basse altitude tout temps, qui permet également de rendre inefficaces les défenses sol-air adverses.

La deuxième contrainte, imposée par la volonté de limiter les pertes humaines, était de pratiquer des frappes de précision décamétrique voire métrique sur des objectifs clairement identifiés, parfois au c_ur des agglomérations.

Cette contrainte a imposé le recours à **des armements guidés par laser** plutôt qu'à des bombes lisses tirées sur coordonnées, car ce type d'armement présente trois qualités décisives : l'identification préalable de la cible visée, la précision métrique et **l'évaluation instantanée des dommages**.

Malheureusement, malgré les enseignements de la guerre du Golfe et le caractère très prévisible de la crise du Kosovo en raison de ses longs préalables diplomatiques, **il faut signaler que les stocks de l'armée française en armement guidé par laser n'étaient pas au niveau souhaitable.**

Les quantités de bombes guidées laser (BGL) de 1.000 kg et de 250 kg détenues par l'armée de l'Air étaient faibles et le stock de BGL de 500 kg était à zéro, l'armée de l'Air n'ayant pas fait le choix de ce type de bombes qui, c'est vrai, ont été peu utilisées par l'Alliance pendant l'opération Trident.

Quant à l'aéronautique navale, elle alignait au début du conflit moins de 200 bombes guidées par laser

utilisables, soit un mois de consommation selon les prévisions alors en vigueur, ce qui peut inciter à penser que la Marine souhaitait rapatrier son groupe aéronaval encore plus tôt que prévu.

En effet, la Marine nationale avait fondé sa politique d'approvisionnement sur l'acquisition d'un lot de 1.250 corps de bombes MK 82 à la Marine américaine selon une *procédure Foreign Military Sales* (FMS). **Hélas, ce geste significatif de solidarité transatlantique n'a pas été payé de retour puis que, après examen aux rayons X, les fissures constatées** dans le chargement pyrotechnique des bombes ne garantissaient pas la sécurité du catapultage des avions ainsi armés.

La rédaction du cahier des charges de la commande passée aux Américains ne semblant pas augurer du succès d'une action contentieuse, la Marine s'est alors adressée à l'armée de l'Air pour lui demander de bien vouloir intégrer dans ces stocks, à titre gratuit, ce lot de bombes impropres à la consommation de son acquéreur.

En échange de kits de guidage laser dont la Marine avait alors pléthore, l'armée de l'Air lui a aussi « prêté » des bombes lisses de 250 kg EU 2. C'est en toute hâte que la Marine, et alors même que les opérations militaires étaient engagées, a pu monter ces corps de bombes sur les kits de guidage dont elle disposait encore, après réalisation à marche forcée dans ses ateliers d'un adaptateur particulier.

Au-delà de cette optimisation des stocks des deux armées, le problème reste posé de **la grande dépendance vis-à-vis du seul fabricant mondial de kits de guidage d'armement de ce type, l'Américain Raytheon** qui, bien naturellement, en cas de crise de cette envergure, aura tendance à considérer comme prioritaires les commandes de son client le plus important et le plus proche, à savoir l'armée américaine.

Les difficultés d'approvisionnement constatées conduisent à favoriser **l'émergence d'une chaîne de fabrication européenne** que l'unification en cours de l'industrie missilière devrait permettre d'espérer.

On peut aussi regretter l'adaptation très tardive du Mirage 2000 D aux GBU 12 et 22 qui s'est faite moyennant la commande passée en toute urgence de 12 adaptateurs bi-bombes, alors que la crise couvait depuis longtemps. On peut toutefois comprendre les raisons pour lesquelles les priorités avaient été mises sur d'autres domaines : armements plus lourds, contremesures, suivi de terrain. Il est vrai aussi que ce programme d'urgence a été réalisé rapidement et sans poser de difficultés techniques particulières.

L'armement guidé par laser présente aussi des faiblesses. Les conditions d'altitude exigées par la vulnérabilité à la défense sol-air étaient en limite de domaine et rendaient la munition très sensible à certains paramètres (passage de nuages, vent très fort), ce qui explique la plupart des échecs constatés. En cas de couverture nuageuse entre l'avion et le sol, le dispositif de guidage laser ne fonctionne pas. Ceci explique qu'en raison des mauvaises conditions météo et de la priorité donnée à l'identification sécurisée des cibles, **une proportion importante des missions de bombardement ait été annulée. Pour l'armée de l'Air, 431 missions sur un total de 851 (soit plus de 50 %) n'ont pas donné lieu à un tir et pour l'aéronautique navale, le ratio d'annulation a été de 88 sur un total de 412, soit 21 %.**

Se pose alors le problème du retour de mission avec les bombes en emport, particulièrement délicat pour l'aéronautique navale. Avant la campagne, le Super-Étendard modernisé (SEM) dans son standard 3, actuellement en ligne, n'était pas qualifié pour apponter avec les bombes. Il faut remonter à la date de conception de l'avion (il est entré dans les forces en 1978) pour comprendre qu'il était destiné à des missions de guerre navale de haute intensité où la question du retour avec les armes ne se posait pas. On peut néanmoins trouver surprenant que cette qualification n'ait pas été acquise avant les opérations. La Marine a disposé des BGL de 250 kg en janvier 1998 et elle considère qu'un délai de 18 mois n'est pas excessif pour acquérir cette qualification. En tout état de cause, elle a été obtenue au terme d'une campagne d'essais menée pendant trois semaines à Landivisiau au début du conflit. Dans cette attente, les SEM ont dû larguer leurs bombes dans les fosses de l'Adriatique avant d'apponter. 49 GBU 12 ont ainsi été larguées pour 268 bombes consommées, soit 18 %.

Il faut toutefois remarquer que ce type d'appontage fatigue considérablement la structure des SEM alors que ceux-ci sont programmés pour rester dans les forces jusqu'en 2010. La qualification a d'ailleurs été assortie d'une restriction à vingt appontages maximum par SEM. Signalons enfin que la qualification n'est pas acquise pour les missiles AS30L, ce qui oblige les SEM à les tirer lorsqu'ils s'envolent avec. Ce missile étant conçu pour détruire des objectifs terrestres durcis du type des hangars ou des abris bétonnés, donc *a priori* immobiles et bien identifiés, la contrainte n'est pas trop forte, à condition toutefois de s'assurer de la météo avant le départ.

Faute de désignation laser en cas de mauvais temps, le système du Mirage 2000 D a permis de tirer des bombes sur des objectifs définis par leurs coordonnées géographiques avec une précision comprise entre vingt et soixante mètres (la précision dépend de l'écart entre le vent en altitude et celui au sol) pour une altitude de largage de 6.000 mètres.

Ceci ne permet pas d'identifier préalablement l'objectif ni de restituer la mission. Le principal intérêt de cette

méthode est le faible coût de la munition ainsi tirée.

La prochaine étape pour l'armée française est donc l'acquisition d'un armement de précision décamétrique tout-temps, tiré à distance de sécurité de la défense sol-air, du type des bombes guidées d'emploi général Joint Direct Attack Munition (JDAM), détenues par les Américains et dotées de capteurs inertiels et GPS. Le programme d'armement air-sol modulaire (AASM) doit répondre à ce besoin à partir de 2004.

Il faut toutefois rappeler la grande dépendance du système de guidage GPS vis-à-vis de son propriétaire, les États-Unis, notamment dans l'hypothèse où ceux-ci pourraient procéder à des dégradations modulées du système, selon la zone géographique ou le type d'utilisateur. Ceci souligne la nécessité de mettre en place un système européen alternatif.

Enfin se pose la question du tir de nuit des armements à guidage laser. Actuellement, seuls les Mirage 2000 D possèdent cette capacité, grâce à la nacelle de désignation pour tir de nuit PDL-CT ou PDL-CTS. Au début des opérations, la quantité de nacelles de ce type disponibles était insuffisante. Ni les Jaguar ni les SEM ne sont dotés de cette capacité. Ceci pose le problème de l'autonomie d'action du groupe aéronaval. Il convient de réfléchir à la possibilité de développer une nacelle spécifique destinée aux SEM pour leur conférer la capacité d'attaque de précision métrique de nuit à condition qu'elle soit prête à une date qui permette son amortissement avant l'arrivée du Rafale Marine (2005) et qu'elle démontre sa supériorité par rapport à d'autres hypothèses (évolution de la nacelle pour tir de jour actuelle des SEM, Atlas ; désignation par drone Hunter...). Compte tenu des risques inhérents à l'appontage de nuit, l'utilisation nocturne des SEM ne peut pas être un mode d'action massif du groupe aérien embarqué.

3.- LA DÉFENSE AÉRIENNE

L'opération Trident a une nouvelle fois illustré le changement de conception des missions de défense aérienne et ses conséquences sur la consommation de potentiel des avions de supériorité aérienne ainsi que de leur armement.

La France s'est dotée d'une capacité globale de défense aérienne. L'équipement des avions en radars de détection lointaine a permis une bonne intégration au dispositif allié et un bon contrôle de l'activité aérienne dans la zone d'opérations. Les Mirage 2000 C de supériorité aérienne ont rempli leur mission. **Toutefois, le coût de la consommation de potentiel des missiles air-air (cf supra), qui s'élève à 125 millions de francs pour onze semaines de campagne, n'est plus acceptable.**

La faible durée de vie de ces missiles (Super 530 D et Magic II) en emport sous avions s'explique par leurs spécifications initiales, qui datent de 1979, **qui avaient accordé la priorité à l'alerte au sol par rapport à l'alerte en vol**, dans la perspective d'une attaque massive des avions du Pacte de Varsovie à bref préavis. La très longue durée des missions de défense aérienne de Trident (environ six heures) ne correspond pas du tout à ce modèle d'utilisation. Le potentiel de ces missiles a pu progressivement être augmenté de 40 à 200 heures.

Leur successeur commun, le MICA, qui arrive dans les forces dès le mois de juillet 1999, détiendra un potentiel de 200 heures ; des études sont lancées pour l'étendre à une durée de 500 heures.

4.- LA RECHERCHE ET LE SAUVETAGE AU COMBAT

La France est le seul pays européen à détenir cette capacité.

La Marine et l'armée de l'Air ont participé aux côtés des États-Unis à des missions de recherche et de sauvetage au combat (RESCO) des équipages abattus en territoire adverse.

Cette mission à haut risque nécessite un entraînement long et rigoureux ainsi que des appareils (hélicoptères Super Puma et Super Frelon) spécialement équipés. Il convient de souligner cet atout, enseignement de la guerre du Golfe, à une époque où certains régimes n'hésitent pas à exhiber à la télévision les équipages qu'ils ont capturés dans l'espoir de créer un choc dans l'opinion publique de leurs adversaires.

5.- L'INTERVENTION DU GROUPE AÉRONAVAL

L'intervention conjuguée du groupe aéronaval et de l'armée de l'Air a démontré leur grande complémentarité.

Une première approche de cette crise pourrait se révéler défavorable au groupe aéronaval en comparaison du dispositif de l'armée de l'Air en termes de rapport coût/efficacité. Il est exact que le coût du déploiement du groupe est beaucoup plus élevé que celui de l'armée de l'Air et que l'action du groupe aérien embarqué a rencontré des limitations (appontage avec les bombes, tirs de nuit de bombes à guidage laser, défense aérienne)

que n'ont pas rencontrées les aéronefs de l'armée de l'Air. La présence du Rafale à bord du Charles de Gaulle mettra un terme à ces faiblesses dues à un porte-avions en fin de vie.

Une approche négative serait toutefois superficielle dans la mesure où elle ne prendrait pas en compte les qualités propres à ce mode d'intervention aérienne et l'étendue des missions assumées par le groupe aéronaval.

Positionné au plus près des côtes, le groupe aérien embarqué a confirmé sa flexibilité. En 15 minutes, ses avions étaient sur l'objectif contre 45 minutes en moyenne pour les avions de l'armée de l'Air. Les SEM n'avaient besoin que d'un ravitaillement en vol qu'ils assuraient eux-mêmes contre trois pour les autres catégories d'avions venus d'Italie et qui dépendaient largement des avions ravitailleurs américains. L'autonomie du groupe aérien embarqué en matière de ravitaillement en vol est un atout considérable. Par ailleurs, la précision et l'efficacité des tirs des SEM se sont révélées supérieures à la moyenne des avions de l'OTAN.

En outre, le groupe assurait d'autres missions de première importance : dissuasion vis-à-vis de la flotte serbe grâce notamment au sous-marin nucléaire d'attaque positionné en face de la baie de Kotor, surveillance de l'espace aéromaritime grâce à la frégate Cassard, équipes spécialisées dans les missions de recherche et sauvetage des équipages d'aéronefs en territoire hostile...

Ce dispositif a en fait surtout démontré la grande complémentarité des forces françaises et leur interopérabilité avec les forces de l'OTAN.

En revanche, la grande vulnérabilité des forces aéronavales françaises réside dans l'absence de second porte-avions. Le départ prématuré du *Foch* pour entretien démontre une fois de plus la nécessité pour la France de se doter d'un second porte-avions pour assurer la permanence à la mer.

6.- LA PROJECTION DES FORCES

L'opération Trident ne doit pas donner lieu à des conclusions hâtives et à une autosatisfaction infondée en matière de projection de forces.

Les caractéristiques du théâtre d'opérations (proximité, infrastructures italiennes de qualité, acheminement possible par mer) ont facilité le transport des matériels. La flotte de l'armée de l'Air s'est révélée suffisante mais **des avions de taille plus importante que nos C 160, nos C 130 et nos futurs ATF seront nécessaires.** Nous devons disposer d'une demi-douzaine d'avions du type des **Ilouchine 76 qui permettront de limiter le nombre élevé de rotations et de diminuer la saturation des aéroports d'accueil.**

Une négociation avec l'Ouzbekistan pourrait permettre l'acquisition de quelques cellules qui, remotorisées, avec des CFM 56 de la SNECMA, répondraient à ce besoin réel au moindre coût.

La durée et l'intensité de la campagne aérienne ont aussi mis en relief l'importance de la flotte d'**avions ravitailleurs**. La France et le Royaume-Uni, bien que principaux contributeurs européens, n'ont pu déployer qu'un nombre limité d'appareils de ce type.

7.- LES MOYENS DE COMMANDEMENT

Des satellites plus puissants devront être acquis, tant en matière de couverture géographique qu'en matière de flux de données transmises.

Les réseaux de commandement alliés ont été rapidement mis en place et ont fait preuve d'une grande interopérabilité. Des outils de communication (systèmes d'information et de contrôle) renforcés ont été déployés. L'optimisation du système satellitaire Syracuse en est un exemple.

L'étroite participation de la France à ces réseaux de commandement nous permettra d'en dégager les enseignements et progressivement de mettre en place les compétences et les moyens nécessaires à la conduite d'une coalition de ce type. L'un des domaines d'action qui devra être privilégié est celui du « targeting », c'est-à-dire **la fonction d'identification des cibles** et de désignation des moyens propres à les traiter. **Pendant l'opération Trident, les dossiers d'objectifs étaient fournis par l'OTAN alors que la préparation des missions relevait des unités concernées.**

L'utilisation prochaine de **missiles de croisière** (Apache anti-piste en 2001 et SCALP - emploi général en 2003) implique de mettre au point la numérisation du terrain par recueil de données géographiques et la modélisation des cibles sous peine de se contenter d'une solution dégradée par données GPS qui réduira la précision d'impact. **Une collaboration avec les Britanniques, dotés du même missile de croisière aéroporté, s'impose évidemment.**

B.- LES ADAPTATIONS ÉVENTUELLES À LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE

Les difficultés ou lenteurs constatées dans l'adaptation de tel ou tel système d'armes sont pour une grande part les conséquences des réductions budgétaires opérées depuis 1990 et qui se sont traduites par des étalements de programmes ou des réductions de cibles.

Les actuels échéanciers correspondant aux équipements précédemment décrits et qui auraient permis d'améliorer l'efficacité du dispositif français dans l'opération Trident-force alliée, peuvent être résumés par le tableau ci-après.

ÉCHÉANCIERS DES ÉQUIPEMENTS QUI DOIVENT ÊTRE CONFIRMÉS OU ACCÉLÉRÉS DANS LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE		
PROGRAMME OU ACHAT	AVANCEMENT	COÛT
<i>Renseignements</i>		
Satellite optique Helios I B	Lancement de Helios I A le 7 juillet 1995 Lancement de Helios I B fin 1999	Coût total : 9,9 milliards de francs (CF 01/97) dont 750 millions de francs pour le deuxième lancement et 350 millions de francs/an pour la maintenance et l'exploitation
Satellites optiques Helios II	Lancement de Helios II A fin 2002	Coût total : 11 milliards de francs pour deux unités (CF 01/96)
Drones et système Horizon	Prévus en nombre insuffisant	
<i>Frappe de précision</i>		
Reconstitution stocks bombes guidées par laser	Commande passée en urgence	812 millions de francs tranche ferme
Nacelle de désignation pour tir de nuit PDL-CTS (Mirage 2000 D)	Une vingtaine disponibles actuellement	30 millions de francs pièce
Nacelle de désignation pour tir de nuit (Super-Étendard Modernisé)	À l'étude	300 millions de francs
Armement air-sol modulaire	Disponible en 2004	Coût total : 2.535 millions de francs dont 800 millions de francs pour le développement (CF 01/97)
Missile de croisière Apache anti-piste	Disponible en 2001	Coût total : 4.220 millions de francs dont 2.450 millions de francs pour le développement (CF 01/98)
Missile de croisière Scalp-emploi général	Disponible en 2003	Coût total : 5.423 millions de francs dont 2.066 millions de francs de développement
<i>Défense aérienne</i>		
Missile d'interception de combat et d'autodéfense (MICA)	Disponible en juillet 1999	Coût total : 10.608 millions de francs dont 3.157 millions de francs de développement (CF 01/98)
<i>Projection</i>		
Avions de transport de nouvelle génération (ATF/FLA)	Disponible en 2005	Inconnu
Avions gros porteurs du type Iliouchine 76	Pas prévus	Inconnu
Avions ravitailleurs	Nombre insuffisant	Maîtrisé
<i>Groupe aéronaval</i>		
2 ^{ème} porte-avions	« Si les conditions économiques le permettent »	15 milliards de francs

Il est absolument nécessaire de respecter ces échéanciers, notamment pour l'ATF et les satellites Helios II et de prendre des décisions favorables aux avions gros porteurs, au deuxième porte-avions ainsi qu'à la mise en place d'une constellation européenne de satellites alternative au système de guidage GPS. Cette dernière mesure est un investissement qui dépasse le seul cadre de la Défense.

V.- LES CHIFFRES-CLÉ DE LA PARTICIPATION FRANÇAISE À L'OPÉRATION TRIDENT

LES SURCOÛTS POUR LE BUDGET DE LA DÉFENSE

RÉPARTITION PAR PHASE DE L'OPÉRATION

L'envoi des forces (décembre 1998-24 mars 1999) : 260 millions de francs.

La guerre aérienne (24 mars-10 juin 1999) : 1.011 millions de francs soit 92 millions de francs par semaine en moyenne.

L'aide militaire aux opérations humanitaires : 63 millions de francs.

Total constaté : 1.334 millions de francs.

Prévisions surcoût KFOR (juillet-décembre 1999) : 900 millions de francs en titre III.

RÉPARTITION PAR CATÉGORIE DE DÉPENSES

SURCOÛTS TOTAUX POUR LA PERIODE		
DECEMBRE 1998 - 10 JUIN 1999		
	(en millions de francs)	(en %)
Rémunérations	434	32,5
Munitions	384	28,5
Entretien programmé du matériel	180	13,5
Fabrications	171	13
Fonctionnement, transport, carburant	118	9
Alimentation	27	2
Infrastructures	20	1,5
Total	1.334	100

L'ACTIVITÉ DES FORCES PENDANT LA GUERRE AÉRIENNE

L'ARMÉE DE L'AIR

Nombre de missions de bombardement : 851

Nombre de missions annulées en vol : 431 (soit 51 %)

Nombre de munitions consommées :

- _ 6 missiles A S 30 laser
- _ 127 bombes guidées laser de 1.000 kg
- _ 187 bombes guidées laser de 250 kg
- _ 398 bombes lisses de 250 kg

LE GROUPE AÉRONAVAL

Nombre de missions de bombardement : 412

Nombre de missions annulées en vol : 88 (soit 21 %)

Nombre de munitions consommées :

- _ 2 missiles AS 30 laser
- _ 268 bombes de 250 kg guidées laser

Nombre de bombes larguées en mer : 49 bombes (soit 18 %).

L'ENSEMBLE DES FORCES ARMÉES FRANÇAISES

Nombre de missions de bombardement : 1.263

Nombre de missions annulées en vol : 519 (soit 41 %)

Nombre de munitions consommées :

- _ 8 missiles AS 30 laser
- _ 127 bombes guidées laser de 1.000 kg
- _ 455 bombes guidées laser de 250 kg
- _ 398 bombes lisses de 250 kg

LAISSER CETTE PAGE BLANCHE SANS NUMÉROTATION.

CONCLUSION

Les surcoûts directement imputables à notre participation à la guerre du Kosovo, quoique significatifs au regard du budget du ministère de la Défense, sont largement à la mesure d'un pays industrialisé comme la France.

En aucun cas, ils ne sauraient fonder une contestation de la légitimité de notre intervention dans une crise dont les conséquences seront décisives pour l'avenir de l'Europe.

D'un point de vue plus étroitement stratégique, la crise du Kosovo constituera aussi une étape fondamentale dans l'histoire de l'adaptation de notre outil de défense aux nouvelles formes des conflits. Après la guerre du Golfe, qui avait brusquement mis en lumière les rigidités de nos systèmes d'armes, héritées de décennies de préparation à l'affrontement avec les forces du pacte de Varsovie, la guerre du Kosovo, marquée par **l'importance du renseignement et de la frappe de précision à distance de sécurité**, a montré que la France avait su infléchir, tout au long des années 1990, sa politique d'équipement. Nul doute que cette voie devra être durablement poursuivie.

On pourra déplorer, ici ou là, les insuffisances de cette modernisation en les mettant sur le compte soit des abattements budgétaires successifs soit d'une hiérarchisation discutable des priorités. **Il n'en reste pas moins que la France a tenu son rang dans cette guerre de coalition.**

L'attitude qui s'impose désormais est de savoir procéder à une lecture raisonnée de ce conflit, c'est-à-dire d'en tirer les enseignements sans céder à la tentation d'en faire l'archétype des crises futures, sans sous-estimer cette révolution stratégique que constitue ce spectaculaire écart entre projection de forces et projection de puissance.

Sachons donc tirer le meilleur parti de cette expérience où la France a été significativement plus présente que dans les conflits antérieurs.

LAISSER CETTE PAGE BLANCHE SANS NUMÉROTATION.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 1^{er} juillet 1999, la Commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a examiné le présent rapport d'information.

Après avoir rappelé que M. Jean-Michel Boucheron s'était vu confier par la Commission une mission d'information le 9 juin 1999, c'est-à-dire à la veille de l'arrêt officiel des frappes de l'OTAN, **le Président Augustin Bonrepaux** a félicité le Rapporteur pour la rapidité de son travail. Il a estimé nécessaire que la commission dispose d'une information précise sur le coût des opérations militaires avant de s'intéresser aux conséquences macro-économiques de cette crise et au coût de la reconstruction.

Après l'exposé du rapporteur, **M. Didier Migaud**, rapporteur général, a souligné l'utilité de ce type de travail et a interrogé le rapporteur sur l'importance de la participation de la France par rapport à celle des autres membres de la coalition, et notamment des États-Unis.

Après avoir déclaré partager les objectifs politiques de la guerre, **Mme Nicole Bricq** s'est interrogée sur le rapport coût/efficacité des moyens déployés ainsi que sur la réalité des pertes subies par les forces serbes. Elle a souhaité savoir si l'acquisition de nouveaux équipements imposés par l'analyse de cette crise se ferait par redéploiement des moyens existants ou par abondement des crédits d'équipement militaire.

Après avoir observé que les forces militaires serbes avaient subi leurs plus lourdes pertes dans les derniers jours du conflit, au moment où les forces de l'UCK les avaient contraintes à se découvrir, **M. Gérard Bapt** s'est demandé si une politique renforcée d'armement de l'UCK n'aurait pas permis de régler plus tôt la crise. Il s'est aussi demandé si l'émergence d'une défense européenne autonome ne constituait pas une vue de l'esprit

compte tenu de l'ampleur des moyens déployés par les Américains dans cette guerre.

M. Jean-Jacques Jegou a souhaité savoir si l'objectif d'épargner les vies humaines avait été appliqué aux militaires serbes eux-mêmes. Il s'est interrogé sur l'identité des autorités politiques qui prenaient la décision de participer à une opération extérieure et sur leur degré d'information des surcoûts générés par ce type d'opération. S'agissant des rapports entre les États-Unis et l'Europe et des carences constatées en matière de ravitaillement en vol, de projections ou de munitions, il a remarqué que, réunis à 15 pays, les Européens devraient pouvoir disposer des mêmes moyens que les États-Unis.

M. Alain Barrau a interrogé le Rapporteur sur le coût de l'intégration de la France dans la chaîne de commandement de l'OTAN ainsi que sur le coût de l'interopérabilité de nos matériels avec ceux de l'Alliance atlantique. Il a aussi souhaité savoir si la réorientation du budget de la Défense de la France pouvait avoir pour objectif l'émergence d'une défense européenne.

M. Gérard Fuchs a remarqué que si la somme des budgets européens de défense était inférieure au montant de celui des États-Unis, ce fait, en soi, n'était pas surprenant puisque l'Europe n'avait pas pour ambition d'assumer les mêmes responsabilités de puissance planétaire que les États-Unis. Il a jugé que la coordination des objectifs de défense était une étape fondamentale pour la construction d'une Europe de la Défense. Il a ensuite demandé des précisions au rapporteur sur ses appréciations relatives à nos équipements de renseignement, et notamment de satellites d'observation.

En réponse aux différents intervenants, **voire Rapporteur** a indiqué que la France avait assumé en moyenne 10 % du total des missions de l'Alliance et les États-Unis environ 80 %, ce qui pouvait donner une idée des parts respectives des financements. Il a cependant remarqué que jusqu'à ce jour, la présence terrestre de la France avait été supérieure à celle de ses partenaires européens et que notre participation devait venir en deuxième position, loin derrière celle des États-Unis, mais devant celle des autres pays européens.

S'agissant des pertes militaires serbes, il a remarqué que ce qui comptait, c'était les frappes sur les objectifs d'infrastructures industrielles, dont le taux de réussite avait été élevé, et qui avaient fait céder le régime de Belgrade, alors que des estimations divergentes étaient avancées sur le taux de destruction du potentiel militaire serbe. Il a ajouté qu'il était toujours difficile de porter des coups décisifs, avec des moyens aériens, à une armée qui se dissimulait et qui refusait le combat.

Voire Rapporteur a estimé que la politique de redéploiement des équipements militaires opérée à la suite de la guerre du Golfe avait été bien menée par les différents gouvernements, notamment s'agissant des choix technologiques, et que si les adaptations aux changements de contexte avaient été intelligentes, le volume des matériels n'avait pas été porté à un niveau suffisant comme en témoignait l'exemple des stocks de munitions à guidage laser.

Il a confirmé que la volonté de limiter les pertes humaines s'était aussi appliquée aux adversaires et que le fort taux d'opérations annulées en vol montrait la volonté de ne courir aucun risque en la matière.

S'agissant des prévisions de surcoûts générés par les opérations extérieures, le Rapporteur a indiqué qu'il s'était efforcé de proposer quelques outils d'analyse fondés sur l'observation du passé et qu'au moment où la décision de participer à une opération de ce type était prise, les autorités compétentes disposaient de paramètres sur le volume et l'équipement des forces projetables. Il a ajouté que ce type de décision n'était pas fondé prioritairement sur des considérations budgétaires, mais plutôt sur des paramètres politiques et diplomatiques.

Il a confirmé que les Européens éprouaient encore des carences, notamment en matière d'avions ravitailleurs, d'avions de transport tactique ou encore de gros porteurs stratégiques et que l'émergence d'une défense européenne se heurtait à un triple obstacle, financier, opérationnel puisque les nations européennes avaient encore des intérêts parfois divergents, et technologique, car le retard pris sur les États-Unis variait entre 5 et 15 ans selon les matériels. Il a ajouté qu'une telle éventualité imposerait la mutualisation des budgets de Défense, des objectifs opérationnels et des structures d'acquisition d'armement, ce qui semblait peu plausible à court terme.

A propos des satellites d'observation, le rapporteur a confirmé le besoin en satellites optiques comme les satellites Hélios 1 et 2 qui permettaient de disposer d'informations stratégiques sur de nombreux pays étrangers, mais que l'utilisation tactique de satellites d'observation radar semblait difficile alors que la conjugaison de l'utilisation de certains avions, comme le Mirage F 1 CR, d'hélicoptères avec le système Horizon et de drones pouvait rendre des services supérieurs.

Voire commission des Finances a ensuite **autorisé**, conformément à l'article 146 du Règlement, la publication du présent rapport.

N° 1775.- Rapport d'information de M. Jean-Michel Boucheron, déposé en application de l'article 146 du Règlement *par la commission des finances*, sur le coût de la participation de la France aux opérations menées en vue du règlement de la crise au Kosovo.
