

N° 459

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 mai 2010

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
*sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de **coopération** dans le*
*domaine de la **défense** entre le Gouvernement de la République française et le*
*Gouvernement de la **République libanaise**,*

Par M. Jacques BERTHOU,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, président ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergeris, vice-présidents ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, secrétaires ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jean-Pierre Bel, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mmes Bernadette Dupont, Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Philippe Paul, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 583 (2008-2009) et 460 (2009-2010)

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. LES RELATIONS DE LA FRANCE AVEC LA RÉPUBLIQUE LIBANAISE	6
A. RELATIONS POLITIQUES.....	6
B. RELATIONS ÉCONOMIQUES	6
C. COOPÉRATION CULTURELLE ET DANS LE DOMAINE DE LA GOUVERNANCE.....	7
II. L'ARMÉE LIBANAISE ET LA COOPÉRATION BILATÉRALE	9
A. L'ARMÉE LIBANAISE.....	9
1. <i>Considérations générales</i>	9
2. <i>Revue de détail</i>	10
B. LA COOPÉRATION BILATÉRALE EN 2009.....	11
1. <i>Les formations dispensées en France</i>	11
2. <i>La formation dispensée sur le territoire libanais</i>	12
3. <i>Assistance technique et cessions gratuites</i>	12
4. <i>Les perspectives pour 2010</i>	12
C. LES INTERVENTIONS FRANÇAISES AU LIBAN	13
1. <i>La mise en place de la première FINUL et les opérations Epaulard et Diodon (1978-1984)</i>	14
2. <i>La création de la nouvelle FINUL et la base de Naqoura</i>	14
III. LE PROJET DE LOI SOUMIS A VOTRE APPROBATION	15
CONCLUSION	17
EXAMEN EN COMMISSION	18
ANNEXE - ETUDE D'IMPACT	19

Mesdames, Messieurs,

Cet accord, dont la négociation a été engagée en janvier 2007, et qui a été signé à Beyrouth le 20 novembre 2008, est issu de la volonté de la France d'intensifier et de donner une grande visibilité à la coopération militaire bilatérale après l'intervention militaire par les troupes israéliennes qu'a subi le Liban au cours de l'été 2006.

L'objectif général auquel il répond est de contribuer à la montée en puissance de l'armée libanaise afin de lui permettre de garantir la sécurité intérieure du pays et de devenir, pour les autorités politiques, un outil de défense crédible face à un ennemi extérieur.

Il définit le cadre général de notre coopération militaire avec ce pays et établit le statut des forces françaises sur le territoire libanais.

I. LES RELATIONS DE LA FRANCE AVEC LA RÉPUBLIQUE LIBANAISE

A. RELATIONS POLITIQUES

La France entretient traditionnellement des relations privilégiées avec le Liban, ce que traduisent les très nombreuses visites bilatérales qui ont lieu entre les deux pays, à tous les niveaux. Le 7 juin 2008, le Président Sarkozy a été le premier chef d'Etat non arabe à être reçu par le Président Michel Sleimane. Ce dernier a, pour sa part, choisi d'effectuer sa première visite à l'étranger en tant que chef de l'Etat libanais, en France, à l'occasion du sommet de Paris pour la Méditerranée en juillet 2008, avant d'être reçu à Paris en visite d'Etat en mars 2009. Le Premier ministre s'est rendu au Liban en septembre dernier et il a reçu le 21 janvier 2010 M. Saad Hariri dans le cadre d'une visite officielle que le Président du Conseil libanais a effectuée en France.

Le Gouvernement français apporte à l'Etat et aux institutions libanaises son soutien en faveur de l'unité, de la stabilité, de la souveraineté et de l'indépendance du Liban, conformément aux résolutions 1559 et 1701 du Conseil de sécurité des Nations unies. Dans le cadre de cet engagement politique et de sa solidarité vis-à-vis du Liban, la France a accueilli, en janvier 2007, la Conférence de Paris III pour la reconstruction du Liban, qui s'est traduite par un total d'engagements de 7,6 milliards de dollars. La France a organisé, du 14 au 16 juillet 2007, la rencontre interlibanaise de La Celle-Saint-Cloud, puis a favorisé et soutenu l'accord de Doha du 21 mai 2008 qui a permis une relance des institutions libanaises.

Le Gouvernement français soutient l'action du Premier ministre, Saad Hariri, pour mener les réformes nécessaires au Liban. La France encourage la poursuite du processus de normalisation des relations syro-libanaises. La France reste engagée au sein de la FINUL – avec environ 1 400 hommes, soit le deuxième contingent de la force qui compte environ 12 000 hommes – qui accomplit son mandat avec détermination. Elle appelle à une solution sur le village de Ghajar et les fermes de Chebaa, sous l'égide des Nations unies. La France apporte tout son soutien à l'action du Tribunal spécial pour le Liban afin que la vérité soit faite sur l'assassinat de Rafic Hariri. Elle respecte l'indépendance du Tribunal comme ses décisions.

B. RELATIONS ÉCONOMIQUES

Troisième fournisseur du Liban en 2008, avec 8,3 % de parts de marché, derrière les Etats-Unis et la Chine, la France a été le premier fournisseur du Liban, les dix premiers mois de l'année 2009, avec 10,4 % de parts de marché, en particulier la livraison de six avions Airbus.

La reprise de l'activité économique au Liban a permis une forte progression des exportations françaises, qui ont dépassé le milliard d'euros en 2008 (+ 41% par rapport à 2007). Les importations, de l'ordre de 35 millions d'euros ont reculé de 22 %. Les cinq principaux postes d'exportation sont les combustibles et carburants (43 %), les produits pharmaceutiques, de parfumerie et d'entretien (12 %), les bateaux, avions, trains, motos (7 %), les équipements électriques et électroniques (6 %), l'habillement et le cuir (5 %). Hors pays arabes, la France est le premier investisseur au Liban, avec un stock d'investissement direct à l'étranger (IDE) évalué à 319 M€ en 2008 par la Banque de France. Ce montant, en progression, marque une rupture de tendance après plusieurs années de baisse (+ 20 % par rapport à 2007).

Les principaux secteurs sur lesquels les entreprises françaises interviennent sont les télécommunications, l'immobilier et, dans une moindre mesure, les industries agricoles et alimentaires et l'intermédiation financière. Plus de 80 implantations françaises sont présentes sur le sol libanais, employant 5 000 personnes et ayant pour l'essentiel une vocation régionale. La majorité des grands groupes industriels et de services français est implantée au Liban.

La France est l'un des principaux bailleurs de fonds du Liban. Lors de la Conférence de Paris II, elle a accordé un prêt de 500 millions d'euros, remboursé par semestrialités depuis début 2007, auquel se sont ajoutés 500 millions d'euros de prêts accordés à Paris III (375 millions d'aide budgétaire et 125 millions d'aide au secteur privé). Une première tranche de 150 millions d'euros d'aide budgétaire a été versée fin février 2008. A l'occasion de la visite du Premier ministre français en novembre 2008, un avenant à la convention d'aide budgétaire a été signé afin de repousser le décaissement des deuxième et troisième tranches qui dépendent de la poursuite des réformes des secteurs de l'électricité et des télécommunications. Un nouvel avenant a été signé à l'occasion de la visite de la ministre de l'économie et des finances, Christine Lagarde, le 17 décembre 2009, repoussant à la fin 2010 l'échéance des prêts.

C. COOPÉRATION CULTURELLE ET DANS LE DOMAINE DE LA GOUVERNANCE

La coopération franco-libanaise est organisée par un accord culturel, signé le 14 octobre 1993, et, plus récemment, par le Document-cadre de partenariat signé en novembre 2008. La coopération menée par le Service de coopération et d'action culturelle se concentre sur trois secteurs bien définis : l'ancrage du Liban au sein de la francophonie ; la coopération universitaire et le soutien à la recherche ; le soutien au renforcement de la gouvernance démocratique et au développement local.

Le dispositif de coopération français au Liban repose sur plusieurs structures :

- la Mission culturelle française au Liban –MCFL–, établissement constitué du Centre culturel de Beyrouth et de 8 antennes locales à Tripoli, Zahlé, Baalbek, Jounieh, Deir el Qamar, Saïda, Tyr et Nabatieh ;

- un réseau scolaire très dense qui compte 6 établissements et 27 établissements homologués par le Ministère français de l'Education nationale, accueillant un total de 43 000 élèves.

Notre action porte principalement sur la coopération linguistique et éducative où l'enseignement « du » et « en » français demeure une priorité. Un fonds de solidarité prioritaire (2007-2010) « Appui à l'enseignement du français à l'Université libanaise » pour 3,25 millions d'euros a renforcé la coopération linguistique en faveur des futures élites du Liban et s'accompagne d'une augmentation du soutien aux départements de français des universités francophones (Saint-Joseph) et arabophones (université de Beyrouth et université islamique).

Parallèlement, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) a affecté un budget annuel de 8 millions d'euros au réseau des établissements à programme français. Six établissements conventionnés, dont quatre sont gérés par la Mission laïque, et vingt-sept établissements homologués constituent ce réseau qui rassemble 43 000 élèves au total. Chaque année, sur 10 000 bacheliers dans le monde au titre de l'enseignement de système français, près de 1 700 sont libanais.

La France soutient également les actions menées au Liban au titre de la francophonie (soutien financier de 1,5 million d'euros au budget des Jeux de la francophonie organisés à Beyrouth en septembre et octobre 2009, participation au Salon du Livre francophone annuel de Beyrouth qui constitue la première manifestation culturelle au Liban).

Notre coopération en la matière apporte également un soutien à l'appareil de recherche libanais (Centre national de la recherche scientifique du Liban, Institut de recherche agronomique, programme de soutien aux projets de recherche scientifique intitulé CEDRE). Elle a permis de mettre en place, en lien notamment avec la Chambre de commerce internationale de Paris, l'École supérieure des Affaires de Beyrouth.

Enfin, en matière administrative, juridique et sécuritaire, notre coopération s'efforce de contribuer à l'amélioration de la gouvernance démocratique et à la consolidation de l'Etat de droit, à travers des partenariats avec l'École nationale de la magistrature, la relance de l'Institut d'études judiciaires, afin de moderniser le système de formation des magistrats, le soutien à l'Institut des finances dans sa mission de perfectionnement des cadres supérieurs du ministère des Finances. La France participe également à la formation des cadres à tous les niveaux de l'appareil public et des collectivités locales (création de l'ENA libanaise).

Dans le domaine de la sécurité, la coopération technique bilatérale s'adresse plus particulièrement aux services dépendant du ministère de

l'Intérieur. Dans ce cadre, un projet FSP d'un montant de 1,5 million d'euros, centré sur la sûreté aéroportuaire de l'aéroport de Beyrouth, a été lancé depuis l'été 2008. Un soutien important est également apporté à la défense civile libanaise et à la police judiciaire (participation à des projets européens). La France a également apporté son soutien, en 2009, pour la mise au point du plan de gestion du trafic. Un projet de convention de coopération entre les ministères de l'Intérieur français et libanais (cybercriminalité ; sûreté des transports aériens et maritimes ; sécurité routière ; administration territoriale et gestion décentralisée...) est en cours.

En matière de coopération décentralisée, initiée en 1992, date de sa reconnaissance juridique au Liban, la coopération avec la France est dynamique et a connu un regain après la guerre de l'été 2006. Elle compte une soixantaine de partenariats. Sont concernés 20 collectivités territoriales, 12 villes (Aix en Provence, Eybens, Lyon, Marseille, Neuilly-sur-Seine, Ormesson-sur-Marne, Paris, Perpignan, Saint Etienne, Versailles, Vierzou), 2 communautés urbaines (Lille et Lyon), 1 syndicat (SIAAP), 2 conseils généraux (l'Oise et le Territoire de Belfort), 3 conseils régionaux (Ile-de-France, Provence Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes).

II. L'ARMÉE LIBANAISE ET LA COOPÉRATION BILATÉRALE

A. L'ARMÉE LIBANAISE

L'armée libanaise poursuit sa mutation vers la professionnalisation, engagée en 2007. Ses besoins actuels vont essentiellement vers le transfert de compétence, étape préliminaire pour l'acquisition d'une véritable autonomie. En parallèle, l'acquisition d'équipements modernes, notamment dans le domaine de l'appui air-sol, figure désormais de façon logique parmi ses priorités. En complément de notre importante participation à la FINUL, nous sommes en mesure de l'assister étroitement dans la réalisation de ses objectifs.

1. Considérations générales

Le Liban traverse une période calme depuis la formation du gouvernement. La déclaration de politique générale du gouvernement de Saad Hariri qui a été formé le 9 novembre 2009, n'a suscité que de faibles oppositions et le vote de confiance a été obtenu avec une majorité record. Même le Hezbollah paraît adopter une position plus mesurée.

Sur le plan militaire, cette situation se traduit par un intérêt croissant des décideurs politiques pour leur armée : la fête de l'armée, le 1^{er} août, et celle de l'indépendance, le 22 novembre, ont mis en exergue, aux yeux de la classe politique, la popularité indéfectible de l'armée dans l'opinion publique, tous bords confondus.

Pour autant, la concurrence du bras armé du Hezbollah demeure problématique. La solution de l'élimination de cette milice par la force est de toute évidence définitivement abandonnée et le Liban s'oriente plutôt vers une contribution de la « résistance » à la politique de défense du pays, sous une forme qui reste à définir.

L'armée est une des institutions publiques les plus stables, malgré ou grâce à sa composition multiconfessionnelle, résultant des termes mêmes de la Constitution, et peut prétendre jouer un rôle de pilier de la nation. Sa cohésion se nourrit de sa mobilisation permanente face à des menaces sécuritaires policières ou militaires internes contre lesquelles elle est l'unique rempart.

Dans ce contexte, il est important de doter l'armée libanaise de moyens suffisants pour lui garantir l'efficacité et la crédibilité dont elle a besoin sur la scène nationale. A défaut, sa capacité à contrôler la totalité du territoire libanais, conformément à la résolution 1701 des Nations unies, se trouverait hypothéquée.

2. Revue de détail

L'armée libanaise dispose d'un effectif de 66 000 hommes. La répartition confessionnelle continue de constituer la règle pour le recrutement, quel que soit le niveau.

Ses principaux équipements sont des chars soviétiques de type T55 datant du milieu du siècle dernier et M 48 américains à peine plus modernes. Elle dispose également de véhicules blindés de type VAB (français) et M113 (américain). Son aviation comporte trois avions de chasse (de type Hawker hunter) et une vingtaine d'hélicoptères de tous types.

Son budget est de 412 millions d'euros dont 21 millions pour l'équipement.

L'armée libanaise souffre de la faiblesse de ses équipements, mais aussi d'une organisation interne qui ne correspond pas à son emploi.

S'agissant des équipements, la faiblesse du budget ne permet pas d'élaborer un plan d'équipement cohérent et les forces armées libanaises (FAL) privilégient souvent les acquisitions au coup par coup, en fonction des financements disponibles. La priorité semble s'orienter vers le domaine aéromobile, mais l'engagement sur la voie d'une réelle capacité reste subordonné à l'affectation d'un budget.

Pour ce qui est de l'organisation, les FAL doivent composer avec la dualité de leur mission. D'une part, les menaces les plus sérieuses auxquelles elles doivent faire face sont celles des groupes terroristes sévissant en périphérie des camps palestiniens, tels que celui de Nahr el-Bared. D'autre part, la résolution 1701 leur impose un déploiement plus traditionnel dans le sud.

Enfin, l'armée libanaise souffre de l'armement du Hezbollah et de l'armement palestinien, en dehors des camps de réfugiés, qui limitent considérablement la souveraineté de l'Etat libanais. Certes, la signature de l'accord de Taëf a mis un terme à la guerre civile libanaise et organise théoriquement le désarmement des milices héritées de la guerre civile (1975-1990). Mais ce désarmement n'a concerné ni le Hezbollah, ni les Palestiniens.

Dans le cadre du « Dialogue national », un accord a été trouvé en 2006 pour organiser le désarmement palestinien. Cet accord doit toutefois toujours être mis en œuvre.

S'agissant du Hezbollah, dont le désarmement est mentionné notamment dans les résolutions 1559 et 1701 des Nations unies, il reste un enjeu politique majeur. Il est traité spécifiquement dans le cadre du Dialogue national, dirigé par le Président Michel Sleimane, dont les réunions, interrompues par le cycle des élections et de la formation du Gouvernement, doivent désormais reprendre pour discuter notamment de l'adoption d'une « stratégie de défense nationale ».

B. LA COOPÉRATION BILATÉRALE EN 2009

Renforcée depuis la guerre de 2006 et les combats de Nahr el Bared en 2007, notre coopération cherche à correspondre au mieux aux défis évolutifs que l'armée libanaise rencontre, sans pour autant négliger les projets de coopération de fond, où notre action est plus systématique. Le ciblage des besoins des forces armées libanaises est continu, grâce aux contacts réguliers qu'entretient le poste avec les décideurs militaires. De surcroît, à échéance annuelle, la commission d'état-major mixte permet d'induire une cohérence entre la planification des objectifs libanais et les moyens consentis par la partie française pour les atteindre. La dernière commission mixte franco-libanaise a eu lieu les 2 et 3 décembre 2009.

1. Les formations dispensées en France

Grâce au maintien de l'effort budgétaire consenti par le Ministère des affaires étrangères et européennes, l'armée française a accueilli cette année 40 officiers et 8 sous-officiers libanais dans ses écoles militaires.

Pour le cycle 2009, cette formation concernait 4 292 jours de stages. En dehors des places traditionnellement attribuées en écoles de formation complémentaire (infanterie, génie, cavalerie, artillerie, transmissions), en écoles de spécialisation (démontage, montagne, mécanique aéronautique) et en écoles d'états-majors (y compris le collège interarmées de défense), un effort plus marqué a été consenti dans le domaine de la sécurité des vols. Enfin, à la demande de la partie libanaise, une place supplémentaire a été offerte à l'école navale, portant le total des places à deux.

2. La formation dispensée sur le territoire libanais

Cette formation s'articule autour de trois volets :

- enseignement du français dans les instituts militaires (prés de 1 300 stagiaires en 2009) ;
- la coopération technique : deux coopérants sont en mission auprès de l'école d'état-major et des écoles militaires de formation initiale. La France est la seule nation à entretenir ce genre de relations ;
- les missions de courte durée régulières (troupes de montagne, déminage, contre-terrorisme), pour un total de 126 jours sur 2009.

3. Assistance technique et cessions gratuites

La remise à niveau du parc des véhicules de l'avant-blindé (VAB) libanais se poursuit et la brigade logistique a atteint un fort degré d'autonomie. La disponibilité technique opérationnelle des VAB est désormais de 95 %. La mission d'assistance prévue fin 2009 a été reportée fin 2010 sur demande des forces armées libanaises (FAL) afin de coïncider avec l'action de l'industriel qui serait en charge de la valorisation du parc. En effet, Renault trucks defense (RTD) devrait proposer une offre pour la valorisation des VAB des FAL comprenant un transfert de compétence technique. Les FAL espèrent qu'un détachement d'assistance technique pourra succéder à l'intervention de l'industriel.

Quant aux cessions de matériels pour 2009, elles se composaient exclusivement de cessions gratuites dont une vedette des douanes françaises.

Enfin, en termes de cessions gratuites, le bilan s'élève à :

- 7,7 millions d'euros pour 2006 ;
- 7 millions d'euros pour 2007 ;
- 120 000 euros pour 2008 ;
- 1,64 million d'euros pour 2009 ;

soit un total supérieur à 16 millions d'euros sur les quatre dernières années, à comparer à un budget d'équipement moyen annuel de l'armée libanaise équivalent à 15 millions d'euros.

4. Les perspectives pour 2010

Contrairement à la situation qui prévalait en 2008, l'armée libanaise ne disposait pas de budget d'équipement propre pour 2009. La crise gouvernementale traversée par le pays en 2009 a eu pour effet de geler les décisions financières et les projets qui y sont liés. De nouveaux espoirs sont permis pour 2010, mais les dossiers nécessitant une décision gouvernementale

se sont accumulés et il n'est pas certain que ceux concernant le budget de défense figurent parmi les priorités.

L'armée libanaise demeure largement tributaire du mécénat extérieur (Arabie Saoudite, Emirats Arabes Unis), mais les plus gros contributeurs à l'effort de défense libanais resteront, de façon très nette, les Etats-Unis. Ces derniers déroulent logiquement le plan quinquennal préparé avec l'armée libanaise et sont à l'origine de l'acquisition des matériels majeurs par l'armée libanaise (plus de 700 HUMVEE, CESNA équipés de missiles Hellfire, bateaux patrouilleurs en cours de construction pour livraison prochaine).

En termes d'importance d'aide matérielle, la France et l'Allemagne, qui suit pour sa part les besoins de la marine libanaise et le contrôle électronique des frontières, sont les deux autres principaux partenaires des FAL. La France axe sa priorité sur le dossier de la capacité de combat aéromobile et sur l'acquisition des savoir-faire propres aux forces spéciales. Dans ces domaines, le transfert de compétences est particulièrement apprécié par nos partenaires.

Enfin, l'empreinte des troupes françaises sur le sol libanais étant très conséquente et une part importante des missions sécuritaires leur étant dévolues, l'armée libanaise dispose d'une faible ressource disponible pour l'instruction et l'entraînement. Ceci contribue à limiter le volume des partenariats que nous leur proposons.

En conclusion, en dépit des efforts réalisés par tous les pays donateurs, la politique d'équipement de l'armée libanaise demeure, en l'absence de plan global de réforme, sans esprit de suite. Les effets de la constitution du Gouvernement tardent à se faire sentir et le manque de crédits continue de grever la situation d'une armée dont la stabilité et la crédibilité sont encore fragiles. Pour autant, cette institution conserve sa popularité au sein du peuple libanais et sa neutralité confessionnelle. Il est donc particulièrement important de continuer à la soutenir.

C. LES INTERVENTIONS FRANÇAISES AU LIBAN

Les interventions militaires françaises au Liban, depuis les années 1980, se sont faites dans le cadre des Nations unies. Trois grandes périodes caractérisent l'engagement français au Liban depuis 1978. Dans un premier temps, de 1978 à 1984, la mise en place de la première FINUL et de la force multinationale entraîne une augmentation continue des effectifs jusqu'à 2 800 hommes. Ensuite, à partir de 1984, la France se désengage progressivement du théâtre. En 2005, l'effectif réalisé n'est plus que de 200 personnels. Enfin, l'engagement français dans la FINUL 2, à l'été 2006, marque le début d'une nouvelle augmentation de la présence nationale dans le pays, qui représente actuellement environ 1 400 personnels.

1. La mise en place de la première FINUL et les opérations Epaulard et Diodon (1978-1984)

Les Nations unies ont mis en place en 1978, au sud du Liban, à la demande du gouvernement libanais, dans le contexte de l'invasion israélienne, une Force intérimaire des Nations unies au Liban, la FINUL (résolutions 425 et 426). La FINUL est alors dirigée par un général français, le Général Jean Cuq. La France déploie un bataillon d'un effectif de 730 hommes au sein de la FINUL 1. Cette participation se maintient jusqu'en 1982 puis augmente pour atteindre 1 400 hommes en mai 1982.

Parallèlement, pour encadrer l'évacuation des éléments armés palestiniens de Beyrouth, l'opération «Epaulard», visant à la mise en place d'une Force Multinationale d'Interposition (FMI), est décidée entre juillet et septembre 1982. Cette FMI comprend 850 militaires français. A cette période, les effectifs globaux (FMI+FINUL) atteignent environ 2 200 personnes. La FMI ne dure que quelques semaines et se termine mi-septembre 1982.

Toutefois, la poursuite des combats, et en particulier les massacres de Sabra et Chatila après le départ de la FMI, entraîne la création, quelques semaines plus tard, d'une Force multinationale de sécurité à Beyrouth (FMSB). Dans le cadre de l'opération « Diodon », la France contribue à la FMSB. Les effectifs français atteignent 2 000 militaires à compter de mai 1983. Jusqu'au départ de la force en février 1984, à la suite des événements dits du « Drakkar » le 23 octobre 1983 (attentat qui provoque la mort de 58 soldats français), environ 2 800 personnels français sont engagés au Liban (dont 800 personnels FINUL).

A compter de février 1984, un bataillon français revient au Liban dans le cadre de la FINUL avec un effectif global de 1 390 personnes qui décroît progressivement pour représenter 200 militaires en 2005.

2. La création de la nouvelle FINUL et la base de Naqoura

En septembre 2006, la mise en place de la nouvelle FINUL, faisant suite à la résolution 1701 adoptée pour mettre un terme au conflit de l'été 2006 avec Israël, porte les effectifs français à 1 650 hommes dans le cadre de l'opération « Daman ». Le général français Pellegrini commande alors la force.

Actuellement, la France fournit à la FINUL le chef d'état-major, le général Lafontaine, et est responsable de la Quick Response Force (QRF) (force de réaction rapide). La France a également assumé le commandement de la FINUL maritime, dans le cadre de l'Euromarfor de l'été 2008, au mois de mars 2009. Ses effectifs sont aujourd'hui d'environ 1 400 militaires, ce qui

fait d'elle le deuxième contributeur, après l'Italie, sur un effectif total d'environ 12 000 soldats.

Sur ce total, seulement 158 soldats sont à Naqoura, base de commandement de la FINUL située à l'extrême sud du Liban, à la frontière israélienne, 42 d'entre eux sont intégrés dans le quartier général.

Les autres soldats font partie de la composante de commandement et de soutien national du contingent français déployé au Sud-Liban, pas seulement à Naqoura.

Les unités déployées ailleurs qu'à Naqoura le sont soit comme éléments de contrôle de zone sous commandement d'un des deux secteurs de la zone, soit comme composantes de la Force de réaction rapide aux ordres du commandant de la FINUL.

III. LE PROJET DE LOI SOUMIS A VOTRE APPROBATION

Dans le domaine de la coopération militaire, la France a signé avec le Liban les conventions suivantes :

- une convention, le 16 juillet 1975, relative à la coopération technique et militaire ;
- une convention de partenariat, le 26 avril 2005, relative aux conditions de la participation française au développement des capacités d'auto-formation des troupes de montagne libanaises ;
- un accord du 20 novembre 2008, relatif aux conditions de la participation française à l'instruction de cadres formateurs dans le domaine du déminage humanitaire des forces armées libanaises ;
- enfin, l'accord signé le 20 novembre 2008, dont vous êtes saisi et qui n'a pas encore fait l'objet d'une ratification par la partie libanaise.

L'économie générale du texte est classique pour ce type d'accord. En ce qui concerne le statut des personnels, l'accord, dans la mesure où il privilégie les activités conduites sur le territoire libanais, définit, à titre principal et de façon non réciproque, le statut des forces françaises engagées dans des activités de coopération au Liban.

Le budget consacré par le ministère des affaires étrangères aux actions de coopération de défense et de sécurité avec le Liban s'est élevé à 1,18 million d'euros en 2008 et, malgré de fortes contraintes financières, cet effort a été maintenu en 2009 avec un budget de l'ordre de 1,13 million d'euros. En 2010, 1,12 million d'euros sera dédié à la coopération de défense. Cette tendance devrait se maintenir dans les années à venir. Le Liban se situe aujourd'hui au troisième rang de la zone Afrique du Nord-Moyen-Orient, derrière le Maroc et la Tunisie, pour l'effort financier consenti par la France en matière de coopération de défense.

Sans qu'il soit possible de mesurer les éventuelles retombées économiques de cet accord, il convient de noter qu'il vise en particulier le développement de partenariats et d'investissements entre les sociétés de défense des deux Etats (article 2.f), qui pourrait générer à terme des effets positifs pour l'emploi sur le territoire français.

Dressant une liste, non exhaustive, des domaines et formes de coopération envisagés (articles 2 et 3), qui met notamment l'accent sur les activités de conseil et de formation, d'entraînement et d'exercice commun, l'accord institue également une commission mixte chargée d'orienter, d'organiser et de coordonner la mise en œuvre de la coopération bilatérale (article 4). Cette nouvelle structure permettra de renforcer la concertation, déjà formalisée par la tenue, chaque année, d'une réunion d'état-major qui ajustera nos actions aux priorités libanaises.

L'un des apports essentiels de l'accord est constitué par les dispositions (articles 6 à 13) qui instaurent un statut, protecteur, pour les forces françaises appelées à séjourner au Liban, qu'il s'agisse du partage de juridiction pour les infractions commises (avec notamment une priorité de juridiction de la partie française pour les infractions commises en service ou à l'occasion du service), de la réparation des dommages causés (renonciation mutuelle à toute action, partage de la charge de la réparation en cas de dommages causés aux tiers) ou encore des conditions d'entrée et de séjour. On peut également relever, en ce qui concerne les aspects fiscaux, que les matériels et équipements français nécessaires aux activités prévues dans le cadre de l'accord peuvent être importés au Liban sous le régime de l'admission temporaire en suspension des droits et taxes et que les importations par la partie française de produits consommables sont exonérées de taxes douanières ainsi que de tous autres droits et taxes.

L'accord est conclu pour une durée de 5 ans renouvelable par tacite reconduction et il peut être modifié à tout moment par accord entre les parties.

CONCLUSION

L'accord, signé le 20 novembre 2008 à Beyrouth avec la République libanaise, ne soulève pas de difficultés. Il contribuera à la montée en puissance de l'armée libanaise et permettra de mieux asseoir, juridiquement, le cadre général de notre coopération militaire avec ce pays.

Dans ces conditions, votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées vous propose d'adopter, selon la procédure simplifiée, le projet de loi visant à autoriser l'approbation de l'accord dont vous êtes saisis.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa réunion du 18 mai 2010.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, un débat s'est engagé.

M. Didier Boulaud - Est-ce qu'on peut véritablement qualifier cet accord « d'accord de défense » au même titre que les autres ? Nous réitérons la volonté du Groupe socialiste que le Parlement se prononce sur les différents accords de défense qui engagent notre pays, conformément du reste aux orientations du Livre blanc. Quand aurons-nous à débattre de l'accord de défense avec Abu-Dhabi ?

M. Josselin de Rohan, président - Nous aurons bientôt à débattre des accords avec le Cameroun et le Togo et c'est notre collègue Philippe Paul qui les rapportera devant la commission. Leur discussion pourra être l'occasion d'organiser un débat en séance publique sur ce sujet.

M. André Trillard - L'accord avec le Liban n'est pas un accord de défense, mais un accord de « coopération dans le domaine de la défense ». Il dit bien son nom. En outre, c'est un accord flexible, car il est révisable à tout moment.

M. Jacques Berthou, rapporteur - Je voudrais souligner que c'est un accord important destiné à fortifier la relation privilégiée que nous avons avec le Liban. Les Forces Armées Libanaises doivent être aidées en particulier pour moderniser et renouveler leurs matériels mais également en matière de formation. Nous les aidons donc, à la mesure de nos moyens. Il y a dans ce pays d'autres coopérations existantes dans les domaines économique, intellectuel, universitaire et culturel.

M. Josselin de Rohan, président - Permettez-moi de vous rappeler que le chef d'état-major libanais, le général Michel Sleimane, est devenu Président de la République du Liban et lorsqu'il était chef d'état-major, son homologue français, le général Georgelin, l'a aidé du mieux qu'il a pu, et que cela est emblématique de la qualité de nos relations dans tous les domaines.

Le projet de loi est adopté en la forme simplifiée par la commission.

ANNEXE - ETUDE D'IMPACT

1. Etat de droit et situation de fait existants et leurs insuffisances

La relation franco-libanaise dans le domaine de la défense est à ce jour régie par un accord relativement ancien dont la portée est limitée.

La convention de coopération technique militaire signée entre les gouvernements le 16 juillet 1975, modifiée par plusieurs échanges de lettres, ne vise en effet que la mise à disposition du gouvernement libanais de conseillers militaires techniques français.

Sans remettre en cause cette convention, le nouvel accord a vocation à devenir l'acte institutionnalisant la coopération bilatérale dans le domaine de la défense et définissant le cadre général de celle-ci.

2. Bénéfices escomptés en matière d'intérêt général

L'accord signé le 20 novembre 2008 permettra de développer la coopération franco-libanaise dans le domaine de la défense (article 1er) et de la structurer par l'institution d'une Commission militaire mixte, chargée de concevoir, d'organiser et de coordonner cette coopération (article 4).

Cet accord permettra également d'établir un statut juridique protecteur au profit des personnels militaires et civils français participant aux activités de coopération sur le territoire libanais (article 7).

Les activités de coopération définies par le présent accord tendent à la satisfaction de l'intérêt général : elles interviennent par exemple dans les domaines du renforcement et de la modernisation de l'appareil de défense des deux Etats ou bien encore la formation du personnel.

3. Absence de conséquences sur le droit interne

Cet accord ne nécessite pas de modification de notre droit interne ou d'adoption de dispositions législatives ou réglementaires nouvelles.

4. Absence de conséquences budgétaires

Les coûts de mise en œuvre de la coopération sont classiquement supportés par chaque Etat sur une base de réciprocité et dans la limite de leurs disponibilités budgétaires (article 5).

Le règlement des demandes d'indemnités à l'encontre de la France (article 6) ne fait pas courir au budget de l'Etat un risque financier plus important que celui encouru en cas de demandes identiques relatives à des événements survenus sur le territoire français du fait de nos personnels.

5. Bénéfices escomptés en matière d'emplois

L'accord vise le développement d'un partenariat et d'investissements entre les sociétés de défense des deux Etats (article 2.f), qui pourrait générer à terme des effets positifs pour l'emploi sur le territoire français.