

N° 8604³

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

**autorisant le Gouvernement à financer l'acquisition, le
lancement et l'exploitation du satellite GovSat-2 destiné
aux communications gouvernementales et militaires,
ainsi qu'à acquérir des capacités satellitaires**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(8.12.2025)

Le projet de loi et les amendements gouvernementaux sous avis (ci-après le « Projet initial » et les « Amendements ») ont pour objet d'autoriser le Gouvernement à financer le projet GovSat-2, un satellite destiné aux communications gouvernementales et militaires, complémentaire du satellite GovSat-1 déjà opérationnel.

En bref

- La Chambre de Commerce s'étonne ne pas avoir été saisie pour avis du Projet initial et des Amendements.
- Elle observe que le Projet initial et les Amendements s'inscrivent parfaitement dans l'esprit des recommandations du rapport Lux4Defence publié en mars 2025.
- Elle considère que ce projet apporte la démonstration que le nécessaire effort de Défense porté par le Gouvernement peut constituer un levier de croissance, d'innovation et de souveraineté.
- La Chambre de Commerce observe que cet engagement budgétaire de grande ampleur permet au Luxembourg d'intensifier son effort de défense conformément aux engagements pris devant ses alliés de l'OTAN, tout en stimulant l'économie nationale.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi et les amendements gouvernementaux sous avis.

*

CONSIDÉRATIONS PRÉALABLES

La Chambre de Commerce s'étonne ne pas avoir été saisie pour avis du Projet et des Amendements, alors que ces textes concernant directement l'intérêt économique général du pays et plus précisément deux entreprises ressortissantes de la Chambre de Commerce.

*

CONTEXTE

Le Projet initial et les Amendements interviennent dans un contexte géopolitique et sécuritaire marqué par une montée des tensions internationales, le retour de conflits de haute intensité et une militarisation accélérée de l'espace. Les satellites de communication jouent désormais un rôle central dans les opérations militaires modernes, tant pour les transmissions sécurisées que pour la coordination de systèmes connectés, de drones et de capteurs déployés sur des théâtres d'opération souvent contestés.

Dans cet environnement, les puissances adverses développent des capacités de brouillage, de cyberattaque, d'aveuglement ou même d'armes antisatellites, ce qui renforce la nécessité, pour les pays alliés de l'OTAN et de l'Union européenne, de disposer de systèmes spatiaux résilients, protégés, souverains et technologiquement avancés. Pour le Luxembourg, qui s'est engagé à contribuer de manière ciblée aux capacités communes de défense, la disponibilité de communications satellitaires sécurisées représente un élément essentiel de sa posture stratégique.

Le Projet initial et les Amendements s'inscrivent dans la continuité d'une démarche initiée en 2014, lorsque le Gouvernement luxembourgeois a créé, avec la société SES, la joint-venture LuxGovSat S.A., sur base de la loi du 19 décembre 2014¹. Ce partenariat public-privé avait pour objectif de financer, lancer et exploiter un premier satellite dédié aux communications gouvernementales et militaires : GovSat-1. Lancé en janvier 2018 et opérationnel depuis mars 2018, ce satellite a permis au Luxembourg de devenir un fournisseur de capacités satellitaires de référence au sein de l'OTAN et de l'Union européenne. Le Luxembourg y occupe le rôle d'« anchor customer », mettant ses capacités à disposition de partenaires internationaux pour soutenir des missions variées, notamment en Afghanistan, en Irak, au Mozambique ou en Europe de l'Est. Au fil du temps, les capacités de GovSat-1 sont progressivement arrivées à saturation en raison de la croissance de la demande, laissant très peu de ressources disponibles pour des besoins additionnels. Cette saturation, conjuguée à des besoins opérationnels en forte progression, à l'évolution des menaces et à l'importance accrue des communications spatiales sécurisées, a conduit le Gouvernement à décider du lancement d'un second satellite : GovSat-2, en s'appuyant sur le même partenariat public-privé, via LuxGovSat S.A.

Le projet GovSat-2 répond à plusieurs objectifs stratégiques :

- Sur le plan capacitaire, il vise à fournir des ressources nettement accrues aux forces alliées avec une bande super haute fréquence (SHF) offrant deux fois plus de capacité que celle du GovSat-1 et en y ajoutant, pour la première fois, une capacité ultra haute fréquence (UHF) tactique indispensable à certaines opérations.
- Il permettra également de bénéficier de systèmes de protection plus avancés, intégrant un durcissement contre les impulsions électromagnétiques, des mécanismes antibrouillage performants et des outils de géolocalisation de menaces, indispensables dans un espace de plus en plus contesté.
- La complémentarité entre les deux satellites sera optimisée, le GovSat-1 restant opérationnel au moins jusqu'en 2038 et pouvant être relocalisé sur une nouvelle orbite afin de maximiser l'usage conjugué des deux plateformes.

Ainsi, GovSat-2 revêt une importance stratégique majeure pour le Luxembourg. Il permet non seulement de répondre à la saturation du GovSat-1 et aux besoins croissants de ses partenaires, mais aussi de renforcer la souveraineté technologique du pays, sa résilience face aux menaces émergentes et sa contribution à la sécurité collective européenne et transatlantique.

L'intervention financière du Gouvernement dans ce projet se fera via trois instruments :

- l'augmentation de capital de LuxGovSat S.A., afin que l'entreprise puisse mettre en œuvre le projet,
- l'acquisition de capacités satellitaires,
- l'intégration de financements étrangers dans le cadre de partenariats stratégiques.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

La Chambre de Commerce observe que le Projet initial et les Amendements s'inscrivent parfaitement dans l'esprit des recommandations du rapport Lux4Defence² publié en mars 2025. Ce programme représente en effet une opportunité unique de renforcer durablement la position du pays dans l'écosystème spatial de défense, tout en générant des retombées industrielles et technologiques substantielles au niveau national.

¹ <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2014/12/19/n3/jo>

² <https://www.cc.lu/toute-linformation/actualites/detail/lux4defence-10-recommandations-pour-developper-une-base-industrielle-et-technologique-de-defense-renforcee-au-luxembourg>

En effet, le développement de GovSat-2 intègre explicitement l'industrie luxembourgeoise dans la construction du satellite et dans les segments sol associés³, conformément à la volonté gouvernementale d'assurer des retombées économiques nationales structurantes. Le Projet initial prévoit que SES, en charge du processus d'acquisition, inclue des entreprises luxembourgeoises dans la chaîne de production et dans la mise en place des infrastructures terrestres, favorisant ainsi le développement de l'écosystème national. Cette intégration directe répond à l'une des recommandations centrales de Lux4Defence, qui appelait à renforcer l'autonomie technologique du pays en orientant les investissements de défense vers des projets créant de la valeur locale et soutenant les filières industrielles stratégiques. La Chambre de Commerce salue cet engagement.

GovSat-2 constitue également un levier puissant pour mettre en avant les compétences luxembourgeoises dans les domaines de la défense spatiale, du renseignement, du cyber et des technologies avancées. En dotant le Luxembourg d'un satellite intégrant des capacités renforcées de résilience, GovSat-2 constitue une vitrine pour le pays, afin de démontrer sa capacité à contribuer à des technologies critiques de haut niveau. Il conforte également la montée en puissance des compétences nationales dans les communications sécurisées, un domaine dans lequel le Luxembourg s'est spécialisé depuis GovSat-1 et qui correspond parfaitement à la recommandation du rapport Lux4Defence invitant le Gouvernement à privilégier certaines spécialisations stratégiques. Ce savoir-faire – encore renforcé par l'expérience opérationnelle acquise grâce à GovSat-1 – positionne le Luxembourg comme un acteur crédible et recherché dans l'architecture spatiale de défense européenne et de l'OTAN.

Par ailleurs, le projet s'appuie sur un atout unique du Luxembourg : la présence d'un champion national mondialement reconnu, SES, dont la réputation, les infrastructures, les compétences et la crédibilité constituent un multiplicateur de puissance pour l'écosystème. Le partenariat public-privé LuxGovSat, consolidé par le Projet initial, est perçu sur la scène internationale comme un modèle de coopération efficace. Il augmente le rayonnement du pays tout en maximisant l'effet de levier industriel et technologique. Le rapport Lux4Defence soulignait d'ailleurs l'importance de s'appuyer sur les leaders industriels nationaux, susceptibles d'ouvrir des marchés, d'attirer des partenaires et de positionner le Luxembourg dans des chaînes de valeur européennes et transatlantiques de premier ordre. Le lancement de GovSat-2 va permettre la poursuite de l'activité de LuxGovSat S.A., laquelle se serait arrêtée en 2038, en fin d'exploitation de GovSat-1.

L'effet structurant de GovSat-2 dépasse largement le domaine orbital. Ce projet consolide en effet le positionnement du Luxembourg dans l'ensemble de la chaîne de valeur spatiale : fabrication de composants, opérations satellitaires, services sécurisés, traitement de données, cybersécurité et intelligence artificielle. La modernisation du segment sol et les besoins opérationnels associés stimuleront l'activité des centres de commandement, des infrastructures HPC (calcul haute performance), des capacités d'intelligence artificielle et des plateformes cyber du pays, créant ainsi des synergies directes avec les priorités technologiques évoquées dans Lux4Defence. La défense spatiale est un domaine transversal, et GovSat-2, comme GovSat-1 le fait déjà, permettra au Luxembourg de développer un écosystème complet combinant espace, numérique, défense et sécurité.

Enfin, GovSat-2 renforce considérablement la capacité de coopération militaire internationale du Luxembourg, qui a montré, avec GovSat-1, son aptitude à fournir des capacités satellitaires souveraines essentielles à l'OTAN, à l'Union européenne et aux Nations Unies. Le nouveau satellite permettra d'intensifier ces partenariats, d'accroître la visibilité et la crédibilité du pays et de répondre à la demande croissante de nos alliés. Le rapport Lux4Defence recommandait explicitement de développer une diplomatie industrielle de défense fondée notamment sur une politique d'offsets. GovSat-2 offre précisément ce type d'opportunités concrètes, alignées sur les intérêts nationaux et sur les attentes des partenaires stratégiques du Luxembourg.

Ainsi, la Chambre de Commerce considère que ce projet apporte la démonstration que le nécessaire effort de défense porté par le Gouvernement peut constituer un levier de croissance, d'innovation et de souveraineté. A ce titre, elle soutient le Projet initial et les Amendements.

*

3 Exposé des motifs du Projet initial, page 2 : « Afin de maximiser le retour économique de ce projet, le processus d'acquisition du satellite GovSat-2 et celui pour le segment sol y relatif (processus qui seront menés par SES) prévoient l'inclusion d'industries luxembourgeoises dans la construction des systèmes »

FICHE FINANCIÈRE

La fiche financière du Projet initial a été modifiée par les Amendements pour refléter plus précisément la nature des dépenses et leur impact sur le budget de l'Etat. À la suite de ces modifications, l'enveloppe globale passe de 501 millions d'euros à 816 millions d'euros hors TVA, afin de refléter la ventilation révisée entre les différentes composantes du programme GovSat-2, notamment la création d'une enveloppe spécifique destinée aux partenariats internationaux, laquelle est sans conséquence pour le budget de l'Etat. La Chambre de Commerce salue les Amendements qui offrent une meilleure lecture de l'impact budgétaire réel du Projet initial.

Le budget global de l'opération se décompose ainsi :

1. Augmentation du capital de LuxGovSat S.A.

Le Projet initial prévoit une participation accrue du Luxembourg au capital de la société LuxGovSat S.A. à hauteur de 101 millions d'euros hors TVA, afin de contribuer au financement de l'acquisition, du lancement et de l'exploitation du satellite GovSat-2, en co-investissement à parts égales avec SES.

Ce montant sera libéré en deux tranches :

- 41 millions d'euros en 2026,
- 60 millions d'euros en 2027.

2. Acquisition de capacités satellitaires

L'acquisition ferme de capacités GovSat-2 repose sur un engagement de base de 15 millions d'euros par an sur 12 ans, soit un total de 180 millions d'euros hors TVA.

3. Continuité capacitaire entre GovSat-1 et GovSat-2

La loi GovSat-1 venant à échéance en mars 2028, une enveloppe maximale de 20 millions d'euros (soit 10 millions d'euros par an en 2028 et 2029) est prévue pour assurer la continuité des contributions satellitaires du Luxembourg en cas de retard dans l'opérationnalisation du GovSat-2.

Cette enveloppe constitue une garantie permettant de couvrir la période de transition, afin de maintenir sans interruption les engagements du Luxembourg envers ses partenaires internationaux.

4. Réserve budgétaire de contingence

Les Amendements réduisent substantiellement la réserve initialement prévue (200 millions d'euros) et précisent son rôle.

La nouvelle réserve budgétaire s'élève désormais à 15 millions d'euros hors TVA.

Cette réserve couvre exclusivement :

- les évolutions technologiques non anticipées,
- les aléas industriels, calendaires ou opérationnels,
- les besoins urgents découlant d'un changement du contexte géopolitique,
- les coûts additionnels liés au marché du spatial (assurances, composants critiques, perturbations industrielles).

Elle constitue un instrument prudentiel destiné à être utilisé uniquement si des besoins effectifs et justifiés se matérialisent. Elle est intégrée dans l'enveloppe globale et ne nécessite pas de nouvelle autorisation législative en cas d'imprévus.

5. Partenariats internationaux et enveloppe budgétaire dédiée

Les amendements créent un nouvel article 6, introduisant une enveloppe spécifique de 500 millions d'euros hors TVA destinée à la mise en œuvre de partenariats stratégiques autour du programme GovSat-2. Il s'agit d'un mécanisme budgétaire neutre, ne constituant pas une dépense nette pour l'État : ces montants correspondent aux préinvestissements éventuels de partenaires étrangers (États ou

organisations internationales) souhaitant réserver ou cofinancer des capacités GovSat-2. Les flux financiers transitent par le budget de l'État à des fins de conformité juridique et comptable, mais sont entièrement compensés par les contributions partenaires.

Cette enveloppe répond à l'intérêt croissant exprimé par plusieurs pays alliés pour des coopérations anticipées autour de GovSat-2 et clarifie la distinction entre les dépenses effectives du Luxembourg et les flux provenant de partenaires.

En conséquence, l'enveloppe globale autorisée par les Amendements est ventilée comme suit :

Dépenses effectives du Luxembourg (coût réel pour le budget national)

Total : 301 millions d'euros hors TVA, comprenant :

- 101 millions d'euros : augmentation du capital de LuxGovSat S.A.
- 180 millions d'euros : financement des capacités GovSat-2
- 20 millions d'euros : continuité capacitaire GovSat-1

Dépenses supplémentaires possibles

- 15 millions d'euros : réserve de contingence

Enveloppes financées par partenaires (mécanisme neutre)

- 500 millions d'euros pour les coopération internationale (article 6)

Montant total autorisé par le Projet initial : 816.000.000 euros hors TVA.

La Chambre de Commerce observe que cet engagement budgétaire de grande ampleur permet au Luxembourg d'intensifier son effort de défense conformément aux engagements pris devant ses alliés de l'OTAN⁴, tout en stimulant l'économie nationale.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi et les amendements gouvernementaux sous avis.

⁴ Le Luxembourg s'est engagé à consacrer 2% de son revenu national brut (RNB) dans la défense dès 2026. Au sommet de la Haye, le 25 juin 2025, le Luxembourg s'est engagé à intensifier encore son effort pour atteindre, en 2035, 3,5% du RNB pour les strictes dépenses de défense et 5% du RNB pour les dépenses de sécurité au sens large.

