



Commission de la Force publique

et

Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

Procès-verbal de la réunion du 23 novembre 2016

Ordre du jour :

1. Uniquement pour les membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration
 - 7029 Projet de loi portant approbation du Protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Monténégro, signé à Bruxelles, le 19 mai 2016
 - Rapporteur : Madame Claudia Dall'Agnol
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
2. 7050 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017 et modifiant :
 - 1) la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu
 - 2) la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier
 - 3) la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale
 - 4) la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée
 - 5) la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs
 - 6) la loi modifiée du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002
 - 7) le Code de la sécurité sociale
 - 8) la loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016
 - 9) la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement
 - 10) la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles
 - 11) la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation
 - 12) la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des

finances publiques

- Rapporteur : Monsieur Claude Haagen

7051 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016 - 2020

- Rapporteur : Monsieur Claude Haagen

- Échange de vues avec Monsieur le Ministre de la Défense au sujet du volet du budget de l'Etat pour l'année 2017 concernant les commissions

3. Uniquement pour les membres de la Commission de la Force publique

7050 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2017 et modifiant :

1) la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

2) la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier

3) la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale

4) la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée

5) la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs

6) la loi modifiée du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002

7) le Code de la sécurité sociale

8) la loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016

9) la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

10) la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles

11) la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation

12) la loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques

- Rapporteur : Monsieur Claude Haagen

7051 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2016 - 2020

- Rapporteur : Monsieur Claude Haagen

- Échange de vues avec Monsieur le Ministre de la Sécurité intérieure au sujet du volet du budget de l'Etat pour l'année 2017 concernant la commission

*

Présents : M. Claude Adam, M. Marc Angel, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Léon Gloden, M. Max Hahn, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fernand Kartheiser, M. Alexander Kriepps, membres de la Commission de la Force publique

M. Claude Adam, M. Marc Angel, M. Yves Cruchten, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Martine Hansen (en rempl. de M. Laurent Mosar), M. Fernand Kartheiser, Mme Lydie Polfer, M. Marc Spautz, M. Serge Wilmes, membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

M. Etienne Schneider, Ministre de la Défense, Ministre de la Sécurité intérieure

Ministère de la Sécurité intérieure :

M. Fränk Reimen, Direction

Police grand-ducale :

M. Philippe Schrantz, Directeur général, M. Léon Ludovicy, Premier Commissaire divisionnaire, Directeur adjoint Budget Équipement

Ministère des Affaires étrangères et européennes :

M. Patrick Heck, Directeur, Mme Elisabeth Cardoso, Directeur adjoint, M. Pitt Wangen, Direction de la Défense

Armée luxembourgeoise :

Gen Romain Mancinelli, Chef d'État-Major, LtCol Yvon Kries, Officier du Budget et des Finances

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Eugène Berger, membre de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

*

Présidence : Mme Claudia Dall'Agnol, Présidente de la Commission de la Force publique, M. Marc Angel, Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

*

1. Projet de loi 7029

L'avis du Conseil d'État ne donne pas lieu à observation.

Il en va de même pour le projet de rapport qui est adopté majoritairement (abstention du représentant de la sensibilité politique ADR).

La commission propose comme temps de parole le modèle de base.

2. Projets de loi 7050 et 7051 – Volet Défense

En ce qui concerne le budget de la Défense, Monsieur le Ministre rappelle que le Luxembourg s'est engagé au 24^e sommet de l'OTAN¹, qui s'est déroulé en 2014 au pays de Galles (Wales), d'augmenter son effort de défense de 0,4 à 0,6% du PIB² d'ici 2020. Cette augmentation ne figure pas entièrement dans le budget de l'armée, donc de la Direction de la Défense du ministère, puisque certains investissements d'infrastructures seront financés par d'autres ministères. Ainsi, la rénovation de la caserne du Herrenberg relève de la compétence de l'Administration des Bâtiments publics, de même que la rénovation de

¹ Organisation du Traité de l'Atlantique nord (NATO – North Atlantic Treaty Organization)

² Produit intérieur brut

l'aéroport. Une partie de ces dépenses sera déclarée comme effort de défense, sachant que l'aéroport de Luxembourg est également un aéroport à usage militaire au profit de l'OTAN.

Le fait d'augmenter l'effort de défense ne signifie pas nécessairement que le montant de l'augmentation représente une dépense supplémentaire. En effet, il s'agit souvent de dépenses qui auraient de toute façon été réalisées, mais qui seront déclarées de manière différente, à savoir comme effort de défense. D'après les calculs actuels du STATEC³, les dépenses devraient s'élever à 412 millions d'euros en 2020 pour correspondre à un effort de défense de 0,6% du PIB. Pour le budget 2017, des dépenses de 291 millions d'euros sont prévues, équivalant à 0,5% du PIB et à une croissance de 13,5% de l'effort de défense par rapport à l'exercice 2016.

Pour toutes ces dépenses, un retour économique est recherché dans la mesure du possible. Ainsi, le public-private partnership (PPP) GovSat est le premier investissement militaire à avoir un retour économique, d'un montant en millions à deux chiffres : un retour direct par les dividendes versés par LuxGovSat S.A. et un retour indirect par le biais du partenaire, la société SES⁴S.A., dont l'État est actionnaire. Le retour indirect se traduit également par la création d'emplois et d'autres retombées sur le pays. Il en va de même pour les investissements dans l'aéroport et dans la caserne de l'armée au Herrenberg, pour laquelle des dépenses de rénovation dépassant les cent millions d'euros sont prévues. Ces dépenses profiteront à l'artisanat indigène. Dans le même cadre se situe la création de capacités hospitalières pour un usage civil et militaire. La majeure partie du montant de 412 millions d'euros sera donc constituée de dépenses qui auraient de toute façon été faites et qui auront un impact bénéfique sur le pays.

Le budget global de la défense se chiffre à 184,7 millions d'euros qui se répartissent comme suit :

- Direction de la Défense : 103,8 millions d'euros, dont 60 millions d'euros de dotation pour le Fonds d'équipement militaire (augmentation de 33,6 millions d'euros ou 48%) ;
- 80 millions d'euros pour l'armée proprement dite (augmentation de 4,2 millions d'euros ou 5,4%).

Parmi les dépenses principales figure l'augmentation de trois articles budgétaires qui permettent au Luxembourg de soutenir avec ses partenaires certains projets dans un cadre international, comme la réforme du système de sécurité dans des pays tiers, telle la Tunisie (article budgétaire 35.034 « Contributions du Luxembourg à des activités de réforme du secteur de sécurité, notamment dans le cadre d'organisations internationales », augmentation de 605 000 euros en 2016 à 1,2 millions € prévus pour 2017), la mise à disposition des partenaires de capacités militaires, comme en Lituanie (article budgétaire 35.039 « Contributions et actions de partenariat en matière de capacités militaires dans le cadre de l'UE et de l'OTAN, augmentation de 1,35 millions € en 2016 à 4 millions € prévus pour 2017), ou encore les missions internationales effectuées dans le cadre de la politique de défense, comme au Mali (article budgétaire 35.035 « Contributions du Luxembourg et assistance aux partenaires dans le contexte de missions et d'opérations internationales effectuées dans le cadre de la politique de Défense », augmentation de 11 millions € en 2016 à 13 millions € prévus pour 2017). L'augmentation de ces trois articles budgétaires se chiffre à 5,2 millions d'euros au total.

S'y ajoutent deux articles budgétaires nouveaux :

- l'article 35.038 « Soutien à des projets et programmes en matière de recherche, technologie et Développement à objectifs ou retombées visées dans le domaine de la

³ Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg

⁴ Société européenne des satellites

Défense » (dont les « dual-use » technologies), pour lequel 3 millions € sont prévus ; le gouvernement entend investir de manière générale davantage dans la recherche ;
- l'article 35.040 « Projets de réhabilitation et d'actions post-conflit en matière de sécurité et de défense effectués dans le cadre d'organisations internationales ou de la coopération bilatérale », concernant le soutien de pays tiers sortant d'un conflit pour aider à les stabiliser, pour lequel 1 million € est prévu.

Pour ce qui est du Fonds d'équipement militaire, les dotations augmenteront de 20 millions € par rapport à l'exercice 2016 et s'élèveront à 60 millions €.

Un montant de 2,4 millions € servira au financement partiel de la nouvelle entrée sécurisée de la NSPA⁵ à Capellen (article budgétaire 54.062 « Participation au financement d'infrastructures immobilières des organismes internationaux concourant à la défense du pays »).

Au sujet de l'acquisition d'un avion de transport militaire A400M, Monsieur le Ministre rappelle que la livraison est prévue pour le courant de l'année 2019. Pour des raisons budgétaires concernant la Belgique, les avions seront stationnés à la base aérienne de Melsbroek près de l'aéroport de Bruxelles. La contribution financière du Luxembourg aux frais de rénovation de l'aéroport, estimés à 50 millions €, s'élèvera à un huitième. Au cas où l'État belge ferait construire de nouvelles installations qu'il louerait à travers un public-private partnership, le Luxembourg n'aurait même aucun investissement initial, sa participation étant un huitième du loyer.

Quant au budget de l'armée proprement dit, l'augmentation budgétaire⁶ s'explique principalement par les investissements à faire pour les déploiements dans le cadre du « NATO Readiness Action Plan » (RAP), à savoir l'achat de matériel, de rations de combat, de pièces de rechange, de vêtements, etc.. Ces investissements se chiffrent à 2 millions €. Le reste de l'augmentation se compose des variations de personnel et de rémunérations.

Concernant les engagements pris par l'OTAN envers ses membres de l'Europe de l'Est pour les rassurer face à la Russie, Monsieur le Ministre fait référence aux annonces du nouveau président désigné des États-Unis, l'évolution de ces engagements étant incertaine du fait que les États-Unis sont le plus grand contributeur de l'OTAN.

Pour ce qui est du Rapport spécial de la Cour des comptes sur la Défense datant du 24 octobre 2016, Monsieur le Ministre ne peut approuver le reproche de l'absence de plan et de vision. Dans son communiqué de presse, la Cour constate que : « Début 2016, aucun livre blanc concernant la défense luxembourgeoise n'a été présenté, alors qu'il y aurait consensus sur le besoin d'un programme cadre fixant les orientations stratégiques des années ultérieures et définissant les objectifs et moyens de l'armée. Un document officiel exposant clairement la politique de sécurité du Luxembourg aurait l'avantage d'afficher une plus grande transparence et servirait d'information au pouvoir législatif. En effet, une telle programmation pluriannuelle devrait, selon la Cour, faire l'objet d'un débat public et d'une sanction parlementaire. La Cour recommande donc que la Chambre des députés soit informée périodiquement de l'état d'avancement des grands projets d'investissement militaire. ».

Monsieur le Ministre confirme l'existence d'un plan, même si celui-ci n'a pas la forme d'un livre blanc. Celui élaboré par le gouvernement précédent n'est plus d'actualité, le contexte international ayant fortement changé (cf. Ukraine, Syrie, etc.). En raison des moyens limités

⁵ NATO Support and Procurement Agency

⁶ Dépenses courantes : augmentation de 75,355 mio. € à 78,902 mio. € ; dépenses en capital : augmentation de 1 443 765 € à 2 056 860 €

du ministère, notamment en raison de la nécessaire adaptation aux réalités, celle-ci a obtenu la priorité sur l'élaboration d'un nouveau livre blanc. Monsieur le Ministre a néanmoins exposé aux députés la politique de défense au cours de différentes réunions. La politique budgétaire de la défense sera présentée en détail dans le cadre de l'interpellation du 13 avril 2016 de M. Fernand Kartheiser, intitulée « Eng modern Arméi fir nei Erausforderungen », qui sera évacuée au cours d'une séance plénière de la Chambre des Députés début 2017.

Discussion

- Un député rappelle que le livre blanc préparé par le gouvernement précédent se fonde sur le rapport Albright du 17 mai 2010 pour l'élaboration du nouveau concept stratégique de l'OTAN. Ce concept est toujours valable. L'environnement international ayant changé, le livre blanc ne nécessite que des adaptations et pourrait être présenté aux députés.
- L'augmentation de la dotation du Fonds d'équipement militaire de 20 millions € s'explique par le but d'atteindre un effort de défense de 0,6% du PIB en 2020. Il s'agit d'une progression linéaire.
- L'augmentation des frais de personnel de presque 3 millions € couvre l'augmentation des effectifs (fonctionnaires, employés, salariés) de 420 en 2016 à 465 en 2017. Les 45 places supplémentaires prévues se répartissent comme suit : 19 postes nouveaux, 26 postes existants, mais non encore occupés.
- Les diverses augmentations sont dues principalement aux engagements dans le cadre de la « European Reassurance Initiative » et de la VJTF⁷ de l'OTAN. Ainsi, les frais d'exploitation et frais administratifs (article budgétaire 12.260) qui augmentent de 3 millions € à 3,785 millions € sont surtout relatifs à la fourniture de vêtements de travail et de protection, dont du matériel individuel de protection N.B.C⁸.

Le déploiement d'une section « Transport » à la VJTF en 2019 nécessite l'acquisition de quatre remorques supplémentaires pour environ 260 000 € (augmentation de l'article budgétaire 74.000 « Acquisition de véhicules automoteurs » de 333 000 € à 560 000 €).

L'article 74.320 « Équipement de casernement et équipement divers » concerne l'acquisition de matériel supplémentaire de campement, à savoir quarante sets pour le déploiement dans des régions chaudes, quarante sets pour celui dans des régions froides, ainsi que les radiateurs et appareils nécessaires.

- L'augmentation de l'article budgétaire 54.062 « Participation au financement d'infrastructures immobilières des organismes internationaux concourant à la défense du pays » s'explique par la participation au financement de la nouvelle entrée sécurisée de la NSPA à Capellen.
- Le budget pluriannuel pour la défense nationale prévoit pour chaque exercice un montant d'environ 80 millions € dont chaque année 500 000 € pour frais d'experts (article budgétaire 12.120). En effet, les projets actuellement financés, tels GovSat et la création de capacités hospitalières, nécessitent des expertises, comme ces projets sont hautement complexes et que le ministère ne peut pas disposer de tout le know-how requis. Pour pouvoir continuer à analyser de tels projets au cours des prochaines années, un montant de 500 000 € est maintenu pour chaque exercice.

⁷ Very High Readiness Joint Task Force – déploiement d'une compagnie en 2019

⁸ Nucléaire, biologique, chimique (complété par « radiologique » → NRBC)

- Dans le cadre de la coopération militaire renforcée entre les pays du Benelux, la Défense luxembourgeoise et la Luxembourg Air Rescue (LAR) ont conclu un partenariat pour offrir à du personnel de santé des armées belge et néerlandaise une formation de perfectionnement dans le domaine de l'évacuation aérienne par avion et par hélicoptère. Le Luxembourg procède de préférence par la voie de la sous-traitance du besoin exprimé par un partenaire ou une organisation internationale à une entreprise privée disposant de l'expertise et des capacités nécessaires. Dans le respect des règles applicables, le Luxembourg participe au financement.
- À la demande du représentant ADR, le sujet des vols de reconnaissance sera discuté prochainement au cours d'une réunion de commission ou dans le cadre de l'interpellation mentionnée ci-dessus, en précisant les volets budgétaire et juridique, de même que l'opportunité d'intégrer ces missions dans l'armée.

3. Projets de loi 7050 et 7051 – Volet Sécurité intérieure

Monsieur le Ministre indique que les dépenses courantes du ministère de la Sécurité intérieure augmenteront au total de 200,8 millions € en 2016 à 213,8 millions € en 2017, dont 178,26 millions € de salaires et charges sociales en 2016 et 186,65 millions € en 2017.

Les dépenses en capital augmenteront de 7,26 millions € en 2016 à 13 millions € en 2017.

S'agissant des dépenses courantes, l'augmentation des recrutements de volontaires de police en constitue un élément essentiel. Il importe de préciser que le projet de budget se base sur une augmentation de 100 personnes. Toutefois, au dernier examen, auquel s'étaient inscrits 400 candidats, 300 se sont présentés, 112 ont réussi et ont commencé l'instruction de base à l'armée. Ce chiffre a diminué à 83 suite à des abandons et baissera davantage, d'après les expériences du passé, de sorte que le nombre de nouveaux volontaires se situera autour de 75. Il faudra s'attendre à une nouvelle baisse au bout des deux ans de formation de base à l'École de Police. Monsieur le Ministre considère cette évolution comme alarmante, d'autant plus que le maximum a été fait pour la changer.

Un recrutement de 100 volontaires de police, chiffre sur lequel se base le projet de budget, correspond à une augmentation des rémunérations de 40% par rapport à l'exercice 2016, une augmentation des frais d'alimentation de 31% et une augmentation des frais d'habillement de 13%. Le montant de deux millions € prévus pour le recrutement de 100 volontaires diminuera donc en fonction du nombre effectif de volontaires.

Un autre poste budgétaire à mentionner est celui des frais postaux en relation avec les radars fixes, ce montant augmentant de 2,4 millions € (envois par lettre recommandée). Le montant des amendes payées jusqu'à présent s'élève à 7 millions € ; s'y ajoute celui des amendes non encore payées, à savoir un tiers. Ces recettes et les dépenses en relation avec les radars (installations, personnel, frais d'envoi) s'équilibrent.

Un député déclare qu'au cours d'une réunion de la Commission juridique, le ministre de la Justice a également mentionné une augmentation des frais postaux en relation avec les radars fixes (intervention de la justice en cas d'amendes non payées endéans le délai imparti et en cas de procès-verbaux). Il s'agit de l'article budgétaire 12.050 (dépenses courantes) « Achat de biens et de services postaux et de télécommunications » qui augmente de 1,95 millions € à 2,4 millions €. Il reste à clarifier si les deux augmentations désignent les mêmes frais.

Les frais liés à la nouvelle « corporate identity » de la Police grand-ducale (article budgétaire 12.300) sont budgétisés avec 1 million €.

Parmi les dépenses en capital, il y a lieu de relever celle

- pour l'acquisition de camionnettes neuves pour les opérations de maintien de l'ordre public et les centres d'intervention qui se traduit par une augmentation de 900 000 €/47% (article budgétaire 74.000 « Acquisition de véhicules automoteurs et d'équipements d'intervention dans la circulation publique ») ;
- pour l'acquisition de moyens supplémentaires de lutte contre le terrorisme, représentant une augmentation de 720 000 €/53% (article budgétaire 74.020 « Acquisition de matériel de transmission, de détection et de contrôle ; acquisition d'installations téléphoniques, d'équipements de transmission de données ») ;
- pour la transposition de trois directives européennes, correspondant à une augmentation de 891 000 €/217% (article budgétaire 74.051 « Coopération policière européenne : développement de nouveaux systèmes d'information »), ces directives concernant les projets européens suivants : 1. Passenger Name Record - directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière ; 2. Automated Border Control (cofinancé à 75% par l'ISF (International Security Fund de la Commission européenne)) ; 3. SIS-AFIS⁹ - règlement (CE) n° 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II).;
- pour le remplacement du revolver par le pistolet, représentant une augmentation de 1 490 000 €/232%. Les revolvers seront éventuellement repris par l'armurier.

Monsieur le Ministre déclare qu'il est prévu d'augmenter considérablement les effectifs de la police au cours des prochaines années. Ceci explique nombre d'augmentations budgétaires, notamment celle concernant la rémunération des fonctionnaires, employés et salariés, celle relatif aux frais de stage à l'étranger et aux frais de cours, celle concernant diverses acquisitions (véhicules automoteurs, matériel de bureau, équipement informatique, frais d'armement, etc.).

Un député regrette que la présente réunion ne permette pas d'analyser le budget 2017 plus en détail pour répondre à toutes les questions qui se posent.

Luxembourg, le 16 décembre 2016

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

La Présidente de la Commission de la Force
publique,
Claudia Dall'Agnol

Le Président de la Commission des Affaires
étrangères et européennes, de la Défense,
de la Coopération et de l'Immigration,
Marc Angel

⁹ Automated Fingerprint Identification System