



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2019-2020

FC/PR

P.V. CEB 15

Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Procès-verbal de la réunion du 30 mars 2020

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 27 janvier (deux réunions) et des 3 et 10 février 2020
2. Présentation d'un dossier Défense (dossier urgent)
3. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Djuna Bernard, M. Sven Clement, M. Frank Colabianchi, M. Mars Di Bartolomeo, M. Georges Engel rempl. Mme Cécile Hemmen, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. François Bausch, Ministre de la Défense

M. Gilles Feith, Mme Nina Garcia, Direction de la Défense, du Ministère des Affaires étrangères et européennes

MM. François Mousel, Thierry Kremser, de PWC

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gast Gibéryen,
M. David Wagner, observateur délégué

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 27 janvier (deux réunions) et des 3 et 10 février 2020**

Les projets de procès-verbal sont approuvés.

2. **Présentation d'un dossier Défense (dossier urgent)**

La loi du 14 août 2018 autorise le Gouvernement à faire procéder à l'acquisition et à la gestion d'un système d'observation de la Terre pour un montant ne pouvant dépasser 170 millions

d'euros TVA non comprise sur une période de quatorze ans, y inclus les frais liés à l'acquisition, le lancement et l'exploitation d'un satellite.

Le projet NAOS consiste à

- acquérir et à opérer un satellite d'observation de la Terre à très haute résolution ;
- construire des antennes associées permettant le transfert d'images du satellite vers la Terre ; et à
- mettre en place un segment sol garantissant le contrôle et la gestion du système et la dissémination des produits (images) obtenus à partir d'un Centre de données.

L'exposé des motifs du projet de loi a relaté que le projet NAOS luxembourgeois est destiné à des fins d'observation de la Terre dans des zones d'opérations ou d'intérêt défense et non pas à de l'espionnage. Le plan de programmation des images sera contrôlé par des autorités militaires et civiles. En tout état de cause, l'État luxembourgeois entend veiller au respect de la vie privée des individus en toute conformité avec le droit national et international.

La durée de vie initiale du satellite serait de minimum sept ans et pourrait être prolongée jusqu'au maximum de dix ans. L'acquisition du système NAOS permettrait au Luxembourg de jouir librement des images, sans restriction de dissémination, ni de restriction au niveau de la couverture géographique ou de la qualité des images. Il s'agirait d'un projet ayant pour objectif de maximiser la réutilisation de développements existants afin de minimiser les risques techniques et financiers. Un délai de quatre ans à partir de la signature du contrat a été estimé nécessaire pour la mise en œuvre opérationnelle du système NAOS.

La Direction de la Défense avait sélectionné la société OHB Italia SpA spécialisée dans le design, le développement et l'intégration de systèmes spatiaux, pour le développement du système LUXEOSys, dont la mise en œuvre opérationnelle est prévue pour 2022.

Après la signature du contrat avec OHB-I en septembre 2018, certaines contraintes concernant le système ont été identifiées, en particulier concernant l'architecture du segment sol. Il s'est avéré que le budget était largement sous-évalué.

- Certains éléments avaient été oubliés ou n'avaient pas été quantifiés dans le projet de loi initial et l'Armée et la Défense ne dispose pas des compétences suffisantes en qualité et en nombre lors de l'élaboration du projet et du budget.
- Les antennes au sol qui auraient dû être implantées à Diekirch ne peuvent pas l'être pour des raisons techniques.
- La Défense luxembourgeoise (y inclus l'Armée) ne peut pas prendre en charge une partie importante des besoins de gestion du système, vu qu'elle ne dispose pas du personnel nécessaire (problème de capacité, en plus du problème de compétence évoqué au point 1).

Ces contraintes auraient dû être identifiées lors des étapes préalables à la contractualisation.

Face à ces problèmes, la Défense a envisagé de s'orienter vers une gestion décentralisée du système, avec notamment l'installation d'une station d'ancrage à Redu en Belgique. Ces changements entraînent cependant des coûts supplémentaires.

Un projet de loi (dossier parlementaire 7542) a été déposé à la Chambre le 27 mars 2020. Le Gouvernement demande une majoration de l'enveloppe initiale de 180 millions d'euros. La somme prévue pour le système satellitaire passerait dès lors à 350 millions d'euros.

L'exposé des motifs du projet de loi 7542 reprend les explications que M. le Ministre fournit à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, dont voici un extrait pertinent :

Une récente revue du programme a démontré que, « par manque de temps et de ressources au moment de l'élaboration du projet de loi initial, la Défense ne disposait pas de suffisamment

d'informations quant au programme dans son ensemble. ». Plusieurs dépenses, notamment concernant l'exécution du programme sur 14 ans, avaient été sous-évaluées et certains éléments n'avaient pas été pris en compte.

Par ailleurs, certaines solutions techniques préconisées dans le projet de loi initial se sont avérées impossibles à mettre en œuvre par la suite. Dans l'ensemble, plusieurs facteurs ont eu pour effet d'accroître le budget du programme de manière à ce que le montant qui figure actuellement dans la Loi LUXEOSys n'est plus suffisant pour couvrir l'intégralité des dépenses susceptibles d'être encourues sur la durée totale du programme.

Premièrement, le projet de loi initial était rédigé sur base d'une prospection sommaire et le dépôt a eu lieu avant la phase de négociations contractuelles. Dans cette optique, il était précisé que le montant du programme pour l'acquisition du satellite d'observation de la Terre, y inclus le segment spatial (acquisition du satellite, lancement en orbite et test des fonctionnalités), le segment sol et l'opérationnalisation et la gestion du système ne pouvait dépasser 170 millions d'euros au total sur une période de quatorze ans. Le contrat final qui a été signé après l'entrée en vigueur de la Loi LUXEOSys reprenait donc la livraison en orbite d'un satellite (appelé NAOS – « National Advanced Optical System »), son segment sol et les assurances nécessaires pour un montant total de 168.242.829,92 euros (HTVA). Toutefois, ce contrat, et par conséquent la Loi LUXEOSys, n'incluait pas le volet complet de l'exploitation et de la maintenance du système après mise en orbite du système.

Néanmoins, des modifications sont à présent incontournables pour mener à bien le programme et opérer le NAOS sur la durée de vie entière du satellite, à savoir près de 10 ans.

Deuxièmement, lors de la préparation du projet de loi initial, il avait été prévu de centraliser l'ensemble des systèmes de gestion à Diekirch, y compris les antennes. De même il avait été prévu de confier la prise en charge d'une grande partie des besoins en gestion du système à l'Armée, sans pour autant clarifier les détails de cette prise en charge. Il s'avère cependant que les antennes ne peuvent pas être installées à Diekirch pour des raisons techniques et qu'aucun bâtiment du centre militaire de Diekirch ne peut accueillir le segment sol sans adaptations contraignantes et économiquement significatives.

De plus, d'un point de vue stratégique, il est également intéressant de diversifier les endroits des différentes stations d'ancrage dans le but d'augmenter la résilience demandée par l'OTAN. Dès lors, le choix a dû être fait d'installer une partie du segment terrestre du programme NAOS, et plus particulièrement les antennes, en Belgique à Redu. Ceci permet de mitiger les risques liés notamment à la contrainte temporelle et d'approfondir la coopération du Luxembourg en matière spatiale avec la Belgique, partenaire de référence pour la Défense luxembourgeoise. A noter que le site de Redu offre également la faculté de développer de nouvelles coopérations de défense qui s'inscrivent dans la Politique de sécurité et de défense commune de l'UE, comme la possibilité de jouer un rôle actif dans les projets spatiaux en cours d'étude et à venir de l'EDA. De plus, l'ensemble de cette architecture décentralisée doit être sécurisée afin de répondre aux normes OTAN et EU, et donc être à même de contribuer aux opérations avec l'imagerie satellitaire fournie par le NAOS.

Au vu de ce qui précède, une gestion décentralisée du NAOS s'avère être nécessaire. Or, cette décentralisation implique une modification de l'architecture telle que prévue dans le contrat signé en 2018 et une augmentation des coûts du programme par rapport à ceux prévus dans la Loi LUXEOSys.

Troisièmement, en ce qui concerne la prise en charge d'une partie de la gestion du système par l'Armée, il est également devenu évident que l'Armée ne sera pas en mesure d'effectuer la gestion opérationnelle du système. En effet, cette gestion demande des compétences techniques spécifiques, dont l'Armée ne dispose pas et qu'elle ne pourra pas développer à

moyen terme. Il s'ensuit qu'aujourd'hui, il est nécessaire de mettre en place une équipe conséquente pour la gestion de l'ensemble. Au vu de la taille des ressources nécessaires et de leur technicité, il devient nécessaire d'externaliser la gestion opérationnelle et de la confier à des professionnels du métier. Etant donné que ce scénario dévie des prémisses sur lesquelles s'appuyait le projet de loi initial, le budget nécessaire pour l'exploitation du système tel que repris dans la fiche financière de la Loi LUXEOSys ne tient pas compte des coûts engendrés par une externalisation de la gestion.

Au regard de ce qui précède, la poursuite du programme requiert donc des fonds additionnels pour mettre en place les changements suivants :

- l'exploitation du système par un prestataire tiers,
- la mise en place d'infrastructures et de locations (y inclus les liaisons sécurisées entre les différentes entités de gestion)
- la modification du segment sol par rapport au contrat initial (Redu en lieu et place de Diekirch, redondance) ainsi que sa sécurisation, et finalement
- la maintenance de l'ensemble du système sur 10 ans.

De plus, il faudra tenir compte d'un besoin urgent de renforcement de la capacité de pilotage du programme par la Direction de la Défense et la nécessité de compléter les équipes techniques qui appuient actuellement le programme avec une expertise externe additionnelle.

En examinant les facteurs exposés ci-dessous, une étude externe a estimé le montant total pour mener à bien le programme sur toute sa durée de vie, et s'ajoutant aux 170 millions d'euros autorisés par la Loi LUXEOSys, à 180 millions d'euros. Il est important de noter que ce besoin budgétaire supplémentaire n'aura aucun impact sur les autres projets ou programmes en cours à la Défense et plus globalement sur l'effort de défense. »

Ces explications qui se trouvent dans le document parlementaire 7542-0 sont complétées par des informations fournies par les experts qui accompagnent les représentants de la Direction de la Défense. Ces informations portent sur la genèse et l'élaboration du programme, le processus d'attribution du marché, la capacité du contractant à conduire et finaliser le programme, la projection financière pour la finalisation du programme.

Au vu de la sensibilité des données contenues dans les documents distribués, M. le Ministre demande que celles-ci soient traitées avec beaucoup de précaution.

Dans leur rapport, les experts arrivent à la conclusion que

- le concept d'emploi du système LUXEOSys doit être validé rapidement ;
- la Direction de la Défense doit préciser ses choix et exigences concernant l'architecture du segment au sol ;
- la Direction de la Défense doit rapidement préparer une version actualisée de l'ensemble de ses exigences pour le système LUXEOSys ;
- le budget doit être considérablement augmenté ;
- la capacité de pilotage du programme de la Direction de la Défense doit être renforcée d'urgence ;
- le support et l'expertise externe disponibles pour l'équipe projet doivent également être renforcés ;
- le processus de décision interne à la Direction de la Défense concernant le programme devrait être davantage formalisé ;
- la Direction de la Défense doit renforcer son contrôle sur le programme.

Discussion

De la discussion, il s'agit de retenir succinctement les points suivants :

Quant aux raisons qui ont mené à la sous-évaluation du budget, le processus d'attribution s'est étalé sur une période de 9 mois ce qui est court pour un programme d'une telle complexité. Le processus de passation du marché a été conduit de manière rapide en comparaison avec les bonnes pratiques en la matière. Le marché a été attribué au prestataire ayant effectué la pré-étude. OHB-I a été retenu sur la base de trois critères : le prix proposé, les éventuelles restrictions d'utilisation que le gouvernement du pays du fournisseur pourrait imposer au prestataire et les contraintes de temps.

Les besoins en ressources de la Direction de la Défense avaient été sous-estimés.

L'enveloppe financière prévue dans le projet de loi a été sous-évaluée.

Les experts ont constaté que les études n'étaient pas encore finalisées quand le projet de loi a été voté par la Chambre. M. le Ministre reste surpris et consterné face au fait que personne n'a manifesté des doutes quant à la réalisabilité et aux ressources disponibles.

La somme nécessaire double l'enveloppe de ce projet. En temps de crise sanitaire le pays aura besoin de son argent. M. le Ministre explique que les sommes qui ont déjà été investies seront perdues si l'enveloppe supplémentaire ne sera pas votée. S'y ajoutent des pénalités pour non-respect de contrats.

Mme la Présidente Diane Adehm (CSV) demande si l'analyse du dossier a révélé des éléments qui auraient pu faire l'objet d'une plainte auprès du Parquet.

Les représentants ministériels répondent que, vu que le contrat initial avec OHB-I n'a pas porté sur certains éléments ou détails, on ne dispose pas des éléments permettant de conclure à des négligences ou omissions ou fautes professionnelles de la part d'OHB-I. Il faut savoir qu'OHB-I fait fonction d'intégrateur. La société ne réalise pas tous les éléments elle-même, mais conclut des contrats et engagement auprès d'autres firmes.

Chaque retard dans les différentes étapes liées à la mise en place du Système LUXEOSys aura un impact sur le lancement (p.ex. les slots de lancement du satellite ont été réservés plusieurs années à l'avance) et la mise en service. Toute société impliquée enregistrerait un manque à gagner et pourrait demander des dommages et intérêts. Les contrats prévoient souvent des pénalités. Celles-ci pourraient être très élevées voire atteindre le même chiffre que l'enveloppe supplémentaire nécessaire pour continuer avec le projet.

M. Claude Wiseler (CSV) salue la franchise et la transparence dont le Ministre fait preuve. L'orateur demande que soient analysés les éléments qui ont mené à la situation actuelle. Il critique qu'en 2018 le projet de loi ait été évacué à la hâte et sans que les instances impliquées se soient penchées en détail sur le dossier.

M. Jean-Marie Halsdorf (CSV) demande pourquoi il n'y a pas eu d'étude de marché sur les besoins en services satellitaires.

Quel est le concept et modèle d'exploitation selon lequel ce satellite LUXEOSys doit fonctionner ? S'agit-il d'un satellite militaire ou à usage civil ?

Un représentant gouvernemental confirme que le système LUXEOSys fournit des services entre gouvernements et que les Etats ont besoin d'images prises par un satellite. Il illustre la différence entre les deux systèmes GovSat et LUXEOSys.

L'entreprise LuxGovsat <https://govsat.lu/> exploite un système satellitaire qui se distingue nettement du système visé par le projet sous discussion. L'entreprise LuxGovsat offre des services de communications. Le satellite Govsat a été mis sur orbite à quelque 35.000

kilomètres d'altitude pour lui permettre de couvrir avec des services de communication une zone comprise entre l'Europe, l'Afrique et le Moyen-Orient dans le cadre de missions civiles ou militaires.

LUXEOSys est un satellite d'observation à basse orbite. Il est censé prendre des images qui seront stockées et traitées dans un centre d'imagerie. Il a régulièrement besoin de programmation. Les antennes et les autres infrastructures auront besoin d'un suivi technique que GovSat n'est pas en mesure d'assurer.

Selon M. Sven Clement (Piraten), GovSat peine à trouver des clients payants. Qui peut garantir que LUXEOSys sera rentable ? M. le Ministre, tout en renvoyant aux différences existantes entre les finalités des deux systèmes, explique que chaque client a des besoins différents en imagerie. M. le Ministre ajoute que les modèles opérationnels sont différents comme le système LUXEOSys est entièrement détenu par l'Etat.

M. Di Bartolomeo (LSAP) demande pourquoi l'hypothèse de base n'a pas pu être respectée ? M. le Ministre est d'avis que l'hypothèse de base était tout simplement intenable. L'Armée ne disposait à aucun moment des compétences nécessaires, aucun site à Diekirch n'aurait pu accueillir les antennes, au vu de la situation géographique de la ville, le projet initial avait simplement oublié de prévoir les dépenses comme celles liées à la sécurité et à l'encryptage.

M. le Ministre donne aussi à considérer que des problèmes légaux et administratifs ralentiraient encore davantage le projet s'il fallait trouver un nouvel endroit pour construire les antennes (procédure du commodo-incommodo, autorisation de construire, etc.).

M. Clement recommande que le Gouvernement prévoie davantage de moyens humains, notamment pour épauler la personne responsable du programme LUXEOSys. M. le Ministre répond que l'Armée est en train d'accroître ses compétences en matière de satellite d'observation. Certains spécialistes seront difficiles à trouver, certaines tâches devront donc être sous-traitées.

En ce qui concerne la surveillance de la mise en place du programme Défense, M. le Ministre propose une procédure similaire à celle prévue en matière de suivi des grands chantiers de l'Etat.

La prochaine réunion de la commission sur ce sujet pourrait dès lors avoir lieu dans les semaines prochaines.

3. Divers

Aucun sujet n'a été abordé sous ce point de l'ordre du jour.

* * *

Luxembourg, le 30 avril 2020

La Secrétaire-administrateur,
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Contrôle de
l'exécution budgétaire,
Diane Adehm