

N° 7513²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI**portant modification de la loi du 5 juillet 2016 autorisant
le Gouvernement à participer au programme multinational
« Multi-Role Tanker Transport » (MRTT)**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA
SECURITE INTERIEURE ET DE LA DEFENSE**

(14.7.2020)

La Commission se compose de : Mme Stéphanie EMPAIN, Présidente-Rapportrice ; Mmes Diane ADEHM, Semiray AHMEDOVA, Nancy ARENDT ép. KEMP, MM. Carlo BACK, André BAULER, Dan BIANCALANA, Léon GLODEN, Marc GOERGEN, Gusty GRAAS, Max HAHN, Jean-Marie HALSDORF, Fernand KARTHEISER, Georges MISCHO, Mme Lydia MUTSCH, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 23 décembre 2019 par le Ministre de la Défense. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact et du texte coordonné de la loi du 5 juillet 2016 qu'il a pour objet de modifier.

Le Conseil d'État a émis son avis le 25 février 2020.

Le projet de loi a été présenté à la commission les 14 et 28 mai 2020. Dans la réunion du 28 mai 2020, la commission a désigné sa présidente rapportrice du projet de loi et examiné l'avis du Conseil d'État.

Le présent rapport a été adopté le 14 juillet 2020.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

La participation luxembourgeoise au programme multinational « Multi-Role Tanker Transport » a été entérinée par la loi du 5 juillet 2016 autorisant le Gouvernement à participer au programme multinational MRTT pendant 30 ans à hauteur de 200 heures de vol par an.

L'objectif du programme consiste à combler les lacunes existantes dans le domaine du ravitaillement en vol et du transport stratégique, y inclus l'évacuation aéromédicale, tout en contribuant à une uniformisation ainsi qu'à une interopérabilité des capacités européennes en matière de ravitaillement en vol. Outre sa dimension purement militaire, ce programme permettra de répondre à des besoins civils – dans un contexte humanitaire, d'aide à la nation ou protocolaire – et peut donc être qualifié à juste titre de capacité à double usage.

L'acquisition et la gestion technique de la future flotte multinationale en avions Airbus A330 MRTT sont assurées par l'Agence OTAN de soutien et d'acquisition (NSPA) avec le soutien de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR). Les avions deviendront la propriété de l'OTAN et seront immatriculés aux Pays-Bas, qui assumeront toutes les responsabilités relatives à la

navigabilité. Les avions seront intégrés dans une unité intitulée « MRTT Multinational Unit » (MMU) basée à Eindhoven et à Cologne. Cette MMU, créée avec succès en juillet 2019, est subordonnée au commandement du « European Air Transport Command » (EATC), structure de commandement militaire opérationnel qui régule les mouvements de transport aériens militaires, des capacités de transport aérien mises en commun et partagées par ses membres, dont le Luxembourg est également membre à part entière.

Depuis son lancement, acté par la signature d'un premier mémorandum d'entente entre les Pays-Bas et le Luxembourg, quatre autres pays (l'Allemagne, la Norvège, la Belgique et la République tchèque) ont rejoint le programme MRTT.

Le programme répond aux attentes des partenaires, tant au niveau des délais fixés que du respect de l'enveloppe budgétaire, ainsi que des spécifications techniques des avions.

Le programme offre de nombreuses opportunités de coopération et de synergies tant au niveau national, notamment dans le domaine de santé et de la coopération, qu'au niveau de la collaboration avec d'autres nations partenaires du programme, en particulier les pays du Benelux, l'Organisation des Nations unies (ONU), l'Union européenne (UE), l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord et les nations membres du Commandement européen du transport aérien (EATC).

*

III. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi n°7513 vise à accroître la participation du Luxembourg au programme multinational « Multi-Role Tanker Transport ». Le plafond initial de la contribution financière au programme de 172 000 000 euros sera relevé jusqu'au montant de 598 400 000 euros sur une durée de trente ans.

Actuellement, il existe une opportunité d'accroissement de la participation luxembourgeoise à ce programme. En effet, en majorant cette participation de 1 000 heures de vol par an, le programme sera en mesure d'acquérir un avion Airbus A330 MRTT supplémentaire et donc de gagner considérablement en flexibilité opérationnelle et technique. Le Luxembourg de son côté bénéficiera d'une visibilité nettement accrue en renforçant un programme réunissant les facultés pour combler de façon concrète une lacune capacitaire stratégique reconnue tant auprès de l'OTAN qu'auprès de l'Union européenne. Cette démarche contribuera à accroître l'effort de défense à long terme dans les limites financières retenues par le Conseil de Gouvernement. Cet effort contribuera en outre à l'autonomie stratégique de l'UE en matière de sécurité et de défense. Sous cette considération, la contribution envisagée devient d'autant plus importante en vue du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, qui dispose de 14 avions MRTT.

Il convient de noter que le Luxembourg peut compenser l'absence d'affectation de personnel luxembourgeois par la mise à disposition partielle des heures de vol aux autres membres du programme. En effet, le recrutement de ce personnel hautement spécialisé pose un défi considérable au Luxembourg. Un total de 45 personnes serait nécessaire pour opérer la capacité de 1 200 heures de vol par an. À titre de comparaison, l'opération de l'avion A400M requiert 6 pilotes et 6 soutiers, qui sont actuellement en phase d'entraînement. La Belgique fournit en retour l'ensemble du personnel de soutien nécessaire. Il va sans dire que la formation de ce personnel hautement spécialisé est très intense, de longue haleine et avec un taux d'échec élevé. De plus, le secteur privé débauche souvent des pilotes en offrant de meilleures conditions d'emploi.

Chaque pays participant au programme reçoit un certain nombre d'heures de vol, calculé en fonction de sa contribution financière au programme. Avec le présent projet de loi, les heures de vol annuelles du Luxembourg passent de 200 à 1 200, ce qui équivaut à environ 12,1 % du programme. Un tiers de ces heures de vol sera mis à disposition des autres nations membres du programme MRTT, ce qui permet donc de compenser l'absence d'affectation de personnel luxembourgeois.

Au-delà de cette compensation, le Luxembourg peut mettre les heures de vol à disposition d'un autre pays ou d'une entité internationale, telle que l'UE, l'ONU ou l'OTAN. À relever cependant qu'il n'existe aucune obligation de contribuer à une opération militaire donnée. Chaque pays membre du programme décide souverainement de l'engagement de sa quote-part en heures de vol. Les détails de l'attribution des heures sont régis par le mémorandum d'entente du programme.

L'enveloppe budgétaire nécessaire au financement des 1 200 heures de vol comprendrait un coût d'investissement de 259 millions d'euros entre 2016 et 2025.

Le présent projet de loi vise à autoriser le gouvernement à couvrir les dépenses afférentes à l'investissement et à l'exploitation de 1 200 heures de vol MRTT par an sur une durée de trente ans. Le coût d'exploitation moyen annuel se chiffrerait à 11,3 millions d'euros. Les dépenses occasionnées pour une durée de trente ans ne pourront dépasser le seuil de 598,4 millions d'euros. Il convient de noter que les conditions économiques du montant autorisé par la loi initiale de 2016 sont celles de 2015, tandis que les nouvelles dépenses prévues par le présent projet de loi sont soumises aux conditions économiques de 2019. Ce montant ne comprend pas la taxe sur la valeur ajoutée.

La liquidation des dépenses occasionnées par les contributions financières à l'acquisition et à la mise en œuvre du programme MRTT se fera à charge du Fonds d'équipement militaire régi par la loi du 21 décembre 2007 portant autorisation de dépenses d'investissement dans des capacités et moyens militaires et par la loi du 19 décembre 2003 portant réactivation du Fonds d'équipement militaire.

Les dépenses pour le Luxembourg se composent de coûts d'investissement à hauteur de 259 millions d'euros pour la phase d'acquisition se clôturant en 2025 et de coûts opérationnels et de soutien sur trente ans à hauteur de 339,4 millions d'euros. Il convient de noter qu'il s'agit bien ici d'un plafond maximal, puisqu'uniquement les heures de vol effectivement prestées seront facturées.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis, le Conseil d'État rappelle que les lois d'autorisation ne créent pas de norme, mais se limitent à conférer une faculté de dépense au Gouvernement.

Pour ce qui est de la modification d'une loi d'autorisation, le Conseil d'État estime qu'elle reste possible pour autant que l'intégralité de l'enveloppe initiale que le Gouvernement a été autorisé à dépenser, n'a pas encore été utilisée.

Quant à l'ajout de la précision à l'article 2 que les dépenses sont autorisées « pour une durée de trente ans », le Conseil d'État s'interroge sur le point de départ de ce délai (2016 ou 2020), ceci notamment à la lumière de l'article 1^{er} de la loi qui autorise la participation au programme MRTT pour une durée de 30 ans.

Concernant les conditions économiques selon lesquelles le plafond est apprécié et dont le présent projet remplace l'indication de l'année 2015 par celle de 2019, le Conseil d'État s'interroge sur l'appréciation des montants dépensés entre 2015 et 2019.

Au vu des éléments ci-dessus, le Conseil d'État réaffirme sa préférence pour le recours à une loi autonome autorisant seulement l'augmentation de l'engagement pour la durée restante du programme multinational.

Suite à l'avis du Conseil d'État, quelques précisions ont été apportées au présent projet de loi. La référence aux conditions économiques a été clarifiée : 2015 reste l'année de référence pour les dépenses initialement autorisées par la loi précitée du 5 juillet 2016 et 2020 est l'année de référence pour les dépenses supplémentaires visées par le présent projet de loi. La durée de trente ans se réfère à 2016.

Il convient de noter que le recours à une loi modificative a été maintenu non seulement car l'enveloppe initiale est loin d'être épuisée, mais aussi car un morcèlement artificiel des dépenses engendrées par la participation au programme MRTT risquerait de provoquer des difficultés.

*

V. COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

L'augmentation des coûts pour la participation du Luxembourg, qui passe de 200 à 1 200 heures de vol, au programme MRTT est destinée principalement à l'acquisition et l'exploitation d'un avion MRTT supplémentaire qui sera immatriculé aux Pays-Bas et propriété de l'OTAN, comme l'ensemble de la flotte. Les dépenses afférentes sont plafonnées à 259 millions d'euros, la phase d'acquisition se clôturant en 2025.

Les coûts d'exploitation, qui comprennent principalement les coûts opérationnels et de gestion logistique, les coûts en carburant, le soutien en service des avions et des turboréacteurs, les coûts des pièces de rechange et les coûts partagés pour la maintenance des infrastructures sur une période de trente ans, sont estimés à 339,4 millions d'euros et à 11,3 millions d'euros par an.

L'investissement et l'exploitation de 1 200 heures de vol par an ont un impact budgétaire annuel moyen estimatif de 19,9 millions d'euros. Le montant global de 598,4 millions d'euros sur trente ans, suivant les conditions économiques de 2019, sera adapté en fonction de l'évolution des conditions économiques telle que déterminée par l'évolution du déflateur PIB applicable à la zone euro.

La contribution du Luxembourg s'élève dorénavant à 12,121% des coûts totaux du programme MRTT. Le montant global des dépenses pour le Luxembourg est un montant maximal qui ne sera pas dépassé, sachant que, pour ce qui est des coûts d'exploitation, seront payées seulement les heures de vol effectuées. Concrètement, au début de chaque année, la NSPA fait un « call for funds » sur base des heures de vol fixées au mémorandum d'entente. Les heures sont payées d'avance et celles qui ne sont pas effectuées restent comptabilisées auprès de la NSPA.

La commission a suivi le Conseil d'État qui a rendu attentif à un risque de confusion créé par l'ajout « pour une durée de trente ans », dont le point de départ ne serait pas clair, sachant que la future loi entrera en vigueur en 2020, alors que la loi initiale à modifier est entrée en vigueur en 2016. Comme l'intention n'est ni d'accorder l'enveloppe augmentée de façon rétroactive, ni de rallonger de quatre ans l'autorisation accordée, l'article 2 de la loi précitée du 5 juillet 2016 a été modifié et prévoit que les dépenses occasionnées « en vertu de l'article 1^{er} » ne peuvent dépasser le montant de 598,4 millions d'euros.

L'acquisition d'un neuvième avion s'avère nécessaire pour plusieurs raisons. En 2013, le Conseil de l'UE a retenu le programme MRTT comme l'un des quatre chantiers prioritaires de l'UE en ce qui concerne l'autonomie stratégique de l'Europe et en tant que renforcement du pilier européen au sein de l'OTAN. Sur base des besoins annuels en heures de vol déclarés par les cinq pays ayant déjà eu le statut de participants au programme en 2016 (au moment du dépôt de la future loi du 5 juillet 2016), il avait été retenu que 3 à 4 avions seraient nécessaires. Si la lettre d'intention de novembre 2012 a bien été signée par dix pays, l'UE comptait 28 États membres au moment du lancement du programme en tant que tel. Au total, le besoin européen en avions est chiffré à 20. Le nombre d'adhérents au programme a entretemps également augmenté. En outre, le Royaume-Uni ne fait plus partie de l'UE, ce qui correspond à une diminution de 14 avions.

Quant au personnel, les huit personnes à mettre à disposition actuellement se composent de deux pilotes, de soutiers (loadmasters) et de personnel technique. Le Luxembourg a en outre des pilotes et soutiers affectés à l'A400M et en a prévu d'autres dans le cadre de cette unité binationale avec la Belgique. Ce personnel ne peut pas être transféré dans l'immédiat au MRTT, puisque l'engagement à l'égard de la Belgique ne serait alors plus rempli. Si le développement de la composante aérienne est certes envisagé, il est à remarquer qu'il est assez difficile de trouver du personnel en raison des qualifications requises et de la rémunération moins attirante que celle atteinte dans le secteur privé.

L'augmentation du nombre d'heures de vol est une sorte d'accord qui présente un avantage pour toutes les parties. En effet, le Luxembourg devrait actuellement, sur base de la contribution financière de 172 millions €, mettre à disposition du programme 8 personnes. Or, il ne dispose pas de ce personnel. Le nombre d'heures de vol par an et par avion est de 1 100. La contribution de la République tchèque, dernier pays à avoir rejoint le programme, donne droit à 100 heures de vol par an, de sorte que l'augmentation de la contribution luxembourgeoise de 1 000 heures de vol permet l'acquisition d'un avion supplémentaire. Ceci donne au programme plus de flexibilité et de capacité. En contrepartie de ses heures de vol, le Luxembourg devrait mettre à disposition 45 personnes. Ne disposant cependant pas de ce personnel, un accord a été conclu, suivant lequel les autres pays mettent à disposition le personnel nécessaire et le Luxembourg un tiers de ses heures de vol. Une augmentation de seulement 500 heures de vol, par exemple, n'aurait pas permis l'acquisition d'un neuvième avion, ces heures de vol auraient

dû être mises à charge des autres avions et surtout, le Luxembourg n'aurait pas pu négocier un accord le dispensant de mettre à disposition le personnel correspondant.

L'augmentation de 172 millions d'euros à 598,4 mio. € de la participation du Luxembourg au programme MRTT a un impact positif sur l'effort de défense luxembourgeois qui passera de 0,6% à 0,72% jusqu'en 2023, dû en partie à l'augmentation de la participation au programme MRTT.

*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense propose en sa majorité à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur suivante :

*

7513

PROJET DE LOI
portant modification de la loi du 5 juillet 2016 autorisant
le Gouvernement à participer au programme multinational
« Multi-Role Tanker Transport » (MRTT)

Article unique. L'article 2 de la loi du 5 juillet 2016 autorisant le Gouvernement à participer au programme multinational « Multi-Role Tanker Transport » (MRTT) est remplacé par la disposition suivante :

« **Art. 2.** Les dépenses occasionnées en vertu de l'article 1^{er} ne peuvent dépasser le montant de 598 400 000 euros à prix constants aux conditions économiques de 2019 sans préjudice d'une adaptation des paiements annuels en fonction de l'évolution des conditions économiques telle que déterminée par l'évolution du déflateur PIB applicable à la zone euro.

Ce montant ne comprend pas la taxe sur la valeur ajoutée. »

*

TEXTE COORDONNE

LOI DU 5 JUILLET 2016
autorisant le Gouvernement à participer au programme
multinational « Multi-Role Tanker Transport » (MRTT)

Art. 1^{er}. Le gouvernement est autorisé à participer au programme multinational « Multi-Role Tanker Transport », qui consiste dans l'acquisition et l'opération en commun par plusieurs pays partenaires d'une capacité européenne mutualisée et multi-rôle de ravitaillement en vol, de transport et d'évacuation médicale stratégiques, sur une durée de trente ans.

Art. 2. Les dépenses occasionnées par la présente loi en vertu de l'article 1^{er} ne peuvent dépasser le montant de ~~172.000.000~~ 598 400 000 euros à prix constants aux conditions économiques de ~~2015~~ 2019 sans préjudice d'une adaptation des paiements annuels en fonction de l'évolution des conditions économiques telle que déterminée par l'évolution du déflateur PIB applicable à la zone euro.

Ce montant ne comprend pas la taxe sur la valeur ajoutée.

Art. 3. Les dépenses occasionnées par la présente loi sont imputées sur le Fonds d'équipement militaire créé par l'article 2 de la loi modifiée du 16 décembre 1997 concernant la programmation financière militaire.

Luxembourg, le 14 juillet 2020

La Présidente-Rapportrice,
Stéphanie EMPAIN

