



## Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

### Procès-verbal de la réunion du 28 mars 2022

(La réunion a eu lieu par visioconférence.)

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions jointes des 10 et 24 février 2022
2. Analyse de l'effort de défense du Luxembourg
3. Adoption de la « Boussole stratégique de l'Union européenne »
  - Présentation et échange de vues

\*

Présents : Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Max Hahn, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fernand Kartheiser, M. Georges Mischo, Mme Lydia Mutsch, Mme Jessie Thill

Mme Nathalie Oberweis, observatrice déléguée

M. François Bausch, Ministre de la Défense

Mme Nina Garcia, Coordination générale, M. Tom Köller, Directeur, M. Pitt Wangen, M. Jacques Hoffmann, Mme Nadine Thomas, LtCol Georges Campill, Département Acquisitions et Investissements Air, LtCol Guy Hoffmann, Département Armement, Acquisitions et Investissements, de la Direction de la Défense, du Ministère des Affaires étrangères et européennes

#### Lëtzebuergger Arméi :

Gen Steve Thull, Chef d'État-Major, Col Pascal Ballinger, Chef d'État-Major adjoint, Col Georges Eiden, Directeur de la Division Administration et Acquisitions, LtCol Nadine Thinnes, Assistante militaire du Chef d'État-Major

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusées : Mme Diane Adehm, Mme Nancy Arendt épouse Kemp

\*

Présidence : Mme Stéphanie Empain, Présidente de la Commission

\*

## 1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions jointes des 10 et 24 février 2022

Les projets de procès-verbal susmentionnés sont approuvés.

## 2. Analyse de l'effort de défense du Luxembourg

En guise d'introduction, Madame la Présidente fait remarquer que suite à l'invasion russe en Ukraine, de nombreux pays ont annoncé leur intention d'augmenter leur effort de défense. De ce fait, il convient d'analyser l'effort de défense luxembourgeois et de se poser la question si la Défense luxembourgeoise devrait s'engager dans la même voie.

Monsieur le Ministre précise que parmi les pays qui envisagent d'augmenter leur effort de défense figure notamment l'Allemagne. Il doute toutefois que la récente affirmation du chancelier allemand de vouloir augmenter l'effort de défense de son pays de 1,3% à 2% du PIB<sup>1</sup> à court terme soit réalisable.

De manière générale, de nombreuses réflexions et discussions sont actuellement menées sur les budgets de défense au sein de l'OTAN<sup>2</sup>, notamment dans le contexte de la guerre en Ukraine. Ces discussions se poursuivront, selon l'orateur, lors d'une réunion du Conseil de l'Atlantique Nord<sup>3</sup> au niveau des ministres de la Défense des pays membres, dont les séances se tiendront les 15 et 16 juin 2022 à Bruxelles et surtout lors du sommet de l'OTAN, qui se tiendra du 28 au 30 juin 2022 à Madrid.

L'effort de défense luxembourgeois, qui s'élevait à 0,37% du PIB en 2009 et à 0,39% en 2013, est actuellement de 0,65% et devrait atteindre 0,72% en 2024. Selon l'orateur, cette croissance illustre parfaitement les efforts entrepris par la Défense luxembourgeoise dans les dernières années.

Le calcul de l'effort de défense d'un pays tient compte notamment du volume de son budget de défense. Le budget de la défense du Luxembourg se compose de plusieurs éléments, à savoir:

- du budget de l'Armée luxembourgeoise (qui est destiné à financer les frais de fonctionnement et d'exploitation récurrents de l'Armée, les frais de formation, les frais d'équipement, les acquisitions de matériel et de fournitures militaires, etc.);
- du budget de la Direction de la Défense (à travers lequel sont financées les contributions financières du Luxembourg envers l'OTAN et l'Union européenne (ci-après « UE »), ainsi que l'assistance financière fournie par le Luxembourg à ses Alliés dans le cadre de missions d'aide militaire (par exemple une mission aérienne d'évacuation médicale);
- des investissements du Fonds d'Équipement Militaire (FEM) (à travers lequel sont financées des acquisitions importantes telles que l'achat de l'avion militaire A400M, le satellite d'observation LUXEOSys, ainsi que la participation financière au programme MRTT<sup>4</sup>);
- des pensions des militaires retraités;

---

<sup>1</sup> Produit intérieur brut

<sup>2</sup> Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

<sup>3</sup> Le Conseil de l'Atlantique Nord est le principal organe de décision politique à l'OTAN. Il supervise le processus politique et militaire lié aux questions de sécurité intéressant l'Alliance dans son ensemble. Il est composé de représentants de chaque pays membre, qui se réunissent pour examiner des questions d'ordre politique ou opérationnel nécessitant des décisions collectives, et il offre ainsi un cadre permettant de procéder à de larges consultations sur tous les sujets touchant à la paix et à la sécurité des pays membres. (source : [https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics\\_49763.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_49763.htm) )

<sup>4</sup> *Multi Role Tanker Transport*

- d'une partie (1%) du budget de la Police grand-ducale;
- des dépenses de l'Administration des bâtiments publics qui concernent la construction et le réaménagement d'infrastructures militaires telles que le camp militaire à Waldhof, le champ de tir de l'Armée à Bleesdall et la caserne militaire à Diekirch;
- des dépenses liées à la participation de l'Armée aux missions OMP<sup>5</sup> et qui sont comptabilisées dans le budget du Ministère des Affaires étrangères et européennes.

Monsieur le Ministre tient pourtant à souligner que toutes les dépenses qui sont inscrites dans le budget de la défense ne sont pas considérées par l'OTAN pour le calcul de l'effort de défense. Par dépenses de défense, l'OTAN entend un paiement effectué par un gouvernement national dans le but exprès de répondre aux besoins des forces armées du pays ou de celles de pays de l'Alliance. Les dépenses de défense sont constituées majoritairement des montants qui sont consacrés aux forces armées financées sur le budget de la Direction de la Défense. L'OTAN utilise des mécanismes de contrôle pour vérifier quelles dépenses peuvent être considérées comme des dépenses de défense.

Dans certains cas, il est possible que des dépenses à double usage (« dual-use expenditures »), c'est-à-dire à usage militaire et civil, soient reconnues par l'OTAN comme dépenses de défense.

L'OTAN dispose de son propre budget qui s'élève actuellement à 2,5 milliards d'euros et qui est alimenté par les contributions financières directes et indirectes de ses pays membres. Les contributions indirectes se composent de l'ensemble des coûts liés aux missions de l'Alliance. Les contributions directes regroupent les différents frais de fonctionnement de l'OTAN, ainsi que ses programmes d'investissement dans les infrastructures et capacités militaires.

Pour l'exercice 2021, la contribution luxembourgeoise au budget de l'OTAN a été de 15 millions d'euros, ce qui correspond à environ 3% du montant total du budget de la défense. Il en découle que la contribution luxembourgeoise est supérieure à la moyenne des contributions directes en comparaison européenne.

Monsieur le Ministre poursuit avec une présentation de l'évolution historique du budget de la défense luxembourgeoise. Le graphique figurant à la page 8 de la présentation intitulée « Analyse de l'Effort de Défense » annexée au présent procès-verbal montre ainsi dans quelle mesure le budget de la défense et le PIB ont évolué l'un par rapport à l'autre au cours des dernières décennies.

Dans les années 50, l'effort de défense luxembourgeois était estimé à environ 3% du PIB. Ce pourcentage relativement élevé s'explique par le fait que le Luxembourg avait à l'époque un PIB assez faible, tandis que l'Armée luxembourgeoise était à son apogée en termes d'effectifs. Suite à la création du Groupement tactique régimentaire en 1952, l'Armée comptait approximativement 10 000 militaires au sein de son effectif théorique. Cet effectif relativement élevé – aujourd'hui l'Armée compte environ 800 militaires – nécessitait des investissements considérables dans les infrastructures militaires.

Les infrastructures financées par l'Armée dans les années 50 et 60 comprenaient le Centre militaire de Diekirch, les casernes de Walferdange, Capellen et du Saint Esprit, le champ de tir du Bleesdall et le dépôt du Waldhaff. Bien que l'effort de défense national ait connu une baisse dans les années 60, par rapport aux années 50, celui-ci était néanmoins toujours plus élevé qu'aujourd'hui, se situant autour de 1,5% du PIB.

---

<sup>5</sup> Opérations de maintien de la paix

Depuis les années 90, le Luxembourg a connu, grâce à son économie florissante, une hausse significative de son PIB, alors que les dépenses de défense n'ont augmenté que relativement lentement. Cette évolution a résulté dans un premier temps dans une baisse de l'effort de défense. Selon l'orateur, ce dernier a toutefois évolué de manière positive ces dernières années, grâce à la politique du Gouvernement actuel. L'orateur en conclut que l'évolution de l'effort de défense ne devrait pas être analysée sans tenir compte de l'évolution des conditions économiques d'un pays.

En ce qui concerne la planification actuelle, la Direction de la Défense prévoit un budget de défense d'un montant de 464 millions d'euros pour 2022 et de 558 millions d'euros pour 2024, ce qui correspond respectivement à 0,6% et 0,72% du PIB. Les dépenses engagées et/ou planifiées (cf. courbe orange dans le graphique à la page 11 de la présentation intitulée « Analyse de l'Effort de Défense ») comportent notamment les coûts en relation avec le programme MRTT, l'acquisition de nouveaux véhicules pour l'Armée, les dépenses liées à la participation financière du Luxembourg à la rénovation des infrastructures vétustes du site NSPA<sup>6</sup>, ainsi qu'aux frais de fonctionnement de la WSA<sup>7</sup>, et les coûts liés au projet LUXEOSys.

L'orateur tient à préciser que la planification précoce des dépenses de défense est indispensable pour éviter une baisse rapide et importante de l'effort de défense dans les années à venir. Pour cette raison, les travaux de la Direction de la Défense et de l'Armée se concentrent actuellement sur la planification des efforts de défense jusqu'en 2025.

Malgré les efforts entrepris, il faut se rendre à l'évidence, selon l'orateur, que le Luxembourg n'est pas très bien positionné parmi les membres de l'OTAN si l'on considère uniquement la relation entre les dépenses de défense et le PIB. Considérant que l'effort de défense s'élève actuellement à 0,6% du PIB, le Luxembourg est loin d'atteindre l'objectif des 2% que l'OTAN réclame à ses pays membres.

L'orateur fait remarquer que l'objectif de 2% suscite un scepticisme croissant au sein de l'OTAN, étant donné que ce critère d'évaluation n'est, selon lui, pas très pertinent pour mesurer l'effort de défense. Afin de doter l'Alliance de nouvelles capacités, un objectif supplémentaire a été fixé en 2014 selon lequel ses pays membres doivent consacrer au moins 20% de leurs dépenses annuelles de défense à l'acquisition de nouveaux équipements majeurs. Avec un total de 40% des dépenses d'équipement et de recherche et développement, le Luxembourg dépasse largement cet objectif de 20% fixé par l'OTAN.

Au vu de ce qui précède, il peut donc être conclu que le Luxembourg réalise des investissements importants dans des projets d'envergure, mais que les frais d'opérations et d'exploitation qui en découlent sont proportionnellement trop bas. Ceci s'explique notamment par le fait que la planification budgétaire, et plus particulièrement la mise sur pied de nouveaux projets, doit tenir compte de la taille de la Défense luxembourgeoise et être en phase avec les ressources humaines disponibles. Précisant que l'Armée compte actuellement environ 1 000 membres et ne dispose ni d'équipements militaires lourds (tel que des chars) ni de forces navales et aériennes, l'orateur souligne que les possibilités permettant d'augmenter les frais d'opérations et d'exploitation dans le budget de la défense sont très limitées.

Les acquisitions coûteuses qui ont été réalisées par la Direction de la Défense entraînent des hausses ponctuelles du budget national de défense. Cependant, si ces acquisitions ne s'accompagnent pas de frais d'exploitation importants, le volume du budget de la défense

---

<sup>6</sup> NATO Support and Procurement Agency

<sup>7</sup> Warehouses Service Agency

diminue très rapidement et il devient alors très difficile de maintenir le niveau actuel de l'effort de défense.

Monsieur le Ministre estime toutefois que la manière quantitative de l'OTAN de lier l'effort de défense au PIB ne reflète pas les performances réalisées par le Luxembourg. L'approche consistant à se limiter à l'examen des dépenses par rapport au PIB représente un défi particulier pour le Luxembourg en raison de son PIB très élevé.

En guise d'illustration, l'orateur explique que si la Belgique affichait le même PIB par habitant que le Luxembourg, elle devrait investir chaque année 12,3 milliards d'euros au lieu des 4,7 milliards d'euros actuels pour maintenir son effort de défense actuel qui est de 1,05%.

Avec le PIB par habitant du Luxembourg, les Pays-Bas devraient théoriquement dépenser 25,3 milliards d'euros au lieu de 11,5 milliards d'euros pour maintenir le niveau actuel de leur effort de défense qui s'élève à 1,47%.

Pour atteindre son effort de défense de 2,12%, la Lituanie devrait multiplier ses dépenses actuelles en matière de défense (environ 1,03 milliards d'euros) par 6 si son PIB par habitant était équivalent à celui du Luxembourg.

À l'inverse, si le Luxembourg affichait le même PIB que la Belgique, son budget de la défense national actuel de 464 millions d'euros conférerait à notre pays un effort de défense de 1,5% au lieu de 0,6%.

Si l'approche basée sur le PIB ne favorise pas le Luxembourg, d'autres indicateurs illustrent bien les efforts de la Défense nationale. Ainsi, le niveau d'investissement luxembourgeois correspond au double de ce que demande l'OTAN. L'effort de défense par militaire luxembourgeois est parmi les plus élevés de l'OTAN avec environ 470 000 euros par militaire, tandis que l'effort de défense luxembourgeois est de 594 dollars américains par tête d'habitant, la moyenne des pays membres de l'OTAN (hors États-Unis) est de 521 dollars américains par habitant.

Dans ce contexte, Monsieur le Ministre déplore la forte focalisation sur le seuil des 2% de l'OTAN, qui ne prend pas en compte les efforts du Luxembourg, en rappelant que le budget de défense luxembourgeois est en nette progression depuis 2013 en passant de moins de 0,4% du PIB en 2013 à 0,72% en 2024, soit une hausse de 382 millions d'euros.

Malgré cette progression remarquable, l'orateur est d'avis que le seuil des 2% du PIB reste inatteignable. Au cas où le Luxembourg voudrait atteindre un effort de défense de 2% à l'horizon 2024, son budget de défense devrait presque quadrupler pour atteindre 1,7 milliards d'euros.

Une telle augmentation signifierait que :

- le budget de la Défense luxembourgeoise (1 000 militaires) correspondrait par exemple à un tiers du budget actuel de la défense de la Belgique (25 000 militaires);
- la Défense luxembourgeoise pourrait se procurer tous les 3 ans l'équivalent du programme F-35 de la Belgique (34 avions - 3,6 milliards d'euros) et financer son exploitation (400 millions d'euros par an) sans épuiser le budget de défense, ou bien la Défense luxembourgeoise devrait acquérir annuellement un satellite d'observation (180 millions d'euros), un satellite de communication (200 millions d'euros), un avion ravitailleur (220 millions d'euros), un avion de transport (200 millions d'euros) et 80 véhicules tactiques (367 millions d'euros);
- 7,5% du budget de l'État serait alloués à la Défense (2022: 2,1%).

Selon l'orateur, il ressort de ces exemples qu'une telle augmentation du budget de la défense est irréaliste et irréalisable et que l'approche de l'OTAN, qui consiste à centrer l'évaluation de l'effort de défense uniquement sur le pourcentage par rapport au PIB, ne prend pas en compte la spécificité luxembourgeoise.

À part cela, l'orateur critique que les dépenses effectuées dans le cadre de la prévention de conflits ne sont pas suffisamment valorisées dans le calcul de l'effort de défense.

Monsieur le Ministre affirme le maintien des engagements luxembourgeois dans le cadre du processus du NATO Defence Planning Process (NDPP) et assure une croissance continue et maîtrisée, mais dans la limite des ressources disponibles, en misant notamment sur des partenariats (tel que le projet visant à mettre sur pied un bataillon belgo-luxembourgeois) et en fournissant des capacités qui font défaut au sein de l'OTAN.

Jusqu'au sommet précité de l'OTAN à Madrid, la Défense étudiera les opportunités pour augmenter davantage l'effort de défense national dans les limites des ressources disponibles et continuera à œuvrer en faveur d'un concept de sécurité élargi. Ce dernier devrait prendre beaucoup plus en considération le domaine de la prévention des conflits au lieu d'évaluer les efforts de défense principalement en fonction des dépenses effectuées dans le cadre du renforcement des capacités.

### **Échange de vues**

- ❖ M. Jean-Marie Halsdorf (CSV) s'intéresse au retour sur investissement<sup>8</sup> (en anglais « return on investment ») des dépenses nationales de défense, tout en soulignant que cet indicateur devrait, à son avis, aussi être considéré dans l'évaluation de l'effort de défense par l'OTAN.

L'orateur fait savoir qu'il partage le point de vue de Monsieur le Ministre, selon lequel il n'est pas opportun d'augmenter trop rapidement les dépenses de défense et de négliger l'efficacité des investissements réalisés pour se rapprocher de l'objectif de 2% exigé par l'OTAN.

Comme Monsieur le Ministre, l'orateur plaide pour que les dépenses dans le domaine de la prévention des conflits aient beaucoup plus de poids dans l'évaluation des efforts de défense.

L'orateur se félicite de la nouvelle planification pour l'évolution de l'effort de défense luxembourgeois qui vise à contribuer à combler des lacunes capacitaires au niveau de l'OTAN et de l'UE, tout en se focalisant sur le développement des domaines clés de la Défense luxembourgeoise, tel que l'ISR<sup>9</sup>, le transport aérien, les technologies spatiales et la cybersécurité. Ainsi, la nouvelle planification de l'évolution de l'effort de défense s'inscrit dans la continuité de la politique de défense menée jusqu'à présent.

Monsieur le Ministre estime qu'en matière de dépenses de défense, il convient de distinguer deux approches différentes lorsqu'il s'agit d'analyser le retour sur investissement.

---

<sup>8</sup> Le retour sur investissement, également appelé « rendement », « taux de rendement » ou « taux de profit », désigne un ratio financier qui mesure le montant d'argent gagné ou perdu par rapport à la somme initialement investie dans un investissement. (source : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Retour\\_sur\\_investissement](https://fr.wikipedia.org/wiki/Retour_sur_investissement) )

<sup>9</sup> *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*

Si l'on considère la notion de « retour sur investissement » d'un point de vue purement financier, force est de constater que les possibilités de générer des revenus financiers grâce aux investissements réalisés dans le domaine de la défense sont fortement limitées. Pour obtenir un retour sur investissement élevé dans le domaine de la défense, le Luxembourg devrait inévitablement développer une industrie de l'armement, ce que l'orateur ne considérerait pas comme une réalisation positive.

L'orateur rappelle que la dernière tentative de mettre en œuvre un projet d'investissement dans le but d'aboutir à un retour sur investissement élevé émanait de son prédécesseur, avec l'initiation du projet relatif au satellite militaire GovSat-1. Un des objectifs de ce projet était de générer des revenus commerciaux en convainquant des pays clients d'acheter de la capacité du satellite. Il s'est toutefois avéré que l'idée d'exploiter commercialement le satellite en question via la société LuxGovSat n'a pas rencontré le succès escompté jusqu'à présent. Selon l'orateur, cela s'explique principalement par le fait que les pays clients potentiellement intéressés doivent se soumettre à un processus d'appel d'offres de droit privé.

Aux yeux de Monsieur le Ministre, la notion de « retour sur investissement » peut également désigner un gain non monétaire qui résulte d'un investissement financier, comme une conséquence qui s'avère positive d'un point de vue civil et humanitaire.

À titre d'exemple, l'orateur explique que si le satellite militaire LUXEOSys était capable de collecter des informations en observant la Terre depuis l'Espace de manière à contribuer à la détection précoce des catastrophes naturelles, il considérerait cela comme un « retour sur investissement » important pour l'humanité.

L'orateur cite l'aéroport de Luxembourg-Findel comme exemple de retour sur investissement dans le domaine civil. Bien que l'aéroport n'abrite pas de base militaire, le Luxembourg s'est engagé auprès de l'OTAN à mettre à disposition l'infrastructure du Findel en cas de déploiement de troupes de l'Alliance en situation de conflit. De ce fait, une partie des investissements étatiques dans l'infrastructure aéroportuaire, qui profite également à l'aviation civile, est prise en compte dans le calcul de l'effort de défense.

- ❖ Mme Nathalie Oberweis (déi Lénk) souhaite savoir ce que l'OTAN entend par « prévention » dans le domaine de la défense et quels types de dépenses sont couverts par cette notion.

Monsieur le Ministre indique qu'une bonne politique de défense se caractérise par le fait qu'elle tente d'identifier les problèmes sociaux, économiques et environnementaux qui existent dans un pays et qui peuvent éventuellement conduire à des conflits. Le terme « prévention » signifie donc que des investissements pertinents sont réalisés afin d'éviter l'apparition de tels conflits. Si, par exemple, dans la région du Sahel, des investissements permettent à la population locale d'accéder à l'eau potable ou à des terres fertiles, il ne s'agit pas seulement d'une aide au développement, mais cela contribue également à la prévention de conflits.

- ❖ M. Marc Goergen (Piraten) approuve l'approche de Monsieur le Ministre qui se caractérise par le fait que notre pays ne cherche pas à atteindre l'objectif des 2% de l'OTAN par tous les moyens et à tout prix.

Il se félicite à cet égard que le Gouvernement renonce à d'importants investissements dans les capacités militaires dont notre pays n'a pas besoin, ainsi que de sa récente décision de fournir des équipements militaires supplémentaires à l'Ukraine.

- ❖ Madame la Présidente salue également l'approche de la Direction de la Défense luxembourgeoise. Or, au vu des récentes annonces de certains pays membres de l'OTAN d'augmenter sensiblement leurs dépenses de défense, elle craint que cette approche ne s'impose pas dans l'Union européenne.

Dans ce contexte, l'oratrice demande si le concept du « pooling and sharing<sup>10</sup> », qui vise à encourager les pays concernés à faire des efforts communs et efficaces en matière de défense, suscite un intérêt au sein de l'UE ou si les différents États préfèrent investir exclusivement dans leurs propres projets de défense nationaux.

Monsieur le Ministre tient à souligner que l'approche de la Défense luxembourgeoise, qui met davantage l'accent sur la coopération entre ses pays partenaires, ne reste pas sans écho au sein de l'UE, ce qui s'est montré d'ailleurs dans le cadre de l'adoption du texte de la boussole stratégique.

Néanmoins, les dépenses de défense de la plupart des pays européens ne concernent que des projets nationaux, de sorte que la part des dépenses réalisées dans le cadre du « pooling and sharing » est actuellement encore très faible. Selon l'orateur, le Luxembourg est le seul pays qui mise, depuis des années, sur une approche communautaire et européenne en matière de défense. C'est la raison pour laquelle la mise en œuvre du texte de la boussole stratégique est d'une importance capitale, car ce document vise à encourager les pays de l'UE à mieux coopérer et à rendre les dépenses de défense de l'Alliance plus efficaces.

- ❖ Faisant remarquer que les pays du Benelux sont des pionniers de la coopération dans de nombreux domaines, M. Léon Gloden (CSV) demande si la Direction de la Défense mène actuellement des discussions avec les défenses des Pays-Bas et de la Belgique afin d'inciter ces derniers à suivre l'approche luxembourgeoise précitée en matière de défense.

Étant d'avis qu'une bonne collaboration entre les pays du Benelux peut servir d'exemple à d'autres pays européens, l'orateur estime qu'une coopération renforcée entre les pays du sud de l'Europe permettrait, par exemple, de sécuriser efficacement les côtes méditerranéennes de l'UE. Ainsi, les pays ayant les mêmes caractéristiques géographiques pourraient ainsi coopérer pour acquérir les équipements nécessaires à la sécurisation des côtes.

Monsieur le Ministre confirme que les pays du Benelux partagent un grand intérêt pour la coopération et le développement des projets communs existants tels que la mise en place d'un bataillon belgo-luxembourgeois, le développement du programme A400M belgo-luxembourgeois ou encore le développement d'un programme de drones luxembourgeois-néerlandais.

Même si la coopération avec les autres pays du Benelux constitue une priorité pour la Direction de la Défense, cela n'empêche pas une future coopération avec d'autres pays.

L'orateur tient pourtant à préciser que le processus de fixation des objectifs dans le cadre du NDPP répartit les besoins minimaux en capacités entre les Alliés

---

<sup>10</sup> Le « pooling and sharing » est un concept de l'UE qui fait référence aux initiatives et aux projets menés par les États membres en vue d'accroître la collaboration en matière de capacités militaires. Il y a mise en commun des capacités lorsque plusieurs États membres décident d'utiliser des capacités - qu'elles soient détenues au niveau national ou acquises au niveau multinational - sur une base collective. Le partage, ou plus précisément le partage des rôles, a lieu lorsque certains États membres renoncent à certaines capacités en supposant ou en garantissant que d'autres pays les mettront à disposition en cas de besoin. (source : [https://eda.europa.eu/docs/documents/factsheet - pooling\\_sharing - 301111](https://eda.europa.eu/docs/documents/factsheet - pooling_sharing - 301111) )

(individuellement et collectivement) sous la forme d'ensembles d'objectifs de capacités. Les commandements stratégiques élaborent pour chaque Allié un ensemble de cibles pour les capacités existantes et futures, avec les priorités et les calendriers associés. Il s'ensuit qu'il n'est pas permis à un pays membre de l'Alliance d'allouer son budget de défense intégralement au financement de projets collectifs, mais il est tenu à investir également dans des projets nationaux qui lui sont propres.

### **3. Adoption de la « Boussole stratégique de l'Union européenne »**

Monsieur le Ministre indique que le texte de la Boussole stratégique de l'UE a fait l'objet de longues discussions, mais que le processus d'adoption a été accéléré en raison des conflits qui régissent actuellement le monde.

Dans la perspective des discussions à venir au niveau international dans le cadre de l'adoption de la stratégie 2030 de l'OTAN, il est important, selon l'orateur, que l'UE ait une stratégie de défense commune.

La Boussole stratégique a été adoptée par les 27 ministres de la Défense lors d'une réunion conjointe avec les ministres des Affaires étrangères le 21 mars 2022 et par le Conseil européen les 24 et 25 mars 2022. Il s'agit de la première stratégie commune en matière de sécurité et de défense des 27 pays membres européens de l'Alliance.

L'adoption envoie un signal fort dans le contexte géopolitique actuel. Selon l'orateur, le défi actuel consiste à mettre en œuvre les mesures concrètes prévues par la Boussole stratégique. En effet, la mise en œuvre implique en partie l'abandon de la souveraineté nationale au profit d'une souveraineté européenne. Monsieur le Ministre estime néanmoins que cette « perte » de souveraineté est positive pour le Luxembourg, car elle permet à notre pays d'avoir plus d'influence sur la politique de défense européenne que s'il agissait seul.

La Boussole stratégique se divise en Introduction (« The World we face ») et 4 chapitres. Elle se base sur une analyse, une vision et des objectifs communs et propose des actions communes à mettre en œuvre.

Le fondement de la Boussole stratégique est « l'analyse de menaces » pour l'Europe, effectuée par les services de renseignements des États membres de l'UE et qui est la base pour le chapitre introductif de la boussole intitulé « The World we face ». Les quatre chapitres principaux de la Boussole stratégique portent les titres suivants : « ACT », « SECURE », « INVEST » et « PARTNER ».

L'analyse de menaces comme la Boussole stratégique elle-même feront l'objet de modifications et mises à jour régulières.

#### **Le chapitre « The World we face »**

Ce chapitre comprend une analyse des menaces, des conflits et des instabilités qui peuvent avoir des répercussions sur la paix dans l'UE. Le fait que cette analyse ait été réalisée au niveau européen et non, comme c'est habituellement le cas, par l'OTAN constitue une nouveauté.

Ladite analyse des menaces reflète la diversité de menaces imminentes auxquelles les différents États membres de l'UE se voient confrontés et contribue, par conséquent, à une culture stratégique commune.

Étant donné que la guerre en Ukraine a fortement imprégné ce chapitre introductif, la Russie y est considérée comme une préoccupation majeure des Européens. D'autres régions qui sont mentionnées dans le chapitre en question sont : l'Afrique (notamment le Sahel) et ses risques et potentiels, les Balkans (notamment la Bosnie-Herzégovine), le voisinage sud (notamment la Libye et la Syrie), la Méditerranée orientale et la Turquie, ainsi que l'Arctique.

La Chine reste à la fois « un partenaire pour la coopération, un concurrent économique et un rival systémique » de l'UE. À cet égard, l'orateur tient à souligner que des divergences existent parmi les pays membres de l'Alliance en ce qui concerne la perception de la menace que représente la Chine. Ainsi, en raison de leur proximité géographique avec la Chine, certains pays, dont notamment les États-Unis, considèrent la République populaire comme un problème de sécurité nationale plus important que le font les pays de l'UE.

Le chapitre sous rubrique adresse aussi bien les nouvelles menaces (les menaces hybrides, les cyberattaques, la désinformation, l'ingérence directe dans les élections et processus politiques) que les menaces plus « traditionnelles » (le terrorisme, l'extrémisme violent, les technologies émergentes et perturbatrices, telles que l'intelligence artificielle ou des systèmes d'armes automatisés, la prolifération des armes de destruction massives).

Enfin, ce chapitre reconnaît les implications directes et indirectes des grands changements environnementaux, notamment le changement climatique, sur notre sécurité.

#### Le chapitre « ACT »

Le chapitre « ACT » concerne la capacité de l'UE d'agir et le renforcement de son engagement opérationnel en réponse aux crises dans le monde. Il traite du renforcement des missions existantes et futures de la PSDC<sup>11</sup> (actuellement, 18 missions avec environ 4 000 membres du personnel militaire et civil de l'UE qui sont déployés à l'étranger), via, par exemple, des mandats plus robustes et flexibles ou encore plus de solidarité financière entre les États membres.

Le chapitre propose également :

- un renforcement des structures de commandement (« Command & Control »);
- une mobilité militaire plus efficace de forces et de matériel;
- une utilisation efficace de la nouvelle « facilité européenne pour la paix<sup>12</sup> » en soutien aux partenaires de l'UE (p.ex. mesures d'assistance en faveur de l'Ukraine);
- la création d'une capacité de déploiement rapide, de 5 000 hommes, pour mieux répondre aux crises, notamment au début, mais aussi pour des missions d'évacuation.

#### Le chapitre « SECURE »

Le chapitre « SECURE » vise à renforcer la résilience de l'UE et à sécuriser son accès aux domaines stratégiques. L'UE développera de nouveaux outils pour lutter contre les cyber menaces et les campagnes de désinformation. Elle mettra en place une boîte à outils hybride et des équipes d'intervention rapide en cas d'attaques hybrides et se dotera d'une stratégie spatiale européenne dans le contexte de la protection de ses atouts spatiaux.

Le chapitre revendique un renforcement de la présence navale de l'UE dans les zones d'importance stratégique.

---

<sup>11</sup> Politique de sécurité et de défense commune

<sup>12</sup> La facilité européenne pour la paix (FEP) est un instrument extrabudgétaire qui a pour objectifs d'améliorer la capacité de l'UE à prévenir les conflits, à consolider la paix et à renforcer la sécurité internationale. (source : <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/european-peace-facility/> )

Ce chapitre reconnaît explicitement les implications sécuritaires directes et indirectes des grands changements environnementaux, y inclus le changement climatique, la dégradation environnementale ou encore les événements météorologiques extrêmes et leur potentiel de multiplicateur de menaces.

Le chapitre aborde également les effets du changement climatique sur les forces armées de l'UE, ainsi que l'empreinte environnementale des missions et opérations PSDC qu'il vise à réduire.

#### Le chapitre « INVEST »

Pour renforcer la coopération en matière de défense, l'UE s'engage à :

- augmenter substantiellement les dépenses de défense;
- accroître les investissements dans les capacités de prochaine génération, telles que les chars de combat principaux, les futurs systèmes aériens de combat, les plateformes navales haut de gamme et les capacités spatiales, ainsi que dans les lacunes capacitaires constatées;
- créer un pôle d'innovation en matière de défense au sein de l'Agence européenne de la Défense;
- identifier des incitations supplémentaires pour plus d'investissement collaboratif (exonération de TVA) et de nouvelles solutions de financement pour les marchés publics conjoints.

#### Le chapitre « PARTNER »

Le chapitre « PARTNER » vise à renforcer les partenariats européens et l'ordre international fondé sur des règles.

Un accent particulier est mis sur le partenariat stratégique entre l'UE et l'OTAN, ainsi que sur la coopération de l'UE avec l'Organisation des Nations unies (ONU), tout comme sur la coopération avec l'Union africaine.

Les partenariats bilatéraux qui sont explicitement mentionnés sont, entre autres, ceux avec les États-Unis, le Canada ou encore la Norvège.

Le chapitre sous rubrique vise à renforcer les capacités des partenaires de l'Est et du Sud, ainsi que des Balkans occidentaux.

Le texte du chapitre prévoit également la convocation d'un forum de partenariat de l'UE en matière de sécurité et de défense tous les deux ans.

Dans le cadre des négociations quant à l'adoption du texte de la Boussole stratégique, le Luxembourg a soutenu les efforts pour obtenir un document ambitieux visant à renforcer la PSDC :

- le Luxembourg a plaidé pour plus d'approches collaboratives (« joint procurement, operation & maintenance of capabilities »), une solidarité financière entre les États membres et une politique spatiale ambitieuse;
- le Luxembourg a plaidé pour que l'accent soit mis sur un concept de sécurité élargi, qui ne se limite pas aux menaces traditionnelles et au volet militaire, mais prend en compte dans le cadre d'une approche intégrée les nouvelles menaces sécuritaires (cyber, hybrides, menaces environnementales);
- le Luxembourg était un des États membres principaux à défendre la thématique de la sécurité climatique (accent accru sur les menaces environnementales et plus de

moyens pour la recherche et le développement de systèmes de propulsions neutres en carbone);

Monsieur le Ministre tient à signaler qu'il regrette vivement que la prévention des conflits n'ait pas occupé une place plus importante dans la stratégie européenne en matière de défense, même s'il considère comme un succès le fait que ce volet sera désormais abordé dans le texte de la Boussole, ce qui n'était pas le cas dans le texte initialement proposé.

Sur demande du Luxembourg, un paragraphe sur les « enfants en conflits armés », les « femmes, paix et sécurité » et le « gender mainstreaming » a été ajouté au texte de la Boussole stratégique et la notion de la sécurité humaine y a également été renforcée.

Concernant l'augmentation des dépenses de défense des pays de l'UE, l'orateur indique que certains pays d'Europe de l'Est, ainsi que la Pologne, se sont fortement prononcés en faveur de l'introduction d'un quota de 2% à l'échelle de l'UE dans le texte de la Boussole et ont même menacé de ne pas approuver le texte, si leur demande n'était pas retenue. Au dernier moment des négociations, les pays se sont finalement mis d'accord sur un compromis qui empêche que l'objectif de 2% soit inscrit dans le texte de la Boussole.

### Échange de vues

- ❖ Se référant au chapitre « SECURE » de la Boussole stratégique, Mme Nathalie Oberweis demande ce que l'UE entend exactement par la notion de « campagnes de désinformation ».

L'oratrice souhaite également savoir quelles régions l'UE a identifiées comme « zones d'importance stratégique » et dans lesquelles elle envisage de renforcer la présence de ses forces navales. À quoi ressemblerait une telle présence ?

L'oratrice s'interroge également sur la nature du compromis précité qui a été trouvé afin d'éviter l'introduction d'un quota de 2% dans le texte de la Boussole stratégique.

Finalement, l'oratrice souhaite faire inscrire au présent procès-verbal que la sensibilité politique de M. Lénk n'est pas d'accord avec le texte de la Boussole stratégique et, notamment, avec l'analyse des menaces sur laquelle repose sa stratégie, ainsi qu'avec la vision du monde qui y est présentée. Pour M. Lénk, il s'agit d'un document de droite qui, d'une part, aborde sans critique le rôle de l'Occident et de l'UE dans la vision du monde qu'il dessine et, d'autre part, se limite à traiter les symptômes au lieu de s'attaquer aux causes profondes qui mènent souvent à l'émergence de conflits.

Monsieur le Ministre explique qu'une campagne de désinformation a été lancée ces derniers temps, notamment par la Russie qui ne cesse de justifier sa guerre par la volonté de « dénazifier » l'Ukraine.

La diffusion volontaire d'informations fausses, déformées ou biaisées fait partie d'un ensemble de pratiques et techniques de communication visant à influencer l'opinion publique, particulièrement dans le contexte d'élections, mais aussi à attiser des conflits. À titre d'exemple, l'orateur fait remarquer que certaines analyses arrivent à la conclusion que la Russie a tenté d'instrumentaliser le mouvement des « gilets jaunes » en France pour étendre encore plus les troubles dans le pays, par le biais de la désinformation.

Concernant les « zones d'importance stratégique », l'orateur précise qu'il s'agit de zones qui, selon l'UE, doivent être observées sans que cela implique nécessairement l'intervention de troupes militaires dans le cadre d'une mission offensive de conflit. Pour de

telles zones, les soldats européens interviennent dans le cadre de missions de formation. Au Mali, des soldats européens forment par exemple des forces armées maliennes opérant sous le contrôle des autorités civiles légitimes afin de contribuer à rétablir leurs capacités militaires et de leur permettre de mener des opérations militaires visant à rétablir l'intégrité territoriale du pays et à réduire la menace constituée par les groupes terroristes. La mission EUTM (« European Training Mission ») exclut explicitement la participation des forces européennes aux opérations de combat.

En réponse à la question relative au compromis qui a été trouvé afin d'éviter l'introduction d'un quota de 2% dans le texte de la Boussole stratégique, un représentant ministériel indique que les pays concernés se sont finalement mis d'accord que chacun d'entre eux s'engage à augmenter son effort de défense, sans toutefois fixer un objectif chiffré précis dans ledit texte.

- ❖ Aux yeux de M. André Bauler (DP), l'approche présentée par Monsieur le Ministre témoigne d'une politique de défense réaliste et responsable.

Dans le contexte de l'invasion russe en Ukraine, l'orateur constate avec satisfaction que, pour le moment, les pays européens trouvent encore les moyens de se défendre et de défendre d'autres pays ayant des valeurs démocratiques fondamentales contre des autocraties.

Revenant sur le chapitre « SECURE » qui prévoit le renforcement de la présence navale de l'UE, l'orateur s'interroge sur la capacité de défense actuelle des forces navales européennes.

Le Général Thull indique que l'UE est très mal placée en matière de forces navales. L'UE connaît un manque permanent de navires disponibles pour remplir ses missions, ce qui se fait surtout sentir dans le cadre de la mission EUNAVFOR<sup>13</sup>, une opération des forces navales de l'UE en Méditerranée (EUNAVFOR MED), dont le rôle principal est de surveiller l'embargo sur les armes imposé à la Libye par des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies en utilisant ses ressources militaires aériennes, satellitaires et maritimes.

Selon l'orateur, le fait que les coûts de développement des forces navales sont significativement plus élevés que ceux des forces terrestres explique probablement pourquoi la marine européenne a été négligée ces dernières années. Il s'ensuit que, dans le cadre de l'adoption du texte de la Boussole stratégique, les membres de l'UE se sont mis d'accord sur la nécessité de redoubler leurs efforts pour renforcer les forces navales européennes.

- ❖ M. Fernand Kartheiser (ADR) remercie Monsieur le Ministre pour la présentation de la Boussole stratégique. Il tient pourtant à souligner qu'il ne partage pas le point de vue de Monsieur le Ministre concernant plusieurs éléments de la stratégie présentée.

---

<sup>13</sup> *European Union Naval Force Operation*

Le Secrétaire-administrateur,  
Marianne Weycker

La Présidente de la Commission de la Sécurité intérieure  
et de la Défense,  
Stéphanie Empain

Le Secrétaire-administrateur,  
Philippe Neven

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**

Annexes :

- Présentation « Analyse de l'Effort de Défense » de la Direction de la Défense
- Présentation « La Boussole stratégique » de la Direction de la Défense



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère des Affaires étrangères  
et européennes

Direction de la Défense

# Analyse de l'Effort de Défense

Commission de la Sécurité  
intérieure et de la Défense

28/03/2022



# But de la Présentation

Dans le contexte de la **crise ukrainienne** et des réflexions et discussions autour des **budgets de la défense** au sein de l'**OTAN**, l'intention de la présentation est de clarifier:

- les définitions applicables,
- les chiffres et points clés,
- les conséquences des exigences budgétaires de l'OTAN,
- la voie engagée par la Défense luxembourgeoise.



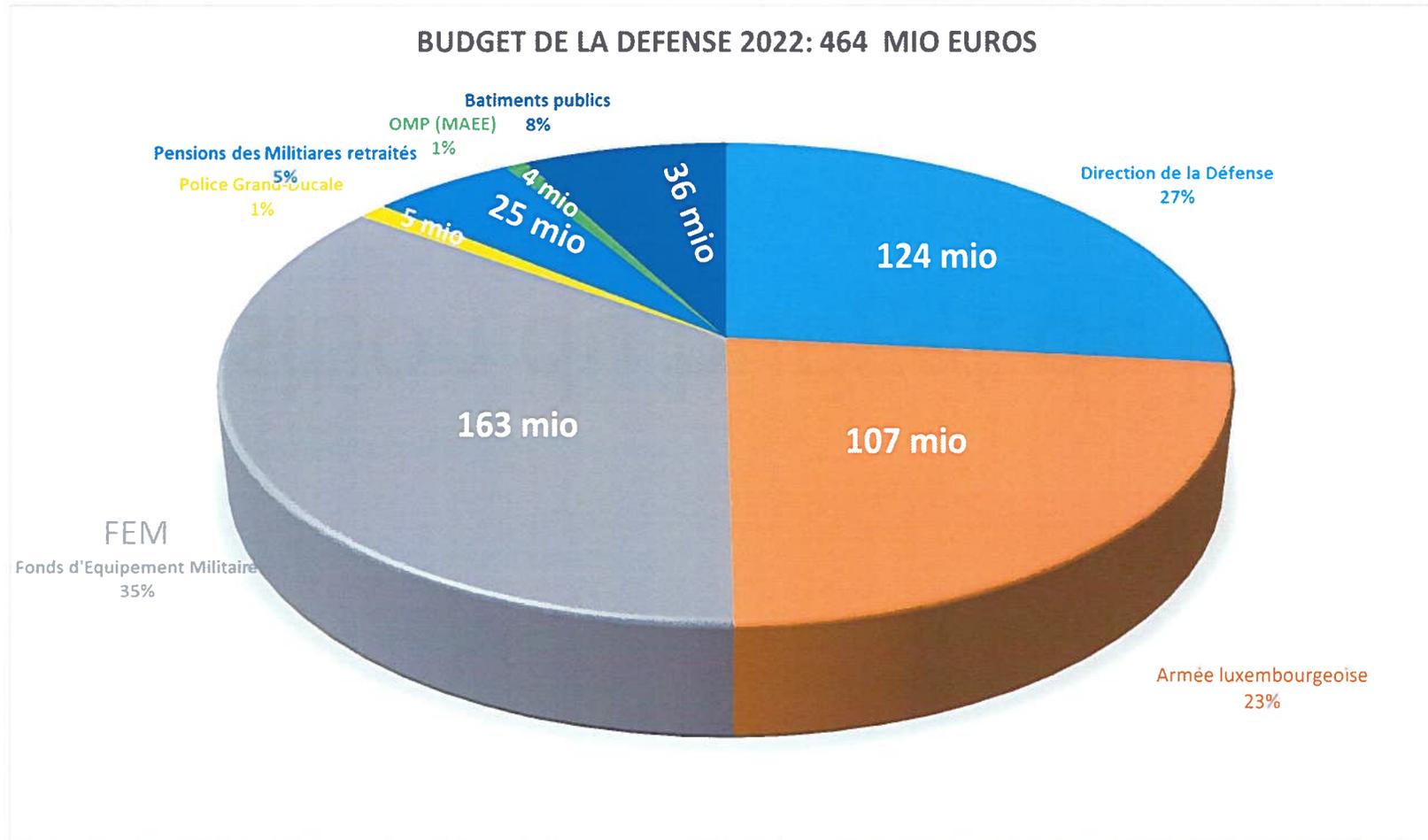
LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère des Affaires étrangères  
et européennes

Direction de la Défense

# Composition du budget de la Défense



# Composition du budget de la défense





# Dépenses éligibles pour l'OTAN

- *Par dépenses de défense, l'OTAN entend un paiement effectué par un gouvernement national dans le but exprès de répondre aux besoins des forces armées du pays ou de celles de pays de l'Alliance.*
- *L'assistance financière fournie par un pays de l'Alliance à un autre, entre dans les dépenses de défense du pays donateur.*
- *Les contributions au Budget commun et aux Fonds fiduciaires de l'OTAN sont à prendre en compte pour l'effort de dépense.*



# Le budget de l'OTAN

- Le budget de l'OTAN  $\neq$  budgets des pays membres de l'OTAN
  - +-2,5 milliards => 0.3% des dépenses militaires cumulées des pays membres
- Contributions indirectes
  - coûts liés aux missions de l'OTAN
- Contributions directes
  - Les frais de fonctionnement du QG OTAN – budget « civil » (D1)\*
  - Les frais de fonctionnement de la structure de commandement (SHAPE / JFC / ..) – budget « militaire »
  - Le financement des capacités OTAN (AWACS / NATO AGS / ....)
  - Le programme « NATO Security Investments » - Infrastructures et capacités
- La contribution luxembourgeoise (D7) 2021 était de +- 15 Mio euros

\* n'est pas pris en compte pour l'effort de défense



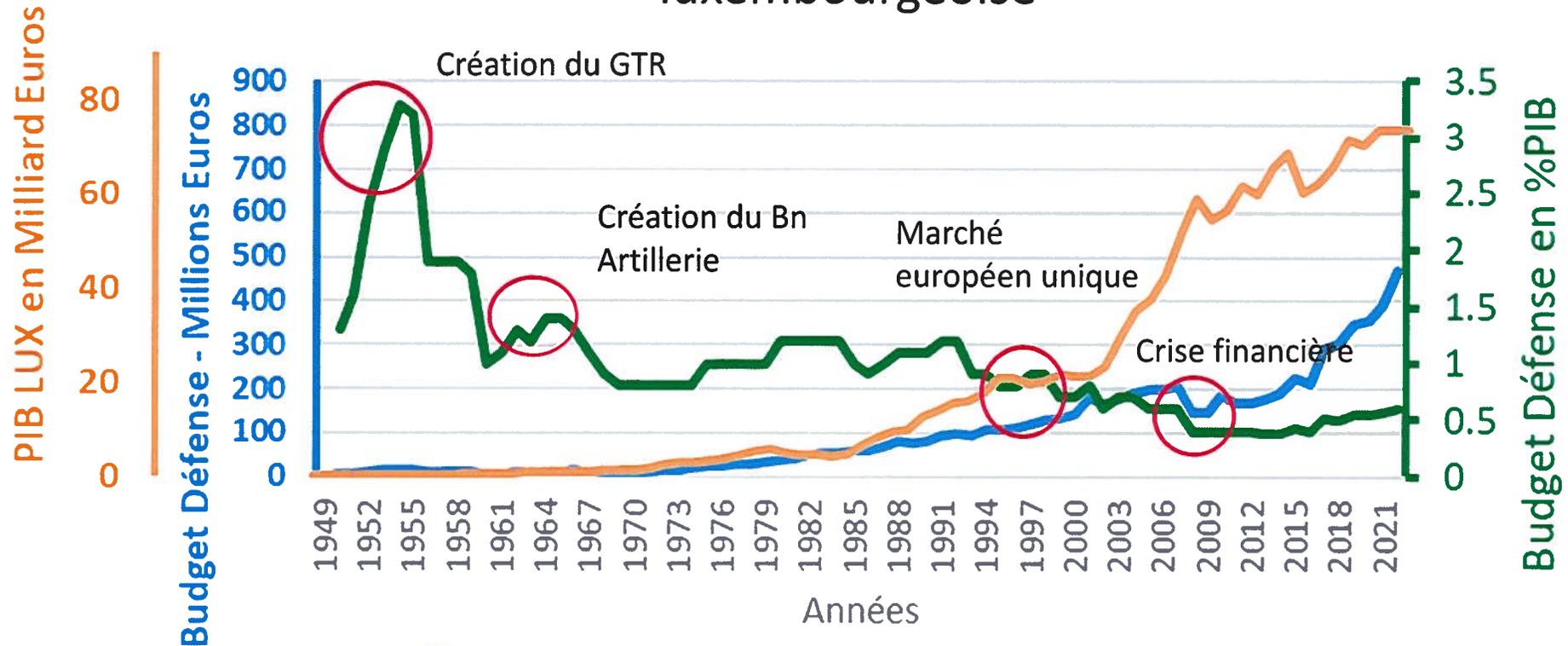
LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère des Affaires étrangères  
et européennes

Direction de la Défense

# Evolution historique du budget de la Défense



## Evolution historique du budget de la Défense luxembourgeoise



Remarque: Chiffres absolus, sans prise en compte de l'évolution des conditions économiques



- En **1952**, le Luxembourg se déclare prêt à accroître sa contribution militaire à l'OTAN, il crée le **Groupement Tactique Régimentaire (GTR)**. **Renforcé par son groupe de support logistique** il aligne **5.119 hommes** au total. Outre le GTR, l'armée comprend également le Commandement du Territoire avec un effectif de 2.607 hommes.
- En **1961**, un **bataillon d'artillerie légère** de 105 mm est mis à la disposition de l'OTAN. À partir de la fin de 1961 le noyau de la nouvelle unité fonctionne à DIEKIRCH. Dans ce contexte 18 canons de 105 ainsi que des véhicules tracteurs ont été acquis.
- L'infrastructure financée par l'Armée dans les années 50 et 60 comprenait le Centre militaire de Diekirch, les casernes de Walferdange, Capellen et du St Esprit, le Champ de tir du Bleesdall et le Dépôt du Waldhaff.



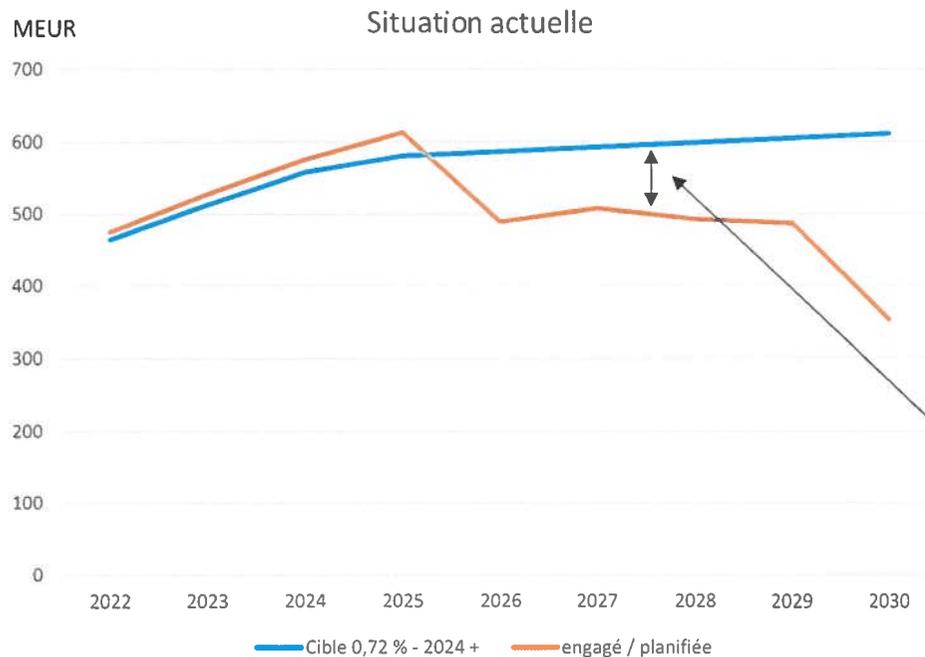
LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère des Affaires étrangères  
et européennes

Direction de la Défense

# Comparaison internationale



# Planification luxembourgeoise actuelle 0.72% à partir de 2024



Budget annuel:

- 464 MEUR (2022) – 0.6 % PIB\*
- 558 MEUR (2024) – 0.72 % PIB\*

Projets en cours  
d'élaboration

\*PIB de référence – Septembre 2021

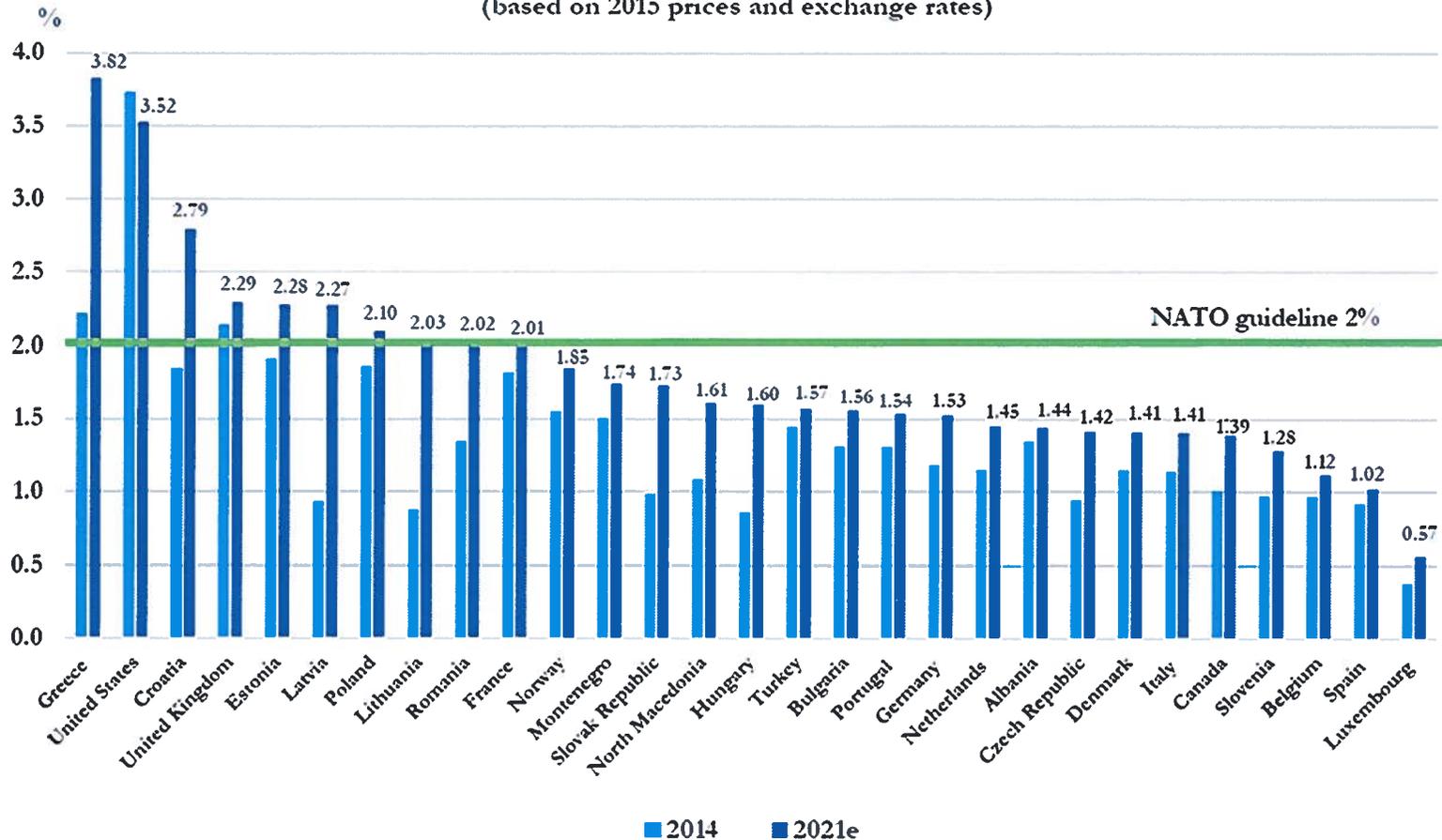
La planification présentée calcule avec une augmentation prudente du PIB de 1 % (néanmoins actuellement le PIB progresse de 4% / an)



# Comparaison OTAN en % PIB

Graph 3 : Defence expenditure as a share of GDP (%)

(based on 2015 prices and exchange rates)

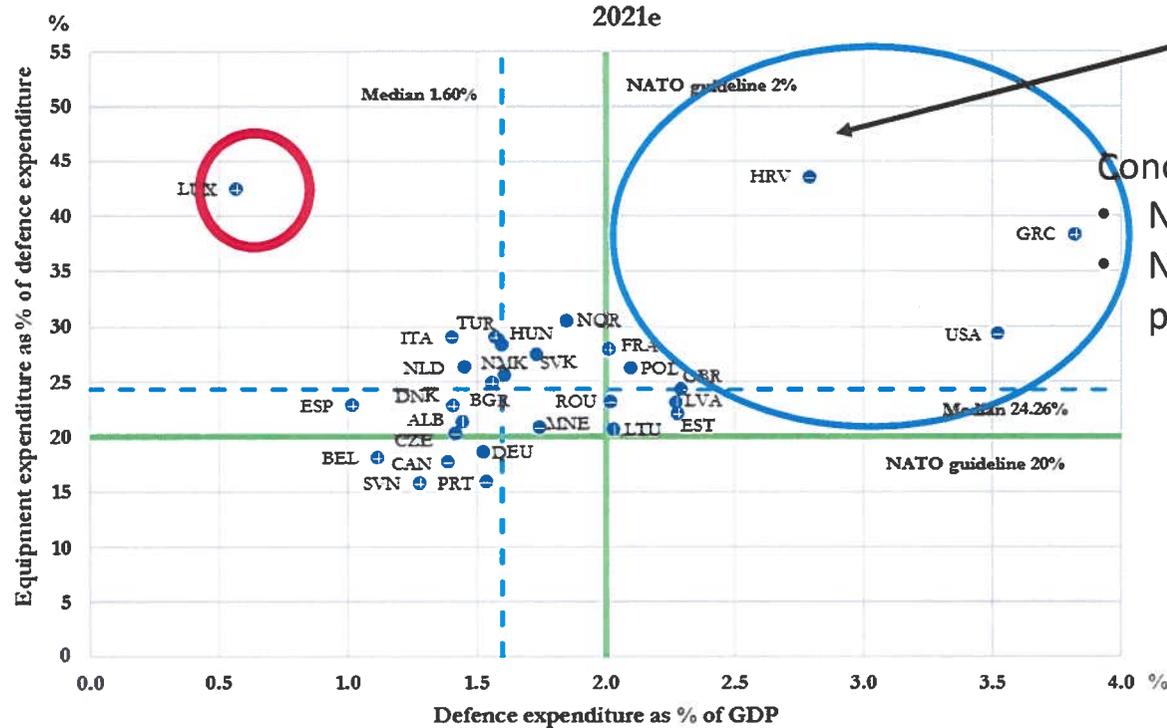


Note: Figures for 2021 are estimates.



# Comparaison OTAN (PIB + Investissement)

Graph 2 : Defence expenditure as a share of GDP and equipment expenditure as a share of defence expenditure



“Zone à atteindre”

Conclusions par rapport au PIB:

- Nos investissements sont élevés
- Nos frais d'opérations et d'exploitation sont proportionnellement trop bas!

- Effectifs limités de l'Armée!
- Force terrestre type “légère” (reconnaissance)
- Capacité aérienne limitée!
- Pas de force navale!
- Dimension spatiale limitée!



# “Problématique” de l’approche PIB

- Le PIB/habitants luxembourgeois est 2,66 fois plus haut que la moyenne UE (chiffres STATEC pour l’année 2020).

Le PIB luxembourgeois par habitant (103.000 eur) équivaut à:

- 2.6 x le PIB/Hab BEL
- 2.2 x le PIB/Hab NLD
- 5.8 x le PIB/Hab LIT



A un niveau de PIB/habitant équivalent au PIB du Luxembourg et pour maintenir leur niveau de dépense :

- BEL (1.05%) devrait dépenser 12,3 Mia au lieu de 4,7 Mia/an
- NLD (1,47%) devrait dépenser 25,3 Mia au lieu de 11,5 Mia/an
- LIT (2.12%) devrait dépenser 6 Mia au lieu de 1,03 Mia/an

A l’inverse, avec le PIB/habitant de la Belgique, le budget actuel (464 mio euros) de la Défense luxembourgeoise serait supérieur à 1,5 % du PIB



## Le PIB/habitant élevé du Luxembourg fait oublier que :

- Le niveau d'investissement LUX est le double de ce que demande l'OTAN
- L'effort de défense par militaire luxembourgeois est parmi les plus haut de l'OTAN (+- 470.000 euros par militaire vs 360.000 euros par militaire US)
- L'effort de défense par habitant est 594 \$ / habitant (moyenne OTAN hors US: 521 \$ / habitant)
- Le budget de défense est en nette progression depuis 2013 en passant de moins de 0.4 % en 2013 à 0.72 % en 2024 (+382 millions euros)



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère des Affaires étrangères  
et européennes

Direction de la Défense

# L'objectif 2% du PIB émis par l'OTAN



# Contexte

- 2006: Sommet de Riga: Defense Investment Guideline – 2% du PIB
- 2014: Sommet de Wales (Invasion de la Crimée):

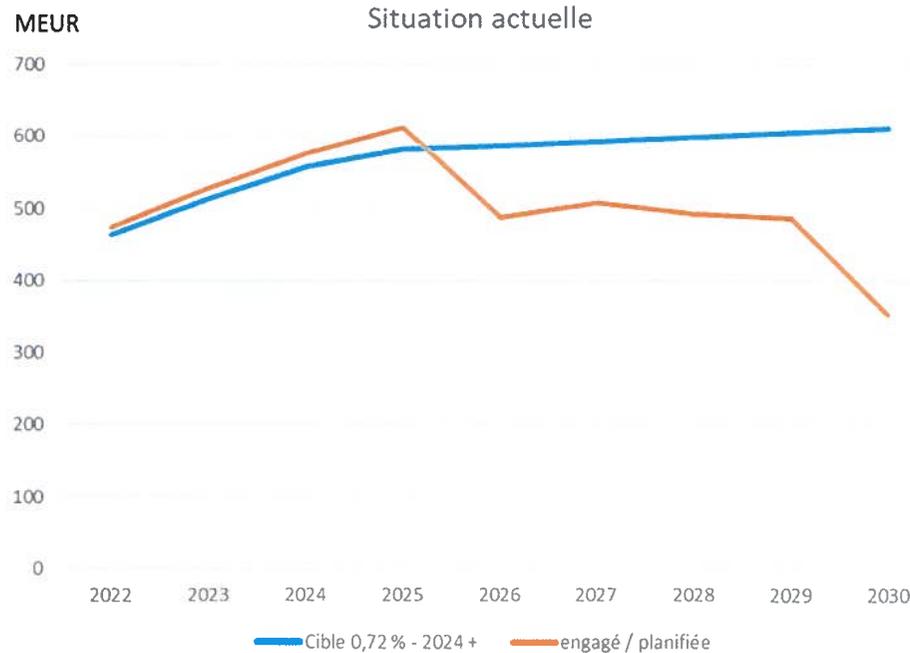
*... Allies whose current proportion of GDP spent on defence is below this level will: **halt any decline in defence expenditure;** ✓*

***aim to increase defence expenditure in real terms as GDP grows;** ✓*

***aim to move towards the 2% guideline within a decade with a view !**  
**to meeting their NATO Capability Targets and filling NATO's**  
**capability shortfalls...** ✓*



# Rappel: Planification actuelle: 0.72% à partir de 2024



## Budget annuel:

- 464 MEUR (2022) – 0.6 % PIB\*
- 558 MEUR (2024) – 0.72 % PIB\*

La planification présentée calcule avec une augmentation prudente du PIB de 1 % (néanmoins actuellement le PIB progresse de 4% / an)



# Planification 2 % PIB à partir de 2024

Planification 2% à partir de 2024



## Budget annuel:

- 464 MEUR (2022) vers 1700+ MEUR (2030)
- 2022: 1%
- 2023: 1.5%
- 2024: 2%

La planification présentée calcule avec une augmentation prudente du PIB de 1 % (néanmoins actuellement le PIB progresse de 4% / an)



# Exemples

Augmenter notre budget de Défense à 2% PIB (1,7 milliards d'euros signifie que:

- le budget de la Défense luxembourgeoise (1000 militaires) correspondrait p. ex. à **1/3 du budget de la Défense BEL** (25.000 militaires);
- la Défense pourrait se procurer tous les 3 ans l'équivalent du programme F-35 de la Belgique (34 avions – 3,6 Milliards d'euros) et financer son exploitation (400 Mio Eur /an) sans épuiser le budget;
- la Défense devrait acquérir **annuellement** un satellite d'observation (180 Mio), un satellite de communication (200 Mio), un avion ravitailleur (220 Mio), un avion de transport (200 Mio) et 80 véhicules tactiques (367 Mio).
- 7.5 % du **budget de l'état** doit être alloué à la Défense (2022: 2.1% )

Une **augmentation à 2%** du PIB signifie que le **budget annuel** de la Défense doit augmenter de +- **1100 MEUR** comparé à la planification actuelle (0.72%), ce qui équivaut à tripler le budget actuel.



# Conclusions 2 % PIB

- Une approche uniquement centré sur le % PIB ne prend pas en compte la spécificité luxembourgeoise.
- Sans **changements fondamentaux** une telle augmentation (**2%**) est **irréaliste et irréalisable!**
  - Effectifs significativement renforcés de l'Armée
  - Force terrestre type "lourde" (Chars / Artillerie / Défense Aérienne/...)
  - Force aérienne
  - ~~Force navale~~
  - Dimension spatiale renforcée
- Sans personnel supplémentaire en nombres conséquents et avec les qualifications nécessaires, il est impossible d'augmenter l'effort de défense à un tel niveau de manière « structurelle »!



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère des Affaires étrangères  
et européennes  
Direction de la Défense

# Evolution future



# Principes

- Continuer à assurer nos engagements dans le processus du NDPP (NATO Defence Planning Process – « NATO Targets »)
- Croissance maîtrisée en gardant un équilibre des ressources
  - Importance d'un recrutement stable au sein de la Défense (militaires et civils)
- Importance des partenariats
  - MRTT / A400M / WGS / programmes OTAN
- Cibler les capacités clés qui font défaut à l'OTAN
- Eviter une diversification non contrôlée et une dispersion de nos moyens
- Renforcement des capacités existantes
- Renforcement de la résilience (Stocks d'équipements et de munitions)
- Aider efficacement nos partenaires en cas de besoin ou en cas d'urgence



# Conclusions

- La Défense maintient son cap actuel 0.72% du PIB pour l'horizon 2024.
- La mise sur pied du **Bataillon bi-national BEL-LUX** à l'horizon 2028 nécessitera l'engagement de ressources importantes (RH et Finances). Les études y relatives sont en cours de réalisations.
- La Défense **étudiera** d'ici le sommet de l'OTAN de Juin 22 **les opportunités** pour augmenter d'avantage l'effort de Défense dans les limites des ressources disponibles et sous réserve d'une décision gouvernementale.
- La Défense continuera à œuvrer en faveur **d'un concept de sécurité élargi**.



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère des Affaires étrangères  
et européennes

Direction de la Défense

# Questions ?





## La Boussole stratégique

Commission de la Sécurité intérieure et de la  
Défense

28 mars 2022



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère des Affaires étrangères  
et européennes

Direction de la défense

# Agenda



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG



## Agenda :

1. Contexte
2. Bossole stratégique : Introduction
3. The World we face (Introduction)
4. Chapitre : ACT
5. Chapitre : SECURE
6. Chapitre : INVEST
7. Chapitre : PARTNER
8. La contribution du Luxembourg



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère des Affaires étrangères  
et européennes

Direction de la défense

# 1. Contexte



- La Boussole stratégique a été adoptée par les 27 ministres de la Défense en session conjointe avec les ministres des Affaires étrangères lundi 21 mars 2022 et par le Conseil européen le 24/25 mars.
- Aboutissement de deux ans de négociations



- Première stratégie commune en matière de sécurité et défense des 27.
- Les origines de la Boussole stratégique résident dans la réalisation que l'UE devra être capable d'agir de manière autonome suite au Brexit et à la présidence Trump

- **L'adoption envoie un signal fort dans le contexte géopolitique actuel et le travail ne fait que commencer : le défi maintenant est d'avancer et d'utiliser ce momentum pour réaliser des actions concrètes prévues dans la Boussole.**

## 2. La Boussole stratégique : introduction

---



- La Boussole stratégique se divise en Introduction (the World we face) et 4 chapitres. Elle se base sur une analyse, une vision et des objectifs communs et propose des actions communes à mettre en œuvre.
- Le fondement de la Boussole stratégique est « **l'analyse de menaces** » effectuée par les services de renseignements des EMUE et qui est la base pour le premier chapitre introductif de la Boussole : « **The World we face** ».
- **Quatre chapitres principaux : ACT, SECURE, INVEST et PARTNER**
- L'analyse de menaces comme la Boussole stratégique elle-même feront l'objet des modifications et mises à jour régulières, il s'agit d'un **document « organique »**.

### 3. Chapitre The World we face

---



- **The world we face** : analyse des menaces, conflits et instabilités qui peuvent avoir des répercussions sur la paix dans l'Union.
- Cette analyse au niveau européen est une première de ce genre.
- Contribue à une culture stratégique commune.
- Reflète la **diversité de menaces auxquelles les différents EMUE se voient confrontés**.
- La guerre en Ukraine a fortement imprégné cette introduction.
- **La Russie est une préoccupation majeure des Européens**
- Autres régions mentionnées : **l'Afrique** (notamment le Sahel) et ses risques et potentiels, les **Balkans** (notamment BiH), le **voisinage sud** (notamment Libye et Syrie) la Méditerranée orientale et la **Turquie** ainsi que **l'Arctique**.
- **La Chine** reste à la fois « *un partenaire pour la coopération, un concurrent économique et un rival systémique* » de l'Union.
- Adresse également **les nouvelles menaces** : tactiques hybrides, les cyberattaques, la désinformation, l'ingérence directe dans les élections et processus politiques.
- **Adresse aussi les menaces plus « traditionnelles »** : le terrorisme, l'extrémisme violent, les technologies émergentes et perturbatrices, la prolifération des armes de destruction massives, etc.
- Enfin, ce chapitre reconnaît **les implications directes et indirectes des grands changements environnementaux sur notre sécurité**.

## 4. Chapitre ACT



- Adresse la capacité de l'Union d'agir et le renforcement de notre engagement opérationnel en réponse aux crises dans la monde.
- Il adresse le **renforcement des mission existantes et futures de la PSDC** (actuellement 18 missions avec environ 4000 personnel déployé), via, par exemple, des mandats plus robustes et flexibles ou encore plus de solidarité financière entre EM.
- Renforcement des structures ***Command & Control***
- Une **mobilité militaire** plus efficace
- Utilisation efficace de la nouvelle **Facilité européenne pour la Paix** en soutien à nos partenaires (p.ex. mesures d'assistance en faveur de l'Ukraine)
- La création d'une **capacité de déploiement rapide**, de 5000 hommes, pour mieux répondre aux crises, notamment au début, mais aussi pour des missions d'évacuation.

## 5. Chapitre SECURE



- Le chapitre **SECURE** vise à renforcer notre résilience et de sécuriser notre accès aux domaines stratégiques .
- L'UE développera de nouveaux outils pour lutter contre les **cyber menaces et les campagnes de désinformation**.
- L'UE mettra en place une **boîte à outils hybride et des équipes d'intervention rapide**.
- **Protection des atouts spatiaux de l'UE**. L'UE se dotera dans ce contexte d'un **stratégique spatiale européenne**.
- Renforcer notre **présence navale** dans les zones d'importance stratégique.
- Ce chapitre reconnaît explicitement les **implications sécuritaires directes et indirectes des grands changement environnementaux**, y inclus le changement climatique, la dégradation environnementale ou encore les évènements météorologiques extrêmes et leur **potentiel de multiplicateur de menaces**.
- Le chapitre adresse également les effets du changement climatique sur nos forces armées ainsi que leur **empreinte environnementale des mission et opérations PSDC** et vise à les réduire.

## 6. Chapitre : INVEST



- Pour renforcer notre coopération en matière de défense l'UE s'engage à **augmenter substantiellement les dépenses de défense**
- Accroître les **investissements dans les capacités de prochaine génération**, telles que les chars de combat principaux, les futurs systèmes aériens de combat, les plateformes navales haut de gamme et les capacités spatiales ainsi que dans les lacunes capacitaires constatées.
- Crée un **pôle d'innovation en matière de défense** au sein de l'Agence européenne de la Défense
- Identifie des incitations supplémentaires pour plus d'investissement collaboratif (exonération de TVA) et de nouvelles solutions de financement pour les marchés publics conjoints

## 7. Chapitre : Partner



- Le chapitre PARTNER vise à renforcer nos partenariats et l'ordre international fondé sur des règles.
- Un accent particulier est mis sur le partenariat stratégique entre **l'UE et l'OTAN** ainsi que sur la **coopération UE – ONU** tout comme sur la **coopération avec l'Union Africaine**.
- Les partenariats bilatéraux qui sont explicitement mentionnés sont ceux avec les **Etats-Unis, le Canada ou encore la Norvège** (entre autres).
- Vise à renforcer les capacités des partenaires **de l'Est et du Sud ainsi que des Balkans occidentaux**.
- **Un forum du partenariat de l'UE en matière de sécurité et de défense** sera convoqué tous les deux ans.

## 8. La contribution du Luxembourg



- LU a soutenu les efforts pour obtenir un document ambitieux visant à renforcer la PSDC
- LU a plaidé pour plus **d'approches collaboratives** (*joint procurement, operation & maintenance of capabilities*), une solidarité financière entre EM et une politique spatiale ambitieuse
- LU a plaidé pour que l'accent soit mis sur un **concept de sécurité élargi**, qui ne se limite pas aux menaces traditionnelles et au volet militaire, mais prend en compte dans le cadre d'une approche intégrée les nouvelles menaces sécuritaires (cyber, hybrid, menaces environnementales).
- LU était un des EM principaux à défendre **la thématique de la sécurité climatique** (accent accru sur les menaces environnementales et plus de moyens pour la recherche et le développement de systèmes de propulsions neutres en carbone)
- Nous **regrettons** vivement que la **prévention des conflits** n'ait pas pu trouver une place plus importante dans la Boussole (« mieux vaut prévenir que guérir »)
- Sur demande LU, ajout d'un paragraphe sur « **enfants en conflits armés** » et « **femmes, paix et sécurité** », le « *gender mainstreaming* » et la notion de la sécurité humaine a également été renforcée.
- **Augmentation des dépenses de défense nationale: Satisfaction** qu'il n'y ait pas de référence – à ce stade – à un quota de 2% à l'échelle de l'UE, une ligne rouge pour LU.



# Questions

Merci

