



## Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense

### Procès-verbal de la réunion du 24 juin 2022

(La réunion a eu lieu par visioconférence.)

#### Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 11 mars 2022
2. Évolution de l'effort de défense
3. Divers

\*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. André Bauler, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fernand Kartheiser, M. Georges Mischo, Mme Lydia Mutsch, Mme Lydie Polfer (en rempl. de M. Max Hahn), Mme Jessie Thill, M. Claude Wiseler (en rempl. de M. Léon Gloden)

Mme Nathalie Oberweis, observatrice déléguée

M. François Bausch, Ministre de la Défense

Mme Nina Garcia, Coordination générale, LtCol Georges Campill, Acquisitions et Investissements Air, de la Direction de la Défense, du Ministère des Affaires étrangères et européennes

#### Lëtzebuenger Arméi :

Gen Steve Thull, Chef d'État-Major, Col Pascal Ballinger, Chef d'État-Major adjoint

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence : Mme Stéphanie Empain, Présidente de la Commission

\*

### **1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 11 mars 2022**

Le projet de procès-verbal susmentionné est approuvé.

## **2. Évolution de l'effort de défense**

Après une brève introduction, Madame la Présidente donne la parole à Monsieur le Ministre de la Défense qui répète quelques explications concernant la définition et l'analyse de l'effort de défense du Luxembourg, fournies à la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense au cours de sa réunion du 28 mars 2022.

La situation sécuritaire en Europe et le contexte politique international, notamment en rapport avec la guerre en Ukraine, mais aussi avec l'attitude des États-Unis qui, tout en restant fortement engagés dans l'OTAN<sup>1</sup>, exercent une pression constante sur les Alliés européens pour les inciter à augmenter leurs dépenses de défense, impliquent une réflexion sur l'évolution future de l'effort de défense luxembourgeois.

Pour la Direction de la Défense, une augmentation de l'effort de défense doit prendre en compte la situation particulière du Luxembourg, les capacités limitées de son Armée et la nécessité de s'assurer que les dépenses militaires soient utiles, maîtrisables et directement liées aux engagements capacitaires et qu'elles puissent ainsi apporter une plus-value en matière de défense à notre pays, à nos partenaires au sein de l'OTAN et de l'Union européenne (ci-après « UE »). Dans ce contexte, la Direction de la Défense attache une grande importance à la réalisation d'investissements dans des capacités à double usage (« dual-use expenditures »), c'est-à-dire à usage militaire et civil, et dans les technologies vertes.

Lors du sommet du Pays de Galles en 2014, l'OTAN avait demandé aux États membres de tendre vers un effort de défense à hauteur de 2% du PIB<sup>2</sup>, une recommandation de longue date de l'Alliance.

Dans le contexte actuel de la guerre en Ukraine, de nombreuses réflexions et discussions sont menées sur le concept stratégique de l'Alliance après 2024 et son impact sur les budgets de défense des États membres. Ce sujet sera également abordé dans le cadre du prochain sommet de l'OTAN qui se tiendra du 28 au 30 juin 2022 à Madrid et auquel participeront le Premier ministre, ministre d'État, le Vice-Premier ministre, ministre de la Défense, ainsi que le ministre des Affaires étrangères et européennes.

Lors du sommet de Madrid, le secrétaire général de l'OTAN Stoltenberg rendra compte des progrès réalisés par chacun des Alliés en matière d'effort de défense, raison pour laquelle il importe pour le Gouvernement d'y annoncer une nouvelle trajectoire de l'effort de défense à travers laquelle le Luxembourg vise à affirmer sa position de partenaire solidaire et fiable en matière de défense au sein de l'OTAN et de l'UE.

L'orateur tient à souligner qu'à ce stade, il n'est pas prévu de modifier l'engagement du sommet du Pays de Galles concernant l'effort de défense, bien que les États membres de l'OTAN soient divisés entre ceux qui veulent fixer les 2% comme un minimum et d'autres Alliés qui s'y opposent. L'engagement de respecter le principe directeur de 2% du PIB vaut jusqu'en 2024.

La nouvelle planification de l'évolution de l'effort de défense national se base sur une étude collaborative menée par la Direction de la Défense et l'Armée, en se focalisant sur les principes suivants :

---

<sup>1</sup> Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

<sup>2</sup> Produit intérieur brut

- la réalisation des objectifs fixés dans le cadre de la procédure *NATO Defence Planning Process* (NDPP);

L'orateur rappelle à cet égard que le processus de fixation des objectifs dans le cadre du NDPP répartit les besoins minimaux en capacités entre les Alliés (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. Les objectifs fixés par l'OTAN pour les pays membres ne se limitent toutefois pas aux investissements financiers dans la défense, mais comprennent également la mise à disposition de soldats.

- la réduction des déficits capacitaires au niveau de l'OTAN et de l'UE, en favorisant le développement des domaines clés de la Défense<sup>3</sup> luxembourgeoise, à savoir : l'ISR (*Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*), le transport aérien, les technologies spatiales et le Cyber;
- la recherche d'investissements capacitaires à haute valeur ajoutée pour l'OTAN, ainsi que pour l'UE, tels que le renforcement de la participation luxembourgeoise au programme multinational MRTT<sup>4</sup>.

Selon l'orateur, l'avion MRTT a récemment effectué des vols dans différentes régions, notamment dans le contexte de la menace russe. À cette occasion, le Luxembourg a mis des heures de vol à la disposition de l'OTAN, soulignant ainsi son engagement envers l'Alliance dans le domaine de l'aviation.

Suite à cette étude et après proposition de Monsieur le Ministre de la Défense, le Conseil de gouvernement, dans sa session du 10 Juin 2022, a marqué son accord pour :

- une augmentation de l'effort de défense pour atteindre un objectif de 1% du PIB, au plus tôt à partir de 2028;
- l'annonce de l'augmentation de l'effort de défense luxembourgeois lors du sommet de l'OTAN à Madrid.

Le Colonel Ballinger poursuit en expliquant à la commission parlementaire la méthode de travail utilisée dans le cadre de l'élaboration de l'étude précitée, et sur laquelle repose la nouvelle planification de la Défense pour le développement de l'effort de défense.

Cette méthode de travail s'appuie sur l'hypothèse que l'effort de défense du Luxembourg pourrait tendre vers 1% du PIB, à moyen terme, c'est-à-dire dans environ 5 ans. Sur base de cette hypothèse, une analyse de la planification actuelle de l'effort de défense a été conduite. Cette analyse s'est basée sur :

- l'accord de coalition 2018-2023 et la décision du Conseil de gouvernement du 19 juillet 2019, qui prévoient qu'un effort de défense de 0,72% du PIB devrait être atteint à partir de 2024;
- les prévisions du STATEC<sup>5</sup> quant à l'évolution du PIB, leur mise à jour en avril 2022 et les projections de l'Inspection générale des finances quant à l'évolution du PIB à partir de 2026;
- l'évaluation des capacités existantes et des projets en cours;
- l'identification du potentiel de développement au niveau des capacités existantes;

<sup>3</sup> Le terme « Défense » englobe au Luxembourg la Direction de la Défense et l'Armée.

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

<sup>5</sup> Le STATEC est l'Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg

- la mise à jour des besoins financiers pour les projets en cours.

Suite à cette analyse, la Défense a identifié les projets de développement capacitaire supplémentaires qui pourraient être mis en œuvre et qui répondent aux principes mentionnés précédemment par Monsieur le Ministre.

Grâce à la méthode de travail choisie, les travaux de la Défense ont débouché sur l'élaboration d'une projection réaliste et réalisable pour la période 2024-2028, qui tient compte de plusieurs éléments, à savoir :

- des besoins en ressources humaines et de la charge de travail pour la Direction de la Défense et l'Armée;
- des aspects législatifs, c'est-à-dire des besoins en lois de financement et du calendrier législatif;
- du besoin de maintenir le niveau de l'effort de défense envisagé dans la durée et d'éviter des « pics d'investissements »;
- des contraintes et risques liés aux projets d'envergure (besoin de partenaires, retards, annulations).

Sur base de l'étude réalisée, la Défense a estimé qu'il est réaliste d'atteindre 1% du PIB au plus tôt en 2028 et de maintenir aussi cet effort sous certaines conditions (recrutement d'effectifs, conclusion de partenariats et de coopérations, évolution du PIB selon les projections actuelles, cycle de production et accès technologique doivent être garantis, etc.). L'effort de défense sera réalisé et maintenu grâce à un certain nombre de projets actuels et futurs qui consolident la position luxembourgeoise au sein de l'OTAN et de l'UE en tant que partenaire fiable dans le domaine de la défense.

La trajectoire retenue pour l'effort de défense est la suivante :

- 2023 : 0,71% du PIB (environ 573 millions d'euros)
- 2024 : 0,77% du PIB (environ 649 millions d'euros)
- 2025 : 0,83% du PIB (environ 728 millions d'euros)
- 2026 : 0,89% du PIB (environ 814 millions d'euros)
- 2027 : 0,95% du PIB (environ 906 millions d'euros)
- 2028 : 1% du PIB (environ 994 millions d'euros).

L'objectif de 1% guidera les efforts de la Défense, mais 2028 n'est pas considéré comme une date fixe. En outre, cet objectif n'est pas considéré comme un résultat absolu à atteindre, mais représente plutôt une ligne directrice.

Renvoyant à la page 13 de la présentation intitulée « Evolution de l'effort de défense – Horizon 2028 » annexée au présent procès-verbal, l'orateur explique que la nouvelle trajectoire engendrera, sur la période 2024-2028, des dépenses additionnelles de 793 millions d'euros par rapport à l'ancienne planification, qui a été approuvée en 2019 par le Conseil de Gouvernement et qui prévoyait un effort de défense à hauteur de 0,72% du PIB à partir de 2014.

Les fonds alloués à la Défense seront utilisés pour :

- réaliser l'objectif capacitaire du bataillon de reconnaissance belgo-luxembourgeois dès 2028, ce qui nécessite :
  - l'acquisition du matériel et des équipements militaires nécessaires (systèmes de communication, véhicules, armements et munitions);

- la mise en place d'un stock de munitions selon les exigences de l'OTAN;
  - la mise en place de l'infrastructure nécessaire pour le soutien du bataillon;
- poursuivre les engagements dans le domaine aérien :
    - en assurant le maintien en condition, la modernisation et le développement des capacités existantes (A400M / MRTT);
    - en continuant et en développant la contribution luxembourgeoise aux programmes de surveillance aérienne de l'OTAN (AWACS<sup>6</sup>, *Alliance Ground Surveillance (AGS)*, *Alliance Future Surveillance Concept (AFSC)*) afin de garantir leur opérationnalité;
    - en soutenant et en développant la fourniture de services (ISR / évacuation médicale / transport de passagers et de marchandises) à nos partenaires au sein des organisations dont le Luxembourg fait partie;
    - en poursuivant et en développant des capacités de systèmes aériens de surveillance et d'observation pilotés à distance (UAS<sup>7</sup>/RPAS<sup>8</sup>);
    - en augmentant et en développant les capacités dans le domaine spatial, conformément à la Stratégie spatiale de défense nationale, publiée en 2022, qui se focalise sur les domaines suivants :
      - la communication satellitaire (« SATCOM »)
      - l'observation de la Terre (« Earth Observation ») (projet LUXEOSys)
      - la connaissance de la situation spatiale (« Space Situational Awareness »)
      - la réduction du nombre de débris spatiaux et l'investissement dans des initiatives de nettoyage spatial (« Clean Space »);
    - en développant les capacités de défense et de sécurité cyber;
    - en investissant dans l'infrastructure militaire à travers :
      - la participation au projet capacitaire de mobilité militaire renforcée de l'UE et du projet PESCO<sup>9</sup> de réseau de pôles logistiques en Europe;
      - la rénovation et le maintien de l'infrastructure militaire nationale et internationale au Luxembourg.

Les investissements envisagés nécessiteront :

- un effort financier considérable;
- une mise à disposition de ressources humaines additionnelles;
- le vote de plus de 15 lois de financement sur la période 2024-2028;
- des engagements à long terme;
- des partenariats multinationaux et supranationaux (OTAN/UE).

Au-delà de l'engagement initial du Gouvernement de valider une trajectoire visant à atteindre un effort de défense de 1% du PIB, il s'agit d'un engagement politique et financier à long terme. Cet engagement est nécessaire pour assurer le rôle du Luxembourg en tant que partenaire responsable et fiable au sein de l'Alliance.

La réalisation de l'ensemble des projets d'investissement dépendra toutefois en partie d'acteurs externes. Tant des partenaires nationaux, multinationaux et supranationaux que des acteurs industriels interviendront dans le cadre des projets prévus et pourraient, pour des

---

<sup>6</sup> *Airborne Warning and Control System*

<sup>7</sup> *Unmanned Aircraft System*

<sup>8</sup> *Remotely Piloted Aircraft System*

<sup>9</sup> *Permanent Structured Cooperation*

raisons légitimes, mais échappant au contrôle de la Défense luxembourgeoise, causer des délais, des retards et des annulations de projets. Il en résulte que la Défense minimisera les risques par une planification prudente et s'apprêtera à compenser le retard ou l'annulation éventuelle d'un projet planifié.

En guise de conclusion, Monsieur le Ministre estime que la nouvelle planification de l'effort de défense est ambitieuse d'un point de vue financier, mais aussi en raison du fait que les capacités de l'Armée sont limitées. Or, la nouvelle trajectoire souligne la volonté du Luxembourg de maintenir sa position de partenaire solidaire et fiable en matière de défense au sein de l'OTAN et de l'UE. Depuis 2014, l'effort de défense a augmenté de 230%, tandis qu'avec cette nouvelle planification qui vise à atteindre environ 1 milliard d'euros, au plus tôt à partir de 2028, l'effort de défense sera multiplié par 5 en comparaison avec 2014.

Finalement, l'orateur tient à souligner que les investissements planifiés répondent aux objectifs capacitaires fixés par l'OTAN, ainsi qu'aux besoins de la Défense luxembourgeoise et de ses partenaires, en mettant l'accent sur la qualité des forces, leur interopérabilité (les forces devraient également être engagées pour des missions civiles, notamment en cas d'inondations), ainsi que leur capacité de défense et de dissuasion. L'objectif de la nouvelle planification de l'effort de défense n'est donc pas de dépenser de l'argent pour stimuler l'industrie de l'armement, mais d'utiliser les ressources financières disponibles pour la défense de sorte que l'UE, en tant que collectivité, puisse agir de manière autonome sur les questions de sécurité et soit en mesure de se défendre en cas de besoin.

### Échange de vues

- ❖ Considérant que l'augmentation de l'effort de défense projetée par la nouvelle planification ne peut se faire du jour au lendemain, mais plutôt par étapes, M. Jean-Marie Halsdorf (CSV) souhaite avoir de plus amples informations sur la durée des différents projets d'investissements en cours et sur ceux que la Défense entend mettre en œuvre dans les prochaines années.

L'orateur demande également des informations plus précises concernant les investissements que la Défense entend réaliser dans les capacités à double usage et dans les technologies vertes.

Au vu du fait que la méthode de calcul de l'effort de défense basée sur le PIB d'une nation pénalise le Luxembourg, qui affiche un PIB par habitant bien au-dessus de la moyenne des États membres européens de l'Alliance - le PIB/habitant luxembourgeois est 2,66 fois plus élevé que la moyenne de l'UE<sup>10</sup> -, l'orateur demande s'il ne serait pas plus opportun d'évaluer les efforts de défense de tous ces pays sur la base de cette moyenne.

En ce qui concerne l'annonce selon laquelle la nouvelle trajectoire de défense engendrera, sur la période 2024-2028, des dépenses additionnelles de 793 millions d'euros par rapport à l'ancienne planification, l'orateur demande par quels moyens la Défense prévoit de recruter le personnel qualifié nécessaire pour accompagner l'augmentation de l'effort de défense à 1% du PIB.

L'orateur s'interroge également sur l'état d'avancement du projet de l'hôpital militaire.

Monsieur le Ministre fait savoir que le calcul de l'effort de défense sur base du PIB d'une nation constitue un sujet de discussion permanent entre les pays membres de l'Alliance. Le fait que plusieurs pays sont d'avis que cette méthode de calcul ne reflète pas l'effort de

---

<sup>10</sup> Selon les chiffres STATEC pour l'année 2020

défense réel des Alliés explique pourquoi le texte de la déclaration du sommet du Pays de Galles de 2014 a été délibérément formulé comme suit : « *we will aim to move towards the existing NATO guideline of spending 2% of GDP on defence within a decade, with a view to fulfilling NATO capability priorities.* ». Il a donc été renoncé à une formulation selon laquelle l'objectif de 2% du PIB devrait absolument être atteint, la majorité des pays membres de l'OTAN ne plaidant pas pour des principes plus stricts en ce qui concerne l'objectif des 2%.

Affirmant que l'approche de la Défense luxembourgeoise a déjà été approuvée lors des dernières réunions d'évaluation dans le cadre du NDPP, l'orateur se montre optimiste quant à l'approbation de la nouvelle planification de l'effort de défense par l'OTAN lors du sommet de Madrid.

Monsieur le Ministre explique qu'à part quelques exceptions, tous les investissements de la Défense luxembourgeoise ont une double utilité. Des exemples de projets à double usage sont le projet LUXEOSys<sup>11</sup>, le projet GovSat<sup>12</sup>, le programme *Space Situational Awareness*, le programme MRTT et le projet A400M.

Un autre projet « dual-use » que l'orateur souhaite mettre en avant constitue le projet *Medium Earth Orbit Global Services* (MGS) qui autorise l'acquisition et l'exploitation par la Direction de la Défense de capacités de communication satellitaire de la constellation « O3b mPOWER », développée par l'opérateur luxembourgeois privé de satellites SES, de composantes terrestres, sous forme d'une passerelle (« gateway ») et de terminaux utilisateurs, ainsi que de services associés.

La constellation O3b mPOWER sera située en orbite terrestre moyenne (« Medium Earth Orbit ») à 8 000 km d'altitude et sera composée de 11 satellites d'une technologie de pointe unique, à haut débit et faible latence dans le plan équatorial et permettant la mise en place d'un réseau souverain sécurisé. Le système sera à même de couvrir le monde entier (dans la zone comprise entre 52 degrés de latitude Nord et 52 degrés de latitude Sud). La capacité de communication acquise par la Direction de la Défense auprès de SES sera garantie et pourra être partagée avec d'autres clients ou partenaires approuvés par la Défense. L'orateur fait remarquer que notamment le Département de la Défense des États-Unis s'intéresse à la mise en place d'un réseau souverain sécurisé, étant donné que ce dernier permettrait au Département de la Défense américain d'améliorer la communication avec ses forces navales opérant dans le monde entier. Il s'ensuit que le projet MGS aurait donc non seulement des avantages militaires pour la Défense luxembourgeoise et ses Alliés, mais aussi des avantages économiques considérables pour l'entreprise SES.

Concernant la question du recrutement, Monsieur le Ministre est d'avis que l'Armée sera confrontée au même défi que la Police grand-ducale l'était en 2018. Pour trouver les renforts nécessaires, il est indispensable, selon l'orateur, de modifier l'image externe de l'Armée, ainsi que sa communication interne et sa politique des ressources humaines. De nos jours, l'Armée ne se compose plus uniquement de soldats armés de fusils, mais se caractérise par une multitude de métiers dont l'exercice requiert différents types de qualifications et de connaissances spécialisées. Pour cette raison, l'orateur espère que le projet de loi n° 7880<sup>13</sup> sur l'organisation de l'Armée avance dans le processus législatif. Le

---

<sup>11</sup> LUXEOSys est un système satellitaire gouvernemental d'observation de la Terre, livrant jusqu'à 100 images optiques de très haute résolution par jour. Le système comprend un satellite et son segment sol.

<sup>12</sup> GovSat est une joint venture publique-privée entre le gouvernement luxembourgeois et l'opérateur luxembourgeois privé de satellites SES. GovSat fournit des services de communication par satellite sécurisés, fiables et accessibles aux gouvernements. Le satellite GovSat-1 a été lancé et est pleinement opérationnel depuis 2018.

<sup>13</sup> Projet de loi sur l'organisation de l'Armée luxembourgeoise et modifiant : 1° la loi modifiée communale du 13 décembre 1988 ; 2° la loi modifiée du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à

projet de loi vise notamment à favoriser le recrutement par l'introduction de deux nouveaux groupes de traitement (A2 et B1) et de moderniser les carrières militaires et civiles existantes au sein de l'Armée.

En ce qui concerne le projet de l'hôpital militaire, Monsieur le Ministre indique que, sur base des expériences acquises dans le cadre de la crise sanitaire Covid-19 par le Ministère de la Santé, il a été décidé de mettre ce projet en attente. En effet, la lutte contre le virus du SARS-Cov-19 a montré qu'il existe un besoin d'infrastructures décentralisées, alors que le projet de l'hôpital militaire repose sur l'idée de créer une nouvelle structure militaire centrale qui pourrait être utilisée en cas de besoin lors de crises civiles. Il s'ensuit, selon l'orateur, que le cahier des charges initial du projet de l'hôpital militaire doit être retravaillé en première ligne par le Ministère de la Santé. S'agissant d'un projet à long terme qui ne pourra certainement pas être mis en œuvre avant 2028, il n'a pas été pris en compte par la Défense dans la nouvelle planification de l'effort de défense.

- ❖ Mme Lydia Mutsch (LSAP) souhaite savoir si la Défense a été soumise à des pressions politiques particulières à l'approche du sommet de Madrid, en rendant attentif à une lettre<sup>14</sup> du nouvel ambassadeur des États-Unis au Luxembourg, dans laquelle ce dernier revendique une augmentation significative de l'effort de défense du Luxembourg.

À part cela, l'oratrice demande si Monsieur le Ministre estime que l'OTAN procédera à une modification des critères déterminant quelles dépenses sont éligibles en tant que dépenses de défense.

Concernant la nouvelle planification de l'effort de défense, l'oratrice demande comment ces efforts nationaux s'intégreront dans les efforts de l'UE pour créer une structure militaire communautaire.

Tandis qu'elle se félicite de l'approche de la Défense d'honorer son engagement auprès de l'OTAN en favorisant des investissements à double usage, l'oratrice s'étonne des nouvelles que Monsieur le Ministre vient d'annoncer au sujet de l'hôpital militaire, notamment parce que ce projet aurait une utilité à la fois militaire et civile.

- ❖ M. Gusty Graas (DP) salue la nouvelle planification de l'évolution de l'effort de défense, en soulignant que le Luxembourg, en tant que membre fiable de l'Alliance, a un intérêt évident à contribuer aux efforts de défense de l'OTAN.

Concernant l'objectif d'atteindre un effort de défense de 1% du PIB, l'orateur demande si les différents projets d'investissements pris en compte dans la nouvelle planification distinguent entre dépenses de défense qui sont liées aux priorités de l'OTAN et celles liées à la politique de défense de l'UE.

Quant à l'affirmation selon laquelle les investissements prévus dans le cadre de la nouvelle trajectoire nécessiteront l'adoption de plus de 15 lois de financement sur la période 2024-2028, l'orateur demande quelles lois de financement sont considérées comme prioritaires par la Défense, tout en faisant remarquer que la législature actuelle se terminera dans environ un an.

---

des opérations pour le maintien de la paix et des opérations de prévention, ainsi que de gestion de crise ; 3° la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et service de l'État ; 4° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État et portant abrogation de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire

<sup>14</sup> <https://lu.usembassy.gov/u-s-ambassador-barretts-op-ed-on-nato-spending/>

En ce qui concerne l'affirmation selon laquelle la nouvelle trajectoire de défense implique la modernisation et le développement des capacités existantes, notamment des avions A400M et MRTT, l'orateur souhaite savoir s'il s'agit d'ajustements techniques ou si la Défense prévoit d'acquérir des capacités supplémentaires dans le domaine de l'aviation.

Espérant que la Défense luxembourgeoise ne se laisse pas impressionner par ladite lettre de l'ambassadeur américain au Luxembourg, l'orateur s'interroge sur les pays membres de l'OTAN qui plaident pour un strict respect de l'objectif des 2%.

Monsieur le Ministre indique que, depuis le sommet du Pays de Galles en 2014, les États-Unis exercent en permanence une certaine pression politique sur les Alliés afin de les inciter à remplir l'objectif de 2%. Néanmoins, il ne faut pas oublier que le Luxembourg est un pays indépendant qui prend ses propres décisions, qui décide sur l'approche à adopter dans sa politique de défense et qui respecte ses engagements par rapport à l'OTAN.

Pour souligner que le Luxembourg a toujours été un partenaire fiable de l'OTAN, l'orateur rend attentif au fait que la contribution financière luxembourgeoise à la construction du nouveau siège de l'OTAN à Bruxelles a été proportionnellement 3 fois plus élevée que celle des autres pays membres de l'Alliance.

À cela s'ajoute que le Luxembourg est l'Allié qui dépense proportionnellement le plus d'argent pour soutenir l'Ukraine dans le cadre de l'invasion russe – notre pays a dépensé environ 14% de son budget de défense, ce qui correspond à environ 65 millions d'euros – , et que les équipements militaires fournis par le Luxembourg sont de bonne qualité.

Compte tenu de ce qui précède, Monsieur le Ministre est persuadé que l'OTAN appréciera les efforts de la Défense luxembourgeoise lors du sommet précité de Madrid.

En ce qui concerne l'hôpital militaire, l'orateur tient à préciser que le projet n'a pas été abandonné, mais temporairement suspendu afin que le Ministère de la Santé puisse retravailler le cahier des charges. Pour la Direction de la Défense, il importe notamment que les dépenses liées aux adaptations effectuées soient prises en compte dans le calcul de l'effort de défense dans le cadre du NDPP.

En général, tous les efforts de défense entrepris au niveau de l'UE sont coordonnés avec l'OTAN, l'objectif étant de mettre en place une politique de défense qui permette à l'UE de se défendre de manière autonome et de contribuer ainsi au renforcement de l'Alliance.

Les lois de financement que la Direction de la Défense considère comme prioritaires sont celles liées au projet MGS et à la mise en place du bataillon belgo-luxembourgeois.

En ce qui concerne l'interprétation de l'objectif de 2%, l'orateur estime que les différents États membres de l'Alliance peuvent être classés dans 3 catégories.

La majorité des pays arguent que le texte de la déclaration du sommet précité du Pays de Galles demande aux Alliés de tendre vers un effort de défense à hauteur de 2% du PIB et interprètent donc ce seuil comme un plafond.

D'autres pays, en particulier les États-Unis, ne considèrent le principe directeur des 2% du PIB pas comme un plafond, mais comme un minimum, c'est-à-dire un plancher.

Cependant, certains membres, en particulier les pays baltes, estiment que l'objectif de dépenses de 2% du PIB est trop bas et que les dépenses de défense devraient être augmentées pour tendre vers 3% du PIB.

En réponse à la question de M. Gusty Graas concernant la modernisation et le développement des avions A400M et MRTT, le Colonel Ballinger explique qu'un avion ou un système militaire a généralement une durée de vie d'au moins 30 ans. Le modèle précédent de l'A400M, appelé « Hercules », a volé pendant près de 50 ans au service de la force aérienne belge. En général, on peut s'attendre à ce que de tels avions (à l'exception de la carcasse) soient renouvelés presque entièrement une fois pendant toute leur durée de vie.

À cela s'ajoutent de nouvelles capacités qui peuvent être intégrées dans ces avions. Dans le cas de l'avion A400M, la Défense prévoit notamment d'équiper l'unité, au cours des 5 prochaines années, d'un système d'autoprotection DIRCM<sup>15</sup> qui lui permettra d'intercepter des missiles guidés, tirés depuis le sol. Concernant l'avion MRTT, la Défense mène actuellement des réflexions quant à l'acquisition d'un « Full flight simulator », un simulateur de vol de haut niveau technique. Ce dernier permettrait aux pilotes de s'entraîner en grande partie sur le simulateur plutôt que sur l'avion réel.

L'évolution des possibilités techniques étant incessante, il est impossible de dire à l'heure actuelle quelles adaptations devront être apportées aux avions A400M et MRTT dans 10 à 15 ans.

- ❖ Renvoyant à la page 19 de la présentation intitulée « Analyse de l'Effort de Défense » que la Direction de la Défense avait préparé dans le cadre de la réunion du 28 mars 2022 de la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense, Mme Diane Adehm (CSV) fait remarquer qu'il y serait question d'une planification de défense qui viserait à atteindre 2% du PIB à partir de 2024, tandis que la nouvelle trajectoire, qui vient d'être présentée dans la présente réunion, fixe l'objectif à atteindre, au plus tôt en 2028, à 1% du PIB.

Monsieur le Ministre précise que les pages 19 à 21 de la présentation précitée avaient pour but de démontrer qu'une planification de l'effort de défense visant à atteindre un effort de défense de 2% du PIB serait une approche irréaliste et irréalisable. Rappelant qu'il avait expliqué lors de ladite réunion que si la Défense avait l'intention d'augmenter l'effort de défense à 2% du PIB, elle devrait acquérir tous les ans 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). L'orateur souligne qu'à ses yeux, des investissements financiers d'une telle envergure ne sont pas judicieux et que le seuil de 2% restera inatteignable pour le Luxembourg.

Malgré le fait que la situation générale en matière de sécurité s'est détériorée en raison de la guerre en Ukraine et qu'il importe de prendre certaines précautions, cela ne signifie pas qu'il faille céder à la pression politique émanant de certaines puissances au sein de l'OTAN et augmenter de manière significative les investissements dans l'industrie de l'armement. C'est pourquoi Monsieur le Ministre plaide pour une évaluation de l'effort de défense qui ne tient pas seulement compte du rapport entre les dépenses de défense et le PIB d'un pays, mais qui intègre également d'autres critères.

- ❖ Madame la Présidente affirme que la Commission de la Sécurité intérieure et de la Défense partage le point de vue de Monsieur le Ministre qu'il ne convient pas d'augmenter les dépenses de défense pour atteindre l'objectif des 2% de l'OTAN par tous les moyens et à tout prix.

### **3. Divers**

---

<sup>15</sup> Directed Infrared Counter Measures

M. Fernand Kartheiser (ADR) souhaite rendre attentif au fait que la Lituanie a récemment introduit des restrictions sur le transit par voie ferrée de marchandises frappées par les sanctions européennes en direction de Kaliningrad, une enclave stratégique et militarisée qui est séparée du reste du territoire russe par le Bélarus et la Lituanie. Cette affaire renforce encore les vives tensions entre la Russie et les pays occidentaux, notamment les États baltes qui soutiennent fermement l'Ukraine depuis le début du conflit.

Le gouvernement lituanien a indiqué que les restrictions dénoncées par la Russie sont une conséquence des sanctions prises par l'UE après l'offensive en Ukraine. La question se pose toutefois de savoir si les restrictions mentionnées sont conformes aux sanctions européennes en vigueur.

Les relations entre la Russie et les pays baltes sont délicates depuis des années. La Lituanie, comme la Lettonie et l'Estonie, est aujourd'hui membre de l'OTAN et de l'UE. Ces États se voient « en première ligne » face à la Russie.

Signalant être un adepte d'une défense collective en réponse à une agression, l'orateur est d'avis que les États membres de l'UE ne devraient pas cautionner un comportement d'aléa moral légalement injustifiable des pays baltes, qui pourrait probablement conduire à une nouvelle agression russe, notamment au vu du fait que des soldats luxembourgeois sont stationnés en Lituanie.

Monsieur le Ministre fait savoir qu'il partage les préoccupations de M. Fernand Kartheiser, tout en indiquant qu'il regrette que la Lituanie ait introduit des restrictions fondées sur une situation juridique peu claire et qui, de surcroît, n'ont pas été convenues avec l'UE.

Si, par une action irréfléchie, la Lituanie entrait en conflit avec la Russie, cela conduirait à une situation très dangereuse, étant donné que l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord serait invoqué qui stipule que si un pays membre de l'OTAN est victime d'une attaque armée, chaque membre de l'Alliance considérera cet acte de violence comme une attaque armée dirigée contre l'ensemble des membres et prendra les mesures qu'il jugera nécessaires pour venir en aide au pays attaqué. De ce fait, l'orateur souligne qu'une telle situation devrait être évitée par tous les moyens.

Concernant la question de la conformité desdites restrictions par rapport aux sanctions de l'UE, l'orateur estime que celle-ci est abordée dans le cadre du sommet du Conseil européen qui se tient en ce jour, ainsi que lors du prochain sommet de l'OTAN à Madrid.

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**

Annexe : Présentation « Evolution de l'effort de défense – Horizon 2028 » de la Direction de la Défense



# Evolution de l'effort de défense

Horizon 2028



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

Direction de la défense



- Expliquer comment le Luxembourg prévoit d'augmenter son effort de défense pour faire face aux défis actuels et futurs tout en:
  - prenant en compte la situation sécuritaire en Europe;
  - respectant nos engagements au sein de l'Alliance et de l'Europe;
  - restant un partenaire solidaire et fiable en matière de défense.
- tout en tenant compte de:
  - la situation particulière du Luxembourg et de son Armée;
  - la nécessité de s'assurer que nos dépenses militaires soient utiles, maîtrisables et directement liées à nos engagements capacitaires;
  - l'importance d'investir dans des capacités dual-use et des technologies vertes;
  - apporter une plus-value, en matière de défense, à notre pays, à nos partenaires et au sein de l'OTAN et de l'UE.



- Contexte politique
  - Sommet du Pays de Galles 2014 - *“we will aim to move towards the existing NATO guideline of spending 2% of GDP on defence within a decade, with a view to fulfilling NATO capability priorities.”*
  - Crise ukrainienne (2022)
  - Sommet de l’OTAN à Madrid 27-28 Juin 22
- Suivi de la présentation à la commission de la Sécurité intérieure et de la Défense de la Chambre des députés du 28 mars 22:
  - « *La Défense **étudiera** d’ici le sommet de l’OTAN de Juin 22 **les opportunités** pour augmenter davantage l’effort de défense dans les limites des ressources disponibles et sous réserve d’une décision gouvernementale. »*



- Etude collaborative de Direction de la Défense et de l'Armée selon les principes suivants:
  - Lien avec les objectifs capacitaires luxembourgeois - NATO Defence Planning Process (NDPP);
  - Développement des domaines clés de la Défense luxembourgeoise (Intelligence, Surveillance and Reconnaissance **ISR** / transport aérien / technologies spatiales / Cyber);
  - Contribuer à la réduction des déficits capacitaires OTAN/UE;
  - Recherche d'investissements capacitaires à haute valeur ajoutée pour l'OTAN/UE;
  - Approche progressive, réaliste, réalisable et soutenable dans la durée.



Suite à cette étude et après proposition de Monsieur le Ministre de la Défense, le Gouvernement en conseil, dans sa session du 10 Juin 2022, a marqué son accord à:

- une augmentation de l'effort de défense pour atteindre un objectif de 1% du PIB, au plus tôt à partir de 2028;
- l'annonce de l'augmentation de l'effort de défense luxembourgeois lors du Sommet de l'OTAN le 27 et 28 juin à Madrid.



- Le SG Stoltenberg fera un rapport au sujet des progrès accomplis par les Alliés en matière d'effort de défense
  - important que le Luxembourg fasse de nouvelles annonces
- A ce stade, il n'est pas prévu de modifier l'engagement du Sommet du Pays de Galles concernant l'effort de défense. Cet engagement vaut jusqu'en 2024.
- Le Sommet demandera à se repencher sur la question en 2024 lorsque l'engagement actuel expirera.
- A ce stade, l'OTAN est divisé entre ceux qui veulent fixer les 2% comme un minimum et d'autres alliés qui s'y opposent (DE, CAN, LU...).



# Explications détaillées



- *L’effort de défense est un terme généralement utilisé pour décrire la part du produit intérieur brut qu’un pays consacre à la Défense\*.*
- *Dépenses éligibles selon 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.*
  - *Les contributions au budget commun et aux fonds fiduciaires de l’OTAN.*

\* Le terme “Défense” englobe au Luxembourg la **Direction de la Défense et l’Armée**



- Hypothèse de départ: évolution vers 1% du PIB à moyen terme (±5 ans)
- Analyse de la planification actuelle qui se basait sur:
  - L'accord de coalition 2018-2023 et la décision du Gouvernement en conseil du 19 juillet 2019: 0,72% PIB à partir 2024;
  - Les prévisions du Statec, leur mise à jour en avril 2022 et les projections de l'Inspection générale des finances;
  - Evaluation des capacités existantes et des projets en cours;
  - Identifier le potentiel de développement;
  - Mise à jour des besoins financiers pour les projets en cours.
- Identification des projets capacitaires supplémentaires (selon les principes présentés précédemment)
- Elaboration d'une projection 2024-2028 réaliste et réalisable.



- Prise en compte :
  - Des besoins en ressources humaines et de la charge de travail (Armée et Direction de la défense);
  - Des aspects législatifs – besoins en lois financières et du calendrier législatif;
  - Du besoin de maintenir cet effort dans la durée et d'éviter les « Pics d'investissements »;
  - Des contraintes et risques liés aux projets d'envergure (besoin de partenaires, retards, annulations).



- La Défense a estimé qu'il est réaliste d'atteindre **1% du PIB au plus tôt en 2028** et de maintenir aussi cet effort sous certaines conditions (recrutement, partenariats et coopérations, évolution du PIB, cycle de production et accès technologique, etc.).
- L'effort de défense sera réalisé et maintenu grâce à un certain nombre de projets (actuels et futurs) consolidant la position luxembourgeoise au sein de l'OTAN et de l'UE comme un partenaire fiable en matière de défense. A travers une **consolidation et un renforcement de nos domaines d'expertise**, l'effort de défense pourra être assuré pour la période visée.



- La trajectoire retenue pour l'effort de défense est la suivante :
  - 2023 : 0,71% du PIB ( $\pm$  573 mio d'euros)
  - 2024 : 0.77% du PIB ( $\pm$  649 mio d'euros)
  - 2025 : 0.83% du PIB ( $\pm$  728 mio d'euros)
  - 2026 : 0.89% du PIB ( $\pm$  814 mio d'euros)
  - 2027 : 0.95% du PIB ( $\pm$  906 mio d'euros)
  - 2028 : 1% du PIB ( $\pm$  994 mio d'euros)
  
- L'objectif 1% guidera les efforts de la Défense mais 2028 n'est pas considéré comme une date figée.



L'ancienne planification, se basant sur la décision du Gouvernement en Conseil de 2019 prévoyait un effort de défense à hauteur de 0.72 % du PIB à partir de 2024.

	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>	<b>2028</b>
Estimations PIB en MEUR	80 729	84 234	87 686	91 417	95368	99400
Planification 0.72 % PIB en MEUR	573	606	631	658	687	716
Nouvelle trajectoire en % PIB	0.71%	0.77%	0.83%	0.89%	0.95%	1%
Nouvelle trajectoire en MEUR	573	649	728	814	906	994
Augmentation en MEUR	<b>0</b>	<b>+43</b>	<b>+97</b>	<b>+156</b>	<b>+219</b>	<b>+278</b>



Les fonds alloués à la Défense seront utilisés pour:

- Réaliser notre objectif capacitaire du **bataillon de reconnaissance belgo-luxembourgeois** dès 2028:
  - Acquisition du matériel et des équipements militaires nécessaires (Systèmes de communications, véhicules, armements et munitions);
  - Mise en place d'un stock de munitions selon les exigences OTAN;
  - Mise en place de l'infrastructure nécessaire pour le soutien du bataillon.
- La poursuite de nos engagements dans le **domaine aérien**:
  - Assurer le maintien en condition, la modernisation et le développement de nos capacités existantes (A400M / MRTT);
  - Continuer et développer la contribution luxembourgeoise aux programmes de surveillance aérienne de l'OTAN ( AWACS – Alliance Ground Surveillance (AGS) – Alliance Future Surveillance Concept (AFSC)) afin de garantir leur opérationnalité;
  - Soutenir et développer la fourniture de service (ISR/Evacuation Médicale/Transport) à nos partenaires au sein des organisations dont le Luxembourg fait partie.



Les fonds alloués à la Défense seront utilisés pour:

- La poursuite et le développement des capacités des **systèmes aériens de surveillance et d'observation pilotés à distance** (UAS/RPAS);
- L'élargissement et le développement de nos capacités dans **le domaine spatial** en ligne avec notre Stratégie spatiale de défense, publiée en 2022:
  - Communication satellitaire (SATCOM)
  - Earth Observation (LUXEOSys)
  - Space Situational Awareness
  - Clean Space
- Le développement de nos capacités de défense et de sécurité **cyber**;
- Les investissements dans **l'infrastructure militaire** à travers:
  - La participation au projet capacitaire UE de mobilité militaire renforcée et du projet (PESCO) de réseau de pôles logistiques en Europe
  - La rénovation et le maintien de l'infrastructure militaire nationale et internationale au Luxembourg



Les investissements envisagés nécessiteront:

- Un effort financier considérable;
- Une mise à disposition de ressources humaines additionnels;
- Le vote de plus de 15 lois financières sur la période 2024-2028;
- Des engagements à long terme;
- Des partenariats multinationaux et supranationaux (OTAN/UE).

## Donc

Au-delà de l'engagement initial de ce gouvernement de valider une trajectoire visant à atteindre les 1% du PIB, il s'agit d'un engagement politique et financier à long terme. Cet engagement est nécessaire pour assurer le rôle du Luxembourg comme un partenaire responsable et fiable au sein de l'Alliance.



L'ensemble des projets d'investissement **dépendra** partiellement **d'acteurs externes**. Aussi bien des partenaires nationaux, multinationaux et supranationaux ainsi que des acteurs industriels interviendront dans nos projets et pourront causer des délais, des retards et des annulations de projets, pour des raisons légitimes mais échappant au contrôle de la Défense luxembourgeoise.

## Donc

La Défense minimisera les risques en effectuant une planification prudente et en restant prête à compenser le retard ou l'annulation éventuelle d'un projet planifié.



- Le gouvernement a validé et annoncera à l'OTAN une trajectoire de l'effort de défense visant à atteindre 1% du PIB au plus tôt à partir de 2028.
- Depuis 2014, l'effort de défense a été augmenté de 230%, avec cette nouvelle planification, à hauteur de  $\pm$  1 milliard en 2028, l'effort de défense sera multiplié par 5 en comparaison avec 2014.
- Cette planification se base sur l'analyse des besoins actuels et futurs de l'Armée et de la Direction de la défense et elle sera mise à jour régulièrement;
- Dépenser n'est pas une foi en soi, il est important de maintenir un lien clair avec les objectifs capacitaires OTAN et mettre l'accent sur la qualité des forces, l'interopérabilité ainsi que la capacité de défense et de dissuasion;
- Les investissements planifiés répondent à nos objectifs capacitaires fixés par l'OTAN, à nos besoins et à ceux de nos partenaires;
- A travers cette approche, le Luxembourg affirme sa position de partenaire solidaire et fiable en matière de défense au sein de l'OTAN et de l'UE.



Questions?