

Commission de la Défense

Sous-Commission des Affaires européennes de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région

Délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN

Procès-verbal de la réunion du 12 juin 2024

Ordre du jour :

Échange de vues avec Madame la Ministre de la Défense en amont de la réunion des ministres de la Défense des pays de l'OTAN les 13 et 14 juin 2024

- Évolution de l'effort de défense

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. André Bauler, M. François Bausch (en rempl. de Mme Sam Tanson), Mme Simone Beissel, Mme Liz Braz, Mme Claire Delcourt (en rempl. de Mme Taina Bofferding), M. Alex Donnersbach, M. Emile Eicher, M. Georges Engel, M. Fernand Etgen, membres de la Commission de la Défense

M. Sven Clement, M. Franz Fayot, M. Gusty Graas, membres de la Sous-Commission des Affaires européennes de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région

Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Georges Engel, M. Gusty Graas, membres effectifs de la Délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN

M. Sven Clement, membre suppléant de la Délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN

Mme Yuriko Backes, Ministre de la Défense

M. Max Dörner, Coordinateur auprès de la Ministre

Mme Nina Garcia, Coordination générale ; M. Michel Leesch, Directeur ; Col Guy Hoffmann, Directeur national de l'Armement, Département armement/acquisitions et investissements ; M. Michael Schuster, Attaché de

presse, de la Direction de la Défense, du Ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur

Lëtzebuenger Arméi :

Gen Steve Thull, Chef d'État-Major

Mme Tania Tennina, M. Yves Carl, Service des relations européennes et internationales et du protocole de l'Administration parlementaire

Mme Marianne Weycker, du Service des commissions de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Félix Eischen, M. Marc Goergen, M. Fernand Kartheiser, membres de la Commission de la Défense

M. Fernand Kartheiser, membre de la Sous-Commission des Affaires européennes de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région

M. Félix Eischen, membre suppléant de la Délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN

*

Présidence : M. Guy Arendt, Président de la Commission de la Défense

*

Échange de vues avec Madame la Ministre de la Défense en amont de la réunion des ministres de la Défense des pays de l'OTAN les 13 et 14 juin 2024

- Évolution de l'effort de défense

Présentant ses excuses pour la convocation relativement à court terme de la présente réunion et la coïncidence avec celle d'une autre commission, Monsieur le Président de la Commission de la Défense explique que cela tient à l'actualité. La Défense constituait une partie du discours sur l'état de la Nation tenu hier à la Chambre des Députés et Madame la Ministre, à la veille de son départ pour la réunion des ministres de la Défense des pays de l'OTAN¹, informe les députés au cours de la réunion plus en détail sur l'évolution de l'effort de défense.

Comme elle l'avait annoncé dès le début de son mandat, Madame la Ministre accorde une grande importance au dialogue avec le législateur en vue de nombreux projets et échéances majeurs ayant un impact budgétaire. Dans cet esprit, elle s'est rendue sans tarder à la Chambre des Députés pour associer étroitement les députés au sujet de l'évolution de l'effort de défense et leur présenter les premiers détails.

Dans son discours sur l'état de la Nation, le Premier ministre a indiqué le calendrier du Luxembourg pour atteindre les 2% du RNB² comme effort de défense : « Bei mengem Untrëttsbesuch beim NATO Generalsekretär hunn ech gesot dass mir drun denke géingen dat Zil vun den 2% vum RNB zu deem sech Lëtzebuerg engagéiert huet iwwer déi nächst 10 Joer ze erreechen. **Wéinst der internationaler Situatioun a wéinst den Engagementer vun all**

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

² Revenu national brut

eisen NATO Partner annoncieren ech iech haut dass d'Regierung decidiert huet dat Zil vun den 2% pro Joer schonn 2030 ze erreechen.

Um NATO Sommet zu Washington am Juli dëst Joer wäert ech zesummen mam Ausseminister an der Défenseministesch dës Zäitschinn – 2% bis 2030 – an seng grouss Orientatiounen eisen NATO Partner virleeën.».

L'accord de coalition 2023-2028 prévoit que « L'effort de défense sera porté à un pourcent du produit intérieur brut (PIB) jusqu'en 2028. L'objectif de la Défense luxembourgeoise est d'accroître, à moyen terme l'effort de défense à la hauteur de deux pourcents du revenu national brut (RNB), et ce en ligne avec la décision prise lors du sommet de l'OTAN à Vilnius en juillet 2023. ».

L'indication de temps « à moyen terme » n'étant pas précisée, le Gouvernement en a longuement discuté, puisqu'en amont du sommet de l'OTAN à Washington en juillet 2024, il importe d'avoir un bon plan et un plan crédible. Ce plan n'étant pas encore déterminé en détail, Madame la Ministre en présentera les grandes lignes aux députés au cours de la réunion.

Contexte politique

Madame la Ministre fait remarquer que les investissements dans la Défense ont baissé depuis la fin de la Guerre froide, où les dépenses dans ce domaine ont fait l'objet d'une forte réduction. Nous avons vécu longtemps d'un dividende de paix. Or, nous savons aujourd'hui que le monde fait face à un changement de paradigme au plus tard depuis l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014. S'y ajoutent d'autres conflits à travers le monde qui font que la situation sécuritaire se dégrade et la stabilité politique se détériore, non seulement à ces endroits, mais au niveau mondial, en songeant notamment aux menaces au Proche-Orient et au défi géopolitique que pose la Chine.

Il importe dès lors de construire une défense collective crédible. L'OTAN doit se recentrer sur ses missions principales que sont la défense et la dissuasion collectives. Une défense crédible est la meilleure dissuasion et le Luxembourg doit y apporter sa contribution en investissant davantage dans sa propre défense. Au sommet de l'OTAN à Vilnius en juillet 2023, les chefs d'État et de Gouvernement des pays membres de l'Alliance atlantique ont pris l'engagement d'investir chaque année au moins 2% du PIB³ dans la Défense ; le prédécesseur de Madame la Ministre y a obtenu pour le Luxembourg la reconnaissance de la situation spécifique de notre pays avec pour conséquence que l'effort de défense du Luxembourg est calculé sur base du RNB au lieu du PIB.

Implications pour la Défense

La finalité consiste à renforcer la dissuasion et la défense collectives. Des investissements dans nos propres capacités et dans des capacités multinationales sont nécessaires, de même que le maintien du soutien militaire de l'Ukraine, également un investissement dans notre sécurité.

L'OTAN s'adapte constamment au plan militaire. Dans le cadre du « NATO Defence Planning Process » (NDPP), le Luxembourg se verra attribuer en 2025⁴ de nouveaux objectifs capacitaires qui seront prévisiblement des objectifs ambitieux. Le principal objectif du cycle actuel est la mise en place pour 2030 du bataillon belgo-luxembourgeois de reconnaissance de combat de type médian, objectif capacitaire de l'OTAN que les deux pays ont accepté en

³ Produit intérieur brut

⁴Cf. https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_49202.htm#:~:text=Le%20NDPP%20permet%20%C3%A0%20leur%20souverain%20%C3%A9%20nationale%20soit%20compromise.: « Le NDPP comporte cinq étapes qui s'étalent sur une période de quatre ans. Ces cinq étapes se déroulent en général les unes après les autres, mais l'étape 4 (faciliter la mise en œuvre) est une activité permanente, et l'étape 5 (examiner les résultats) s'effectue deux fois durant chaque cycle de quatre ans. »

2021. Un des objectifs qui se dessine pour le prochain cycle de quatre ans du NDPP débutant en 2025 est d'investir dans la défense anti-aérienne ; il sera intégré dans la trajectoire et le plan de l'effort de défense que le Gouvernement doit déjà établir. Ne disposant pas encore de toutes les données sur les nouveaux objectifs capacitaires, ce plan doit être évolutif et laisser place à la flexibilité.

L'OTAN exige de ses 32 pays membres un partage du fardeau (« burden sharing ») pour les trois volets désignés par les « 3 C » : « cash » (fonds), « capabilities » (capacités) et « contributions » (contributions (notamment la mise à disposition de troupes)). L'OTAN et l'UE⁵ ayant identifié des lacunes capacitaires militaires, le Luxembourg doit davantage investir pour combler celles-ci ; concernant l'OTAN, ceci est nécessaire pour mettre en œuvre les plans de dissuasion et de défense de l'Alliance.

Trajectoire précédente

La trajectoire précédente fut arrêtée en juin 2022 par le Gouvernement précédent. Les chiffres ont été adaptés entretemps. Pour l'exercice budgétaire 2024 déjà, il avait été décidé de prévoir spécifiquement l'aide à l'Ukraine dans le budget, d'où l'adaptation de la trajectoire de l'effort de défense qui est passée de 0,77% du PIB initialement prévus pour 2024 à 0,83% du PIB.

Madame la Ministre souligne que la Défense ne dispose pas de marge budgétaire jusqu'en 2028, notamment pour les raisons suivantes :

- les projets reportés au cours des deux dernières années pour libérer des fonds pour le soutien de l'Ukraine doivent être réalisés ;
- la mise en place du bataillon de reconnaissance belgo-luxembourgeois nécessite des fonds substantiels, en commençant par l'acquisition du matériel roulant⁶ ; s'y ajoutera celle de munitions et la construction d'infrastructures, dont Madame la Ministre viendra présenter, le moment venu, aux députés les projets de lois de financement ;
- les engagements contractuels en cours pour des projets qui s'étendent sur plusieurs années dans les domaines Air, Space et Cyber au profit de l'UE, de l'OTAN et de nos partenaires doivent être poursuivis.

Grandes lignes des projets en cours

- **Land (Terre)** : - acquisition de véhicules CLRV (Command, Liaison and Reconnaissance Vehicle)⁷, livraison à partir de 2025 ;
- infrastructures : rénovation et modernisation des infrastructures militaires, à savoir le Härebiërg (Centre militaire de Diekirch), le Camp Major Jules Dominique (dépôt de munitions Waldhaff)⁸ et le champ de tir Bleesdall⁹
- **Air** : - programme Multi-Role Tanker Transport (MRTT)¹⁰ s'étendant sur trente ans ;
- unité binationale d'avions de transport militaire A400M¹¹ allant jusqu'à 2055
- **Space (Espace)** : - programme MEO (« Medium Earth Orbit ») Global Services (MGS)¹² mis en œuvre en partenariat avec les États-Unis ; l'objet consiste à avoir accès aux satellites de communication de la nouvelle constellation O3b mPOWER de la société SES, situés en orbite terrestre moyenne ;

⁵ Union européenne

⁶ Projet de loi 8389

⁷ Dossier parlementaire 7852

⁸ Dossier parlementaire 8200

⁹ Dossier parlementaire 8323

¹⁰ Dossier parlementaire 7513

¹¹ Dossier parlementaire 7979

¹² Dossier parlementaire 8157

- capacités de communications satellitaires et participation au joint-venture SES-Gouvernement LuxGovSat ;
 - programme « Luxembourg Earth Observation System » (« LUXEOSys »), dont l'objectif est de mettre en place et d'opérer un système d'observation de la Terre
- **Cyber** : - « Luxembourg Cyber Defence Cloud » (LCDC¹³: mise en place d'un cloud privé pour stocker et traiter des données classifiées et non classifiées, ainsi que pour héberger des services informatiques);
 - « Cyber Range Luxembourg »¹⁴ ;
 - deux projets avec l'Université du Luxembourg : une « Cyber Policy Chair »¹⁵ (couvrant le volet légal et politique du domaine Cyber) et un « Competence Hub in Research in Cybersecurity and Cyber Defence » (CyberHub)¹⁶ (couvrant le volet technique du domaine Cyber)
- **R&D (recherche et développement)** : ce domaine revêt une grande importance pour Madame la Ministre, comme il s'agit d'y associer les entreprises luxembourgeoises au maximum et de les soutenir ; l'oratrice mentionne l'appel à projets dans ce domaine lancé conjointement le 18 mars 2024 avec le ministre de l'Économie, des PME¹⁷, de l'Énergie et du Tourisme et la ministre de la Recherche et de l'Enseignement supérieur^{18, 19}
- **UE** : contribution notamment à la mission EUNAVFOR MED Op Irini²⁰, qui consiste en la mise à disposition de capacités « intelligence, surveillance and reconnaissance » (heures de vol) pour la surveillance de l'embargo sur les armes imposé par les Nations unies à la Libye
- **OTAN** : - contribution au programme AGS²¹ (drones) ;
 - programme de construction et de modernisation du siège de la NSPA²² à Capellen, dont le Luxembourg est le pays hôte depuis 1968
- **WSA**²³ : contribution aux frais d'exploitation²⁴.

Tous ces projets sont des investissements considérables, sans toutefois permettre d'atteindre un effort de défense de 2% du RNB.

Nouvelle trajectoire : 2% en 2030

¹³ Dossier parlementaire 8167

¹⁴ <https://cyber-range.lu/>

¹⁵ <https://www.uni.lu/en/news/chair-in-cyber-policy-to-launch-in-september-2022/>

¹⁶ <https://www.uni.lu/en/news/competence-hub-in-research-in-cybersecurity-cyber-defence/>

¹⁷ Petites et moyennes entreprises

¹⁸ https://gouvernement.lu/fr/gouvernement/yuriko-backes/actualites.gouvernement2024+fr+actualites+toutes_actualites+communiques+2024+03-mars+18-backes-delles-obertin-rd-defense.html

¹⁹ Extrait du procès-verbal 3 du 21 décembre 2023, p.5 : « Dans le domaine R&D (recherche et développement), Innovation et Industrie, le budget de la Défense sera progressivement augmenté, ce domaine permettant d'associer le monde économique à la Défense et de fortifier l'industrie. En coopération avec Luxinnovation, un inventaire des entreprises entrant en ligne de compte pour des investissements « dual-use » est en train d'être dressé. Cet inventaire permettra de renforcer le soutien apporté aux centres de recherche et à l'industrie : - sur le plan national par l'appel à projets organisé avec le ministère de l'Économie, Luxinnovation, le ministère de la Recherche et de l'Enseignement supérieur et le Fonds National de la Recherche ; - sur le plan international en associant les acteurs nationaux aux projets internationaux dans le cadre de l'Agence européenne de défense (AED), du Fonds européen de la défense (FED), le NATO Innovation Fund (NIF) et le Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic (DIANA). »

²⁰ European Union Naval Force – Mediterranean Operation IRINI, <https://www.operationirini.eu/>

²¹ Alliance Ground Surveillance

²² NATO Support and Procurement Agency

²³ Warehouses Service Agency

²⁴ Loi du 22 février 2021 autorisant la participation financière de l'État dans le fonctionnement et dans l'extension de l'infrastructure de l'Agence de Gestion de Dépôts S.à r.l. (Warehouses Service Agency - WSA)

Au cours de la dernière décennie, les gouvernements précédents ont réalisé d'importants investissements dans l'effort de défense, ces investissements ayant triplé. L'effort de défense doublera jusqu'en 2030, passant de 700 millions € en 2024 à 1,461 milliards € en 2030 (2% du RNB).

Si l'accord de coalition 2023-2028 prévoit que « L'effort de défense sera porté à un pourcent du produit intérieur brut (PIB) jusqu'en 2028. », ce niveau sera vraisemblablement déjà atteint en 2027, l'augmentation dépendant notamment du soutien à apporter à l'Ukraine.

Feuille de route 2%

Comme Madame la Ministre vient de l'exposer, l'OTAN exige les « 3 C » :

- « cash » : présentation d'une trajectoire crédible pour atteindre les 2%
- « capacités » : réalisation des objectifs capacitaires attribués par l'OTAN dans le cadre du NDPP
- « contributions » : participations aux missions (« boots on the ground »).

Aux objectifs capacitaires attribués au Luxembourg en 2021 s'ajouteront de nouveaux objectifs à partir de 2025, ce qui rend nécessaire d'adapter, le moment venu, la feuille de route pour l'effort de défense. Lors de l'élaboration de celle-ci, différents facteurs ont été pris en considération :

- les ressources humaines limitées de la Direction de la Défense et de l'Armée ;
- l'expertise actuelle de la Défense : seront priorisés les domaines dans lesquels la Défense s'est déjà construite une certaine expérience au cours des années ;
- l'intégration plus poussée de l'industrie luxembourgeoise dans les projets en cours, dont de nombreux sont au stade initial et où les pourparlers seront entamés très prochainement.

La feuille de route contient les pistes suivantes par domaine militaire :

- **Land (Terre)** : mise en place du bataillon de reconnaissance de combat de type médian avec, notamment, l'acquisition de différents véhicules, l'acquisition et le stockage de munitions et de missiles, l'acquisition et l'exploitation de moyens de simulation
- **Space (Espace)** : développement et renforcement de la résilience des capacités spatiales, notamment
 - dans le domaine de la communication satellitaire ; comme la capacité du satellite GovSat-1 sera pleinement utilisée au courant des prochaines années, une piste à suivre consisterait à travailler à un satellite GovSat-2 ; si un « business case » (étude d'opportunité), à rédiger encore, confirme le succès de GovSat-1, ceci serait une piste valable que Madame la Ministre viendra discuter avec les députés ;
 - dans le domaine de la connaissance de la situation spatiale (Space Situational Awareness, SSA²⁵), nouveau domaine dans lequel la Défense compte s'engager ; l'objectif de la SSA est d'assurer la sécurité de nos satellites, ceci en coopération avec des alliés, dont les États-Unis d'Amérique et l'Allemagne ;
 - le satellite GovSat-1 est en service opérationnel depuis six ans, celui du programme LUXEOSys le sera prochainement
- **Air** : - sur base des leçons tirées de la guerre en Ukraine, le développement de capacités de défense aérienne anti-missile (NATO Integrated Air and Missile Defence (NATO IAMD))²⁶ s'avère nécessaire pour protéger notre espace aérien; ne disposant

²⁵ <https://www.euspa.europa.eu/eu-space-programme/ssa>

²⁶ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8206.htm

pas de capacités ni d'expérience, le Luxembourg coopérera avec des partenaires ; des pourparlers pourraient déjà bientôt être entamés, puisque le développement de capacités de défense aérienne anti-missile pourrait être un des nouveaux objectifs capacitaires que l'OTAN attribuera au Luxembourg à partir de l'an prochain ;

- le Luxembourg contribuera au programme de remplacement de la flotte des avions AWACS²⁷ de l'OTAN²⁸ ; cette flotte battant pavillon du Grand-Duché de Luxembourg reste en service jusqu'en 2035 ;

- des projets sont en cours pour le développement des infrastructures de l'aéroport ou la mise en place de nouvelles infrastructures, notamment un nouveau dépôt de carburant ; l'aéroport de Luxembourg est un aéroport de l'OTAN approvisionné en carburant par une conduite de carburant de l'OTAN

- **Cyber:** renforcement de la résilience des infrastructures IT²⁹ nationales
- **Médical:** - Madame la Ministre est en train d'analyser avec la ministre de la Santé et la Fédération des hôpitaux luxembourgeois (FHL) les besoins du secteur hospitalier. La pandémie a montré qu'il faut aussi penser un peu plus « out of the box » ; il s'est avéré qu'il y a un manque de personnel médical, de sorte qu'il faut réfléchir à investir dans la formation pour renforcer la résilience sanitaire, tout en veillant à ce que les investissements puissent être reconnus par l'OTAN comme contribution à l'effort de défense ;
- concernant l'évacuation médicale, il y a des acteurs au Luxembourg, avec lesquels la Défense pourrait coopérer sur des projets ; un renforcement des capacités d'évacuation médicale stratégique serait bénéfique pour ces acteurs et la résilience dans ce domaine
Madame la Ministre rend attentif à la nécessité d'un concept global, lequel est en cours d'élaboration ; il importe de réunir nos besoins et les exigences de l'OTAN.
- **Infrastructures:** les investissements dans les infrastructures seront poursuivis ; un hub militaire multimodal (M3H) sera installé à Sanem pour la maintenance des véhicules du bataillon de reconnaissance belgo-luxembourgeois ; ce « maintenance center » fait partie de l'extension de la WSA.

Ces pistes sont fondées sur les compétences déjà acquises et les investissements des dernières années et complétées par quelques nouveaux projets. Madame la Ministre rappelle qu'il faut faire preuve de flexibilité, puisque les nouveaux objectifs capacitaires de l'OTAN pour le Luxembourg ne sont pas encore connus.

Retour économique et sociétal

La Défense est chargée de veiller à un retour économique et sociétal de ses investissements : au chapitre « Défense » sous « Diversification des activités de la défense », l'accord de coalition 2023-2028 prévoit que « Dans le cadre des investissements accrus, le Gouvernement adoptera une approche concertée au niveau de l'État afin de renforcer la résilience du pays face aux crises. Il veillera à créer des synergies avec d'autres secteurs en privilégiant les 31 projets ayant des retombées positives au Luxembourg tant au niveau sociétal qu'économique. Il va de soi qu'une attention particulière sera accordée à ce que les projets soient effectivement reconnus par l'OTAN comme faisant partie de l'effort de défense, en fonction de leur pertinence par rapport aux objectifs capacitaires assignés par l'OTAN. ».

Lors de l'élaboration de projets futurs, l'accent sera mis sur leur retour économique. Madame la Ministre a tenu à mettre en place rapidement un groupe de travail réunissant le ministère de

²⁷ Airborne Warning and Control System, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48904.htm

²⁸ initial Alliance Future Surveillance and Control (iAFSC) Capability

²⁹ Information technology (Technologies de l'information)

l'Économie, Luxinnovation et la Direction pour la promotion du commerce extérieur et des investissements (D8) du ministère des Affaires étrangères et européennes pour adopter une approche commune pangouvernementale. Dans le but d'associer le monde économique à la Défense, de fortifier l'industrie et de la promouvoir au niveau de l'UE et de l'OTAN, un inventaire des entreprises luxembourgeoises entrant en ligne de compte pour des investissements « dual-use » sera dressé.

Un retour sociétal sera obtenu par le renforcement de la résilience du réseau de pipelines pour assurer une alimentation continue de l'aéroport en kérosène, ou encore par la réalisation de travaux routiers, aéroportuaires et ferroviaires.

Soutien militaire au profit de l'Ukraine

Dès le début de la guerre en Ukraine, le Luxembourg apporte son soutien militaire et financier. Les fonds ont été libérés dans le budget de la Défense par le report de certains projets et par des aménagements budgétaires. En 2024, le soutien militaire à l'Ukraine a été pour la première fois spécifiquement inscrit dans le budget. En raison d'obligations contractuelles, il n'était plus possible de reporter davantage des projets.

À partir de 2025, le budget de la Défense contiendra une ligne budgétaire spécifique non limitative pour le soutien militaire au profit de l'Ukraine, gérée par la Direction de la Défense sous la responsabilité du Gouvernement qui engagera les fonds en fonction des besoins de l'Ukraine et qui déterminera le montant de l'aide.

Au niveau des procédures budgétaires nationales, le soutien militaire ne sera plus pris en compte pour le calcul de la trajectoire de l'effort de défense et s'ajoutera donc à la nouvelle trajectoire.

Un article budgétaire spécifique à crédit non limitatif présente plusieurs avantages:

- dorénavant, les fonds pour le soutien à l'Ukraine ne devront plus être libérés par des aménagements budgétaires, ce qui permet une meilleure planification budgétaire pour les projets de défense ;
- le Gouvernement disposera de plus de flexibilité pour décider chaque année du montant du soutien, en tenant compte de la situation sécuritaire et des besoins sur le terrain ;
- l'enveloppe budgétaire ne sera pas sujette aux fluctuations du PIB/RNB, puisqu'elle ne sera pas comptée au sein de la trajectoire de l'effort de défense.

Le montant du soutien militaire au profit de l'Ukraine sera contenu dans les dépenses réelles communiquées à l'OTAN. L'effort de défense réel déclaré auprès de l'OTAN est donc susceptible de dépasser la trajectoire adoptée le 5 juin 2024.

Comptabilisation de dépenses d'autres ministères au titre de l'effort de défense

L'OTAN s'est donné au début des années 1950 sa propre définition des dépenses de défense : « Par dépense de défense, l'OTAN entend un paiement effectué par un gouvernement national (à l'exclusion d'autorités régionales, locales ou municipales) dans le but exprès de répondre aux besoins des forces armées du pays, des Alliés ou de l'Alliance. ».

Les dépenses suivantes d'autres ministères font donc partie des dépenses de défense :

- les dépenses de l'Administration des bâtiments publics au profit de la Défense, tels les projets de rénovation et de modernisation des infrastructures militaires, à savoir le Hårebiërg (Centre militaire de Diekirch), le Camp Major Jules Dominique (dépôt de munitions Waldhaff) et le champ de tir Bleesdall ;
- 1,6% des dépenses de la Police grand-ducale.

La Défense a mené des entretiens avec d'autres pays membres de l'OTAN aussi bien qu'avec l'OTAN et a examiné ses dépenses plus en détail avec l'Inspection générale des Finances (IGF) pour voir quelles dépenses d'autres pays font prendre en compte pour l'effort de défense et qui sont effectivement reconnues comme en faisant partie. Il en résulte qu'à partir de 2025, les dépenses suivantes seront également considérées à titre de l'effort de défense :

- les intérêts sur des prêts de l'État, en ce qui concerne le volet Défense ;
- les prestations sociales au profit du personnel de l'Armée.

Ces dépenses nouvellement comprises dans l'effort de défense représentent une part substantielle reconnue par l'OTAN, précisément un montant à deux chiffres de millions d'euros.

Modalités et défis

❖ Il est nécessaire de s'engager dans des projets d'envergure pour atteindre et ensuite maintenir l'effort de défense à 2% du RNB. Ces projets exigent des lois pour leur financement que Madame la Ministre déposera et présentera aux députés.

❖ L'augmentation de l'effort de défense, qui s'accompagne d'une augmentation des projets à gérer et à mettre en œuvre, exige du personnel supplémentaire pour la Direction de la Défense et l'Armée.

❖ L'évolution de l'effort de défense dépendra fortement de facteurs externes en raison d'investissements dans des capacités multinationales et puisque beaucoup de projets devront être réalisés en coopération avec des pays partenaires.

Conclusions

L'effort de défense doublera jusqu'en 2030, passant de 696 millions € en 2024 à 1,461 milliards € en 2030 (2% du RNB). Comme Madame la Ministre vient de l'exposer, la Défense luxembourgeoise travaille à des pistes post-2028 dans l'attente des nouveaux objectifs capacitaires qui lui seront assignés par l'OTAN et qui seront intégrés dans la « roadmap ».

La poursuite du soutien solidaire de l'Ukraine faisant le consensus, un article budgétaire spécifique à crédit non limitatif dans le budget de la Défense à partir de 2025 est considéré comme la meilleure voie.

Bien que toutes ces pistes ne soient pas encore gravées dans le marbre, elles constituent une feuille de route crédible. Madame la Ministre se rendra à la réunion des ministres de la Défense des pays de l'OTAN les 13 et 14 juin 2024, la dernière avant le sommet de l'OTAN à Washington du 9 au 11 juillet 2024. L'oratrice se montre confiante que cette « roadmap » permettra de montrer que le Luxembourg contribue à la dissuasion et la défense collective des Alliés.

Les travaux relatifs aux différentes pistes seront poursuivis et Madame la Ministre viendra informer les députés sur leur avancement. S'agissant de travaux particulièrement compliqués, elle tient à remercier Mme Nina Garcia, coordinatrice générale de la Défense, et son équipe et le Gen Thull, Chef d'État-Major, et son équipe.

L'oratrice souligne une nouvelle fois l'importance du retour économique et sociétal des projets. Ceux-ci représentent des investissements énormes, mais incontournables en raison de la situation sécuritaire actuelle, où le Luxembourg doit être un partenaire crédible. L'oratrice estime que le soutien de notre économie et de notre résilience par ces investissements pendant les prochaines années est la bonne voie.

Monsieur le Président de la Commission de la Défense exprime, aussi au nom de Monsieur le Président de la Sous-Commission des Affaires européennes de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région et des membres de la Délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, ses remerciements pour les informations et explications reçues.

Discussion

✚ Se ralliant aux remerciements, M. Alex Donnersbach (CSV) a encore les questions suivantes :

1) concernant le domaine Land (Terre), quels seront les effectifs de l'Armée en 2030, est-ce qu'un nombre concret est visé ?

2) concernant le domaine Air, l'orateur salue les réflexions sur le développement de capacités de défense aérienne anti-missile et voudrait savoir s'il est envisagé de compléter ce domaine par des hélicoptères, comme ce sujet a déjà été évoqué dans le passé.

✚ M. Sven Clement (Piraten) remercie Madame la Ministre pour ces premières explications, « premières », puisqu'on se trouve dans l'attente des nouveaux objectifs capacitaires qui nous seront assignés par l'OTAN.

La Chambre des Députés est évidemment impliquée en matière d'effort de défense par la procédure législative que parcourent les grands projets d'infrastructure et les autres projets nécessitant des lois de financement. Le parlement ne dispose cependant pas de moyen pour avoir une vue d'ensemble de ce qui compose l'effort de défense. L'orateur juge dès lors utile de réfléchir avec la Défense sur un outil permettant un suivi parlementaire cohérent des dépenses considérables pour l'effort de défense au lieu d'un suivi momentané par projet.

Au sujet du nouveau dépôt de carburant prévu pour l'aéroport de Luxembourg, M. Clement souhaiterait savoir si d'autres pistes sont envisagées, comme l'espace y est limité.

✚ Exprimant également des remerciements, M. François Bausch (déi gréng) rend attentif à la nécessité de maintenir l'objectif de 2% du RNB comme effort de défense après l'avoir atteint. En effet, il ne s'agit pas d'un « one shot », mais il faudra effectuer chaque année des dépenses correspondant à 2% du RNB, ce qui signifie annuellement environ 1,461 milliards € suivant le calcul fait jusqu'en 2030 et donc autour de 700 millions € de plus par an par rapport aux dépenses de défense actuelles.

Se basant sur son expérience obtenue en tant que ministre de la Défense, l'orateur donne à considérer que des projets comme un satellite GovSat-2 sont coûteux à l'achat, mais ne génèrent pas de dépenses d'exploitation tellement élevées.

D'habitude, les dépenses d'exploitation d'une armée sont considérables. Celles de la Lëtzebuurger Arméi ne le sont pas vu sa taille et l'absence d'une composante Marine, par exemple.

Au regard de l'effort de défense, Monsieur le Député considère dès lors le projet NATO IAMD³⁰ comme le plus intéressant. Se pose toutefois la question de savoir comment mettre en place ces capacités de défense aérienne endéans cette courte période de quelques années.

Le futur bataillon belgo-luxembourgeois est un autre élément important de l'effort de défense. Tenant compte du report de sa mise en place initiale, prévue pour 2028-2029, à 2030 et des élections législatives fédérales belges qui ont eu lieu le 9 juin 2024, Monsieur Bausch

³⁰ Cf. p. 6

s'inquiète de la participation belge et souhaiterait savoir si le Luxembourg a la garantie que la Belgique tiendra son engagement, quel que soit le nouveau gouvernement résultant des élections. Les travaux avancent bien du côté luxembourgeois, mais si le bataillon ne peut pas être mis en œuvre, le Luxembourg n'atteindra pas son objectif de l'effort de défense de 2% du RNB.

✚ M. Georges Engel (LSAP) remercie Madame la Ministre pour ses informations et pose les questions suivantes :

- 1) Les travaux d'extension en cours au site de la WSA font-ils partie de l'effort de défense ? S'agit-il des travaux mentionnés ci-dessus ?
- 2) Madame la Ministre ayant souligné que l'OTAN doit se recentrer sur ses missions principales que sont la défense et la dissuasion collectives, l'orateur met l'accent sur une autre mission essentielle de l'OTAN, la résilience démocratique, et rappelle que le Luxembourg a dans ce cadre mis à disposition un poste au secrétariat de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN à Bruxelles. La priorité de l'Alliance en temps de guerre n'est certes pas forcément la résilience démocratique. Il importe néanmoins de réfléchir sur l'après-guerre, mais aussi sur la prévention pour éviter que des démocraties qui se trouvent en difficultés ne tombent dans une situation de guerre.
- 3) L'orateur voudrait savoir si l'approvisionnement énergétique représente pour la Défense également une mission principale de l'OTAN et si le Luxembourg ne devrait pas engager des dépenses précisément pour ce volet.

Madame la Ministre donne les réponses suivantes aux différentes questions :

- ✓ Hélicoptères (question de M. Donnersbach)

Toutes les pistes sont ouvertes, des hélicoptères sont envisageables. Il convient cependant de se concentrer d'abord sur ce qui est nécessaire, notamment dans le contexte du bataillon binational.

- ✓ NATO IAMD (question de M. Bausch)

Comme Madame la Ministre l'a indiqué, le Luxembourg ne dispose pas de capacités ni d'expérience et coopérera avec ses partenaires, prévisiblement avec ses voisins. Des pourparlers pourraient bientôt commencer, puisque le développement de capacités de défense aérienne anti-missile pourrait être un des nouveaux objectifs capacitaires de l'OTAN pour le Luxembourg. L'oratrice confirme que la mise en place devra se faire en peu de temps, ce qui signifie aussi que la Direction de la Défense et l'Armée devront être renforcées par du personnel supplémentaire.

- ✓ Bataillon belgo-luxembourgeois (question de M. Bausch)

Madame la Ministre partage entièrement le constat de M. Bausch que le Luxembourg ne pourra pas atteindre un effort de défense de 2% de son RNB sans la mise en œuvre de ce bataillon. Ne connaissant pas encore le nouveau gouvernement belge, l'oratrice est néanmoins confiante que la bonne coopération sera poursuivie. Le bataillon binational représente un objectif capacitaire essentiel, aussi bien au niveau politique que militaire, accepté par le Luxembourg et la Belgique. Le Luxembourg continuera sa mise en place dans les délais prévus.

- ✓ Suivi parlementaire de l'effort de défense (intervention de M. Clement)

Madame la Ministre réaffirme son entière disponibilité envers la Chambre des Députés et attire l'attention sur les nombreux détails sur l'effort de défense qu'elle a donnés dans le cadre des

discussions budgétaires. Comme elle l'a déjà annoncé, elle viendra évidemment présenter aux députés aussi tous les grands projets de la défense.

✓ Nouveau dépôt de carburant prévu pour l'aéroport (question de M. Clement)

Comme les discussions sont en cours, Madame la Ministre n'approfondit pour l'instant pas ce sujet qu'elle juge important d'être examiné en détail. Les autorités de l'aéroport et le ministère avec la Direction de la Défense ont été sollicités d'analyser les possibilités. Ce travail en synergie s'est d'ailleurs fait aussi les dernières années.

✓ Travaux d'extension en cours au site de la WSA (question de M. Engel)

Comme Madame la Ministre vient de l'exposer, il s'agit du hub militaire multimodal (M3H) qui sera installé à Sanem pour la maintenance des véhicules du bataillon de reconnaissance belgo-luxembourgeois. Ces travaux font donc partie de l'effort de défense. L'étude est en cours ; Madame la Ministre viendra ultérieurement présenter ce projet plus en détail aux députés.

✓ Autres missions essentielles de l'OTAN (question posée par M. Engel)

La résilience démocratique et l'approvisionnement énergétique revêtent également une grande importance pour Madame la Ministre. Ces missions pourraient constituer un volet des objectifs qu'il faut maintenant atteindre. Il importe toutefois de se concentrer actuellement sur la défense collective, leçon tirée de la guerre en Ukraine. Le Luxembourg doit y apporter sa contribution et atteindre ses objectifs capacitaires et investir aussi dans sa propre défense. La résilience des démocraties est une mission évidente pour l'avenir.

✓ Effectifs de l'Armée en 2023 (question de M. Donnersbach)

Le recrutement n'est pas facile ; une campagne vient d'être lancée, Madame la Ministre soulignant que la mise en place du bataillon binational est le défi principal pour le Luxembourg.

Le Gen Thull précise que l'Armée aura besoin à terme d'environ 200 militaires supplémentaires. L'Armée procède trois fois par an au recrutement, tous les quatre mois commence une instruction de base (IB). En 2023, les chiffres étaient bons en moyenne. Pour arriver au but, il faut pouvoir recruter chaque année 140 militaires ; en 2023, l'Armée a eu 137 nouveaux soldats, alors que ce chiffre s'élevait jusque-là à 112. Cependant, le recrutement est loin d'être facile ; or, les efforts entrepris ont permis de maintenir le cap.

Monsieur le Président remercie tous les intervenants pour leurs questions, informations et explications.

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Annexe : Évolution de l'effort de défense : 2% en 2030



Évolution de l'effort de défense: 2% en 2030

Commission de la Défense
du 12.06.2024



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes, de la Défense, de la
Coopération et du Commerce extérieur

Direction de la défense



- Contexte politique
- Implications pour la Défense
- Trajectoire précédente
- Situation budgétaire et capacitaire entre 2025 et 2028
- Grandes lignes des projets en cours
- Nouvelle trajectoire: 2% en 2030
- Feuille de route 2%
- Retour économique et sociétal
- Soutien militaire au profit de l'Ukraine
- Dépenses d'autres ministères au titre de l'effort de défense
- Modalités et défis
- Conclusions



- Période de paix suite à la fin de la Guerre froide: Erosion des capacités militaires de nombreuses armées européennes suite à des coupes budgétaires généralisées en matière de défense
- Remise en cause de l'ordre multilatéral, guerre d'agression russe contre l'Ukraine et menace symétrique pour l'ensemble de la zone euro-atlantique
- Priorité politique de redynamiser la capacité de dissuasion et de défense de l'OTAN et au sein de l'UE
- Sommet de l'OTAN à Vilnius en juillet 2023: engagement des Alliés pour consacrer au moins 2 % du PIB à la défense. Pour le Luxembourg: calcul sur base du RNB au lieu du PIB
- Accord de coalition: effort de défense de 2% RNB à moyen-terme
- Présentation de la trajectoire luxembourgeoise lors de la réunion ministérielle de l'OTAN les 13 et 14 juin 2024 et au Sommet de l'OTAN à Washington du 9 au 11 juillet 2024



- Finalité: dissuasion et défense collective renforcées tout en maintenant un soutien militaire maximal à l'Ukraine
- Futurs objectifs capacitaires, dans le cadre du NATO Defence Planning Process (NDPP), en 2025: préserver l'avantage militaire de l'Alliance sur les adversaires et compétiteurs possibles identifiés
- Partage du fardeau en tant qu'Allié solidaire, par le biais des « 3 C »: fonds (Cash), développement capacitaire (*capabilities*), et engagements opérationnels (*contributions*)
- Besoin davantage d'investissements pour combler les lacunes capacitaires militaires révélées par l'OTAN et l'UE, nécessaires pour la mise en oeuvre des plans de dissuasion et de défense de l'Alliance



- Jusqu'à présent, la trajectoire de l'effort de défense provenait d'une décision de juin 2022 du Gouvernement précédent, à l'exception de l'année 2024 (afin de maintenir le soutien militaire à l'Ukraine).
- Cette trajectoire se présentait comme suit :

Année	% RNB (anciennes estimations)	% PIB
2025	1,29	0,83
2026	1,33	0,89
2027	1,43	0,95
2028	1,48	1,00



- La situation d'aujourd'hui se caractérise par une absence de marge budgétaire jusqu'en 2028, ceci notamment en raison:
 - De projets reportés pour libérer des fonds au profit de l'Ukraine
 - De la mise en place du bataillon binational qui générera des coûts substantiels, principalement au cours des prochaines 3-4 années :
 - acquisition de véhicules plus lourds
 - munitions
 - construction d'infrastructures
 - De projets multi-annuels en cours dans les domaines Air, Espace et Cyber, au profit de l'UE, de l'OTAN et de nos partenaires



- **Terre:** Véhicules CLRV (*Command Liaison and Reconnaissance Vehicles*) – livraison à.p.d. 2025; Infrastructures (rénovation du Centre militaire, champ de tir Bleesdall, dépôt de munitions Waldhof)
- **Air:** Unité Multinationale A330 MRTT (*Multi Role Tanker Transport*); Unité binationale belgo-luxembourgeoise A400M
- **Space:** Medium Earth Orbit Global Services (MGS) - acquisition conjointe avec US de capacités satellitaires sur la constellation O3b mPower de SES; Capacités de communication satellitaire et participation au Joint-Venture SES-Gouvernement LuxGovSat; satellite d'observation national LUXEOSys
- **Cyber:** Luxembourg Cyber Defence Cloud; Cyber Range; Chaire de politique de cybersécurité; CyberHub
- **R&D:** Projets R&D au niveau européen impliquant des acteurs économiques et académiques luxembourgeois; Appel à projets R&D « Défense » national;
- **UE:** Contribution à la mission EUNAVFOR IRINI avec des heures de vol contractées
- **OTAN:** Capacités satellitaires pour le programme AGS (*Alliance Ground Surveillance* - « Drones »); nation-hôte de la NSPA
- **WSA:** contribution aux frais d'exploitation de la WSA

Nouvelle trajectoire: 2% en 2030



- La nouvelle trajectoire, adoptée le 5 juin 2024 par le Conseil de Gouvernement, se présente comme suit:

Année	Effort de défense (en mio, approximatif)	% RNB
2025	780	1,32
2026	882	1,43
2027	993	1,55
2028	1.106	1,66
2029	1.277	1,83
2030	1.461	2



- Exigences de l'OTAN:
 - Présentation d'une trajectoire crédible pour atteindre les 2% (*Cash*)
 - Réalisation des objectifs capacitaires attribués au Luxembourg par l'OTAN dans le cadre du processus de planification « NDPP » (cycle de 4 années) (*Capabilities*)
 - Boots on the Ground (*Contributions*)
- Nouveaux objectifs capacitaires (NDPP) attribués au Luxembourg en 2025, en sus des objectifs actuels de 2021 → adaptation de la planification en conséquence
- Considérations dans l'élaboration de la feuille de route:
 - Ressources humaines
 - S'appuyer sur l'expertise actuelle de la Défense
 - Intégration plus poussée de l'industrie luxembourgeoise



- Les pistes de projets suivants, en lien avec l'accord de coalition, ont été retenues par domaine militaire:
- **Terre:** mise en place du bataillon binational belgo-luxembourgeois de reconnaissance de combat de type médian, notamment munitions, missiles, moyens de simulation et véhicules de combat
 - **Espace:** Développement des capacités spatiales, notamment dans les domaines de la communication satellitaire et de la connaissance de la situation spatiale (SSA)
 - **Air:** développement de capacités de défense aérienne anti-missile (*Integrated Air & Missile Defence*), soutien financier au programme de remplacement des avions AWACS de l'OTAN (*iAFSC - Initial Alliance Future Surveillance and Control Capability*), infrastructures aéroportuaires au Findel
 - **Cyber:** renforcement de la résilience des infrastructures IT nationales
 - **Médical:** coopération avec le ministère de la Santé et les hôpitaux nationaux pour renforcer la résilience sanitaire, renforcement des capacités d'évacuation médicale stratégique, formation
 - **Infrastructures:** mise en place d'un hub logistique multimodal (M3H – *Multimodal Military Hub*) à Sanem (extension de la WSA) dans le cadre du bataillon binational



- Lors de l'élaboration de projets futurs, accent sur la perspective « retour économique »:
 - Création d'une groupe de travail avec le ministère de l'Economie, Luxinnovation et la Direction pour la promotion du commerce extérieur et des investissements pour adopter une approche commune pangouvernementale
 - Objectif principal: intégration d'entreprises luxembourgeoises dans des projets défense
 - Promotion des entreprises luxembourgeoises au niveau UE et OTAN
- Accent sur la perspective « retour sociétal »:
 - Renforcement de la résilience du réseau de pipelines pour assurer une alimentation continue du Findel en kérosène
 - Réalisation de travaux routiers, aéroportuaires ou ferroviaires en y renforçant le volet « utilité défense »



- A partir de 2025: création d'une ligne budgétaire spécifique non-limitative pour le soutien militaire au profit de l'Ukraine
- Au niveau des procédures budgétaires nationales, le soutien militaire ne sera plus pris en compte pour le calcul de la trajectoire de l'effort de défense et s'ajoutera donc à la nouvelle trajectoire.
- Avantages:
 - Plus de fonds disponibles pour les projets de la Défense et meilleure planification budgétaire
 - Plus de flexibilité pour le Gouvernement pour décider chaque année, en fonction de la situation sécuritaire et des évolutions sur le terrain, du soutien militaire à accorder à l'Ukraine
 - Ce soutien, du fait qu'il ne sera plus compté au sein de la trajectoire de l'effort de défense, ne sera plus soumis aux évolutions du PIB/RNB
- Les dépenses réelles communiquées à l'OTAN, intégreront le montant du soutien militaire pour l'Ukraine. Ainsi, l'effort de défense réel déclaré auprès de l'OTAN est susceptible de dépasser la trajectoire arrêtée, vu le soutien à l'Ukraine qui s'y ajoutera.



- Les dépenses de défense, selon l'OTAN, sont des paiements effectués par un Gouvernement national dans le but exprès de répondre aux besoins des forces armées du pays ou celles de pays de l'Alliance.
- Des dépenses effectuées par d'autres ministères sont ainsi également considérées au titre de l'effort de défense du Luxembourg:
 - Dépenses de l'Administration des bâtiments publics au profit de la Défense (p.ex. projets de rénovation du centre militaire Härebierg, ou des infrastructures militaires au Bleesdall et à Waldhof)
 - 1,6% des dépenses de la Police grand-ducale
 - Intérêts sur des prêts de l'Etat - quote-part de la Défense (à partir de 2024/25)
 - Prestations sociales au profit du personnel de l'Armée (à partir de 2024/25)



- Afin de pouvoir garantir la pérennité de l'effort de défense dans la durée, il faut s'engager dans des projets d'envergure nécessitant le vote de lois financières.
- L'augmentation conséquente de l'effort de défense, qui va de pair avec une augmentation des projets à gérer et à mettre en œuvre, nécessitera du personnel supplémentaire au profit de la Direction de la défense ainsi que de l'Armée.
- L'évolution de l'effort de défense dépendra fortement de facteurs externes, notamment en raison d'investissements dans des capacités multinationales qui:
 - répondent à un besoin capacitaire reconnu
 - s'inscrivent dans la politique de défense luxembourgeoise
 - sont maîtrisables par leur envergure par la Défense luxembourgeoise.
- Différents partenaires (pays, institutions, industrie) qui interviendront dans nos projets sont susceptibles d'être source de délais, de retards et d'annulations de projets, pour des raisons échappant au contrôle de la Défense luxembourgeoise.



- Effort de défense de 2% en 2030 – passage de 696 millions d’euros en 2024 à +/- 1.461 millions d’euros en 2030 – **doublément de l’effort**
- Engagement envers nos alliés et objectif de l’accord de coalition
- Investissement nécessaire pour renforcer la capacité de dissuasion et de défense de l’OTAN et au sein de l’UE tout en maintenant un soutien militaire maximal à l’Ukraine
- Soutien militaire pour l’Ukraine indépendant de la trajectoire 2%: plus de flexibilité et plus de sécurité de planification
- Prise en compte des dépenses d’autres ministères au titre de l’effort de défense
- Nouvelles capacités: défense aérienne anti-missile; M3H; iAFSC; capacités Space; munitions, missiles, moyens de simulation pour le bataillon binational et autres (en fonction des prochains *targets* dans le cadre du NDPP)



Questions?