

Commission de la Défense

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

Délégation luxembourgeoise auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN

Procès-verbal de la réunion du 16 mai 2025

Ordre du jour :

Évolution de l'effort de défense

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, Mme Taina Bofferding, Mme Liz Braz, M. Alex Donnersbach, M. Emile Eicher, M. Georges Engel, M. Fernand Etgen, M. Marc Goergen, Mme Sam Tanson, M. Tom Weidig, membres de la Commission de la Défense

M. Gilles Baum, Mme Liz Braz, M. Sven Clement, M. Emile Eicher, M. Gusty Graas, M. Fred Keup, Mme Sam Tanson, membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région

M. Gilles Baum, M. Sven Clement, M. Georges Engel, M. Gusty Graas, membres de la Délégation luxembourgeoise auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN

Mme Alexandra Schoos, observatrice

Mme Yuriko Backes, Ministre de la Défense

Mme Nina Garcia, Directrice, Mme Hélène Massard, Directrice adjointe ; Col Guy Hoffmann, Chef de Département, 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

M. Yves Carl, M. Cédric Scarpellini, Service des relations européennes et internationales et du protocole, de l'Administration parlementaire

Mme Marianne Weycker, Service des commissions, Commission de la Défense, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Nancy Arendt épouse Kemp, membre de la Commission de la Défense

M. Marc Baum, observateur délégué

Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Paul Galles, M. Patrick Goldschmidt, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région

M. David Wagner, observateur délégué

Mme Nancy Arendt épouse Kemp, membre de la Délégation luxembourgeoise auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN

M. Xavier Bettel, Ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur

*

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

*

Évolution de l'effort de défense

Après avoir prononcé quelques mots d'introduction, Monsieur Guy Arendt (DP), Président de la Commission de la Défense, passe la parole à Madame la Ministre qui considère comme important de venir expliquer aux députés, aussitôt que possible après le discours sur l'état de la nation tenu par le Premier ministre le 13 mai 2025 à la Chambre des Députés, comment atteindre un effort de défense de 2% du RNB¹ jusqu'à la fin de l'année en cours. Il s'agit de beaucoup d'argent dont l'oratrice souhaiterait pouvoir parler avec les députés en toute transparence, comme elle le fait toujours. La crédibilité de notre pays étant en cause, le Luxembourg doit prendre sa responsabilité politique. Les travaux sont en cours, il sera nécessaire de traiter ce sujet encore très souvent pendant les prochains mois et années, l'oratrice mentionnant aussi le sommet de l'OTAN² fin juin 2025 à La Haye aux Pays-Bas, dont il faudra voir le résultat.

Contexte politique

Situation géopolitique

Madame la Ministre a constaté la veille lors du débat d'orientation sur la stratégie industrielle de défense européenne à la Chambre des Députés que l'analyse que l'on se trouve aujourd'hui dans une situation géopolitique et sécuritaire complexe est partagée majoritairement. La Russie reste une menace à long terme - aussi pour nous - qu'il ne faut pas banaliser, sans oublier qu'elle est soutenue par l'Iran et la Corée du Nord. Des attaques hybrides et des campagnes de déstabilisation contre des alliés ont lieu pratiquement tous les jours.

Le Luxembourg veut dès lors mettre en place avec ses alliés une dissuasion et une défense crédibles au sein de l'Union européenne (UE) et surtout de l'OTAN. La Russie a reconverti

¹ Revenu national brut

² Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (NATO – North Atlantic Treaty Organization)

son économie en économie de guerre ; selon des estimations, 40% de ses dépenses publiques sont allouées à la défense.

Se basant sur les discussions menées dans le cadre du débat d'orientation et du discours sur l'état de la nation mentionnés ci-dessus, ainsi que sur les entrevues du Premier ministre avec les partis politiques représentés à la Chambre des Députés en amont du discours sur l'état de la nation et les déclarations du Premier ministre lors de ce discours, Madame la Ministre croit avoir compris qu'il y a un large consensus pour investir davantage dans notre défense. L'OTAN a actualisé ses plans de dissuasion et de défense collectives de la zone euro-atlantique ; les nouveaux objectifs capacitaires de l'OTAN (NATO capability targets) ont été présentés aux députés dans la dernière réunion³. Il importe de renforcer le pilier européen de l'OTAN pour dépendre moins des États-Unis d'Amérique. Lors du débat d'orientation la veille, l'importance de l'industrie de défense luxembourgeoise a été exposée en détail.

Exigences au niveau de l'OTAN

Au sommet de l'OTAN début septembre 2014 à Newport au Pays de Galles (Royaume-Uni), les États membres de l'Alliance se sont engagés à augmenter leurs dépenses de défense jusqu'à atteindre 2% du PIB⁴ chaque année. Aux sommets en 2023 à Vilnius et en 2024 à Washington, il a été décidé que cet objectif devrait être considéré comme un minimum. Pour le Luxembourg, en raison de notre situation spécifique⁵, c'est le RNB⁶ qui est considéré.

La tendance en matière d'investissement dans la défense va clairement vers le haut ; l'année dernière, 22 des 32 membres de l'OTAN avaient déjà atteint l'objectif des 2%. Entretemps, tous les alliés, à l'exception du Luxembourg, ont annoncé vouloir les atteindre en 2025. En grande partie, cela explique la pression sur nous du côté américain.

Au sein de l'OTAN, les discussions sont en cours concernant l'engagement en matière d'investissements de défense (Defence Investment Pledge). Le Secrétaire général de l'OTAN Mark Rutte propose 5% du PIB comme dépenses de défense qui se subdivisent en dépenses militaires au sens strict, à hauteur de 3,5%, et en dépenses pour la sécurité et la défense au sens large, à hauteur de 1,5%. Cette proposition n'est pas remise en cause au sein de l'OTAN, mais la question est posée de savoir jusqu'à quand les 5% doivent être atteints.

Cette tendance, dans laquelle nous opérons donc, n'est pas du tout évidente pour le Luxembourg. Notre pays se trouve sous une grande pression ; nous devons avoir une trajectoire crédible de notre effort de défense. Madame la Ministre insiste qu'en tant que pays le plus riche de l'UE et de l'OTAN, le Luxembourg ne doit et ne peut pas s'isoler.

Les nouveaux objectifs capacitaires seront déterminés par l'OTAN en juin sur base d'une répartition équitable des charges, d'un effort raisonnable exigé par tous les alliés. Les premières dépenses y relatives ne seront à effectuer qu'à partir de 2027 et il n'y a donc pas d'impact sur la trajectoire des 2% pour 2025.

Afin de réaliser l'objectif de l'effort de défense de 2% du RNB encore pour l'année en cours, il fallait trouver d'autres projets, qui permettent d'apporter une plus-value aux efforts collectifs au sein de l'UE et de l'OTAN. Ces projets doivent être réalisables aussi dans ce sens qu'ils

³ Réunion du 7 mai 2025, ce point de l'ordre du jour (« Suivi du Processus de planification de défense de l'OTAN (NATO Defence and Planning Process – NDPP) ») ayant eu lieu à huis clos.

⁴ Produit intérieur brut

⁵ Au sommet de Vilnius, il a été tenu compte du fait que le PIB luxembourgeois est généré également par un nombre élevé de non-résidents.

⁶ Revenu national brut

ne doivent pas nécessiter une augmentation des ressources humaines. Un autre critère est un retour économique et sociétal maximal pour notre pays.

Trajectoire 2024 : 2% en 2030

Madame la Ministre rappelle que selon la trajectoire retenue en juin 2024 par le Gouvernement, l'objectif de l'effort de défense de 2% du RNB est prévu pour 2030.⁷ L'indication de l'effort de défense en euros n'est qu'une estimation sur base d'une prévision ; ce n'est qu'après la clôture définitive que sera connu le pourcentage effectivement réalisé pendant une année.

À rappeler aussi qu'à partir de 2025, le budget de la Défense contient 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 engage les fonds en fonction des besoins de l'Ukraine et qui détermine le montant de l'aide, comme l'oratrice l'avait expliqué au cours de la réunion de commission du 12 juin 2024. Au niveau des procédures budgétaires nationales, le soutien militaire n'est plus pris en compte pour le calcul de la trajectoire de l'effort de défense, mais s'ajoute à la trajectoire. Une ligne budgétaire spécifique donne au Gouvernement plus de flexibilité pour décider chaque année du montant du soutien, en tenant compte de la situation sécuritaire et des besoins sur le terrain ; en outre, le fait que les fonds pour le soutien à l'Ukraine ne doivent plus être libérés par des aménagements budgétaires permet une meilleure planification budgétaire pour les projets de défense.

Nouvelle trajectoire : 2% à partir de 2025

Nouvelle trajectoire 2%

Afin d'atteindre les 2% dans l'année en cours, il est nécessaire d'investir 1,182 milliard d'euros, ce qui représente une différence (augmentation) de 402 millions d'euros par rapport à l'estimation prévue par la trajectoire de 2024 pour 2025 (780 millions d'euros). En soustrayant les 80 millions d'euros fixés comme aide annuelle à l'Ukraine, qui allaient s'ajouter à la trajectoire planifiée pour 2024, et les 10 millions d'euros supplémentaires ajoutés ce mois-ci pour la défense ukrainienne, le montant à investir encore cette année s'élève à 312 millions d'euros.⁸

Pour 2026, le montant à investir pour maintenir les 2% s'élèvera à 1,25 milliard d'euros, alors que la trajectoire de 2024 prévoyait respectivement 882 millions d'euros selon les estimations de 2024 et 894 millions d'euros selon les plus récentes estimations.

En raison des discussions en cours concernant le nouvel engagement « Defence Investment Pledge », des prévisions ne sont pas faites au-delà de 2026. La feuille de route pour l'évolution de la trajectoire sera élaborée après le sommet de l'OTAN fin juin 2025 à La Haye. Il est cependant déjà clair qu'il faudra inscrire au budget 2026 les 2% minimum, vu la situation actuelle.

2025 en détail

Des prévisions à long terme ne sont pas possibles à ce stade. Sur base des décisions qui seront prises concernant les nouveaux objectifs capacitaires, la voie à suivre sera adaptée. Comme elle l'a annoncé au début de la réunion, Madame la Ministre viendra donc très régulièrement en commission.

⁷ Cf. réunion du 12 juin 2024

⁸ Au montant total de 312 millions d'euros sont à soustraire 16 millions d'euros en raison de l'évolution des estimations du RNB depuis 2024.

Suivant le programme établi par la Défense, les 312 millions d'euros à dépenser encore en 2025 pour arriver à un effort de défense de 2% du RNB se répartissent sur trois grands piliers :

Nouveaux projets à initier en 2025

○ La mise en service d'un deuxième satellite de communication gouvernemental et militaire GovSat-2, dont les grandes lignes ont été annoncées dans le discours sur l'état de la nation, constitue une priorité pour plusieurs raisons : la capacité du satellite GovSat-1 est presque pleinement utilisée, de sorte qu'il y a un besoin pour un deuxième satellite. De plus, le Luxembourg veut investir davantage dans le secteur Espace et renforcer sa position dans ce domaine. Ces investissements présentent en outre un clair retour économique.

Il est envisagé de présenter le projet de loi y relatif encore cette année aux députés. Entretemps, 105 millions d'euros seront prévus en 2025 via un processus de « frontloading » budgétaire. Ainsi, des investissements planifiés pour 2026 pour des projets gérés par la NSPA au profit de la Direction de la Défense, notamment les projets CLRV⁹ et MRTT¹⁰, seront avancés et transférés déjà en 2025 sur les comptes de la NSPA¹¹. Ainsi, ces fonds, qui ont été avancés en 2025, seront libérés en 2026 et pourront être utilisés pour le projet GovSat-2, suite au vote du projet de loi y relatif par la Chambre des Députés.

○ Les investissements dans le domaine R&D (recherche et développement) sont augmentés de 46 millions d'euros qui se répartissent comme suit :

- 20 millions d'euros sont utilisés pour un nouveau « Joint Call Defence » (appel à projets conjoint) ; le Luxembourg possède entretemps une expérience dans cette matière qui procure un bon « return on investment » (retour sur investissement), les investissements se faisant dans des activités et produits « dual-use » (à double usage) ;
- 10 millions d'euros sont planifiés pour le mécanisme coopératif de financement de l'EDA¹² ; un soutien sera ainsi apporté à nos centres de recherche et à notre industrie pour être associés aux grands projets européens de R&D ; le Luxembourg a acquis également ici de l'expérience ;
- 6 millions d'euros sont destinés au développement de drones au Luxembourg et à la poursuite du projet Skydweller (avion solaire autonome) avec la participation d'entreprises luxembourgeoises ;
- 10 millions d'euros sont mis de côté pour le Fonds de défense annoncé par le Premier ministre dans son discours sur l'état de la nation¹³. Les administrations compétentes (ministères des Finances et de l'Économie) sont en train d'élaborer ce fonds. Dès qu'elle disposera de plus de détails, Madame la Ministre viendra en informer les députés. Il importe d'obtenir la reconnaissance de ces dépenses par l'OTAN comme dépenses de défense.

⁹ Command, Liaison and Reconnaissance Vehicles (véhicules de commandement, de liaison et de reconnaissance) (dossier parlementaire 7852)

¹⁰ Multi-Role Tanker Transport (dossier parlementaire 7513)

¹¹ NATO Support and Procurement Agency (Agence OTAN de soutien et d'acquisition)

¹² European Defence Agency – Agence européenne de défense

¹³ Extrait du discours sur l'état de la nation du 13 mai 2025 :

« De Finanzement fir méi héich Defenseausgabe kënnt vun 3 Sourcen:

- Éischtens, een Deel iwwert de Budget selwer – ënner anerem mat engem "defense bond", also e Staatsemprunt fir Sécherheet, un deem sech Privatleit bedeelege kënnen.
- Zweetens, duerch eng nei Prioriséierung vun den Ausgaben. Déi nächst Budgete wäerte besser reflektéieren, dass net all Infrastrukturprojet zum selwechte Moment prett ass.
- An drëttens, duerch d'Mobiliséierung vu finanzieller Sourcen ausserhalb vum Budget, wéi zum Beispill mat engem nationaler Fond bei der SNCF deen an Aktivitéiten finanziert déi fir militäreschen an zivil Zwecker benotzt kënne ginn.»



Soutien militaire au profit de l'Ukraine

Le soutien militaire au profit de l'Ukraine est poursuivi. Aux 80+10 millions d'euros (cf. ci-dessus) sont ajoutés 30 millions d'euros sous forme d'acquisitions auprès d'entreprises luxembourgeoises agissant dans ce domaine et avec lesquelles des contrats existent déjà. Cette forme est privilégiée en raison de l'importance accordée au retour économique des investissements réalisés.



Comptabilisation de dépenses d'autres ministères

Il s'agit des dépenses considérées comme pouvant contribuer respectivement à l'effort de défense et à la résilience de notre pays. Ces dépenses sont chiffrées à 115 millions d'euros.

*

Ensuite, une partie de la réunion se tient à huis clos.

*

Focus : retour économique et sociétal

En poursuivant l'objectif d'atteindre un effort de défense de 2% du RNB, l'accent est mis sur le retour économique des investissements. Le travail réalisé par le groupe interministériel présidé par la Directrice de la Direction de la Défense consiste, d'une part, à intégrer l'industrie luxembourgeoise dans la chaîne d'approvisionnement internationale de la défense et, d'autre part, à construire une base industrielle et technologique de défense. Par ailleurs, ce travail interministériel porte sur l'élaboration d'une stratégie pour l'industrie de la défense, pour laquelle, la veille, lors du débat d'orientation sur la stratégie industrielle de défense européenne à la Chambre des Députés, le ministre de l'Économie a donné plus d'informations.

De plus, avec Luxinnovation, la Direction de la Défense travaille sur une cartographie des entreprises actives dans le secteur de la défense.

Le domaine R&D représente une priorité. Avec les appels nationaux à projets du passé, lancés en 2022 et 2024, qui connurent un succès, il s'agit, en direction de l'objectif des 2%, d'un volet qui fera l'objet de plus d'investissements. Des efforts sont entrepris pour soutenir de manière proactive nos entreprises œuvrant dans le domaine de la défense - le Luxembourg en comptant plus de cent - par la participation à des salons, des conférences ou encore des missions économiques pour les faire entrer ainsi dans la chaîne de valeur.

Conclusion

2% en 2025 : renforcer la défense et l'industrie nationales

Le Luxembourg se trouve sous une grande pression internationale pour atteindre l'effort de défense de 2% du RNB. Ce que Madame la Ministre vient d'exposer constitue une méthode responsable pour que notre pays ne se retrouve pas isolé. Les investissements supplémentaires projetés présentent de l'utilité : en investissant dans notre industrie, des recettes fiscales sont générées, lesquelles peuvent être dépensées à des fins sociales.

Au sommet de l'OTAN à La Haye seront déterminés de nouveaux objectifs capacitaires qui poseront de très nombreux défis à notre pays. Le Luxembourg doit contribuer à la défense et la dissuasion collectives et aussi être capable de défendre ses propres infrastructures critiques.

Le retour économique et sociétal est une priorité majeure. Dès lors, l'arrivée au but des 2% d'effort de défense déjà cette année signifie un investissement dans notre sécurité, mais aussi dans l'industrie nationale, sans lequel le Luxembourg se retrouverait isolé en tant que seul membre de l'OTAN à ne pas atteindre le seuil de 2%. Le Gouvernement ne voulait pas mettre notre pays dans pareille situation qui aurait engendré bien d'autres conséquences au plan international.

Discussion

➤ Monsieur le Député Tom Weidig (ADR) indique que le chancelier allemand Merz a annoncé la veille que l'Allemagne compte augmenter son effort de défense à 5% du PIB et donc suivre le Président des États-Unis d'Amérique Trump qui demande à tous les membres de l'OTAN d'atteindre ce seuil. L'orateur s'enquiert de la stratégie luxembourgeoise à ce sujet, alors que le Luxembourg prévoit d'atteindre cette année 2% du RNB, soulignant que cet objectif – initialement prévu pour 2030 – est loin du nouveau seuil.

Madame la Ministre renvoie à ses explications ci-dessus¹⁴ au sujet de l'objectif de 5%. Les détails étant en train d'être discutés, il convient d'attendre le sommet de l'OTAN pour voir ce qui sera effectivement retenu et pour connaître l'échéancier de la mise en œuvre. Indépendamment de la forme des investissements exigés et de la période accordée, il sera très compliqué pour le Luxembourg d'atteindre l'objectif de 5%.

➤ En ce qui concerne les 312 millions d'euros à dépenser encore en 2025 pour arriver à un effort de défense de 2% du RNB, Monsieur le Député Sven Clement (Piraten) voudrait connaître de manière précise à combien se chiffrent les dépenses réellement nouvelles, sachant que les dépenses d'autres ministères comptabilisées comme dépenses de défense (115 millions d'euros) ne sont pas nouvelles.

Madame la Ministre répond que les dépenses nouvelles s'élèvent à environ 200 millions d'euros.

➤ - Au sujet des investissements dans l'industrie luxembourgeoise, Monsieur le Député Marc Goergen (Piraten) souhaiterait savoir de quelles entreprises il peut s'agir et de quels produits à acheter pour les montants élevés qui viennent d'être indiqués.

Madame la Ministre mentionne une start-up construisant des drones et une entreprise commençant à produire des véhicules militaires. Ce matériel pourra aussi être mis à disposition de l'Ukraine.

- De même, M. Goergen voudrait être renseigné plus en détail sur les projets relevant plutôt du domaine de l'Intérieur qu'il est envisagé d'intégrer dans l'effort de défense, à l'instar des hélicoptères utilisés pour les missions de la Police grand-ducale et de la Direction de la Défense. L'orateur demande aussi à quel moment la commission parlementaire des Affaires intérieures en sera informée.

Madame la Ministre indique qu'il y a toute une série de projets potentiels, dont un grand nombre concernent la Police et le CGDIS¹⁵, de même que le HCPN¹⁶, sans qu'il soit toutefois possible d'entrer dans le détail. Dans son « livre blanc » (« white paper »), la Commission européenne souligne l'importance de la résilience et encourage les États membres d'y investir. Lorsqu'elle sera prête, la liste des projets sera présentée à la Commission des Affaires intérieures.

¹⁴ Cf. p. 3 sous « Exigences au niveau de l'OTAN »

¹⁵ Corps grand-ducal d'incendie et de secours

¹⁶ Haut-Commissariat à la protection nationale

➤ - Madame la Députée Sam Tanson (déli gréng) posant la question de la nécessité de recruter du personnel supplémentaire pour la Direction de la Défense en raison de l'augmentation de projets à gérer, Madame la Ministre répond que les projets permettant d'atteindre cette année le taux de 2% du RNB en dépenses de défense n'exigent pas de personnel supplémentaire. Il s'agit de domaines, où le Luxembourg a déjà un acquis d'expérience et où il existe déjà des contrats. Ceci ne vaut pas pour les nouveaux objectifs capacitaires qui seront fixés par l'OTAN, lesquels poseront un défi énorme.

- Rappelant le budget de finalement 309 millions d'euros pour le premier satellite GovSat du programme LuxGovSat, Madame la Députée s'enquiert s'il existe déjà une estimation du budget nécessaire pour GovSat-2. L'oratrice s'intéresse aussi aux possibilités, à côté de GovSat-2, pour maintenir l'année prochaine le taux de 2%, en exprimant l'espoir que l'aide à l'Ukraine pourra être terminée un jour.

Madame la Ministre explique qu'il est prévu de déposer encore avant l'été le projet de loi relatif à un deuxième satellite de communication gouvernemental et militaire GovSat-2 et de venir le présenter aussi vite que possible aux députés.

Madame la Directrice précise que la Défense se trouve avec la société SES dans la dernière ligne droite de l'élaboration du « business plan » en vue de finaliser l'avant-projet de loi. Un volet concernera l'augmentation de capital du Gouvernement dans la société LuxGovSat, un autre l'achat auprès de cette société de capacités satellitaires pour les besoins du Luxembourg et de ses alliés et partenaires. Depuis la mise en service de GovSat-1, les prix ont augmenté ; de même, nos besoins en capacités satellitaires ont évolué. Sans pouvoir indiquer à ce stade une somme déterminée, l'oratrice fait comprendre que la loi de financement portera sur un montant minimum de 300 millions d'euros.

- Au sujet du bataillon belgo-luxembourgeois de reconnaissance de combat de type médian¹⁷, Mme Tanson cherche à connaître l'état d'avancement de la part de la Belgique, comme la réalisation des investissements luxembourgeois en dépend aussi.

Le Luxembourg se trouve en contact permanent avec la Belgique sur la mise en place du bataillon et notamment sur de nombreux volets relatifs aux infrastructures, souligne Madame la Ministre qui a déjà eu plusieurs entrevues avec le ministre belge de la Défense. Le bataillon binational continue d'être une priorité pour notre pays voisin.

➤ Madame la Députée Liz Braz (LSAP) s'intéresse de plus près à la comptabilisation de dépenses d'autres ministères. L'oratrice se demande s'il existe des critères clairs et transparents fixés par l'OTAN pour définir ce qui est considéré comme dépense de défense ou si la définition de ces dépenses résulte de négociations. L'effort de défense luxembourgeois se situe actuellement à 1,81% du RNB et devra atteindre 2% du RNB à partir de la fin d'année, les dépenses d'autres ministères non comprises, à moins d'être considérées comme faisant partie de l'effort de dépense.

Madame la Ministre affirme que l'OTAN a retenu des critères¹⁸, laissant cependant une certaine flexibilité quant à l'interprétation. Pour tout ce qui ne relève pas clairement de la définition otanienne des « defence expenditures », il n'est effectivement pas évident de savoir ce que l'OTAN accepte en tant que telles.

Il ressort d'entrevues avec d'autres alliés et d'informations dans les médias que des dépenses communiquées par d'autres pays dans ce cadre vont au-delà de ce que notre

¹⁷ Il s'agit d'un objectif capacitaire proposé par l'OTAN en 2021 aux deux pays et formellement accepté par eux la même année ; il est prévu que le bataillon sera opérationnel dès 2030.

¹⁸ Cf. ici : https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_49198.htm

pays a par le passé fait prendre en compte. Dès lors, le Luxembourg déclarera dorénavant le maximum de dépenses qu'il estime justifiables pour avoir un lien avec la défense ou résilience de notre pays. L'OTAN ne faisant le décompte que l'année prochaine, on saura alors quelles dépenses auront été retenues, ceci valant pour tous les partenaires.

➤ Monsieur le Député Alex Donnersbach (CSV) pose les questions suivantes :

- Pour quelle raison le choix a été fait en faveur d'un deuxième GovSat ? Qu'est-ce que le Gouvernement attend de ces capacités satellitaires ?

Comme Madame la Ministre vient de l'exposer, la capacité du premier satellite est quasiment pleinement utilisée, de sorte qu'un besoin se fait clairement ressentir pour un deuxième satellite. Cette décision s'inscrit parfaitement dans la politique gouvernementale d'investir dans le domaine Espace et de renforcer la position du Luxembourg dans ce secteur, tout en garantissant un retour économique et sociétal considérable. Il y a en outre une demande de capacités de communication satellitaire d'une série de pays, laquelle ne peut actuellement plus être satisfaite.

- Concernant le volet R&D, est-ce que l'appel à projets « Défense » prévu visera des capacités spécifiques ? Est-ce qu'une stratégie a été ou sera définie ?

Contrairement au passé, le prochain appel à projets, d'ailleurs en train d'être finalisé, sera élargi dans le but d'en faire profiter autant d'entreprises que possible. Les travaux se font comme pour les appels précédents en coopération avec le ministère de l'Économie, Luxinnovation, le ministère de la Recherche et de l'Enseignement supérieur et le Fonds National de la Recherche.

- Le Fonds de défense sera-t-il géré par la Direction de la Défense ou une agence sera-t-elle créée ?

Madame la Ministre fait savoir que des entretiens ont actuellement lieu avec la SNCI¹⁹, qui relève de la compétence du ministre de l'Économie et du ministre des Finances. Dès que le projet aura avancé suffisamment, Madame la Ministre viendra en présenter les détails aux députés.

➤ Monsieur le Député Georges Engel (LSAP) constate que la Défense dispose d'un gros budget, l'orateur ayant en même temps conscience de la situation spécifique de ce domaine.

- Dans le contexte de la question de Madame Braz sur les critères servant à définir les dépenses de défense, M. Engel estime que, malgré l'existence de critères clairs, de nouveaux critères doivent être déterminés si cela s'avère nécessaire. Les alliés doivent se mettre d'accord pour que les mêmes critères valent pour tous.

Madame la Ministre confirme que, surtout dans le contexte des discussions autour d'un nouvel objectif de 5%, la discussion sur les critères doit être menée. Il s'agira d'une discussion compliquée, non seulement dans notre intérêt, mais aussi celui des partenaires. Les dépenses reconnues suivant la définition donnée par l'OTAN ne se limitent pas à des investissements dans l'effort de défense national, mais incluent aussi les dépenses pour des capacités de l'OTAN.

Pour Madame la Ministre également, il importe de veiller à traiter tous les membres de manière égale.

¹⁹ Société Nationale de Crédit et d'Investissement

- Approuvant la coopération avec la Belgique, Monsieur le Député voudrait néanmoins savoir si des idées sont aussi discutées dans un cadre plus large, notamment celui du Benelux.

Madame la Ministre rappelle que la Belgique est depuis de longues années le partenaire le plus étroit de notre pays. Ces dernières années, nous avons coopéré aussi beaucoup avec les Pays-Bas dans le cadre du Benelux, notamment pour soutenir l'Ukraine. Or, les Pays-Bas sont tournés plus vers les États-Unis d'Amérique, alors que le Luxembourg préfère investir dans l'industrie européenne et devenir plus indépendant des États-Unis. Ainsi, le Luxembourg veille à être interopérable avec la Belgique et achète le même matériel français. La Belgique et la France sont en outre nos voisins directs.

- M. Engel souhaitant obtenir des précisions sur les drones qui seront construits au Luxembourg, Madame la Ministre souligne qu'il s'agit de drones non armés. De tels drones vendus ensuite à l'étranger pourront toutefois être équipés d'un matériel d'armement, mais ne seront donc pas produits au Luxembourg en tant que drones armés.

- Au sujet de l'augmentation de l'effort de défense des États membres de l'OTAN, le passage à 2% du PIB, puis à 5% et ultérieurement peut-être à un taux encore plus élevé fait penser Monsieur le Député à une surenchère. Où est la limite ? Quel sera l'usage effectif de ces immenses sommes ? Que signifient concrètement ces taux ? Aussi faut-il déterminer les besoins réels. Tout en se rendant compte des changements géopolitiques, de même que des leaders, par rapport à la situation d'il y a quelques années, l'orateur éprouve toutefois une certaine méfiance à l'égard de chiffres avancés de cette manière sans informations concrètes et se demande qui en profite. Ne s'agirait-il pas de lobbys dans certains pays qui en tireraient profit par les acquisitions auprès d'eux d'armes, de véhicules, etc. ? Selon l'orateur, cette question ne se pose entretemps plus seulement au sens figuratif.

Madame la Ministre est d'accord pour parler de capacités plutôt que d'exprimer l'effort de défense en pourcentage. En effet, les nouveaux objectifs capacitaires proposés par l'OTAN sont basés sur une « political guidance » (orientation politique), c'est-à-dire sur cette base, l'OTAN détermine les capacités dont les pays membres ont besoin pour se défendre. Il en résulte pour les futurs objectifs un pourcentage d'environ 3,5% comme effort de défense pour l'alliance dans son ensemble. L'actuelle « political guidance » a été établie en 2023 ; le nouveau cadre sera posé en 2027.

Un taux de 5% représente un immense défi pour le Luxembourg, répète Madame la Ministre. Il convient de veiller dans les négociations à rester dans les limites de ce qui est faisable pour notre pays et de ce qui présente de l'utilité pour lui. Il est utile d'investir dans ses propres capacités et de pouvoir défendre soi-même ses infrastructures critiques. L'oratrice donne raison à M. Engel que continuer à augmenter encore le taux de l'effort de défense reviendrait à faire une surenchère. Il faudra attendre ce qui sera finalement retenu par l'OTAN, à savoir ce que signifient réellement les 3,5% et 1,5% et endéans quel délai ils doivent être atteints. Tous ces détails sont en train d'être discutés.

- Pour M. Engel, défense et résilience incluent la capacité d'un pays de produire lui-même de l'énergie, de s'alimenter en eau courante et de faire face aux défis climatiques.

Madame la Ministre est d'accord sur le principe, les détails étant à voir, et ajoute la cybersécurité qui est également liée à la résilience.

➤ À la question de Madame la Députée Simone Beissel (DP), Madame la Ministre répond qu'elle estime que le HCPN a la responsabilité de mettre à jour régulièrement sa liste des infrastructures critiques, l'oratrice elle-même ne disposant pas de la liste actuelle.

Procès-verbal approuvé et certifié exact
--

Annexe : PPT « Effort de défense : 2% à partir de 2025 »



Effort de défense: 2% à partir de 2025

Commission de la Défense

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



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



Sommaire

- Contexte politique
- Trajectoire 2024: 2% en 2030
- Nouvelle trajectoire: 2% à partir de 2025
- Focus: retour économique et sociétal
- Conclusion

Contexte politique



Situation géopolitique

- Remise en cause de l'ordre multilatéral et environnement sécuritaire international volatile, incertain, complexe et ambiguë
- 4^e année de la guerre d'aggression russe contre l'Ukraine
- Menace réelle de la Russie pour l'ensemble de la zone euro-atlantique
- Coopération militaire et convergence stratégique entre la Russie, la Chine, l'Iran et la Corée du Nord
- Campagnes de déstabilisation et attaques hybrides dirigées à l'encontre de l'OTAN, de l'UE, du Luxembourg et des États membres
- Nécessité de renforcer la capacité de dissuasion et de défense de l'OTAN
- Besoin davantage d'investissements pour combler les lacunes capacitaires militaires nécessaires pour la mise en œuvre des plans de dissuasion et de défense de l'OTAN
- Développement du pilier européen de l'OTAN



Exigences au niveau de l'OTAN

- Sommets de l'OTAN à Vilnius en 2023 et Washington en 2024: engagement de tous les Alliés pour consacrer au moins 2 % du PIB à la défense. Pour le Luxembourg: calcul sur base du RNB
- En 2024, 22 des 32 Alliés de l'OTAN ont investi 2% du PIB dans la défense
- En 2025, tous les Alliés n'ayant pas encore atteint l'engagement des 2% ont annoncé l'ambition d'atteindre les 2% en 2025
- **Nouvelles références en termes d'effort de défense « Defence Investment Pledge » attendues au Sommet de La Haye**
- Vu la situation géopolitique actuelle → pression politique accrue au niveau des Alliés pour avancer la trajectoire vers 2% RNB à 2025
- Présentation d'une trajectoire nationale crédible pour atteindre 2% en vue de la réunion ministérielle « Défense » (3-4 juin 2025) et du Sommet de l'OTAN à La Haye (24-25 juin 2025)
- Réalisation des objectifs capacitaires attribués au Luxembourg par l'OTAN dans le cadre du processus de planification « NDPP » en 2025 et principes du partage du fardeau (« burden sharing ») et du défi raisonnable (« reasonable challenge »)
- Considérations dans l'élaboration de la feuille de route:
 - ❖ Ressources humaines
 - ❖ S'appuyer sur l'expertise actuelle de la Défense
 - ❖ Retour économique et sociétal

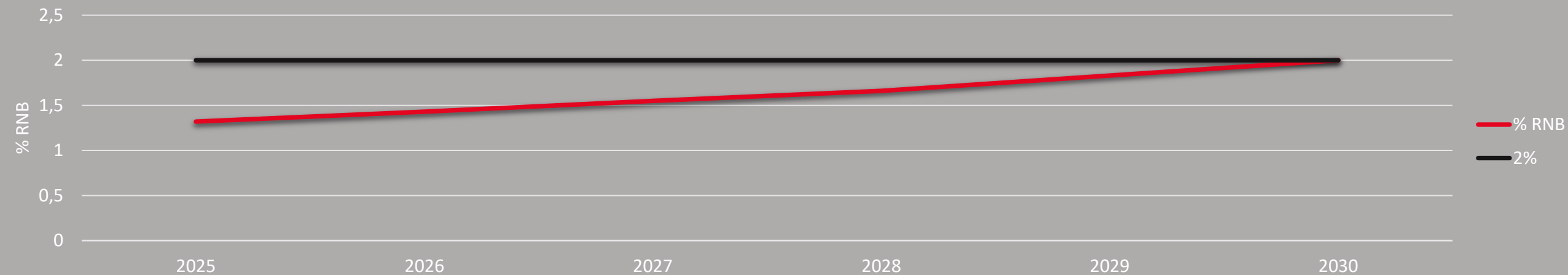
Trajectoire 2024

2% en 2030



Trajectoire retenue en juin 2024

Année	Effort de défense (anciennes estimations en millions €) *	% 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



*Ces montants ne comprennent pas le support militaire en faveur de l'Ukraine

Nouvelle trajectoire

2% à partir de 2025



Nouvelle trajectoire 2%

Année	Trajectoire 2024 (estimation en millions €)	Nouvelle trajectoire (estimation en millions €)	% RNB	Différence (estimation en millions €)
2025	780	1.182	2	402

- 2% à partir de 2025
- En raison du Sommet de La Haye et des discussions en cours concernant le nouveau « Defence Investment Pledge », pas de prévisions au-delà de 2026, **mais au moins 2%**
 - L'évolution de la trajectoire devra faire l'objet d'une nouvelle feuille de route à élaborer après le Sommet de La Haye



2025 en détail

- Nouveaux projets à initier en 2025:
 - Satellite de communication gouvernemental et militaire GovSat-2: 105 millions d'euros*
 - Recherche et développement: 46 millions d'euros
 - Appels à projets « Défense » nationaux
 - Agence européenne de défense - mécanisme coopératif de financement
 - Développement drones au Luxembourg et continuation projet Skydweller
 - Fonds de défense
- Soutien militaire au profit de l'Ukraine:
 - Depuis 2025: ligne budgétaire spécifique non-limitative pour le soutien militaire au profit de l'Ukraine
 - Soutien militaire prévu en 2025: 90 millions d'euros
 - Soutien additionnel pour atteindre 2%: 30 millions d'euros
 - Total: 120 millions d'euros en 2025
- Comptabilisation de dépenses d'autres ministères:
 - Identification par tous les ministères et administrations de l'État de dépenses effectuées ou prévues contribuant à la sécurité et la défense à hauteur de 115 millions d'euros, soit 0,19% du RNB

*Ce montant ne correspond pas au budget total du futur programme GovSat-2, qui fera l'objet d'une loi de financement.

Focus: retour économique et sociétal

Conclusion



2% en 2025: renforcer la défense et l'industrie nationales

- Effort de défense de 2% en 2025 – passage de 780 (+90) millions d'euros à 1.182 millions d'euros
- Investissement pour renforcer la capacité de défense ainsi que l'industrie nationale
- Accent mis sur les retombées économiques des nouveaux investissements
- Développement du R&D dans le domaine de la défense et du dual-use au Luxembourg
- Soutien militaire continu pour l'Ukraine: 120 millions en 2025
- Nouvelles ambitions en matière d'effort de défense fixées au Sommet de l'OTAN à La Haye → adaptation de la trajectoire 2026+ en conséquence
- Le Luxembourg est un Allié solidaire qui continuera à contribuer sa juste part aux efforts de dissuasion et de défense collectives
- Renforcement du pilier européen de l'OTAN

Questions?