

Commission de la Défense

Procès-verbal de la réunion du 26 novembre 2025

Ordre du jour :

1. 8484 Projet de loi portant approbation de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse concernant la coopération bilatérale en matière d'instruction militaire, fait à Luxembourg, le 16 septembre 2024
- Rapporteur : Monsieur André Bauler

- Présentation et adoption d'un projet de rapport
2. 8600 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2026 et modifiant :
1° le Code de la sécurité sociale ;
2° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
3° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
4° la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État ;
5° la loi du 19 décembre 2003 portant réactivation du fonds d'équipement militaire ;
6° la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ;
7° la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;
8° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
9° la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques ;
10° la loi modifiée du 24 avril 2017 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Fonds du Logement » ;
11° la loi modifiée relative à la gestion, à l'accès, à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et à la régulation du marché ferroviaire ;
12° la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable
- Rapporteur : Monsieur Maurice Bauer

8601 Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029
- Rapporteur : Monsieur Maurice Bauer

- Échange de vues avec Madame la Ministre de la Défense au sujet du budget de l'État pour l'année 2026
3. Examen du programme de travail et de son annexe de la Commission européenne pour l'année 2026

*

Présents : M. Guy Arendt, Mme Nancy Arendt, M. André Bauler, Mme Djuna Bernard (en rempl. de Mme Sam Tanson), M. Yves Cruchten (en rempl. de M. Georges Engel), M. Alex Donnersbach, M. Emile Eicher, M. Luc Emering (en rempl. de Mme Simone Beissel), M. Fernand Etgen, M. Marc Goergen, M. Ben Polidori (en rempl. de Mme Taina Bofferding), M. Tom Weidig

M. Maurice Bauer, Rapporteur pour les projets de loi 8600 et 8601

Mme Yuriko Backes, Ministre de la Défense

Mme Nina Garcia, Directrice ;
M. Pitt Wangen, Chef de département, Département administratif ;
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

Lëtzebuurger Arméi :

LtCol David Lesch, Division Administration et Finances, Chef du Département « Budget/Finances »
Mme Carine Zuang, Chef adjointe du Département « Budget/Finances »

M. Félix Schaack, du groupe parlementaire DP

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Diane Adehm, Mme Liz Braz, M. Félix Eischen

M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : M. Guy Arendt, Président de la Commission

*

1. Projet de loi 8484

Lors de sa présentation du projet de rapport, Monsieur le Député André Bauler (DP), rapporteur du projet de loi, rappelle que l'objet de la future loi est l'approbation de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse concernant la coopération bilatérale en matière d'instruction militaire. Cet accord, signé le 16 septembre 2024, donne une base plus formelle à la coopération militaire régulière qui existe entre nos deux pays depuis 2006 en matière d'instruction militaire, jusqu'à présent sous forme d'ententes *ad hoc* déterminées chaque année et formalisées au minimum. Les domaines concernés sont notamment l'entraînement militaire en montagne, l'entraînement de tir, l'entraînement au leadership et la cybersécurité.

L'Accord apporte aussi de la clarté juridique à la coopération qui se trouvera ainsi renforcée à l'avenir et qui inclura aussi d'autres domaines.

Comme vient de le dire Monsieur le Président de la Commission, la coopération se fait dans les limites de la neutralité suisse. En raison du principe de neutralité, ni un stationnement permanent de troupes étrangères, ni l'établissement de bases militaires étrangères, ni des opérations militaires en Suisse ne sont possibles.

Le Luxembourg et la Suisse ont aussi conclu un accord de sécurité, signé le 13 mai 2024, sur la protection des informations classifiées échangées entre eux dans le cadre de cette coopération. Cet accord a été approuvé par la loi du 4 juillet 2025 portant approbation de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil Fédéral Suisse relatif à la protection réciproque et à l'échange d'informations classifiées, fait à Luxembourg, le 13 mai 2024.

Dans son avis du 25 février 2025, le Conseil d'État n'a pas d'observation.

La Chambre de Commerce approuve le projet de loi dans son avis du 4 mars 2025 et souligne l'importance du renforcement de « ce partenariat dans de nouvelles directions, importantes pour le développement de l'industrie de défense luxembourgeoise », « notamment de la recherche, du développement, de l'innovation ou encore de la commercialisation des biens et services à vocation militaire ou à double usage ».

Le projet de rapport est adopté par la Commission en sa majorité. L'abstention du groupe parlementaire LSAP et de la sensibilité politique déi gréng est due au simple fait que leurs représentants respectifs présents ne sont pas membres de la Commission, mais remplaçants, et n'ont pas suivi le dossier.

2. Projets de loi 8600 et 8601

L'établissement des propositions budgétaires pour 2026 pour le domaine de la défense a été un défi, en particulier dans le contexte des décisions prises au Sommet de l'OTAN¹ à La Haye qui a eu lieu les 24 et 25 juin 2025².

Effort de défense

Madame la Ministre commence la présentation de ses propositions budgétaires par un rappel du contexte dans lequel on se trouve, décrit comme suit au chapitre C du budget³ :

« Dans un monde en proie à des tensions croissantes qui remettent en cause l'ordre multilatéral et face surtout à la guerre d'agression russe contre l'Ukraine qui constitue une menace sans précédent pour la sécurité et la stabilité européenne depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la nécessité de redynamiser la capacité de dissuasion et de défense de l'OTAN et au sein de l'UE⁴ est devenue une priorité.

Après de nombreuses années de coupes budgétaires généralisées qui ont érodé les capacités militaires de nombreuses armées européennes, le nouveau contexte a entraîné dans le cadre de l'OTAN mais aussi de l'UE un véritable changement de paradigme qui a

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

² <https://www.nato.int/fr/what-we-do/introduction-to-nato/nato-summits>

³ Cf. sous 8. Défense, pp. 39 et 40

⁴ Union européenne

replacé la nécessité de disposer de capacités de dissuasion et de défense au cœur des préoccupations. ».

Le gouvernement luxembourgeois a dès lors décidé d'investir déjà cette année 2% du RNB⁵ comme effort de défense. C'est un but ambitieux et un défi énorme et le Luxembourg apporte sa contribution à sa défense et à la défense collective, l'oratrice soulignant encore l'importance pour le Luxembourg de ne pas se retrouver politiquement isolé.

Avec ses Alliés, le Luxembourg s'est engagé au Sommet de l'OTAN à La Haye à consacrer jusqu'en 2035 5% de son RNB à la défense qui se subdivisent en dépenses militaires au sens strict (« core defence »), à hauteur de 3,5%, et en dépenses pour la sécurité et la défense au sens large (« defence related investments »), à hauteur de 1,5%. Le volet « core defence » comprend les objectifs et nouveaux objectifs capacitaires attribués par l'OTAN, dont le bataillon belgo-luxembourgeois de reconnaissance de combat de type médian et la défense aérienne et antimissile. Une certaine flexibilité s'applique au volet « defence related investments » qui concerne la résilience, les infrastructures, le soutien à l'industrie et des dépenses déterminées d'autres ministères. Comme Madame la Ministre l'a déjà exposé à cette commission, il n'est pas évident de savoir ce que l'OTAN accepte de considérer comme dépenses de défense (« defence expenditures »), les critères otaniens laissant de la place à l'interprétation. Le gouvernement luxembourgeois est depuis un certain temps déjà dans un échange continu avec l'OTAN à ce sujet.

Le volet qui compte pour l'OTAN pour l'effort de défense des États membres est le panier de « core defence », dont les 3,5% constituent le minimum à atteindre jusqu'en 2035. Revenant aux dépenses pouvant être comptabilisées comme dépenses de défense, Madame la Ministre indique que l'Inspection générale des finances (IGF) a été mandatée avec la Direction de la Défense par le Conseil de gouvernement pour examiner quelles dépenses d'autres ministères et administrations peuvent faire partie de la trajectoire de l'OTAN. Les nombreuses propositions qui ont été faites par d'autres ministères et administrations sont en train d'être examinées avec l'OTAN.

En juin 2025, l'OTAN a attribué de nouveaux objectifs capacitaires à ses membres que Madame la Ministre a présentés aux députés dans des réunions antérieures à huis clos. Le Luxembourg est en train d'analyser de manière approfondie ses objectifs et leur impact budgétaire qui varie selon ses partenaires pour la mise en œuvre des objectifs et selon les systèmes choisis, le Luxembourg n'ayant pas encore disposé d'un système antimissile, par exemple.

Il y a donc actuellement deux inconnues majeures : d'un côté, les dépenses d'autres ministères et administrations qui seront reconnues par l'OTAN comme dépenses de défense et, de l'autre côté, les partenaires pour la mise en œuvre des nouveaux objectifs capacitaires attribués par l'OTAN. Dès que ces éléments seront clarifiés, la trajectoire luxembourgeoise de l'effort de défense pourra être déterminée de manière plus précise pour les prochaines années.

Au cours des semaines à venir, Madame la Ministre soumettra au gouvernement des propositions relatives aux nouveaux objectifs capacitaires. Dès que le gouvernement aura pris sa décision, Madame la Ministre viendra la présenter aux députés. Il importe de ne pas expédier l'élaboration d'une trajectoire définitive pour les 5% du RNB (ou précisément les 3,5% du RNB de « core defence »), mais d'attendre le résultat des analyses en cours. Pour cette raison, une trajectoire précise n'est plus retenue cette année, mais pourra l'être de manière plus définitive au cours du premier semestre 2026. Il est prévu de rester en 2026 au

⁵ Revenu national brut

taux de 2% du RNB qui sera atteint fin 2025. Pour l'instant, il est proposé d'ajouter chaque année 0,1% du RNB à la trajectoire.

La trajectoire de l'effort de défense s'élève donc pour 2026 à 2% du RNB, correspondant à 1,288 milliards d'euros. Seules sont intégrées dans le calcul les dépenses, dont il est certain au moment de l'établissement du budget qu'elles seront acceptées par l'OTAN comme contribuant à l'effort de défense, puisqu'elles l'étaient déjà par le passé. En effet, il importe d'assurer que la Défense pourra effectuer toutes ses dépenses.

Le calcul de l'effort de défense inclut :

- le budget de la Direction de la Défense: 267 millions d'euros;
- le budget de l'Armée luxembourgeoise : 198 millions d'euros;
- les dépenses du Fonds d'équipement militaire (FEM) : 633 millions d'euros;
- 1,6% du budget global de la Police grand-ducale : 8 millions d'euros; le Luxembourg a proposé à l'OTAN de comptabiliser un taux plus élevé et est en échange avec l'Alliance à ce sujet;
- les projets d'infrastructure de l'ABP⁶ et les dépenses d'autres administrations : 69 millions d'euros;
- les projets d'infrastructure de l'ABP et les dépenses d'autres administrations: 182 millions d'euros; il s'agit de dépenses déjà acceptées précédemment par l'OTAN comme dépenses de défense, par exemple les pensions et prestations de sécurité sociale pour le personnel de l'Armée luxembourgeoise, le loyer pour le bâtiment de la Direction de la Défense ou encore différentes contributions versées par le Ministère des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et du Commerce extérieur à certaines organisations, dont les contributions au budget de l'OTAN, notamment pour les missions OMP⁷.

La recherche de nouvelles dépenses pouvant être prises en compte pour l'effort de défense, par exemple certaines dépenses de l'Administration des douanes et accises, sera poursuivie aussi l'année prochaine.

Budget de la Direction de la Défense (hors dotation FEM)

Pour 2026, ce budget s'élève au total à 267 189 096 €, ce qui représente une croissance de 39% par rapport à 2025 (192 593 796 €).

Du côté des **dépenses courantes**, Madame la Ministre énumère quelques exemples :

- augmentation d'1,5 million d'euros pour la maintenance et l'exploitation d'un avion dans le contexte d'une nouvelle capacité multi-rôle du domaine Air (article budgétaire 01.05.12.300 – « Frais en relation avec les capacités dans le domaine de la défense ; frais divers ») ; le marché public est en cours pour l'acquisition d'un avion utilisé pour l'évacuation médicale, aussi dans le cadre de l'EATC⁸, et le transport de personnes ; la dépense d'acquisition est imputée au FEM ;
- augmentation d'environ 1 million d'euros pour la participation de la Défense à des foires et salons internationaux (article budgétaire 01.05.12.140 « Foires, salons, colloques et autres manifestations : frais d'organisation et de participation ; sponsoring, promotion et frais divers ») ; il importe aussi de nouer des contacts pour aider notre industrie à intégrer la chaîne de valeur internationale de la défense ; en septembre, Madame la Ministre a effectué pour la première fois une visite de travail au salon international « Defence & Security Equipment International » à Londres ;

⁶ Administration des bâtiments publics

⁷ Opérations de maintien de la paix

⁸ European Air Transport Command

- augmentation de 7 millions d'euros dans le cadre des conventions avec les États-Unis d'Amérique concernant la « Warehouses Service Agency » (WSA) ; la 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) prévoit déjà cette progression ; (article budgétaire 01.05.35.035 – « Contribution du Luxembourg dans le cadre de la politique de défense. [...] B – dans le cadre de partenariat en matière de capacités militaires dans le cadre de l'UE et de l'OTAN »)
- augmentation de 10 millions d'euros pour la contribution à des partenariats bilatéraux ; le Luxembourg reçoit des demandes de soutien de partenaires, notamment des pays baltes, et accorde une importance particulière à l'assistance à ses alliés au flanc Est de l'OTAN ; (article budgétaire 01.05.35.035 – « Contribution du Luxembourg dans le cadre de la politique de défense. [...] A – pour assistance aux partenaires dans le contexte de missions et d'opérations internationales »)
- augmentation de 39 millions d'euros pour le « Soutien à des projets et programmes en matière de recherche, technologie et développement à objectifs ou retombées visées dans le domaine de la défense » (article budgétaire 01.05-35.038). Le soutien de notre industrie ne se limite pas aux biens à double usage (« dual-use »).

Les « Frais d'experts et d'études » (article budgétaire 01.05.12.120) augmentent de 1 305 000 euros à 1,7 millions d'euros. La Direction de la Défense réalise beaucoup de grands projets complexes qui nécessitent ponctuellement une expertise externe, notamment dans le contexte des retombées économiques.

La « Part contributive aux frais des institutions internationales, aux quotes-parts de divers programmes de défense, centres d'excellence, agence, états-majors, quartiers généraux multinationaux ou d'unités multinationales » (article budgétaire 01.05.35.031) s'élève à 45 398 135 euros. La participation à des programmes internationaux se fait par exemple avec le soutien de l'EDA⁹ ou du EDF¹⁰. Un exemple d'institution internationale, aux frais de laquelle le Luxembourg apporte sa part, est l'EPF¹¹. Comme exemple d'unité multinationale, on peut citer l'unité binationale A400M.

Le Luxembourg poursuivra ses engagements internationaux avec ses partenaires internationaux. Un montant de 83,5 millions d'euros est projeté pour la « Contribution du Luxembourg dans le cadre de la politique de défense » - article budgétaire 01.05.35.035. Cet article budgétaire est constitué pour l'essentiel

- par la contribution luxembourgeoise « pour assistance aux partenaires dans le contexte de missions et d'opérations internationales », chiffrée à 21 450 000 € : ainsi, en coopération avec d'autres pays, un hôpital « rôle 2 » est financé au Kosovo pour les troupes de l'OTAN de la mission KFOR; un autre exemple est la mise à disposition de capacités « intelligence, surveillance and reconnaissance » pour la mission EUNAVFOR MED Op Irini¹², celle-ci ayant pour objet de surveiller l'embargo sur les armes imposé par les Nations unies à la Libye ;
- par la contribution luxembourgeoise « dans le cadre de partenariat en matière de capacités militaires dans le cadre de l'UE et de l'OTAN », chiffrée à 57 110 421 € : il s'agit par exemple de l'EATC¹³, une structure de commandement militaire multinationale qui organise la mobilité aérienne militaire, incluant le

⁹ European Defence Agency (Agence européenne de défense - AED)

¹⁰ European Defence Fund (Fonds européen de défense – FED)

¹¹ European Peace Facility (Facilité européenne pour la paix – FEP)

¹² <https://www.operationirini.eu/>

¹³ European Air Transport Command

transport, le ravitaillement en vol (« air-to-air refuelling ») et l'évacuation médicale ; le financement de projets binationaux est un autre exemple.

Certains articles budgétaires ont été regroupés, conformément à la demande de l'IGF (cf. p. 12 de l'annexe), ce qui confère une plus grande flexibilité.

La baisse du côté des **dépenses en capital** d'environ 9,7 millions d'euros est à attribuer à un léger retard des travaux de construction et de modernisation du siège de la NSPA¹⁴.

Budget de l'Armée

Le budget de l'Armée (Section 01.06 – Défense nationale), au total de 198 435 883 €, augmente de 15% par rapport à 2025, où il s'élevait à 171 224 404 €. L'Armée a besoin de plus de personnel ; le recrutement n'étant pas facile, des mesures sont en cours d'élaboration pour accroître l'attractivité de l'Armée. Madame la Ministre rappelle dans ce contexte le projet de loi dite RICO¹⁵.

Les **dépenses courantes** se composent notamment des postes budgétaires suivants :

- Rémunération du personnel (article budgétaire 01.06.11.005) : 117,6 millions d'euros ;
- Frais d'exploitation et frais administratifs ; dépenses diverses (article budgétaire 01.06.12.260) : 14,7 millions d'euros ;
- Frais d'exploitation des véhicules automoteurs (article budgétaire 01.06.12.020) : 9,1 millions d'euros ; le besoin de l'Armée en matériel et pièces de rechange, en particulier pour les nouveaux véhicules CLRV¹⁶, pour lesquels un stock doit être construit progressivement, ainsi que la hausse des prix du matériel se reflètent dans le budget ;
- Frais de participation aux missions de gestion de crise et autres missions (article budgétaire 01.06.12.303) : 3,1 millions d'euros ;
- Frais d'armement et munitions (article budgétaire 01.06.12.350) : 9,2 millions d'euros ;
- Frais d'experts et d'études (article budgétaire 01.06.12.120) : 5,5 millions d'euros ; l'Armée a besoin d'un soutien externe pour certains projets, comme un nouvel outil informatique pour la gestion des ressources et l'organisation, ce qui permettra à l'Armée de travailler et de planifier de manière plus efficace.

Pour ce qui est des **dépenses en capital**, l'« Acquisition de véhicules automoteurs » - article budgétaire 31.06.74.000 est chiffrée à 1,5 million d'euros, plusieurs autobus devant être remplacés. Un montant de 1,2 million d'euros est prévu pour l'« Acquisition d'équipements spéciaux » - article budgétaire 31.06.74.040.

Dans le contexte de certains projets, une série de licences pour des logiciels, ainsi que d'autre équipement informatique doivent être achetés, tels qu'une infrastructure informatique déployable. Ces dépenses relèvent de l'article budgétaire 31.06.74.050 – « Acquisition d'équipements informatiques, logiciels, brevets et autres biens incorporels », pour lequel un montant de 2,5 millions d'euros est prévu.

Fonds d'équipement militaire

¹⁴ NATO Support and Procurement Agency

¹⁵ 8068 - Projet de loi sur le régime d'indemnisation et de compensation opérationnel de l'Armée luxembourgeoise et portant abrogation de la loi du 22 avril 2009 portant réglementation des compensations et récupérations en faveur du personnel militaire de carrière pour sa participation aux entraînements et instructions militaires ainsi qu'au service de garde

¹⁶ Command, Liaison and Reconnaissance Vehicles (véhicules de commandement, de liaison et de reconnaissance) (dossier parlementaire 7852)

Pour 2026, une dotation de 635 millions d'euros est planifiée, ce qui signifie une croissance de 64% par rapport à 2025 (390 millions d'euros).

Les dépenses du FEM couvrent les besoins de la défense luxembourgeoise (553 millions €) et le soutien militaire de l'Ukraine (minimum 80 millions €). Cette somme a été retenue dans l'accord de sécurité bilatéral conclu en juillet 2024 entre le Luxembourg et l'Ukraine en marge du Sommet OTAN à Washington. Dans le FEM sont prévus 20 millions d'euros pour de « Nouveaux projets » ; cette ligne budgétaire est en fait déjà réservée (« earmarked ») pour l'aide à l'Ukraine, puisqu'il faut supposer que le besoin de soutien dépassera l'année prochaine le montant minimum de 80 millions d'euros.

Concernant les besoins propres de la Défense à hauteur de 553 millions d'euros, on trouve parmi les projets majeurs, sur lesquels Madame la Ministre vient régulièrement informer les députés, le satellite GovSat-2 (134,6 millions d'euros) et les véhicules pour le bataillon belgo-luxembourgeois de reconnaissance de combat de type médian (148,6 millions d'euros) ; la semaine dernière, un accord a été signé avec la Belgique pour l'acquisition des Griffon et des Jaguar.

Discussion

 Monsieur le Député Yves Cruchten (LSAP) pose les questions suivantes :

1) Monsieur Cruchten critique l'absence de détermination d'une trajectoire précise de l'effort de défense au budget pluriannuel. Cette critique est également formulée par le Conseil national des finances publiques (CNFP)¹⁷, lequel constate en outre une différence concernant l'objectif de l'effort de défense : « Concernant les dépenses de défense, le Gouvernement a fixé l'objectif de l'effort de défense à 2% du RNB pour l'année 2025 suite à la déclaration sur l'état de la nation faite par le premier ministre le 13 mai 2025. Cependant, selon le graphique 5 du document d'accompagnement du discours budgétaire¹⁸, l'effort de défense s'établirait à 792 millions d'euros, soit 1,3% du RNB, en 2025. Il s'agit d'une différence de 0,7% du RNB par rapport à l'objectif de 2% du RNB, correspondant à quelque 450 millions d'euros de dépenses de défense qui ne semblent pas avoir été budgétisées dans le PLPFP¹⁹ 2025-2029.²⁰ ».

Pour l'orateur se pose dès lors une question politique : quelle est la valeur du budget pluriannuel, si notamment les dépenses de défense considérables n'y sont pas inscrites ? Dans sa « Ried zu der Lag vun der Natioun 2025 », le Premier ministre Luc Frieden a cependant dit :

« Virun engem Joer hunn ech hei annoncéiert, dass mir d'NATO-Zil zu deem sech déi viregt Regierung engagéiert hat – fir 2% vun eisem nationale Räichtum an d'Sécherheet ze investéieren – bis 2030 erreeche wëllen. Wéinst der komplexer eemoleger internationaler Situatioun – dem Ukrainkrich, enger verännert Politik an Amerika, den Decisiounen vun allen aneren Alliéierten - ass haut kloer: dat muss éischter geschéien.

Dofir hu mir, no Gespréicher mat alle Parteien, decidéiert net bis 2030 ze waarden, mee dat Zwee-Prozent NATO-Zil bis Enn dës Joers ze erreechen. Ech hunn och den NATO- Generalsekretär gëschter an engem Gespräch iwwert dës Decisioun an d'Bild gesat.

¹⁷ Cnfp – Evaluation des finances publiques à l'occasion du projet de budget pour 2026 et du projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2025 à 2029, p. 27-29.

¹⁸ Ministère des Finances, « Budget 2026 – Graphiques – Finances publiques », 08 octobre 2025, document d'accompagnement du discours du budgetaire contenant des illustrations graphiques.

¹⁹ Projet de loi de programmation financière pluriannuelle

²⁰ Cnfp – Evaluation des finances publiques à l'occasion du projet de budget pour 2026 et du projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2025 à 2029, p. 26.

An d'Defenseministesch wäert déi zoustänneg Chamberskommissioun informéieren a wéieng Capacitéite mir iwwert déi nächst Joren investéiere wäerten.

De Budget, dee mir hei am Oktober presentéiere, wäert dëst neit Zil dann och an der Finanzplanung verankeren.».

2) Article budgétaire 01.05.11.005 – « Rémunération du personnel », augmentation de 7 190 106 € en 2025 à 8 856 189 € pour 2026 : combien de personnes seront embauchées à la Direction de la Défense et dans quels domaines ?

3) Article budgétaire 01.05.12.020 – « Prestations de services dans le domaine aérien » : pas de budget prévu pour 2026 : pour quelle raison ?

4) Article budgétaire 01.05.12.140 – « Foires, salons, colloques et autres manifestations : frais d'organisation et de participation ; sponsoring, promotion et frais divers » : comment s'explique la forte augmentation de 236 600 € en 2025 à 1 393 600 € en 2026 ? Quelles sont ces foires et salons et quelles sont les attentes de telles dépenses dans ce domaine ? Les questions se posent d'autant plus que les montants prévus au budget pluriannuel diminuent significativement à partir de l'exercice 2027, d'abord à 962 000 €, ensuite à 642 000 € ; est-ce qu'un événement spécifique aura lieu en 2026 ?

5) Article budgétaire 01.05.12.300 – « Frais en relation avec les capacités dans le domaine de la défense ; frais divers » : la forte augmentation laisse supposer que plusieurs articles budgétaires aient été regroupés, ce qui rend plus difficile la comparaison avec les exercices précédents. Il importe dès lors de préciser à l'avenir les différentes lignes budgétaires.

6) Article budgétaire 01.05.35.035 – « Contribution du Luxembourg dans le cadre de la politique de défense » : à quels programmes les dépenses supplémentaires sont-elles consacrées (augmentation de 45 176 172 € en 2025 à 83 560 421 € pour 2026) ?

7) Article budgétaire 01.05.35.037 – « Contributions du Luxembourg aux frais d'exploitation de l'unité binationale d'avions de transport militaire A400M » : pour quelle raison aucun montant n'est inscrit pour 2026 ?

8) Article budgétaire 01.05.35.038 - « Soutien à des projets et programmes en matière de recherche, technologie et développement à objectifs ou retombées visées dans le domaine de la défense » : augmentation de 20 932 771 € en 2025 à 59 067 866 € pour 2026 : Monsieur le Député souhaiterait obtenir des précisions à ce sujet, constatant que beaucoup de matériel doit encore être acheté à l'étranger et qu'il n'y a donc pas de retombées pour notre pays.

9) Article budgétaire 01.06.11.150 - « Indemnités pour heures supplémentaires prestées notamment dans le cadre de l'Ecole de l'armée et des entraînements et instructions militaires » : comme ces dépenses augmentent de 1 983 533 € à 6 488 747 €, ce qui signifie une augmentation considérable d'heures supplémentaires à prester, on peut se demander s'il ne faudrait pas changer la gestion du personnel.

10) L'alimentation normale du FEM augmente en 2026 à 635 millions d'euros, donc de 64% par rapport à 2025 (390 millions d'euros). Monsieur le Député voudrait connaître quelques projets qui donnent lieu à cette augmentation, de même qu'à celle des dépenses « LAND – 2) Equip., moyens techn. et spécialisés » de 9 700 000 € à 21 364 000 €.

11) Le budget pour la médecine militaire a diminué d'1 million d'euros en 2025 à 270 000 euros pour 2026 ; quelle en est la raison ?

Ad 1) :

Madame la Ministre souligne que l'effort de défense atteindra bien encore cette année le taux de 2% du RNB, comme annoncé. Par contre, l'annonce du pourcentage exact n'en sera faite que vers le milieu de l'année prochaine après avoir effectué tous les calculs et par rapport au RNB le plus récent. Il sera certes difficile d'atteindre exactement 2%, mais la Défense fera tout pour tenir la promesse donnée.

Renvoyant à ses explications détaillées qu'elle vient de donner, Madame la Ministre insiste sur l'importance de procéder soigneusement et de manière sérieuse et professionnelle et de ne rien inscrire approximativement dans le budget. Tant qu'existent les deux inconnues, une trajectoire définitive ne peut pas être retenue. Il convient d'attendre que tout soit clarifié pour pouvoir déterminer une trajectoire la plus proche d'une « réalité réaliste ». La seule chose retenue à l'heure actuelle est d'ajouter au calcul chaque année une augmentation linéaire de 0,1% du RNB. Ne pas prévoir d'augmentation serait irréaliste.

Pour atteindre en 2035 le taux de 3,5% du RNB par une augmentation linéaire des dépenses, il faudrait ajouter chaque année 0,16%. Or, une telle augmentation n'est pas forcément réaliste, elle ne serait pas vraiment linéaire.

Il faut être conscient que les nouveaux objectifs capacitaires ne datent que du mois de juin de l'année en cours. En plus, leur mise en œuvre est compliquée et nécessite de l'expertise.

Monsieur le Député Cruchten exprime ses remerciements pour les explications obtenues qu'il comprend parfaitement. L'orateur apprécie que Madame la Ministre s'efforce toujours d'informer les députés de manière sérieuse. Au niveau gouvernemental, il faudrait veiller à la cohérence des messages, celui de Monsieur le Premier ministre fait en mai ayant été apparemment prématuré.

Ad 2) :

La CER²¹ a alloué 10,5 postes nouveaux à la Direction de la Défense. Les nouveaux membres travailleront sur différents projets et dans différents domaines, notamment dans le Cyber, le « Space », le retour économique, l'« Air Defence » et l'archivage.

Ad 3) :

L'article budgétaire 01.05.12.020 – « Prestations de services dans le domaine aérien » se retrouve dans l'article budgétaire 01.05.12.300 - « Frais en relation avec les capacités dans le domaine de la défense ; frais divers ».

Ad 4) :

Il y a quelques années, le nombre d'entreprises actives dans le domaine de la défense ne s'élevait qu'à 20-30, la plupart produisant en outre « dual-use ». Aujourd'hui, ce nombre se situe autour de 110. Cette année, le quatrième catalogue des entreprises actives dans le domaine de la défense a été présenté; ce catalogue a été créé avec Luxinnovation. Il convient d'aider notre industrie à intégrer la chaîne de valeur internationale de la défense, ce qui nécessite la présence à des foires et salons, comme celui à Londres mentionné ci-dessus. La participation à ces salons et foires est coûteuse, mais importante pour nos entreprises.

²¹ Commission d'économies et de rationalisation

L'année prochaine aura lieu à Luxembourg, entre autres, une conférence sur le « Quantum Engineering ».

Ad 5) :

Il est confirmé que l'article budgétaire 01.05.12.300 – « Frais en relation avec les capacités dans le domaine de la défense ; frais divers » regroupe maintenant plusieurs articles, ce qui explique la hausse substantielle du montant des dépenses.

Ad 6):

L'augmentation des dépenses tient pour l'essentiel à la hausse de notre contribution (7 millions d'euros) aux coûts relatifs à la WSA, comme prévu par les « Memorandums of Understanding » (MoU) signés avec les États-Unis d'Amérique, et aux coopérations bilatérales avec des États partenaires (10 millions d'euros). (cf. supra p. 6)

Ad 7):

L'article budgétaire 01.05.35.037 – « Contributions du Luxembourg aux frais d'exploitation de l'unité binationale d'avions de transport militaire A400M » a fait l'objet d'un regroupement dans l'article 01.05.35.031 - « Part contributive aux frais des institutions internationales, aux quotes-parts de divers programmes de défense, centres d'excellence, agence, états-majors, quartiers généraux multinationaux ou d'unités multinationales ».

Ad 8):

D'importants investissements sont nécessaires afin d'atteindre encore cette année le taux de 2% du RNB comme effort de défense. Le soutien à des projets et programmes en matière de recherche, technologie et développement à objectifs ou retombées visées dans le domaine de la défense est l'une des catégories pour investir utilement et soutenir les entreprises. La Défense a lancé des appels publics (« public calls ») avec le Ministère de l'Économie et le Ministère de la Recherche et de l'Enseignement supérieur. Les projets et programmes soumis ne sont plus à double usage, mais l'appel est dorénavant axé sur des projets purement du domaine de la défense. En outre, la participation d'acteurs luxembourgeois à des programmes de l'EDA est activement soutenue.

Ad 9):

L'augmentation budgétaire considérable n'est pas destinée à une augmentation des heures supplémentaires du personnel de l'Armée, mais à la mise en oeuvre de la future loi dite RICO qui prévoit notamment une meilleure rémunération, plus précisément des indemnités pécuniaires pour la participation à certaines activités militaires.

Ad 10):

L'augmentation substantielle de l'alimentation normale du FEM est due principalement aux coûts du programme MRTT, de GovSat-2, de GovSat, des CLRV, du bataillon belgo-luxembourgeois, des armes et munitions et du support de l'Ukraine.

🇱🇺 Madame la Députée Djuna Bernard (déi gréng) revient à l'écart entre le taux de l'effort de défense de 2% du RNB qu'il est prévu d'atteindre encore cette année et le taux de 1,3% résultant du calcul qu'a fait le CNFP. À la question de savoir si la raison réside simplement dans le fait que l'état actuel au moment de l'établissement du budget diffère de celui au moment du calcul par le CNFP, Madame la Ministre répond par l'affirmative, en précisant que l'effort de défense luxembourgeois atteindra encore cette année 2% du RNB.

En ce qui concerne le budget pluriannuel, il faut garder à l'esprit qu'il a été décidé au Sommet de l'OTAN à La Haye qu'une « mid-term review » des trajectoires sera faite en 2029, compte tenu de l'évolution du contexte stratégique et du réexamen des objectifs capacitaires; le Luxembourg avait aussi insisté sur cette revue.

✚ Monsieur le Député Tom Weidig (ADR) cherche à savoir pour quelle raison une augmentation linéaire des dépenses n'est pas retenue pour la détermination de la trajectoire de l'effort de défense. Selon Madame la Ministre, pour atteindre en 2035 le taux de 3,5% du RNB par une augmentation linéaire des dépenses, il faudrait ajouter chaque année 0,16% ; or, une telle augmentation ne serait pas vraiment linéaire et réaliste. L'orateur mentionne que le CNFP, qui travaille également de manière professionnelle, a fait des calculs avec des augmentations linéaires.²² Monsieur Weidig se prononce en faveur de la méthode linéaire qu'il considère comme la plus prudente.

Madame la Ministre tient à préciser qu'elle ne doute pas du professionnalisme du CNFP. Cependant, il ne faut pas nécessairement partir du principe d'une progression linéaire de l'effort de défense, étant donné que les dépenses liées à la mise en œuvre des capacités et à l'acquisition de l'équipement nécessaire n'évoluent pas forcément de façon linéaire. Le calcul fait par le CNFP l'a été avant qu'ait été prise la décision de réaliser les 2% du RNB déjà en 2025. Une augmentation linéaire ne le sera pas complètement, il y aura toujours une légère progression.

L'oratrice réitère ses paroles au sujet du budget pluriannuel, dans lequel elle ne veut pas inscrire des montants fictifs. Elle considère son approche comme la plus professionnelle, qui montre de manière transparente la façon de travailler de la Défense.

Ad 11) :

Madame la Directrice de la Défense explique qu'une ligne budgétaire était toujours prévue pour des projets potentiels. Avec les nouveaux objectifs capacitaires attribués par l'OTAN, le Luxembourg a un projet concret de médecine militaire à mettre en œuvre avec la Belgique, Madame la Ministre précisant qu'il s'agit de l'hôpital militaire déployable. Le budget pour le domaine de la médecine militaire augmentera en fonction des besoins qui sont en train d'être déterminés avec la Belgique. Un défi représentera le recrutement du personnel nécessaire pour cette capacité particulière.

3. Examen du programme de travail et de son annexe de la Commission européenne pour l'année 2026

Monsieur le Président exprime ses remerciements pour les explications et interventions et passe au dernier point de l'ordre du jour, expliquant que la Commission est appelée à établir une liste des dossiers européens du domaine de la défense qu'elle considère comme prioritaires, en vue de la détermination par la Chambre des Députés de ses priorités européennes.

Monsieur le Président propose de reporter ce point au mois de décembre et de mettre à l'ordre du jour de la même réunion les propositions d'amendement du groupe parlementaire LSAP au projet de loi 8068.

²² Cnfp – Evaluation des finances publiques à l'occasion du projet de budget pour 2026 et du projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2025 à 2029, pp. 27 et 28.

<p>Procès-verbal approuvé et certifié exact</p>
--

Annexe : PPT « Présentation des propositions budgétaires 2026 »



Présentation des propositions budgétaires 2026

Commission de la Défense
du 26.11.2025



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



LËTZEBUERGER ARMÉE



Sommaire

- Effort de défense
- Budget de la Direction de la défense
- Budget de l'Armée luxembourgeoise
- Fonds d'équipement militaire (FEM)

Effort de défense



Effort de défense

Suite aux tensions croissantes qui remettent en cause l'ordre multilatéral et face surtout à la guerre d'agression russe contre l'Ukraine, les Alliés se sont engagés au Sommet à La Haye de consacrer, d'ici 2035, 5% de leur PIB (RNB pour le Luxembourg) à la défense, dont

- 3,5% dans la défense (panier de « *core defence* ») et
- 1,5% dans des domaines liés (panier « *defence related investments* »).



Effort de défense

- Afin de déterminer le budget à allouer à la Défense, seul les 3,5% relevant du panier de *core defence* devront être pris en compte.
- Certaines questions concernant la delimitation entre les deux paniers (3,5% et 1,5%) sont encore en cours de clarification avec l'OTAN.
- Analyses internes en cours sur l'impact budgétaire des nouveaux objectifs capacitaires de l'OTAN
- Une progression fictive a été incluse dans la planification budgétaire pluriannuelle afin d'y refléter une certaine hausse de l'effort de défense.
- La trajectoire définitive pour atteindre les 3,5% en 2035 doit encore être fixée par le Gouvernement.



Effort de défense

Pour l'année 2026, la trajectoire de l'effort de défense s'élève à 2% du RNB

	% du RNB	Milliards EUR
2026	2,00%	1,288



Effort de défense

Le calcul de l'effort de défense inclut :

- le budget de la Direction de la défense (267M EUR)
- le budget de l'Armée luxembourgeoise (198M EUR)
- les dépenses du Fonds d'équipement militaire (633M EUR)
- 1,6% du budget global de la Police Grand-Ducale et (8M EUR)
- les projets d'infrastructure de l'Administration des bâtiments publics et dépenses d'autres administrations (182M EUR)

Budget de la Défense



Budget de la Défense

	2025	2026
Dépenses courantes	152.650.736	236.981.712
Dépenses en capital (hors dotation FEM)	39.943.060	30.207.384
Budget total Direction de la Défense	192.593.796	267.189.096



Budget de la Défense

Dépenses courantes

Frais de personnel	8,8M EUR
Frais d'experts et d'études	1,7M EUR
Frais en relation avec les capacités dans le domaine de la défense	29,9M EUR
Soutien à des projets et programmes en matière de recherche, technologie et développement	59M EUR
Part contributive aux frais des institutions internationales, aux quotes-parts de divers programmes de défense, centres d'excellence, agence, états-majors, quartiers généraux multinationaux ou d'unités multinationales.	45,3M EUR



Budget de la Défense

Dépenses courantes

La mise en œuvre des engagements internationaux du Luxembourg en matière de défense se poursuivront. En étroite concertation avec ses partenaires internationaux, il sera œuvré en faveur du renforcement des capacités de l'Europe à répondre aux défis sécuritaires et à renforcer les capacités militaires des organisations internationales dont le Luxembourg fait partie.

- Contributions et assistance aux partenaires dans le contexte de missions et d'opérations internationales
- Contributions et actions de partenariat en matière de capacités militaires dans le cadre de l'UE et de l'OTAN

Total: 83,5 M EUR



Budget de la Défense

Dépenses courantes

- Regroupement de plusieurs articles budgétaires pour avoir plus de flexibilité
 - Art 01.05.12.300 « Prestation de services en relation avec les capacités développées dans le domaine de la défense; frais divers » regroupe maintenant 12.020 AIR, 12.300 CYBER, 12.301 SPACE, 12.302 CIS, 12.303 MedMil et 12.310 Luxinnovation
 - Art 01.05.35.031 « Part contributive aux frais des quartiers généraux des institutions internationales, aux quotes-parts de divers programmes de défense, centres d'excellence, agence, états-majors, quartiers généraux multinationaux ou d'unités multinationales » regroupe maintenant 35.033, 35.036, 35.037.



Budget de la Défense

Dépenses en capital

Alimentation du Fonds d'équipement militaire	635M EUR
Travaux internationaux à intérêt commun exécutés pour le compte de l'OTAN	7,4M EUR
Participation au financement d'infrastructures immobilières des organismes internationaux	4,1M EUR
Alimentation du Fonds spécial pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation (RDI) dans le secteur privé	6,3M EUR
Participation au financement des infrastructures à caractère militaire à l'Aéroport	3,7M EUR

Budget de l'Armée



Budget de l'Armée

	2025	2026
Dépenses courantes	161.348.804	188.509.973
Dépenses en capital	9.875.600	9.925.910
Budget total Armée	171. 224.404	198.435.883



Budget de l'Armée

Dépenses courantes

Frais de personnel	117,6M EUR
Frais d'exploitation et frais administratifs; dépenses diverses	14,7M EUR
Frais d'exploitation véhicules	9,1M EUR
Frais de participation aux missions OMP et autres missions	3,1M EUR
Frais pour armes et munitions	9,2M EUR
Frais d'experts et d'études	5,5M EUR



Budget de l'Armée

Dépenses en capital

Acquisition véhicules automoteurs	1,5M EUR
Acquisition d'équipements spéciaux	1,2M EUR
Equipement de casernement et équipement divers	2,6M EUR
Acquisition logiciels, brevets et autres biens incorporels	2,5M EUR

Fonds d'équipement militaire



Fonds d'équipement militaire

- Alimentation 2026 du Fonds d'équipement militaire: 635M EUR
- Dépenses planifiées pour les besoins propres de la Défense: 553M EUR, dont:

Programme MRTT (Multi Role Tanker Transport)	31M EUR
GOVSAT 2	134,6M EUR
Prise ferme de capacités SatCom GOVSAT 1	11,7M EUR
Nouveaux véhicules CLRV	38,8M EUR
Véhicules bataillon BELUX	148,6M EUR
Missiles + munitions BELUX	39M EUR

- Support militaire Ukraine (minimum): 80M EUR

Questions?