

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

RB

Assemblée parlementaire de l'OTAN et Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

Procès-verbal de la réunion du 28 juin 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Echange de vues sur la situation internationale
2. Echange de vues avec M. Jean- Marie Halsdorf, Ministre de la Défense sur
- le personnel de l'armée
- le rapport " NATO 2020: assured security; dynamic engagement - analysis and recommendations of the group experts on a new strategic concept for NATO"
3. Approbation des procès-verbaux des réunions des 1er février, 19 avril et 11 juin 2010
4. Dossiers européens : liste des nouveaux documents communiqués par la Commission européenne entre le 19 et le 25 juin 2010
5. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, M. Marc Angel, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, membres de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN

M. Marc Angel, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Xavier Bettel, M. Fernand Boden, M. Félix Braz, M. Fernand Etgen, M. Ben Fayot, M. Norbert Hauptert, M. Fernand Kartheiser, Mme Lydia Mutsch, M. Marcel Oberweis, membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

M. Jean-Marie Halsdorf, Ministre de la Défense
M. Jean-Jacques Welfring, Directeur de la Défense
Mme Florence Enschedé, de la Direction de la Défense

Mme Isabelle Barra, Secrétaire générale adjointe de la Chambre des Députés

Excusés : M. Jean-Louis Schiltz, membre de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN et membre de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

M. Georges Bach, membre du Parlement européen

*

Présidence : M. Ben Fayot, Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

*

1. Echange de vues sur la situation internationale

Ce point de l'ordre du jour n'a pas été abordé.

2. Echange de vues avec M. Jean- Marie Halsdorf, Ministre de la Défense sur - le personnel de l'armée - le rapport " NATO 2020: assured security; dynamic engagement - analysis and recommendations of the group experts on a new strategic concept for NATO"

Le personnel de l'armée

M. le Ministre informe sur la situation de l'armée en évoquant ce qui suit. La réforme de 2008 a mis la mission de l'armée au centre des préoccupations. Cette mission s'étend à la participation à des opérations internationales de l'OTAN, des Nations Unies et de l'Union européenne. Pour pouvoir assurer ses missions dans les meilleures conditions, l'armée doit disposer du personnel et du matériel nécessaires. Une contrainte est que la formation doit en permanence être adaptée aux opérations. Le besoin en formation a sensiblement augmenté.

Un but est de participer aux principales opérations de maintien de la paix de l'OTAN. La participation aux missions de l'Union européenne, qui ont gagné en importance avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, est indispensable. Quant aux missions des Nations Unies, le Luxembourg décide au cas par cas si la participation peut apporter une plus-value.

Les critères pour évaluer l'efficacité de la participation sont le taux de militaires déployables (par rapport à l'ensemble de l'armée), d'une part, et le taux d'occupation en mission, de l'autre. Un taux de 40 % (50 % dans un proche avenir) de militaires déployables a été fixé comme but sur le plan international, le Luxembourg se trouvant dans les normes. Le taux des militaires en mission a été fixé à 8 % (et sera fixé à 10 % dans l'avenir). Le Luxembourg a des difficultés à remplir cette norme.

Les contraintes des armées sont les mêmes dans tous les pays partenaires et peuvent se résumer par un changement de la situation depuis la fin de la guerre froide. Un nouveau concept stratégique a été adopté par l'OTAN en 1999 et est actuellement en train d'être révisé. Il ne s'agit plus de compter le matériel, mais il faut créer une flexibilité pour pouvoir répondre aux nouveaux défis et mentalités.

La réforme de l'armée s'est greffée sur une structure existante, ce qui rend l'armée en tant que telle moins flexible. Le Luxembourg participe actuellement aux missions suivantes :

- la mission ISAF de l'OTAN en Afghanistan (9 personnes),
 - la mission K-FOR de l'OTAN au Kosovo (23 personnes),
 - les missions de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, au Congo, à l'Ouganda et au quartier général d'ATALANTA (1 personne pour chaque mission),
 - la mission FINUL des Nations Unies au Liban (3 personnes),
- soit au total 39 personnes déployées.

Les personnes déployées en Afghanistan et au Kosovo sont des militaires volontaires. Dans les autres missions, des militaires sous-officiers sont déployés, ce qui implique une tranche d'âge différente. Ce fait doit être considéré lors de la formation. La durée du déploiement est de quatre mois, tandis que d'autres armées ont un rythme de rotation plus long allant jusqu'à 12, voire 18 mois. Le nombre de volontaires est suffisant pour pouvoir remplir les obligations sur le plan international. En ce qui concerne les cadres, les proportions sur le plan international sont de 25 % d'officiers, 25 % de sous-officiers et 50 % de soldats. L'armée luxembourgeoise fonctionne avec 8 % d'officiers et 15 % de sous-officiers ; cette proportion existe depuis une longue durée et est difficile à changer.

Les procédures et méthodes de l'armée luxembourgeoise doivent être affinées dans les années à venir. Des transformations doivent être faites pour dégager de nouvelles capacités. Une analyse est en train d'être faite et M. le Ministre annonce vouloir informer la commission dès que les conclusions peuvent en être tirées. L'armée luxembourgeoise a des difficultés à moyen terme en ce qui concerne le remplacement des départs à la retraite des cadres. Le cadre mis en place en 1967 est rigide et ne permet pas de période de transition pendant laquelle des nouveaux cadres seraient formés tandis que les autres seraient encore en place. Le cadre théorique de l'armée devrait se chiffrer à 1.395 personnes, tandis que l'effectif réel est de 1.023 personnes. M. le Ministre souligne que son but n'est pas de remplir le cadre théorique, mais de déployer les unités d'une manière efficace, dans une bonne ambiance, la nouvelle loi étant un bon instrument pour y parvenir. Il dit ne pas vouloir toucher au droit à la retraite à 55 ans pour les militaires, le rachat de périodes étant possible pour améliorer le montant de la pension. La qualité des cadres sera l'élément clé pour l'avenir de l'armée et les campagnes de recrutement devront en tenir compte. Les expériences recueillies lors des missions à l'étranger sont par ailleurs un élément important, de sorte qu'il est indispensable de veiller à ce que ces missions se déroulent dans les meilleures conditions.

La période transitoire après l'adoption de la loi de 2008 est encore en cours. Il faut compter 2 à 3 ans pour la formation des nouveaux cadres. La question de la reconversion ne pourra être évaluée qu'en 2011 quand le nouveau système montrera ses premiers effets. Il sera également nécessaire d'embaucher un psychologue pour accompagner la reconversion.

Débat

M. le Ministre répond aux questions des membres de la commission, en relatant ce qui suit.

Interrogé sur la raison pourquoi les membres de l'armée luxembourgeoise ne participent pas au camp de formation à Stavenger pour se préparer aux missions internationales, M. le Ministre répond qu'ils reçoivent des formations spécifiques à leurs missions en collaboration avec les armées allemande, belge et française. Il est important de noter dans ce contexte que les militaires luxembourgeois ne sont pas préparés au combat de première ligne, leurs missions ayant un caractère différent.

M. le Ministre n'estime pas que le nouveau concept stratégique de l'OTAN ait une influence sur les effectifs de l'armée luxembourgeoise. Les missions changent et les formations doivent y être adaptées, mais la structure de l'armée ne sera pas mise en cause, de sorte que la loi de 2008 garde toute sa valeur.

Il n'est pratiquement pas possible que les cadres proches de la retraite assurent la formation des jeunes, les défis et les méthodes ayant complètement changé dans les derniers trente ans. De nouvelles menaces, comme p. ex. la cybercriminalité, s'y sont ajoutées.

Le problème des avancements dans la carrière de l'officier se pose notamment dans trois cas qui sont actuellement analysés pour trouver des solutions. L'augmentation des effectifs des officiers et sous-officiers (sous-représentés en relation avec d'autres armées) se fera dans une mesure modérée et orientée vers les missions. Un membre de la commission fait remarquer que le taux élevé d'officiers et de sous-officiers dans d'autres armées est souvent l'effet d'une réduction des effectifs qui a touché les soldats dans une mesure plus élevée que les officiers et sous-officiers.

Une nouvelle loi disciplinaire pour la police, d'un côté, et l'armée, de l'autre, est en préparation. La loi de 1999 sur la Police ne sera pas remise en question par l'élaboration de deux projets de loi distincts concernant la discipline.

Les volontaires pour les unités de disponibilité opérationnelle (UDO) doivent répondre à des conditions physiques plus élevées. En règle générale, l'intérêt parmi les jeunes recrues d'entrer dans une UDO est grand, car la participation à l'UDO donne de meilleures perspectives de reconversion. L'armée luxembourgeoise ne pratique pas de politique spéciale du genre, les femmes devant répondre aux mêmes critères que les hommes. Un membre de la commission fait remarquer dans ce contexte que dans les autres armées, les femmes occupent souvent des postes dans des branches qui demandent un effort physique moins élevé que celui à l'infanterie. Or, ces branches n'existent pas au sein de l'armée luxembourgeoise ce qui a pour effet que le taux des femmes y est moins élevé.

L'effet de la loi sur la double nationalité n'est pas encore visible en ce qui concerne les cadres, la loi étant en vigueur depuis deux ans seulement.

Le mandat du colonel chargé de l'élaboration d'un projet de Livre blanc sur l'armée sera prolongé d'un an. La procédure de reconversion est en train d'être optimisée. M. le Ministre est d'accord d'en informer la commission en détail lors d'une prochaine réunion en automne 2010.

Un membre de la commission propose d'envisager la création d'un corps de police militaire, soit au sein de l'armée, soit au sein de la police, lors d'une réforme de la justice militaire.

Un membre de la commission exprime le souhait que les parlementaires compétents pour le volet de la Défense soient invités à la parade militaire le jour de la fête nationale.

Le rapport " NATO 2020: assured security; dynamic engagement - analysis and recommendations of the group experts on a new strategic concept for NATO"

M. le Ministre fait savoir que le Traité de Washington de 1949 n'a jamais connu une vraie réforme. Par contre, des concepts stratégiques ont été établis. Le concept stratégique adopté en 1999 est en cours de révision, devant la réalité de nouveaux défis (changement climatique, sécurité énergétique) et de nouvelles menaces (cybercriminalité, terrorisme, piraterie). La situation géographique et l'Alliance même ont changé, douze nouveaux membres s'étant ajoutés.

Parmi les Alliés, il n'y a pas d'unanimité sur l'article 5 du Traité qui définit le rôle de l'OTAN. On peut distinguer trois approches :

- celle des nouveaux membres, notamment les pays baltes ;
- celle des Etats-Unis et le Royaume-Uni (pays expéditionnaires) ;
- celle de la France, de l'Allemagne, de l'Italie et du Benelux (pays « russo-philés »).

L'engagement de l'OTAN et l'assistance mutuelle restent inchangés, les missions de stabilisation comme celle en Afghanistan sont définies comme étant exceptionnelles. Des principes directeurs pour les opérations « out of area » sont définis. M. le Ministre souligne quatre principes :

- l'OTAN doit être capable de se protéger contre des attaques (article 5) ;
- l'OTAN doit se situer dans le cadre d'une politique sécuritaire élargie (Nations Unies, Union européenne) ;
- l'OTAN doit être un forum de consultation sur des questions sécuritaires ;
- l'OTAN entretient des partenariats renforcés.

Un partenariat avec la Russie est en train de s'établir. Ce fait est soutenu clairement dans le rapport du groupe d'experts. Un résultat de ce partenariat peut être la diminution des armes nucléaires.

Débat

M. le Président de la commission a l'impression que le rapport reste assez vague respectivement muet sur certains sujets, dont la criminalité internationale qui n'est pas mentionnée. De l'autre côté, le rapport est très précis en ce qui concerne la menace nucléaire, en citant clairement l'Iran comme nouvel ennemi. Le sujet principal étant la nécessité de répondre aux nouveaux défis en rendant l'organisation plus flexible et moins bureaucratique et en disposant de spécialistes (cybercriminalité, piraterie), l'orateur voudrait savoir quelles implications le nouveau concept stratégique pourra avoir sur l'organisation de l'armée luxembourgeoise.

M. le Ministre répond que la matière est très complexe. L'armée luxembourgeoise devra devenir plus flexible pour pouvoir profiter des opportunités qui s'ouvriront. Le rapport du Secrétaire général de l'OTAN sera émis en septembre et à ce moment, il sera plus clair quelles options seront retenues lors du sommet de l'OTAN en novembre 2010 à Lisbonne. Soulignant l'importance des principes de

base contenus dans le rapport, dont p. ex. l'affirmation que le rôle de l'OTAN n'est pas de jouer le gendarme mondial, M. le Ministre explique que le sujet de la criminalité internationale est plutôt d'ordre civil et fait l'objet du Programme de Stockholm de l'Union européenne. Le rapport insiste par ailleurs sur la complémentarité et le partenariat entre l'OTAN et l'Union européenne.

M. le Ministre est d'accord de revenir dans une prochaine réunion de la commission en automne pour présenter le rapport du Secrétaire général de l'OTAN qui donnera des réponses à un certain nombre de questions.

M. le Ministre répond aux questions d'autres membres de la commission, en donnant les informations suivantes.

Le Luxembourg mise sur la continuité des activités de l'armée dans le cadre des missions internationales. Ceci est également valable pour les activités satellitaires et les vols d'éclaircissement. L'armée luxembourgeoise a acquis une expérience dans des domaines comme le déminage et la purification de l'eau et continuera ces activités, ceci d'autant plus que les Luxembourgeois ont reçu un écho très positif. Le Luxembourg tente de se spécialiser dans des domaines qui apportent une plus-value aux projets internationaux en cours.

En ce qui concerne les relations avec la Russie, différentes approches existent parmi les alliés. Les pays européens, dont le Luxembourg, misent sur le partenariat et sont d'avis qu'il faut coopérer notamment pour faire face ensemble aux nouvelles menaces.

Le gouvernement luxembourgeois entend arriver à un taux de 0,7 % du PIB pour le budget de la défense d'ici 2014, chiffre qui figure par ailleurs dans la déclaration gouvernementale. Le taux actuel est de 0,57 %, l'OTAN préconisant 2 %.

Suite à la communication du rapport du Secrétaire général de l'OTAN en septembre 2010, des consultations auront lieu au niveau des ambassadeurs. Une réunion des Ministres de la Défense aura lieu le 14 octobre 2010 et sera suivie de nouveau de consultations qui prépareront le sommet de l'OTAN en novembre 2010 à Lisbonne.

La restructuration des agences de l'OTAN ne se fera pas d'un seul coup, mais progressivement. Ceci est un résultat des consultations interministérielles.

Un membre de la commission fait remarquer que si l'OTAN préconise dans sa nouvelle stratégie des consultations avec ses alliés, il faut insister à ce que ces consultations se fassent aussi à des sujets aussi importants que la défense antimissile par exemple.

Il est convenu d'organiser une prochaine réunion sur le nouveau concept stratégique de l'OTAN quand le rapport du Secrétaire général de l'OTAN sera disponible.

3. Approbation des procès-verbaux des réunions des 1er février, 19 avril et 11 juin 2010

Les procès-verbaux sont adoptés.

4. Dossiers européens : liste des nouveaux documents communiqués par la Commission européenne entre le 19 et le 25 juin 2010

La liste des documents est adoptée.

5. Divers

Ce point ne suscite aucune remarque.

Luxembourg, le 5 octobre 2010

La secrétaire,
Rita Brors

Le Président de la Commission des Affaires
étrangères et européennes, de la Défense,
de la Coopération et de l'Immigration,
Ben Fayot