

# Rapport spécial

sur la Défense



Cour des comptes  
Grand-Duché de Luxembourg







# Table des matières

<b>I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES .....</b>	<b>7</b>
<b>1. PRÉSENTATION DU CONTRÔLE DE LA COUR.....</b>	<b>7</b>
1.1. INTRODUCTION .....	7
1.2. CHAMP ET OBJECTIFS DE CONTRÔLE .....	7
<b>2. CHRONOLOGIE DES TRAVAUX DE CONTRÔLE .....</b>	<b>9</b>
<b>3. CADRE CONVENTIONNEL DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DU LUXEMBOURG .....</b>	<b>11</b>
3.1. OBJECTIFS ET ENGAGEMENTS LUXEMBOURGEOIS DANS LE CADRE DE L'OTAN .....	11
3.2. OBJECTIFS ET ENGAGEMENTS LUXEMBOURGEOIS SUR LE PLAN EUROPÉEN.....	14
<b>4. DÉPENSES D'INVESTISSEMENT .....</b>	<b>17</b>
4.1. LOIS RELATIVES À LA MISE EN PLACE DU FONDS SPÉCIAL « FONDS D'ÉQUIPEMENT MILITAIRE » .....	17
4.2. LOI DU 21 DÉCEMBRE 2007 PORTANT AUTORISATION DE DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DANS DES CAPACITÉS ET MOYENS MILITAIRES (DOC. PARL. 5808).....	20
4.3. LOIS RELATIVES À LA PROGRAMMATION MILITAIRE.....	22
4.3.1. Effort de défense 2005 - 2020 .....	22
4.3.2. Livre blanc : orientation stratégique.....	23
4.3.3. Loi du 21 mars 2005 autorisant l'acquisition d'un avion de transport militaire A400M (Doc. parl. 5394).....	29
4.3.4. Loi du 19 décembre 2014 autorisant le gouvernement à acquérir, lancer et exploiter un satellite destiné aux communications gouvernementales et militaires, ainsi qu'à acquérir des capacités satellitaires permettant au gouvernement de satisfaire ses besoins et ses obligations en matière de défense (Doc. parl. 6739) .....	34
4.3.5. Loi du 18 décembre 2015 autorisant le Gouvernement à acquérir des capacités de communications satellitaires au profit du programme « Alliance Ground Surveillance » (AGS) de l'OTAN (Doc. parl. 6852).....	36
4.3.6. Projet de loi 6940 autorisant le Gouvernement à participer au programme multinational « Multi Role Tanker Transport » (MRTT) .....	37
<b>5. EFFECTIFS DE L'ARMÉE .....</b>	<b>41</b>
<b>5.1. CADRE LÉGAL .....</b>	<b>41</b>
5.1.1. Loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire.....	41
5.1.2. Réforme de 2007 .....	42
<b>5.2. EVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'ARMÉE .....</b>	<b>44</b>
<b>5.3. COMPARAISON DES EFFECTIFS THÉORIQUES AVEC LES EFFECTIFS RÉELS .....</b>	<b>47</b>
<b>5.4. RÉMUNÉRATIONS DES AGENTS DE L'ARMÉE .....</b>	<b>49</b>





## Table des matières (suite)

<b>6. DÉPENSES COURANTES.....</b>	<b>51</b>
<b>6.1. CHAMP DE CONTRÔLE.....</b>	<b>51</b>
<b>6.2. CONSTATATIONS DE LA COUR.....</b>	<b>52</b>
6.2.1. Indemnités allouées aux soldats volontaires et aux militaires de carrière .....	52
6.2.2. Frais de fonctionnement et d'exploitation de l'atelier d'entretien du charroi et des cantines.....	54
6.2.3. Procédures en matière de dépenses courantes.....	55
<b>7. CONCLUSIONS.....</b>	<b>57</b>
<b>ANNEXES :.....</b>	<b>61</b>
<b>A1. LOIS SPÉCIALES « BÂTIMENTS PUBLICS » ET LOIS BUDGÉTAIRES .....</b>	<b>61</b>
A1.1. Loi du 19 mai 2009 relative à la réhabilitation des infrastructures techniques primaires de la caserne Grand-Duc Jean au Herrenberg à Diekirch (Doc. parl. 5952) .....	61
A1.2. Loi du 23 novembre 2009 relative à la construction d'un hall logistique pour la caserne Grand-Duc Jean au Herrenberg à Diekirch (Doc. parl. 5999) .....	65
A1.3. Différents projets d'investissements concernant le site Herrenberg et repris au niveau des lois budgétaires .....	66
<b>A2. RÉMUNÉRATIONS DES AGENTS DE L'ARMÉE .....</b>	<b>69</b>
A2.1. Résultats du contrôle pour 2013 .....	69
A2.1.1. Fonctionnaires.....	69
A2.1.2. Employés .....	69
A2.1.3. Ouvriers .....	69
A2.1.4. Fonctionnaires, employés et ouvriers .....	70
A2.2. Résultats du contrôle pour 2014 .....	71
A2.2.1. Fonctionnaires.....	71
A2.2.2. Employés .....	71
A2.2.3. Ouvriers .....	72
A2.2.4. Volontaires de l'armée.....	72
A2.2.5. Employés, ouvriers et volontaires de l'armée.....	72
<b>II. LA PRISE DE POSITION DU MINISTÈRE .....</b>	<b>75</b>
<b>1. COURRIER DU MINISTRE DE LA DÉFENSE .....</b>	<b>75</b>
<b>2. OBSERVATIONS DE LA DIRECTION DE LA DÉFENSE ET DE L'ARMÉE       LUXEMBOURGEOISE .....</b>	<b>79</b>







# I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES

## 1. Présentation du contrôle de la Cour

### 1.1. Introduction

L'article 5, paragraphe (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes prévoit que la Cour peut, de sa propre initiative, présenter ses constatations et recommandations portant sur des domaines spécifiques de gestion financière sous forme d'un rapport spécial.

En exécution de la précédente disposition, la Cour a prévu dans son programme de travail pour l'exercice 2015 un contrôle portant sur le budget de la défense.

Des entretiens avec les responsables des entités contrôlées ainsi qu'une analyse des documents mis à disposition de la Cour ont constitué les instruments utilisés pour identifier, recueillir et valider les informations nécessaires à l'établissement des constatations et recommandations du présent rapport.

### 1.2. Champ et objectifs de contrôle

Les objectifs poursuivis par la Cour sont définis par la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes. A l'article 3 (1), il est précisé que « la Cour des comptes examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses ainsi que la bonne gestion financière des deniers publics ».

Pour ce qui est du champ de contrôle, la Cour :

- a passé en revue les dépenses d'investissement et notamment les dépenses liquidées à charge du fonds spécial dénommé « fonds d'équipement militaire » ;
- a examiné l'évolution de l'effectif des différentes catégories de personnel (officiers, sous-officiers, caporaux, soldats volontaires et civils) suite à la réforme de l'armée de 2007 ;
- a analysé les dépenses courantes (sections 01.5 - Direction de la Défense et 01.6 - Défense nationale) en mettant l'accent sur les indemnités allouées au personnel ainsi que sur les frais d'exploitation de l'atelier et des cantines ;

- a procédé à un contrôle des rémunérations des agents de l'armée, à savoir les traitements des fonctionnaires, les indemnités des employés de l'Etat, les salaires des ouvriers de l'Etat respectivement les soldes des volontaires.

A noter que les organigrammes de la Direction de la défense et de l'armée n'ont pas fait l'objet du présent contrôle.

## 2. Chronologie des travaux de contrôle

11 juin 2015	Réunion auprès de la Direction de la défense ;
2 juillet 2015	Présentation sur l'organisation de l'armée luxembourgeoise à l'Etat-major ;
15 juillet 2015	Réunion auprès de la Direction de la défense ;
23 juillet 2015	Réunion auprès de la Direction de la défense ;
30 juillet 2015	Réunion auprès du Centre militaire ;
16 – 19 novembre 2015	Contrôle sur place auprès de la Direction de la défense ;
28 janvier 2016	Réunion auprès de la Direction de la défense ;
1 <sup>er</sup> février 2016	Réunion auprès de la Direction de la défense ;
10 mars 2016	Réunion auprès de la Cour fédérale des comptes allemande (Bundesrechnungshof).



### 3. Cadre conventionnel des engagements internationaux du Luxembourg

Selon le programme gouvernemental de décembre 2013, « la défense est une partie intégrante de la politique extérieure de notre pays conformément à l'approche dite des 3D (Diplomatie, Développement, Défense), en même temps que l'effort de défense du Luxembourg permet d'assumer notre participation à la politique de sécurité et de défense commune de l'UE (PSDC), et notre rôle d'Etat membre de l'ONU et de l'OTAN. » (Programme gouvernemental décembre 2013, page 187)

Dans une note du 25 février 2016, la Direction de la défense précise entre autres que « *les trois grandes catégories ou composantes d'une Armée classique sont la composante « terre », la composante « mer » et la composante « air ».*

*Depuis sa création l'Armée luxembourgeoise est traditionnellement une « armée de terre ». Cette orientation terrestre correspondait aux besoins nationaux du Luxembourg et a été confirmée lorsque, en 1992, le Luxembourg a décidé de commencer à participer à des opérations et missions de maintien de la paix (OMP).*

*Dans les années 2000 l'évolution du contexte international (augmentation du nombre des crises, mise sur pied des forces de réaction rapide de l'Union européenne (EU Battlegroups) et de l'OTAN (NRF), diminution des budgets alloués à la Défense et donc nécessité de se regrouper dans des programmes communs multinationaux) a amené le Luxembourg à décider de diversifier ses capacités militaires, afin notamment d'être en mesure d'augmenter les options de réponse disponibles aux crises internationales. Les acquisitions de nouvelles capacités ont aussi, pour certaines (p.ex. A400M), été effectuées en partenariat avec d'autres pays partenaires. »*

#### 3.1. Objectifs et engagements luxembourgeois dans le cadre de l'OTAN

Un élément essentiel de la planification de la défense luxembourgeoise est déterminé par l'engagement du Luxembourg au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

L'OTAN est une alliance de 28 pays d'Amérique du Nord et d'Europe engagés à respecter les objectifs du traité de l'Atlantique Nord, signé le 4 avril 1949. Parmi ces Etats, 22 sont également des membres de l'Union européenne (UE). Sa mission essentielle est la défense collective. Le Luxembourg est membre de l'OTAN depuis sa création.

L'article 5 du traité de l'Atlantique Nord se réfère au droit de défense collective reconnu par la Charte des Nations Unies :

*« Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord.*

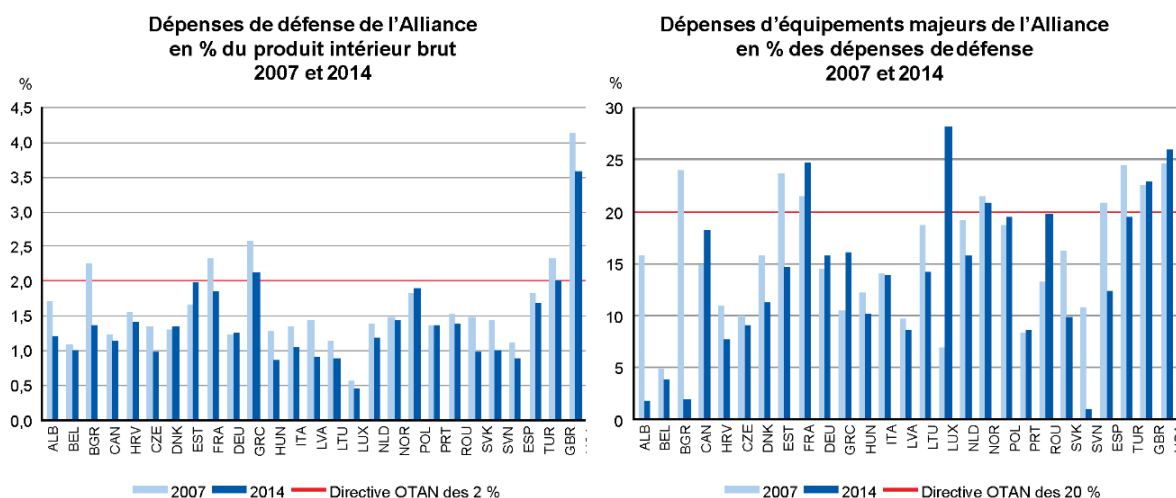
*Toute attaque armée de cette nature et toute mesure prise en conséquence seront immédiatement portées à la connaissance du Conseil de Sécurité. Ces mesures prendront fin quand le Conseil de Sécurité aura pris les mesures nécessaires pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales. »*

Les besoins en ressources au niveau de l'OTAN sont définis par les deux Etats-majors de l'organisation, à savoir le Grand Quartier général des Puissances alliées en Europe (SHAPE) à Mons (Belgique) et le Commandement Allié Transformation (ACT) à Norfolk, en Virginie (États-Unis).

A souligner que l'OTAN ne dispose pas de moyens militaires propres, à l'exception d'une flotte de Boeing E-3A Sentry dotés d'un système aéroporté de détection et de contrôle (AWACS) et des drones de capacité alliée de surveillance terrestre (AGS).

Les contributions sollicitées par les Alliés sont déterminées en fonction des lacunes capacitaires (« capacity shortfalls ») de l'OTAN, qui sont également à la base de la définition d'objectifs spécifiques pour les pays membres. A noter que, face aux nouveaux défis géopolitiques et sécuritaires, les besoins ont évolué en fonction de l'importance croissante de la défense collective internationale.

Le rapport annuel 2014 du secrétaire général de l'OTAN reprend les engagements des pays membres à l'OTAN: « En 2006, les Alliés approuvaient des objectifs non contraignants pour les dépenses de défense, qui devaient représenter 2% du produit intérieur brut (PIB) et être consacrées, à hauteur de 20%, à la recherche, au développement et à l'acquisition d'équipements de défense majeurs. »



Source : *Rapport annuel 2014 du secrétaire général de l'OTAN*

A noter que lors du sommet du pays de Galles en septembre 2014, le Luxembourg s'est engagé à augmenter son effort de défense afin de répondre à ses obligations en tant que membre de l'OTAN.

L'effort de défense du Grand-Duché se situe légèrement au-dessus de 0,4% et serait porté à 0,6% du PIB jusqu'en 2020, tel que prévu par le gouvernement. (Voir point 4.3.1.)

Pour ce qui est de la planification des investissements, elle se fait en concordance avec le Nato Defence Planning Process (NDPP), qui a pour objet « d'offrir un cadre à l'intérieur duquel les plans de défense des pays et de l'OTAN peuvent être harmonisés afin d'atteindre le plus efficacement les objectifs agréés. Elle a pour but de faciliter le recensement, le développement et la mise à disposition de toutes les forces nécessaires – des forces interoperables et préparées, équipées, entraînées et soutenues de manière appropriée - ainsi que des capacités militaires et non militaires correspondantes requises pour pouvoir mener toute la gamme de missions de l'Alliance. »<sup>1</sup>

Le NDPP comporte cinq étapes endéans un cycle de quatre ans :

- Etape 1 : Elaborer une directive politique ;
- Etape 2 : Définir les besoins ;
- Etape 3 : Répartir les besoins et fixer les objectifs ;

<sup>1</sup> Note du 20 décembre 2013 au sujet du processus de planification de la défense à l'OTAN

- Etape 4 : Faciliter la mise en œuvre ;
- Etape 5 : Examiner les résultats.

En effet, les besoins de l'OTAN sont définis par les « capacity shortfalls », c'est-à-dire les domaines dans lesquels l'OTAN veut renforcer ses moyens. Une liste de 16 domaines de lacunes capacitaires a été déterminée suite à des réunions bilatérales entre le pays membre et les experts de l'Alliance. A la suite, des « capability targets » ont été identifiés et détaillés dans un rapport adopté par le ministre de la Défense.

Actuellement, le Luxembourg s'est engagé à atteindre 21 objectifs, soit unilatéralement, soit par des coopérations bilatérales ou multilatérales. Cette liste d'objectifs couvre une période de 4 années. Les coopérations multilatérales se font selon le concept du « Smart Defence » de l'OTAN qui prévoit que plusieurs pays peuvent choisir de participer à un projet militaire multilatéral, sous le leadership d'un pays déterminé.

Après l'adoption du paquet national, des examens bilatéraux de suivi par l'OTAN ont lieu après deux années. Depuis juin 2015, l'OTAN a conduit un recensement capacitaire pour la planification de défense. Un examen bilatéral entre les experts de l'OTAN et le Luxembourg en décembre 2015 a abouti à une appréciation des commandements stratégiques. Le rapport issu de cet examen est présenté aux membres de l'OTAN. Selon les responsables, ces objectifs restent sensiblement les mêmes sur le moyen terme.

### 3.2. Objectifs et engagements luxembourgeois sur le plan européen

Le traité de Maastricht sur l'Union européenne, signé le 7 février 1992, consacre le Titre V aux « Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune ».

La Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) met en place un mécanisme de coopération politique entre les pays membres. Il instaure la possibilité pour les membres de l'Union européenne d'entreprendre des actions en commun dans les domaines de la sécurité et de la politique étrangère. Le traité de Maastricht se base sur les principes de la Charte des Nations Unies, ainsi qu'aux principes de l'Acte final d'Helsinki et aux objectifs de la Charte de Paris de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE).

L'article 17 du traité sur l'Union européenne, tel que modifié par le traité d'Amsterdam, dispose que :

*« 1. La politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, conformément au deuxième alinéa, qui pourrait conduire à une défense commune, si le Conseil européen en décide ainsi. Il recommande,*



*dans ce cas, aux États membres d'adopter une décision dans ce sens conformément à leurs exigences constitutionnelles respectives.*

*L'Union de l'Europe occidentale (UEO)<sup>2</sup> fait partie intégrante du développement de l'Union en donnant à l'Union l'accès à une capacité opérationnelle, notamment dans le cadre du paragraphe 2. Elle assiste l'Union dans la définition des aspects de la politique étrangère et de sécurité commune ayant trait à la défense, tels qu'ils sont établis dans le présent article. En conséquence, l'Union encourage l'établissement de relations institutionnelles plus étroites avec l'UEO en vue de l'intégration éventuelle de l'UEO dans l'Union, si le Conseil européen en décide ainsi. Il recommande, dans ce cas, aux États membres d'adopter une décision dans ce sens conformément à leurs exigences constitutionnelles respectives.*

*La politique de l'Union au sens du présent article n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre.*

*La définition progressive d'une politique de défense commune est étayée, dans la mesure où les États membres le jugent approprié, par une coopération entre eux en matière d'armements. »*

Jusqu'en 1999, l'UEO était l'interlocuteur de l'OTAN dans le cadre du dialogue sur la défense dans le territoire européen. Le Conseil européen de Helsinki en 1999 a défini des objectifs – Objectifs globaux – visant à doter l'Union de capacités militaires crédibles pour la mise en œuvre des tâches de Petersberg<sup>3</sup>. Le traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999 a transféré la responsabilité de ces tâches à l'Union européenne.

Le traité de Lisbonne fournit une nouvelle base terminologique en instituant le concept de « Politique de Sécurité et de Défense Commune » (PSDC). Le traité comporte notamment des dispositions relatives à la coopération avec l'OTAN à l'article 28 A : « 7. Au cas où un Etat membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres Etats membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres. Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les Etats qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre. »

---

<sup>2</sup> L'Union de l'Europe occidentale (UEO) fut une organisation européenne de défense et de sécurité, composée d'États membres de l'OTAN et de la Communauté économique européenne puis de l'Union européenne.

<sup>3</sup> Les tâches de Petersberg sont des missions humanitaires et d'évacuation ; de maintien de la paix ; de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les opérations de rétablissement de la paix.

Ce traité établit un devoir d'aide et d'assistance entre les nations membres de l'UE. Il précise que cette disposition n'est pas contradictoire avec les obligations qui découlent du traité de l'OTAN pour les pays qui en sont signataires. L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en décembre 2009 a créé la fonction du Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui a également la qualité de chef de l'Agence européenne de défense.

Selon les responsables de la Direction de la défense, la politique de sécurité et de défense commune fournit une composante complémentaire de planification militaire au niveau de l'UE.

Ainsi, l'UE a déterminé 4 domaines capacitaires prioritaires dans lesquels les pays membres sont encouragés d'investir. Dans le cadre du « pooling and sharing », plusieurs pays membres peuvent centraliser leurs capacités pour mettre en œuvre un projet multilatéral.

En outre, les responsables luxembourgeois se réunissent régulièrement avec la Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne pour discuter d'objectifs d'investissements communs. Cette coopération a évolué historiquement et n'est pas établie de manière officielle. Des « memorandum of understanding », des arrangements de coopération et des arrangements techniques sont conclus pour les projets bilatéraux, comme par exemple pour le programme WGS (Wideband Global Satcom system).

Un projet de loi portant approbation du traité entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume de Belgique concernant la coopération en matière de défense et de sécurité, fait à Bruxelles, le 5 février 2015 propose de rassembler dans un seul texte de loi, une quarantaine d'arrangements et d'accords bilatéraux existant dans le domaine militaire entre les pays signataires. (Doc. parl. 6829)

## 4. Dépenses d'investissement

Dans ce qui suit, la Cour passe en revue les dépenses d'investissement liquidées à charge du fonds d'équipement militaire.

A préciser qu'à ces dépenses s'ajoutent les investissements réalisés sous la tutelle de l'Administration des bâtiments publics. Ces investissements sont repris au niveau de l'annexe A1 et concernent notamment le réaménagement du site Herrenberg à Diekirch. Sont également visées la rénovation du tarmac de l'aéroport et la mise en place de l'école de l'armée. En ce qui concerne les relations de travail entre l'Etat-major, la Direction de la défense et l'Administration des bâtiments publics, il n'existe pas de commission officialisant cette collaboration. Elle se traduit par des réunions régulières qui ont lieu entre les responsables des différents ministères.

Lors de sa visite des lieux, la Cour a constaté l'état de vétusté avancée de certains bâtiments du Centre militaire qui était déjà documenté dans le projet de loi relatif à la réhabilitation des infrastructures techniques primaires de la caserne Grand-Duc Jean au Herrenberg à Diekirch en novembre 2008. Elle recommande à ce sujet d'accélérer la réalisation des projets de réaménagement en question afin de mettre à disposition du personnel concerné des infrastructures modernes et adaptées aux exigences du métier exercé. Il en va de l'attrait de l'armée.

### 4.1. Lois relatives à la mise en place du fonds spécial « Fonds d'équipement militaire »

La loi rectifiée du 16 décembre 1997 concernant la programmation financière militaire (Doc. parl. 4215) a autorisé le gouvernement à financer pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 1997 au 31 décembre 2001 un programme pluriannuel d'acquisition de matériel militaire d'importance majeure (véhicules militaires, armes et munitions, moyens de communication) pour un montant maximal de 620 millions de francs luxembourgeois, soit 15.369.399 euros.

Le financement de ce programme pluriannuel s'effectue moyennant la mise en place d'un fonds spécial dénommé « fonds d'équipement militaire ».

D'après un tableau de la Direction de la défense, les dépenses concernant ce premier programme d'acquisition ont atteint 596.494.619 francs sur la période 1997 à 2001, répartis de la manière suivante :

	Francs luxembourgeois
Véhicules militaires	226.640.611
Armes et munitions	120.290.956
Moyens de communication	249.563.052
<b>Total</b>	<b>596.494.619</b>

*Source chiffres : Direction de la défense (dernière mise à jour : 25 mars 2003)*

*Tableau: Cour des comptes*

Des dépenses de l'ordre de 9.194.209 francs ont été effectuées après 2001, ce qui fait au total 605.688.828 francs, soit 15.014.634 euros.

### Constatations

Une des raisons pour lesquelles le gouvernement a décidé de recourir à une loi de financement pluriannuel a été la volonté d'une planification rationnelle et harmonieuse à plus long terme. Selon les auteurs de la loi du 16 décembre 1997, « dans le métier militaire, la planification est une des prémisses majeures conditionnant la réussite des actions à entreprendre. De ce fait, dans toutes les armées modernes, une programmation militaire à moyen et à plus long terme existe et fait l'objet d'un débat public et d'une sanction parlementaire.

*La présente loi couvre une période quinquennale à débiter l'an prochain. Le Gouvernement se propose de présenter un bilan au terme de cette période. Ceci permettra d'avoir une vue d'ensemble sur le financement qu'exige la modernisation continue de l'équipement et de l'armement de notre armée et donnera l'occasion de soumettre les investissements militaires effectués à un contrôle approprié.*

*Le Gouvernement présentera un second programme quinquennal pour les années 2002 à 2006 étant entendu que les grands programmes d'acquisition, tels celui des véhicules blindés légers, ne peuvent être terminés dans une période de cinq ans. Compte tenu des disponibilités financières budgétaires, ils devront s'étendre sur une plus longue période d'exécution. »*

La Cour constate qu'un bilan explicatif au terme de cette première programmation financière militaire n'a pas été présenté. Le gouvernement a ainsi failli à son objectif de présenter une programmation pluriannuelle qui aurait dû faire l'objet d'un débat public et d'une sanction parlementaire.

D'ailleurs, comme indiqué au niveau du projet de loi, ce programme quinquennal aurait dû être suivi par un second programme quinquennal couvrant la période de 2002 à 2006. Or, ceci n'a pas été le cas.

Il en découle que le fonds d'équipement militaire n'avait plus de base légale à partir de 2002.

C'est la raison pour laquelle le législateur a dû intervenir par le biais du vote de la loi du 19 décembre 2003 portant réactivation du fonds d'équipement militaire qui dispose en son article 1<sup>er</sup> que

le fonds « peut servir au paiement de dépenses occasionnées par les investissements dans les capacités et moyens militaires à définir par une ou plusieurs lois spéciales ». (Doc. parl. 5094)

Dans le cadre de l'exposé des motifs, il a été précisé qu'« étant donné que le fonds spécial créé par la loi du 16 décembre 1997 était lié à la période d'exécution de la loi de programmation financière, c'est-à-dire de 1997 à 2001, il s'ensuit que le fonds d'équipement militaire existant ne peut être utilisé automatiquement pour garantir le financement d'un deuxième plan pluriannuel. » (Doc. parl. 5094, page 2)

Les auteurs du projet de loi ont poursuivi que « compte tenu de l'envergure financière et vu que la période de réalisation des investissements s'étend sur les années 2003 à 2014, le gouvernement estime indispensable de recourir au fonds d'équipement militaire pour assurer le financement des différents projets. Le présent projet de loi a donc principalement comme vocation de réactiver le fonds spécial institué par la loi du 16 décembre 1997 concernant la programmation financière militaire ». (Doc. parl. 5094, page 3)

En outre, le gouvernement a affirmé son intention de promouvoir davantage la coopération internationale dans le cadre de sa programmation militaire :

*« En vue de coordonner les investissements en matière de capacités militaires, une approche multinationale à l'occasion du développement, de l'acquisition et de l'exploitation d'équipements militaires forts coûteux est indiquée.*

*Se basant sur ce constat et au regard des carences constatées dans le domaine du transport stratégique tant au niveau de l'Alliance que de l'Union européenne, le Gouvernement luxembourgeois a notamment décidé d'investir dans le domaine du transport stratégique aérien et maritime.*

(...)

*Compte tenu du fait que la Belgique se voit exposée aux mêmes réalités et doit également investir dans les capacités militaires pour remédier aux déficiences existantes, le Gouvernement a jugé opportun et indispensable d'intensifier la coopération militaire entre nos deux pays. »*

A noter qu'à l'époque des négociations, en vue de l'acquisition et de l'exploitation en commun avec la Belgique d'un avion de transport A400M ainsi que d'un navire de transport stratégique, avaient été entamées. L'idée de mettre en place une composante maritime au sein de l'armée luxembourgeoise ne s'est pas réalisée.

## 4.2. Loi du 21 décembre 2007 portant autorisation de dépenses d'investissement dans des capacités et moyens militaires (Doc. parl. 5808)

La loi du 21 décembre 2007 portant autorisation de dépenses d'investissement dans des capacités et moyens militaires habilite le gouvernement à acquérir pour le compte de l'armée les équipements nécessaires à l'accomplissement de ses missions, des « *véhicules militaires, d'armes, de systèmes d'armes et de munitions, de moyens de communication et de traitement de l'information dans les domaines des technologies de l'information et des communications, d'équipements, de moyens techniques et outillages au profit d'un certain nombre d'unités ou de capacités spécialisées de l'armée, d'équipements de protection spécialisés et de moyens techniques d'entraînement et de simulation.*

*Le même projet autorise le Gouvernement à procéder au réaménagement du champ de tir du Bleesdall.* » (Doc. parl. 5808 02, page 1)

Les dépenses ne peuvent pas dépasser 120 millions d'euros pour l'acquisition de véhicules de reconnaissance ainsi que 20 millions respectivement 15 millions pour l'acquisition de véhicules tactiques respectivement logistiques et sont imputables sur les crédits du fonds d'équipement militaire.

Selon les données fournies par la Direction de la défense en date du 15 juillet 2015, les dépenses d'investissement en relation avec la loi du 21 décembre 2007 sont ventilées de la manière suivante :

Objet	Avant 2012	2012	2013	2014	Après 2014
Armes, systèmes d'armes et munitions	666.639	0	3.397.757	0	12.280.001
Moyens de communication	5.137.460	5.506.963	16.134.014	8.979.240	61.686.230
Equipements, moyens techniques et outillages spécialisés	8.729.660	220.467	0	0	22.786.155
Equipements de protection spécialisés, moyens techniques d'entraînement et de simulation	1.011.044	322.288	0	724.736	9.441.932
Réaménagement champ de tir Bleesdall	78.552	10.128	0	0	4.911.320
Frais d'études	341.721	0	50.000	50.000	3.008.279
<i>Sous-total article 1<sup>er</sup> (loi 21 déc. 2007)</i>	<i>15.965.076</i>	<i>6.059.846</i>	<i>19.581.771</i>	<i>9.753.976</i>	<i>114.113.917</i>

Objet	Avant 2012	2012	2013	2014	Après 2014
véhicules de reconnaissance	118.296.543	33.590	1.575.401	0	94.466
véhicules tactiques	668.858	493.661	0	0	18.837.481
véhicules logistiques	2.831.640	11.209.083	0	0	0
<i>Sous-total article 2 (loi 21 déc. 2007)</i>	<i>121.797.041</i>	<i>11.736.334</i>	<i>1.575.401</i>	<i>0</i>	<i>18.931.947</i>
TVA Art. 2	0	0	0	0	22.689.781

*Source chiffres (en euros): Direction de la défense ; tableau: Cour des comptes*

### Constatations

Dans le cadre des travaux parlementaires, les auteurs du projet de loi ont défini, entre autres, deux axes de capacités spécialisées. En effet, le Luxembourg s'est engagé dans deux directions particulières pour aider à combler des lacunes capacitaires dans les enceintes de sécurité et de défense, à savoir la purification d'eau en milieu militaire et le renforcement des capacités de déminage d'engins explosifs improvisés.

Ainsi « le gouvernement a engagé les démarches pour procéder à l'acquisition de trois stations de purification d'eau qui devraient être opérationnelles au début de 2008. » (Doc. parl. 5808, page 4).

La Cour constate qu'une de ces stations est restée au Pakistan en 2010 après son déploiement car, d'après les responsables de l'armée, il aurait été plus onéreux de la rapatrier que d'en acquérir une nouvelle. Une offre de mise à disposition de personnel luxembourgeois pour le maniement de la station a été faite à l'époque aux autorités pakistanaises, mais celle-ci a été déclinée. A noter qu'en 2011, le gouvernement a procédé au remplacement de la station manquante.

Quant à l'acquisition des véhicules blindés, le ministre de la Défense s'est posé en 2014 « *la question de savoir si l'équipement militaire dont dispose l'Armée est adapté aux besoins. Ceci concerne les 48 voitures blindées Dingo et le projet de cofinancement d'un avion « refueling » qui a été refusé par le Ministre. La politique d'acquisition sera adaptée aux besoins réels de l'Armée. Les orientations stratégiques développées dans le Livre Blanc sur la Défense seront présentées et discutées prochainement.*

(...)

*Selon le Ministre, l'équipement de l'Armée ne correspond pas tout à fait aux besoins réels. Ceci concerne notamment les 48 voitures blindées de type « Dingo » dont une vingtaine auraient suffi. Des problèmes se posent en ce qui concerne le manque d'emplacements pour stationner les voitures blindées, le manque de personnel qualifié pouvant les manœuvrer et le manque d'un emplacement pour le simulateur « Dingo ». M. le Ministre n'a pas encore pris de décision pour un remplacement éventuel des voitures de type Jeep. » (Procès-verbal de*

la réunion du 24 février 2014 de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration)

Quant au simulateur « Dingo » mentionné au niveau du procès-verbal de la réunion du 24 février 2014, la Cour constate que, début 2016, un bâtiment pour héberger ce simulateur de conduite fait toujours défaut, alors que le simulateur lui-même est déjà livré. Selon la Cour, une meilleure planification aurait évité une telle situation.

### 4.3. Lois relatives à la programmation militaire

#### 4.3.1. Effort de défense 2005 - 2020

Pour apprécier les efforts déployés par le gouvernement luxembourgeois, il y a notamment lieu de se référer à la déclaration du sommet du Pays de Galles (septembre 2014)<sup>4</sup> qui énonce les principes suivants :

- *« Les Alliés qui se conforment actuellement à la directive OTAN recommandant un niveau minimum de dépenses de défense de 2% du produit intérieur brut (PIB) chercheront à continuer de le faire. De même, les Alliés qui consacrent actuellement plus de 20% de leur budget de défense aux équipements majeurs, y compris la recherche et développement y afférente, continueront de le faire.*
- *Les Alliés dont la part du PIB consacrée à la défense est actuellement inférieure au niveau précité :*
  - *cesseront toute diminution des dépenses de défense ;*
  - *chercheront à augmenter leurs dépenses de défense en termes réels à mesure que croîtra leur PIB ;*
  - *chercheront à se rapprocher dans les dix années à venir des 2% recommandés, en vue d'atteindre leurs objectifs capacitaires OTAN et de combler les insuffisances capacitaires de l'OTAN. »*

Selon le rapport d'activité 2014 du ministère des Affaires étrangères et européennes, *« Dans le cadre du Sommet (de l'OTAN du mois de septembre) le Luxembourg a pris une série d'engagements politiques et financiers qui ont commencé à être traduits en actions concrètes à plusieurs niveaux.*

*Il a ainsi été décidé de porter l'effort de Défense du Luxembourg de 0,4% du PIB actuellement à 0,6% à l'horizon 2020. (...) L'augmentation de l'effort de Défense se traduira notamment par la réalisation de projets d'envergure qui devront avoir, pour autant que possible, des retombées économiques pour le Luxembourg. Dès après le Sommet le gouvernement a commencé un travail d'identification de projets pertinents pour le Luxembourg, politiquement et économiquement. »* (Rapport d'activité 2014 du ministère des Affaires étrangères et européennes, page 75)

<sup>4</sup> Déclaration publiée par les chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue au pays de Galles les 4 et 5 septembre 2014



En vue de l'augmentation de l'effort de défense de 0,4% à 0,6% du PIB telle que prévue par le gouvernement, la Direction de la défense prévoit des dépenses d'investissement en augmentation à partir de 2016. Ainsi le tableau<sup>5</sup> de la situation financière du fonds d'équipement militaire prévoit un projet « Autres dépenses d'augmentation de l'effort militaire » d'un total de 327,9 millions d'euros à partir de 2016 sans détail aucun au sujet des investissements concrets envisagés. A préciser que l'effort de défense est estimé par la Direction de la défense à 175 millions d'euros pour l'année 2013 (correspondant à 0,39% du PIB) et à 194 millions d'euros pour 2014 (correspondant à 0,41% du PIB).

### Constatations

L'objectif primaire du gouvernement est d'honorer son engagement de porter l'effort de défense du Grand-Duché à 0,6% du PIB jusqu'en 2020. Les différentes lois spéciales en matière de défense nationale traduisent donc la volonté des gouvernements successifs de respecter leurs engagements internationaux par le biais d'investissements ponctuels engendrant des engagements financiers importants à long terme.

Fait toutefois défaut, selon la Cour, une programmation militaire à long terme permettant la réalisation des objectifs fixés avec la mise en place des composantes afférentes de l'armée.

### 4.3.2. Livre blanc : orientation stratégique

Selon le procès-verbal de la réunion du 24 février 2014 de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration, « *la politique d'acquisition sera adaptée aux besoins réels de l'Armée. Les orientations stratégiques développées dans le Livre Blanc sur la Défense seront présentées et discutées prochainement.*

(...)

*Le Livre Blanc sur l'Armée est presque achevé. Il ne reste qu'à rédiger l'avant-propos du Ministre. »*

Lors de la réunion du 2 juillet 2015 avec la Cour des comptes, l'ancien directeur de la défense a expliqué que le ministre de la Défense a jugé le document en question trop académique et dépassé en raison des événements géopolitiques. En revanche, il y a un consensus sur le besoin d'un programme cadre afin de définir les moyens et les objectifs de l'armée. Un document officiel exposant clairement la politique de sécurité du Luxembourg aurait l'avantage d'afficher une plus grande transparence et servirait d'information au pouvoir législatif.

---

<sup>5</sup> Tableau transmis par la Direction de la défense en date du 15 juillet 2015

La Cour constate qu'au début 2016, aucun livre blanc concernant la défense luxembourgeoise n'a été présenté.

A des fins de comparaison, la Cour renvoie au Livre blanc français sur la défense et la sécurité nationale, rendu public en date du 29 avril 2013. Ce document fixe les orientations stratégiques des quinze prochaines années et a servi de socle à la loi de programmation militaire française du 18 décembre 2013.

Pour ce qui est de l'Allemagne, la Cour des comptes se réfère à l'avis « Das Weißbuch zur Verteidigungspolitik » de 2015 de la « Stiftung Wissenschaft und Politik ».

Aux yeux de la Cour, cette publication traite un grand nombre de points et de questions relatifs à l'élaboration d'un livre blanc.

#### **Das Weißbuch zur Verteidigungspolitik**

Innere Herausforderungen bestimmen in größerem Maße über die Möglichkeiten deutscher Verteidigungspolitik als das strategische Umfeld

Hilmar Linnenkamp / Christian Mölling

Seit 2014 wird in Deutschland über neue Macht und neue Verantwortung in der Außenpolitik diskutiert. Gleichzeitig hat sich Deutschlands Umfeld in einen Krisenbogen verwandelt, der vom Baltikum über den Mittleren Osten bis zum Maghreb reicht. Welche Rolle der Bundeswehr für die Außenpolitik und in Krisen zukommt, das möchte die Bundesregierung mit einem Weißbuch zur Sicherheitspolitik und Zukunft der Bundeswehr beantworten. Soll die Öffentlichkeit in die Debatte einbezogen werden, ist auch Strittiges zu behandeln – anders als im Entstehungsprozess früherer Weißbücher. Vor allem sollten die Themen Demographie, Rüstung, Partnerschaften, Legitimation und Ressourcen erörtert werden.

Bis 2016 will das Verteidigungsministerium ein neues Weißbuch zur Sicherheitspolitik und Zukunft der Bundeswehr vorlegen, das die Rolle des Militärs als Mittel deutscher Sicherheitspolitik erklärt. Damit dieses Werk auch die sicherheitspolitische Debatte voranbringt, muss im Prozess seiner Erstellung die Äußerung von politischem Dissens zugelassen werden. Denn nur so lässt sich ein breiter und tragfähiger Konsens erzielen. Die letzten Weißbuchprozesse bieten hierfür keine Blaupause: Sie entstanden im typischen ministeriellen Abstimmungsverfahren, bei dem Widersprüche geglättet und Dilemmata ausgespart werden.

In das Zentrum der Diskussion und des Weißbuchs gehören innere Herausforderungen der Bundeswehr wie Ausrüstung und Personal. Sie bestimmen in größerem Maße über die Möglichkeiten deutscher Verteidigungspolitik als das strategische Umfeld.

Was ist ein Weißbuch?

Weißbücher sind vorsichtige Annäherungen an die Realität: Keine Regierung wird darin eine Bedrohung erwähnen, auf die sie keine Antwort hat, oder einen Erstellungsprozess initiieren, der scheitern könnte.

Weißbücher vermitteln einen objektiv-sachlichen Eindruck: Sie werfen einen Blick in die Zukunft, benennen sicherheitsrelevante Risiken, definieren darauf bezogene Interessen und Ziele des Staates und leiten aus ihnen geeignete Instrumente und Mittel ab.

Gleichzeitig sind sie programmatische Dokumente, die sich auf das aktuelle politische Geschehen beziehen. Gegenüber Öffentlichkeit und Partnern rechtfertigt die Regierung in ihnen ihr Vorgehen. Weißbücher begründen Umstrukturierungen, Kürzungen, auch künftige Rüstungsprojekte. Schließlich liefern sie Begründungen für neue Konzepte und Schwerpunkte der Regierungsarbeit.

Angesichts dessen haben internationale Partner, die Zivilgesellschaft und auch die Industrie ein großes Interesse an diesen Dokumenten und messen ihnen erhebliche Bedeutung zu. Tatsächlich ist aber der Grad ihrer Verbindlichkeit eher gering, vor allem wenn es um konkrete Aussagen geht: So ist im französischen Verteidigungsweißbuch 2013 ein Flugzeugbedarf definiert worden, der in den Dokumenten zu dessen Deckung 2014 wieder revidiert wurde.

Unterschiede gibt es bei der Reichweite: Während viele Länder – etwa die USA, Großbritannien oder Spanien – mittlerweile umfassende Sicherheitsstrategien formulieren, wird das deutsche Weißbuch wieder vor allem einen militärischen Bezug haben.

Prozess und Öffentlichkeit

Weißbücher sind stets das Ergebnis einer Strategiediskussion, nicht deren Auslöser. Strategieprozesse wiederum enden nicht mit der Erstellung eines Berichts. Vielmehr beginnt dann erst der schwierigere Teil der Implementierung. Die dabei auftretenden Widerstände können nur gemeinsam mit allen Beteiligten überwunden werden.

Soll das Weißbuch Einfluss auf die sicherheitspolitische Debatte in Deutschland nehmen, müsste die Öffentlichkeit schon an seiner Entstehung teilhaben können. Hat sich eine Regierung erst einmal offiziell und schriftlich geäußert, wird sie das Dokument nicht umgehend anpassen, wenn es in der Bevölkerung auf Skepsis stößt. Die Regierung sollte daher einen Dialog ermöglichen: sowohl zwischen Politik und Öffentlichkeit als auch zwischen Vertretern der

Zivilgesellschaft, die unterschiedliche Meinungen über den Nutzen militärischer Mittel in der Außenpolitik haben.

Viele Staaten passen ihre Sicherheitsstrategien durch deren regelmäßige Überarbeitung nicht nur Veränderungen an, sie verstetigen auch den nationalen Diskurs und tragen ihn weiter in die Bevölkerung. Ähnliches könnte auch für das Weißbuch erwogen werden.

Die Öffentlichkeit lässt sich in unterschiedlicher Form beteiligen: In den westlichen Staaten gibt es den Trend, internationale Experten und befreundete Regierungen einzubinden. In Frankreich (2008) und Großbritannien (2010) haben die Regierungen vor allem einen kleinen Kreis von Experten hinzugezogen. Für beide Länder scheint das ausreichend, weil es einen gesellschaftlichen Grundkonsens über militärische Fragen gibt. Das ist in Deutschland nicht der Fall. Nun ist aber der politische Konsens essentiell für den Einsatz des Militärs. Daher könnten sich aus dem Blick auf Staaten, die ähnliche politische und gesellschaftliche Bedingungen haben, nützliche Hinweise für die Gestaltung eines angemessenen Verfahrens ergeben, die von der Orientierung allein an politischer oder militärischer Größe nicht zu erwarten sind. Die Schweiz etwa hat sich bei der Vorbereitung ihres sicherheitspolitischen Berichts 2010 auf einen umfassenden Kommissionsprozess eingelassen, in dem Bevölkerung, Parteien, gesellschaftliche Gruppen, ausländische Regierungen und Experten zu Wort kamen. Auch Frankreich hat bei der Erstellung seines letzten Weißbuchs (2013) die Bürger stärker beteiligt.

Für das Verteidigungsministerium würde die Einbindung der Öffentlichkeit eine erhebliche Umstellung bedeuten: Statt mit geschliffenen Sätzen müsste es sich mit notwendigerweise unfertigen Ideen der öffentlichen Debatte stellen. Die Autoren hätten ebenso in Gemeindehäusern Kritik und Lob aufzunehmen wie Vorschläge aus Industrie und Friedensbewegung. Mit internationalen Partnern wären Absprachen über gemeinsames Engagement zu treffen. Solche Prozesse können allerdings beeinträchtigt werden, etwa durch Informationslecks oder indem ein Akteur medienwirksam aus dem Prozess ausscheret. Nicht zuletzt können die Beteiligten den Text auch zerreden.

Der Prozess bietet aber auch eine große Chance, die sicherheitspolitische Debatte in Deutschland zu gestalten: Über die Einbindung und gemeinsame Befassung unterschiedlicher Interessengruppen kann ein Netzwerk von Multiplikatoren und eine besser sichtbare, aktive sicherheitspolitische Gemeinschaft entstehen, die den Diskurs längerfristig fortsetzt und verbreitert.

Was beeinflusst Verteidigungspolitik?

In der Realität definieren nicht primär die äußeren Gefahren die zukünftige Verteidigungspolitik und die Rolle der Bundeswehr. Die Bundeswehr kann nur das zur internationalen Sicherheit

beitragen, worüber sie tatsächlich verfügt: Nicht die zunehmende Unsicherheit der Seewege, sondern die Zahl der jetzt und in Zukunft vorhandenen Fregatten bestimmt über den deutschen Beitrag zur Sicherung dieser Seewege.

Die Zukunft der Bundeswehr ist dabei alles andere als ein unbeschriebenes Blatt. Viele in der Vergangenheit getroffene Entscheidungen etwa über Material oder Personal werden noch sehr lange nachwirken. Die Bundeswehr von morgen wird also weitgehend die Bundeswehr von gestern sein.

Der Blick nach außen ist notwendig. Aber das Bild, das man sich verschaffen kann und das im Weißbuch über das Jahr 2016 hinaus Bestand haben soll, ist naturgemäß unscharf. Die Außenwelt mit ihren Krisen liefert Gründe dafür, warum wir Streitkräfte haben. Doch sie verrät nichts Genaues darüber, worauf sich Verteidigungspolitik in Zukunft einzustellen hat. Die letzten zwanzig Jahre Konfliktgeschichte mit den Schauplätzen vom Balkan bis zum Hindukusch und zurück nach Osteuropa lassen nur zwei sehr allgemeine Schlüsse zu. Erstens: Die Welt ist nach wie vor im Umbruch; und dieser Umbruch, der immer wieder gewaltförmig verläuft, hat Auswirkungen auf die Sicherheit Deutschlands und seiner Partner. Zweitens: Das strategische Umfeld ist noch weniger berechenbar geworden, die möglichen Folgen eigenen Handelns lassen sich noch weniger vorhersehen.

Die Gewalt in Libyen und Syrien konnte niemand vorhersagen. Und auch das Erscheinungsbild der heute akuten Konflikte wird sich schon wieder verändert haben, wenn das Weißbuch publiziert wird. Der Versuch, jetzt auf Phänomene wie den »Islamischen Staat« (IS) und die Ukraine-Krise mit weitreichenden Richtungsentscheidungen zu reagieren, könnte womöglich gravierende Fehlentwicklungen zur Folge haben.

#### Innere Herausforderungen

Was die Bundeswehr zur internationalen Sicherheit heute und in zehn Jahren beitragen kann, hängt weniger von großen Strategiedebatten ab, sondern eher davon, wie die Bundeswehr ihre inneren Herausforderungen meistert: Demographie, Rüstung, internationale Partner, die Rolle des Militärs und verfügbare Ressourcen. Dazu können Bundesregierung und Parlament Entscheidungen treffen – Phänomene wie IS oder den Ukraine-Krieg vermögen sie weniger zu beeinflussen. Darum sollten folgende Punkte im Zentrum des Weißbuchprozesses stehen:

**Demographie:** Menschen sind die wichtigste Ressource einer Armee. Woher kommt zukünftig deren Personal? Seit dem Ende der Wehrpflicht hat die Bundeswehr große Probleme, Personal zu gewinnen und zu halten. Was kann die Bundeswehr den Soldaten der nächsten Generation bieten: Wie viel Geld, wie viel Sicherheit und wie viel Anerkennung? Wie müsste sich die Bundeswehr selbst verändern?

**Rüstung:** Da die Bundeswehr ihre Ausrüstung schlecht gewartet hat, lässt sie sich in Teilen nicht einsetzen; neues Material wird zu spät von der Rüstungsindustrie geliefert. Die Industrie steht ihrerseits vor dramatischen Umbrüchen. Sie muss entweder schrumpfen oder noch mehr exportieren, um überleben zu können. Die Bevölkerung lehnt Rüstungsexporte mehrheitlich ab; viele in Politik und Bundeswehr meinen aber, auf diese Industrie nicht verzichten zu können. In diesem Chaos könnte das Weißbuch Anlass für die Minister der Ressorts Verteidigung, Auswärtiges und Wirtschaft sein, einen nationalen Konsens zur Rüstungspolitik zu formulieren – einer Politik, die zu einer politisch flankierten Konsolidierung des Rüstungssektors führt, und dies gemeinsam mit den Partnern in Europa, die vor ähnlichen Herausforderungen stehen.

**Bündnisse und Partner:** Das Weißbuch bietet eine Gelegenheit, über Deutschlands Kooperationsfähigkeit nachzudenken: Deutschland kann seine innere und äußere Sicherheit nicht allein gewährleisten. Unsere Zusammenarbeit in EU und Nato steht nicht zur Disposition. Nur mit Partnern lässt sich die notwendige Bandbreite militärischer Mittel vorhalten und ein Einsatz auch über längere Zeit durchstehen. Gegenseitige Abhängigkeit ist also der Normalzustand in der europäischen Sicherheitspolitik; Souveränität in der Verteidigungspolitik besteht nur noch bei der Entscheidung, in welchen Bereichen und mit wem Deutschland europäische Arbeitsteilung organisiert.

**Militär als Mittel der Außenpolitik:** Der Afghanistaneinsatz steht für die Erfahrung, dass die Veränderung der Kriegsformen und das Verschwinden der Siege die bisherige Praxis militärischer Interventionen in Frage stellen. Gleichzeitig hat die Ukraine-Krise die präventive Wirkung von Militär in Form der Abschreckung wieder auf die Agenda gebracht. Das zwingt dazu, die Rolle des Militärs neu zu bestimmen: Unter welchen Bedingungen ist der Einsatz von Soldaten geboten? Welche Unterstützung können Bundeswehr und Nato überhaupt anbieten angesichts von Bedrohungen wie Cyberangriffen, Propaganda und gesellschaftlicher Destabilisierung?

**Ressourcen:** Alle politischen Möglichkeiten stehen unter Finanzierungsvorbehalt. Nicht nur das Grundgesetz kennt Ressourcen als Grundbedingung für die Verteidigungsplanung – in Artikel 87a heißt es, dass sich Struktur und Umfang der Streitkräfte aus dem Haushaltsplan ergeben. Das französische Weißbuch 2013 verweist darauf, dass Lösungen bezahlbar sein müssen; selbst die USA bauen ihre Armee nach Finanzvorgaben um.

**Muss der deutsche Verteidigungsetat aufgestockt werden, um die übernommenen Verpflichtungen erfüllen zu können?** Die Summe, die notwendig ist, um das bisherige Fähigkeitsportfolio über das nächste Jahrzehnt aufrechtzuerhalten, dürfte politisch derzeit nicht durchzusetzen sein. Deshalb droht ein weiterer Verlust von Fähigkeiten. Dem steht die Forderung gegenüber, dass die Armee erst effizienter werden muss, bevor man ihr noch mehr Geld widmet. Beides, Effizienzgewinne und Haushaltszuwächse, würde aber erst mittelfristig

Wirkung zeigen. Statt also mehr oder auch nur gleichbleibende Handlungsoptionen anzukündigen, sollte sich das Weißbuch damit befassen, wie sich das derzeitige Fähigkeitsportfolio solide finanzieren lässt, oder Prioritäten für den Abbau von Kapazitäten und für eine weitergehende Arbeitsteilung in Europa identifizieren.

#### Fazit

Das neue Weißbuch könnte sich dadurch von früheren absetzen, dass es den Prozess der Annäherung an die Realität transparent macht und die Bürger daran beteiligt, um die Akzeptanz der Verteidigungspolitik zu erhöhen. Zu verlieren gibt es nicht viel; zu gewinnen ist der Einstieg in eine bewusster Sicherheitspolitik, die bei der Bevölkerung mehr Verständnis findet. Insofern ist ein transparenter Prozess, der viele beteiligt, der richtige Weg.

Der außen- und sicherheitspolitische Teil eines neuen Weißbuchs wird sicher von zahlreichen Gesprächen und Arbeitskreisen profitieren. Doch wenn in den kommenden Monaten die »inneren Herausforderungen« Demographie, Rüstung, Partnerschaften, Legitimation und Ressourcen nicht in gebührendem Umfang öffentlich erörtert würden, fehlte dem Weißbuch die Substanz.

Die lange Frist bis zum Erscheinen im Jahr 2016 bietet auch nach Beginn des Weißbuchprozesses die Möglichkeit, Entscheidungen zu überprüfen und nachzusteuern.

(Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, 2015)

### 4.3.3. Loi du 21 mars 2005 autorisant l'acquisition d'un avion de transport militaire A400M (Doc. parl. 5394)

La loi du 21 mars 2005 autorise l'acquisition d'un avion de transport militaire A400M par l'intermédiaire de la Belgique et suivant les conditions de la fiche européenne de caractéristique militaire.

Au niveau de l'Alliance atlantique, au Sommet de Prague en novembre 2002, les ministres de la défense ont, entre autres, approuvé l'Engagement capacitaire de Prague (PCC) dans le cadre de la poursuite des travaux de l'Alliance visant à améliorer les capacités militaires. Les différents pays alliés ont pris des engagements politiques fermes et spécifiques en vue d'améliorer leurs capacités notamment en moyens de transport aérien stratégique. Dans le cadre du PCC, le Luxembourg s'est notamment engagé à Prague à acquérir un avion de transport militaire A400M. (Doc. parl. 5394, page 4)

La loi portant sur l'acquisition d'un avion de transport militaire A400M vise à mettre le Luxembourg en mesure de participer de manière crédible aux efforts internationaux de gestion de crises et de maintien de la paix. En effet, « *compte tenu des développements politiques au niveau*

*international et soucieux de fournir une contribution nationale crédible en termes de capacités militaires et au regard du fait de l'importance que revêt le transport aérien stratégique aussi bien au niveau de l'UE que de l'OTAN, le Gouvernement luxembourgeois s'est engagé à investir dans l'acquisition d'un avion de transport stratégique A400M à développer par Airbus Military SL (AMSL) et ce dans le but d'apporter une contribution nationale afin de combler les lacunes capacitaires identifiées.*

*L'acquisition de l'avion de transport militaire A400M s'inscrit dans les cadres de la politique militaire et de la politique humanitaire du Grand-Duché. Ainsi, l'avion sera utilisé pour les missions militaires comme la projection des forces et équipements luxembourgeois vers les théâtres d'opérations et subsidiairement pour la projection des forces et équipements de nos alliés et partenaires vers les théâtres d'opérations. Mais, il est hautement probable et souhaitable que l'avion sera fréquemment utilisé pour l'exécution des missions humanitaires au sens large comme les actions humanitaires, les aides d'urgence et les programmes et projets dans le domaine de la coopération au développement luxembourgeoise (gérés par l'Etat ou par les organisations non gouvernementales luxembourgeoises) ainsi que les actions humanitaires et les aides d'urgence de nos partenaires et des organisations internationales onusiennes et autres. » (Doc. parl. 5394, p.5)*

Les origines du programme A400M remontent aux années 80. Entre 1984 et 1996, huit pays (la Belgique, l'Allemagne, la France, l'Italie, le Portugal, l'Espagne, la Turquie et le Royaume-Uni) ont coopéré pour déterminer les exigences auxquelles un futur avion de transport aérien devait satisfaire pour succéder à leurs C-130 et C-160.

C'est durant le salon de l'aéronautique du Bourget, le 19 juin 2001, que la première version du „Memorandum of Understanding (MoU) A400M“ fut signée par les Nations participantes.

L'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, le Royaume-Uni et la Turquie ont signé un accord pour un total de 180 avions de transport du type A400M. Les phases de production initiales étaient les suivantes :

- 2003-2006: développement de l'avion et analyse de l'appui logistique ;
- 2005-2006: première réalisation et tests, choix de la politique d'appui ;
- 2006-2010: certification et qualification, production des premiers avions (premier vol prévu, fin janvier 2008), développement des moyens et services d'appui, livraison des moyens de soutien initiaux ;
- 2010-2020: production et appui des avions mis en service.

La Belgique a pris l'engagement d'acquérir au total huit avions de transport militaire, dont un pour le compte du Luxembourg selon des conditions administratives, contractuelles et financières identiques. L'avion luxembourgeois sera exploité conjointement avec les appareils belges et



donc stationné à l'aéroport d'attache de la flotte belge. L'acquisition des huit avions se base sur la convention entre le ministre de la Défense du Royaume de Belgique et le ministre de la Défense du Grand-Duché de Luxembourg en matière de coopération militaire générale, de programmes d'acquisition et/ou d'exploitation en commun d'équipements, signée le 13 juin 2001.

Le prix unitaire de l'avion avec les options standard et nationales était fixé à 120 millions d'euros constants aux conditions économiques de juin 2001. Les frais d'acquisition sont à régler par tranches annuelles à partir de l'année 2003. Les dépenses majeures interviendront pendant les années 2014 à 2017.

La liquidation des frais d'acquisition est échelonnée selon le schéma suivant :

- 15 pour cent du montant total à 36, 30 et 24 mois précédant la livraison ;
- 10 pour cent du montant total à 18 mois précédant la livraison ;
- 5 pour cent du montant total à 6 mois précédant la livraison ;
- 40 pour cent du montant total à la livraison de l'avion qui était prévue en l'année 2017.

L'acquisition en particulier de l'avion luxembourgeois se base sur l'arrangement de coopération entre le ministre de la Défense du Royaume de Belgique et le ministre de la Défense du Grand-Duché de Luxembourg relatif à l'acquisition et l'exploitation conjointe d'un A400M pour le Luxembourg, signé également le 13 juin 2001. Un traité concernant la coopération en matière de défense et de sécurité entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume de Belgique a par ailleurs été signé en date du 5 février 2015.

Les dépenses d'investissement en relation avec la loi du 21 mars 2005 et effectuées par l'intermédiaire du fonds d'équipement militaire sont reprises dans le tableau suivant :

Objet	Avant 2012	2012	2013	2014	Après 2014
Avion A400M (hTVA)	37.361.248	6.236.773	189.013	28.275.000	96.599.437
TVA A400M	0	0	0	0	28.672.450

*Source chiffres (en euros): Direction de la défense ; tableau: Cour des comptes*

### Constatations

Un certain nombre de problèmes apparus lors de la conception et de la réalisation de l'A400M et engendrant des retards de livraison et des surcoûts importants ont été relatés au niveau de

la presse internationale. Dans cet ordre d'idées, un rapport d'information<sup>6</sup> au Sénat français conclut en 2012 de la manière suivante : « Le programme A400M a connu des débuts très difficiles. Des leçons doivent impérativement en être tirées pour les prochaines coopérations européennes. » Cependant, les difficultés persistent. Selon « Der Spiegel » du 13 novembre 2015, l'Allemagne réclame des dédommagements à hauteur de 13 millions d'euros pour compenser le retard dans la livraison de ses deux premiers avions de transport militaire A400M. D'autre part le contrôle par l'armée allemande de l'appareil aurait décelé 875 manquements. Le crash d'un avion de ce type le 9 mai 2015 à Séville entraînant la mort de quatre membres de l'équipage constitue un nouveau revers dans le développement de l'avion.

Pour ce qui est de la livraison de l'avion luxembourgeois, les responsables de la Direction de la défense ont affirmé que, suite au report en 2010, l'échéance de février 2019 est toujours d'actualité.

La Cour constate qu'à moins de trois ans de la date de livraison prévue de l'avion, beaucoup de questions logistiques et financières en relation avec l'A400M restent sans réponses. Ainsi, le gouvernement belge n'a pas encore pris une décision définitive au sujet de la question concernant le site de l'aéroport militaire belge d'attache (deux sites sont en discussion). En réponse à une question parlementaire du 20 novembre 2014, le ministre de la Défense a déclaré que la participation luxembourgeoise à l'infrastructure de l'aéroport militaire belge s'élèvera à un huitième des coûts (en fonction du nombre des avions acquis). Toujours selon le ministre, la participation serait plafonnée à un montant de 17,26 millions d'euros.

Dans ce contexte, la Cour a évoqué la planification de l'infrastructure d'accueil des avions avec des auditeurs spécialisés dans le domaine de la défense de la Cour fédérale des comptes allemande. D'après ces auditeurs, plusieurs années seraient nécessaires à la mise en place de l'infrastructure de stationnement dédiée à l'A400M nécessitant notamment des points d'ancrage spéciaux. Les auditeurs allemands craignent par ailleurs de nouveaux retards de livraison pour les appareils allemands (confirmé par des articles de la presse allemande d'avril 2016).

Il en ressort que des questions subsistent quant au maintien du plafond de participation luxembourgeoise aux coûts d'infrastructure et ensuite aux délais de livraison de l'appareil de transport lui-même ainsi que de la réalisation de l'infrastructure d'accueil. La Cour constate que ces questions doivent trouver une réponse dans un délai rapproché dans la mesure où l'appareil de l'armée luxembourgeoise devrait être le premier des huit appareils commandés par la Belgique à être livré.

---

<sup>6</sup> Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le suivi de l'A400M, enregistré à la Présidence du Sénat le 4 juillet 2012

Au niveau budgétaire, l'expérience allemande montre qu'en dépit d'une commande diminuée de 7 appareils (53 au lieu de 60 avions), l'augmentation des coûts du programme A400M allemand est actuellement estimée à 18%<sup>7</sup>. D'après le ministre de la Défense luxembourgeois (réponse à une question parlementaire du 20 novembre 2014), le prix initial de l'avion luxembourgeois serait maintenu.

La Cour constate donc que plusieurs points substantiels restent à être précisés bien que l'acquisition de l'avion militaire luxembourgeois ait été actée depuis dix ans. Par ailleurs, elle rappelle de ne pas perdre de vue au niveau des coûts futurs du projet, la maintenance de l'appareil et l'acquisition d'éventuelles pièces de réserve. Le Luxembourg dépend dans ce contexte évidemment de son partenaire belge.

Pour ce qui est du volet de la composante aérienne, celle-ci n'a été intégrée dans l'organigramme de l'armée luxembourgeoise que par la loi du 21 décembre 2007 modifiant la loi du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire. Le volet du personnel militaire de la nouvelle composante aérienne n'est traité qu'accessoirement alors qu'il s'agit d'un élément essentiel pour la réussite d'un tel projet. D'après la Cour, tant les besoins en investissements matériels que les besoins en personnel spécialisé auraient dû être traités au moment du dépôt du projet de loi à la Chambre des députés.

Sur ce point, la Direction de la défense a précisé (note du 25 février 2016) qu'« il a été décidé d'acquérir un A400M (voir l'exposé des motifs de la loi sur l'A400M), ce qui a conduit l'Armée à créer une composante aérienne en son sein. Cette décision a été formalisée dans le cadre de la loi sur la réorganisation de l'Armée de décembre 2007. Le rôle principal de la composante aérienne était d'assurer la gestion de l'A400M, qui sera exploité au sein d'une unité multinationale belgo-luxembourgeoise. Actuellement, la composante aérienne se compose d'un Officier Composante Aérienne (OCA), d'un officier de liaison luxembourgeois au sein de la composante aérienne de l'Armée belge, d'un représentant au sein de l'EATC (European Air Transport Command) de 3 pilotes. A terme, cette structure sera amenée à 6 pilotes, 6 loadmasters et du personnel administratif et de commandement supplémentaire. Des réflexions sont en cours pour savoir s'il est opportun de développer à l'avenir la composante aérienne de l'Armée luxembourgeoise. »

D'ailleurs, la question de la TVA relative à l'acquisition de l'A400M luxembourgeois n'est pas encore réglée. De même, celle concernant l'immatriculation de l'A400M reste ouverte. En principe, l'avion ne serait pas immatriculé au Luxembourg en raison de l'inexistence d'une « Direction de l'aviation militaire ».

---

<sup>7</sup> Bericht des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten Teil 1 Berlin, Oktober 2015

Finalement, pour ce qui est du suivi des projets pluriannuels d'investissement militaire, la Cour recommande d'une manière générale que des procédures similaires à celles mises en œuvre pour les grands projets de travaux publics soient adoptées. Pour les travaux tombant sous la responsabilité de l'Administration des bâtiments publics, la planification est arrêtée par le Conseil de gouvernement sur base d'un programme d'investissement pluriannuel périodiquement mis à jour et régulièrement présenté à la Chambre des députés. Ainsi, la Cour recommande à la Direction de la défense d'informer périodiquement la Chambre des députés du progrès des projets pluriannuels d'investissement militaire, comme l'acquisition de l'avion A400M. Cette manière de procéder est suivie notamment en Allemagne, où le « Bundesministerium der Verteidigung » publie des rapports biannuels concernant le suivi des investissements militaires.

#### **4.3.4. Loi du 19 décembre 2014 autorisant le gouvernement à acquérir, lancer et exploiter un satellite destiné aux communications gouvernementales et militaires, ainsi qu'à acquérir des capacités satellitaires permettant au gouvernement de satisfaire ses besoins et ses obligations en matière de défense (Doc. parl. 6739)**

La loi du 19 décembre 2014 autorise le gouvernement à participer jusqu'à concurrence de 50.000.000 euros pour le compte de l'Etat dans le capital d'une société anonyme, dont le capital social est détenu à parts égales par l'Etat luxembourgeois et la société luxembourgeoise SES Astra S.A. L'objet de la joint-venture consiste dans l'acquisition, le lancement et l'exploitation d'un satellite destiné aux communications gouvernementales et militaires. D'autre part, le gouvernement est autorisé à acquérir annuellement des capacités satellitaires auprès de l'exploitant du satellite visé ci-dessus pour un montant ne pouvant dépasser 100.000.000 euros au total (TVA non comprise) et 12.000.000 euros par an (TVA non comprise).

Le lancement du satellite est prévu pour 2017.

Selon les documents parlementaires, « *la nature de ce projet Govsat requiert un investissement initial important sur la période allant de 2015 à 2017, précédant la mise en fonction du satellite GovSat, qui a été estimé à un total de 225 millions d'euros. Celui-ci comporte:*

- *les dépenses d'investissement qui incluent:*
  - *l'acquisition du satellite;*
  - *le lancement du satellite;*
  - *l'assurance relative au lancement du satellite et de sa première année d'opération en orbite;*

- *autres dépenses qui incluent la mise en place des stations de réception au sol, la gestion du projet de réalisation de ces investissements ainsi qu'une marge de sécurité équivalente à 3% du total des dépenses d'investissement;*
- *les coûts financiers liés au remboursement de la dette bancaire qui sera contractée par la joint-venture;*
- *les coûts opérationnels liés au fonctionnement de la joint-venture.*

*Ces besoins seront couverts par un apport en capital de 50 millions d'euros par chacun des deux partenaires, ainsi que par un emprunt de 125 millions d'euros à réaliser par la joint-venture auprès d'un institut financier luxembourgeois. Le prêt sera contracté par la joint-venture (Etat luxembourgeois et SES) sans la fourniture, par l'Etat, d'une garantie bancaire.*

*L'engagement financier de l'Etat luxembourgeois se présente comme suit:*

- *50 millions d'euros d'apport en numéraire de l'Etat luxembourgeois au capital de la joint-venture. 40,1 millions d'euros seront imputés au budget de l'Etat pour l'année 2015 et 9,9 millions d'euros au budget de l'Etat pour l'année 2016.*
- *100 millions d'euros (HTVA) au titre des frais de fourniture des capacités satellitaires pendant dix ans à l'Etat luxembourgeois en tant que „anchor customer“. Ce contrat débutera fin 2017, il prévoit un paiement de 10 millions d'euros (HTVA) par an et sera imputé sur les périodes budgétaires 2017 à 2027.*

*Le financement de l'apport en capital de l'Etat et de l'achat des capacités satellitaires se fera par le biais du Fonds d'équipement militaire. » (Doc. parl. 6739 03, pages 7-8).*

### **Constatations**

La loi du 19 décembre 2014 documente la volonté du gouvernement d'honorer ses engagements internationaux de 0,6% du PIB jusqu'en 2020 par le biais de projets engendrant des engagements financiers à long terme.

Toutefois, la Cour constate que non seulement une programmation militaire à long terme qui précise les orientations à prendre pour l'armée fait défaut, mais également une programmation visant à développer ou à mettre en place de nouvelles composantes de l'armée.

Dans un premier temps, des engagements juridiques engendrant d'importantes dépenses financières sont souscrits pour ne se soucier qu'ultérieurement de la mise en place des composantes militaires.

Or, la Cour estime que l'absence d'une composante militaire pour le domaine de l'espace est préjudiciable à l'armée et ceci sur plusieurs plans :

- en l'absence de spécialistes au sein de l'armée, la Direction de la défense a dû faire appel à des experts externes, dont par exemple d'anciens collaborateurs du partenaire dans la joint-venture pour la mise en œuvre du projet. Afin de garantir la réalisation de pareils projets dans l'intérêt de l'Etat et d'éviter des conflits d'intérêt potentiels, la Cour recommande d'étudier la possibilité de mise en place d'une équipe de spécialistes en la matière au niveau de l'Etat ;
- de même, l'Etat se doit de veiller au sein de la joint-venture LuxGovSat à ce que les contrats conclus avec les clients utilisateurs du satellite soient en conformité avec le droit international et que les capacités satellitaires fournies par LuxGovSat à un pays ou une organisation internationale ne soient pas utilisées en violation de l'engagement contractuel, par exemple pour le guidage de drones armés dans une opération militaire non autorisée par une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies.

#### **4.3.5. Loi du 18 décembre 2015 autorisant le Gouvernement à acquérir des capacités de communications satellitaires au profit du programme « Alliance Ground Surveillance » (AGS) de l'OTAN (Doc. parl. 6852)**

La loi du 18 décembre 2015 autorise le gouvernement à acquérir des capacités de communications satellitaires à mettre à disposition du programme « Alliance Ground Surveillance » (AGS) de l'OTAN sous forme d'une contribution nationale volontaire pour un montant ne pouvant dépasser 120.000.000 euros (TVA non comprise) sur une période de 10 ans, y inclus les frais liés à l'acquisition et à la gestion des capacités de communications satellitaires.

« Le programme AGS est un programme de surveillance terrestre par des drones d'observation dont l'objectif est de fournir une information en temps réel sur les terrains d'opérations. Ces opérations sont en principe militaires, mais peuvent également être de nature civile dans le cas de catastrophes naturelles ou de situations humanitaires par exemple » (Doc. parl. 6852, page 2).

Selon l'exposé des motifs, « le Gouvernement s'est engagé à augmenter l'effort de défense luxembourgeois au cours des prochaines années afin de répondre à ses obligations en tant que membre de l'OTAN, de l'ONU et de l'UE » et, en même temps, de « veiller à ce que cet effort de défense puisse dans la mesure du possible se faire avec des capacités existantes au sein de l'économie luxembourgeoise qui répondent à un véritable besoin dans ce domaine ». A cet effet, le gouvernement « entend faire une contribution sous forme de fourniture de capacités de communications satellitaires pour la mise en œuvre du programme « Alliance Ground Surveillance » (AGS) de l'OTAN » (Doc. parl. 6852, page 2).

### Constatations

Par le biais de la loi du 18 décembre 2015, le gouvernement poursuit son engagement d'augmenter l'effort de défense à 0,6% du PIB d'ici 2020. En l'occurrence il s'agit d'un contrat d'une durée de dix ans venant à échéance en 2026.

D'après la documentation parlementaire, « le programme a commencé en 2012, les drones sont actuellement en phase de construction, et il est prévu qu'ils soient livrés début 2016. » (Doc. parl. 6852, page 2) Le projet d'investissement est donc connu depuis quelques années déjà alors que le projet de loi n'a été déposé qu'en août 2015 pour être voté en décembre 2015 avec la livraison prévue en 2016.

La Cour déplore que beaucoup de questions relatives à l'exploitation des drones restent actuellement sans réponses, surtout en ce qui concerne la mise en place d'une composante militaire dans le domaine spatial.

Or, la Cour est d'avis qu'il ne faut pas perdre de vue que l'armée aura besoin à moyen terme d'un nombre plus élevé de spécialistes à la vue des investissements prévus dans ces domaines très techniques.

Les constatations formulées au point 4.3.4. relatives au manque de spécialistes dans le domaine satellitaire au niveau de l'armée sont également de mise pour le présent projet.

Dans une note du 25 février 2016, la Direction de la défense précise qu'« il a néanmoins fallu créer une expertise au sein de l'Armée en matière de communications satellitaires militaires, et cela reste un défi de construire et de retenir une expertise dans ce domaine. Des réflexions sont en cours pour développer et pérenniser nos acquis et notre expertise dans le domaine satellitaire. Sans qu'il n'y ait actuellement de projet concret nouveau dans ce domaine, il est évident que les besoins en communication satellitaire continueront à croître exponentiellement dans les années qui viennent (besoins UE, OTAN, ONU, nationaux), et que la Défense luxembourgeoise restera active dans ce domaine. »

#### **4.3.6. Projet de loi 6940 autorisant le Gouvernement à participer au programme multinational « Multi Role Tanker Transport » (MRTT)**

Le projet de loi 6940 vise la participation du Luxembourg au programme multinational « Multi Role Tanker Transport », qui consiste dans l'acquisition et l'opération en commun par plusieurs pays partenaires d'une capacité européenne mutualisée et multi rôle de ravitaillement en vol, de transport et d'évacuation médicale stratégiques.

Ce projet de loi, déposé le 1<sup>er</sup> février 2016, se situe dans le cadre de l'augmentation de l'effort de défense du Luxembourg décidée par le gouvernement. D'après le projet, « le Luxembourg est, avec un effort de Défense autour de 0,4% de son PIB, l'avant-dernier de la classe atlantique. Le gouvernement a décidé d'augmenter son effort de défense à 0,6% du PIB en 2020, ce qui représente une augmentation de 50% par rapport au budget actuel. Cette augmentation de l'effort de Défense se fondera sur une planification budgétaire visant au développement des capacités de la Défense luxembourgeoise. L'objectif de ce développement capacitaire est de mettre à disposition de la Défense un éventail d'options et de capacités pour ses besoins nationaux et ses engagements internationaux. Ainsi, dans sa politique capacitaire, la Défense luxembourgeoise veille à contribuer à l'élimination de lacunes capacitaires critiques, notamment au sein de l'Union européenne et de l'OTAN. »

« L'objectif (du programme) est de contribuer à réduire les manques existants dans le domaine du ravitaillement en vol et du transport stratégique tout en contribuant à rationaliser le parc européen de ravitailleurs en vol. »

« La participation du Luxembourg à ce programme consiste en plusieurs éléments :

- Participation financière à l'acquisition en commun de la flotte d'avions MRTT ;
- Participation aux frais d'exploitation pendant la durée de vie des avions (30 ans) ;
- Proportionnellement à ses contributions financières, le Luxembourg disposera en contrepartie d'heures de vol/an sur cette capacité multinationale. »

### **Constatations**

Les dépenses occasionnées par ce projet de loi sont estimées à 172 millions d'euros à prix constants aux conditions économiques de 2015. Tout comme pour l'acquisition de capacités de communications satellitaires, il s'agit d'un projet engendrant des dépenses, par le biais du fonds d'équipement militaire, sur le long terme (30 ans).

A noter que lors d'une réunion du 24 février 2014 de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration, il a été précisé que le projet de cofinancement d'un avion « refueling » a été refusé par le ministre de la Défense. En 2014, le ministre avançait comme argument qu'un tel projet n'est pas adapté aux besoins de l'armée.

Or, il se trouve que ce projet a été adopté par le gouvernement en conseil en date du 9 décembre 2015.



Avec le projet en question, il est fort probable que le gouvernement se rapproche des 0,6% du PIB d'ici jusqu'en 2020, toujours est-il qu'il témoigne d'une certaine incohérence de la politique gouvernementale.



## 5. Effectifs de l'armée

### 5.1. Cadre légal

#### 5.1.1. Loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire

L'effectif autorisé de l'armée luxembourgeoise est fixé par la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire. La loi prévoit un seuil maximal pour toutes les carrières de l'armée (officier, sous-officier, caporal).

Ainsi, la loi modifiée du 23 juillet 1952 dispose que:

« **Art. 9.**

1. a) Le cadre du personnel comprend un colonel/chef d'état-major de l'armée autorisé à porter le titre de général, un lieutenant-colonel/chef d'état-major adjoint de l'armée autorisé à porter le titre de colonel, un lieutenant-colonel/commandant du centre militaire autorisé à porter le titre de colonel, un lieutenant ou lieutenant en premier ou capitaine, chef de la musique militaire, un adjudant-major/adjudant de corps de l'armée, un adjudant-major/adjudant de corps du centre militaire, un adjudant-major/chef de musique adjoint et des fonctionnaires des différentes catégories de traitement tels que prévus par la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat. Le corps des officiers de carrière comprend un maximum de quatre-vingts officiers dans l'armée proprement dite. Le corps des sous-officiers de l'armée comprend un maximum de deux cent six sous-officiers dans l'armée proprement dite, de soixante-quinze sous-officiers musiciens, de 6 fonctionnaires du groupe de traitement B1, sous-groupe éducatif et psycho-social, exerçant la profession d'infirmier et pouvant être autorisés à porter le titre des grades de sergent à adjudant-major et de quatre-vingt-dix caporaux.
- b) deux officiers-médecins de l'armée qui peuvent être autorisés à porter les titres des grades de capitaine à lieutenant-colonel, un officier-psychologue, qui peut être autorisé à porter les titres des grades de capitaine à lieutenant-colonel et un officier-infirmier gradué qui peut être autorisé à porter le titre des grades de lieutenant à major.
- c) un officier, chef de la musique militaire qui peut obtenir les grades de lieutenant à capitaine. »

« **Art. 14.**

Le personnel civil de l'armée peut comprendre :

- a) des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat ;
- b) des employés de l'Etat ;
- c) des ouvriers de l'Etat.

Le nombre total des emplois visés au présent article ne peut dépasser cent-soixante-dix unités y non compris le personnel enseignant de l'école de l'armée. »

« **Art. 20(1).**

L'effectif du contingent des soldats volontaires est fixé par règlement grand-ducal. »

Ainsi, d'après le règlement grand-ducal modifié du 24 mai 1998 portant fixation du contingent des volontaires de l'Armée :

« **Art. 1<sup>er</sup>.**

Le contingent des volontaires est fixé à un maximum de cinq cents unités.

Ne sont pas compris dans ce chiffre :

- les candidats officiers de carrière ;
- les volontaires en phase de reconversion ;
- les volontaires sportifs de la section de sports d'élite de l'armée. »

### 5.1.2. Réforme de 2007

Une des plus importantes réformes de l'organisation militaire de 1952 s'est faite en 2007 avec la loi modifiée du 21 décembre 2007.

Un des éléments principaux de la loi du 21 décembre 2007 est la mise en place d'unités de disponibilité opérationnelle (UDO). La création de ces UDO s'est faite dans le cadre d'une réorganisation et d'une transformation de l'armée en ses composantes essentielles afin de la mettre en mesure de participer dans les meilleures conditions possibles, ensemble avec les autres armées européennes et alliées, aux groupements tactiques de l'Union européenne et à la force de réaction rapide de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.

Selon les auteurs du projet de loi de 2007, un autre objectif poursuivi par cette réforme a été d'adapter le niveau des effectifs vers le haut aux nouvelles missions de l'armée. Les effectifs des

officiers, des sous-officiers de carrière ainsi que des membres de la musique militaire ont été revus à la hausse. Il en allait de même pour les effectifs civils.

Quant à l'augmentation des seuils de l'effectif, les dispositions de 2007 portent le corps des officiers de 45 à 80 unités ainsi que le corps des sous-officiers de 135 à 206 unités. Pour ce qui est des caporaux, l'effectif reste fixé à 90 unités et l'effectif du personnel civil est porté de 118 à 170 unités. Quant au contingent des volontaires, il est renforcé en passant de 430 unités, caporaux compris, à 500 unités, caporaux non compris. Le corps des sous-officiers de la musique militaire passe de 60 à 75 personnes.

A noter que, dans son avis du 27 novembre 2007, le Conseil d'Etat a émis des doutes quant au bien-fondé de la réorganisation ainsi projetée (Doc. parl. 5785 02 / 5793 01, page 3) :

*« Dans la suite de la réorganisation dont question ci-dessus, les auteurs du projet annoncent pudiquement dans l'exposé des motifs que ces mesures et notamment les nouvelles missions de l'armée requièrent aussi des adaptations au niveau des effectifs et un certain nombre d'autres aménagements.*

*Les objectifs supplémentaires ainsi définis du projet sous avis sont loin d'être anodins, alors que les mesures d'accompagnement constituent une réforme sectorielle des salaires ainsi qu'une augmentation massive du cadre de l'armée.*

*L'absence de la fiche financière se fait particulièrement sentir dans ce contexte puisqu'elle devrait faire état d'une augmentation hors norme et durable des moyens budgétaires nécessaires.*

*Le Conseil d'Etat se demande si l'augmentation entraînée par les mesures envisagées ne constituera pas la plus forte augmentation du budget de la Défense jamais réalisée au Grand-Duché.*

*Quant à l'augmentation de l'effectif, il y a lieu de relever d'abord l'augmentation de 160 unités du nombre de volontaires, qui passe de 340 à 500 unités, soit une croissance de 47%.*

*Pour encadrer ce contingent de volontaires, le nombre du personnel encadrant, sous-officiers, officiers, employés et ouvriers, connaîtra aussi une augmentation hors proportion puisqu'elle doit se situer à 178 unités.*

*Le nombre des officiers augmente de 35 pour passer de 45 à 80, soit une augmentation de 77,8%. S'y ajoutent 2 officiers supplémentaires pour renforcer le service médical de l'armée qui passe de 2 à 4 professionnels de la santé commissionnés.*

*Le nombre des sous-officiers passe de 135 à 206, une augmentation de 71 unités ou 52,6%.*

*Le nombre des sous-officiers musiciens passe de 60 à 75, une augmentation de 15 unités, soit 25%.*

*Le nombre des sous-officiers affectés au service médical double pour passer de 3 à 6.*

*Le nombre du personnel civil se trouve augmenté de 52 unités: il passe de 118 à 170, soit une augmentation de 44%.*

*Le Conseil d'Etat met en doute la nécessité de ces augmentations d'effectif tout à fait considérables. S'agissant toutefois d'une question d'opportunité politique, il ne saurait s'y opposer si le législateur entendait néanmoins suivre les auteurs du projet.*

*Le projet ne s'arrête pas là. En dehors de l'augmentation hors pair du nombre de fonctionnaires affectés à l'armée, le projet entend modifier les carrières des différents intervenants ainsi que les grilles des traitements.*

*Le Conseil d'Etat ne saurait estimer le coût de cette réforme, mais il espère que la fiche financière permettra au législateur de se faire une idée de l'ampleur des répercussions pour le budget de l'Etat. Elle équivaut en effet à une révision sectorielle du régime des traitements et risque d'inciter d'autres catégories de fonctionnaires et d'employés publics à présenter leurs revendications. »*

Enfin, la Cour tient à relever que les effectifs prévus au niveau du texte de loi sont des effectifs théoriques. Il s'agit des maxima autorisés par le texte de base dans le domaine militaire.

## 5.2. Evolution des effectifs de l'armée

Dans ce qui suit la Cour analyse l'évolution de l'effectif des différentes catégories de personnel de l'armée. Il est à noter que les chiffres relatifs au personnel tiennent également compte des personnes se trouvant pendant la période de référence en congé sans traitement ou en congé pour travail à mi-temps.

- Personnel militaire de carrière

	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014
Officiers	67	68	68	71	71	73	73	76
Sous-officiers	139	143	144	148	157	161	155	162
Sous-officiers musiciens	53	54	52	55	54	55	57	56
Caporaux	37	40	42	43	40	38	41	41
<b>Total</b>	<b>296</b>	<b>305</b>	<b>306</b>	<b>317</b>	<b>322</b>	<b>327</b>	<b>326</b>	<b>335</b>

*Source chiffres : Direction de la défense, Evolution des effectifs de l'Armée ; tableau : Cour des comptes*

Les effectifs de militaires de carrière ont augmenté de 296 personnes en 2007 à 335 personnes en 2014. Cette croissance est surtout due à l'augmentation de l'effectif des sous-officiers.

- Personnel militaire volontaire

	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014
Personnel "volontaire"	318	343	378	416	342	275	295	316
Personnel "hors contingent"	173	175	178	150	192	210	152	131
<b>Total</b>	<b>491</b>	<b>518</b>	<b>556</b>	<b>566</b>	<b>534</b>	<b>485</b>	<b>447</b>	<b>447</b>

Source chiffres : Direction de la défense, Effectifs des soldats volontaires ; tableau : Cour des comptes

L'effectif total des soldats volontaires a augmenté dans un premier temps et affiche un maximum de 566 personnes en 2010. Par la suite, l'effectif a diminué pour atteindre 447 personnes en 2014.

D'après les responsables, malgré un nombre élevé de candidats, le taux d'échec aux tests de sélection (épreuves écrites et physiques) et le taux d'abandon au cours de l'instruction de base sont élevés. Souvent, des candidats qualifiés abandonnent l'instruction de base en cours de route à cause de blessures ou parce que l'engagement comme volontaire ne correspond pas à leurs attentes.

D'ailleurs, l'attractivité de l'armée au niveau des soldats volontaires a également baissé suite à l'abolition du droit exclusif d'accès à certaines carrières auprès de l'Etat.

Pour ce qui est du personnel « hors contingent », ce dernier reprend notamment les candidats officiers de carrière, les soldats volontaires en phase de reconversion et les soldats volontaires de la section de sports d'élite de l'armée.

- Personnel civil

	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014
Personnel civil	115	126	125	122	117	117	124	120
Personnel enseignant	7	8	8	8	8	8	7	7
<b>Total</b>	<b>122</b>	<b>134</b>	<b>133</b>	<b>130</b>	<b>125</b>	<b>125</b>	<b>131</b>	<b>127</b>

Source chiffres : Direction de la défense, Evolution des effectifs de l'Armée ; tableau : Cour des comptes

La Cour constate que l'effectif civil de 2014 n'a guère changé par rapport à 2007.

Elle tient toutefois à relever que vu l'envergure et la complexité des investissements réalisés ou projetés, l'armée aura besoin de recruter des personnes spécialisées ayant des compétences et expertises spécifiques dans les différents domaines de mise en œuvre de projets d'investissement.

A noter que quelque quarante personnes de la WSA sous contrat de services, travaillent au profit de l'armée principalement dans le domaine logistique (entretien et stockage du charroi et du matériel de l'armée) mais ne sont pas prises en compte pour déterminer l'effectif de l'armée.

**Graphique 1 : Evolution des effectifs de l'armée**



Source chiffres : Direction de la défense, Evolution des effectifs de l'Armée ; graphique : Cour des comptes

Il ressort du graphique ci-dessus que les effectifs totaux de l'armée luxembourgeoise ont augmenté de 2007 à 2010. A partir de 2011, les effectifs totaux ont diminué pour atteindre au 31 décembre 2014 le niveau de 2007.

A rappeler qu'un des principaux objectifs de la réforme de 2007 a été l'augmentation des seuils des effectifs de l'armée afin de permettre à l'armée de s'adapter aux missions et besoins de plus en plus nombreux et complexes.

Sur base de ce qui précède, la Cour constate que les objectifs annoncés par la réforme de 2007 n'ont pas été atteints en ce qui concerne l'augmentation des effectifs. En effet, sept ans après la réforme, l'effectif réel de l'armée n'a pas changé par rapport à 2007.

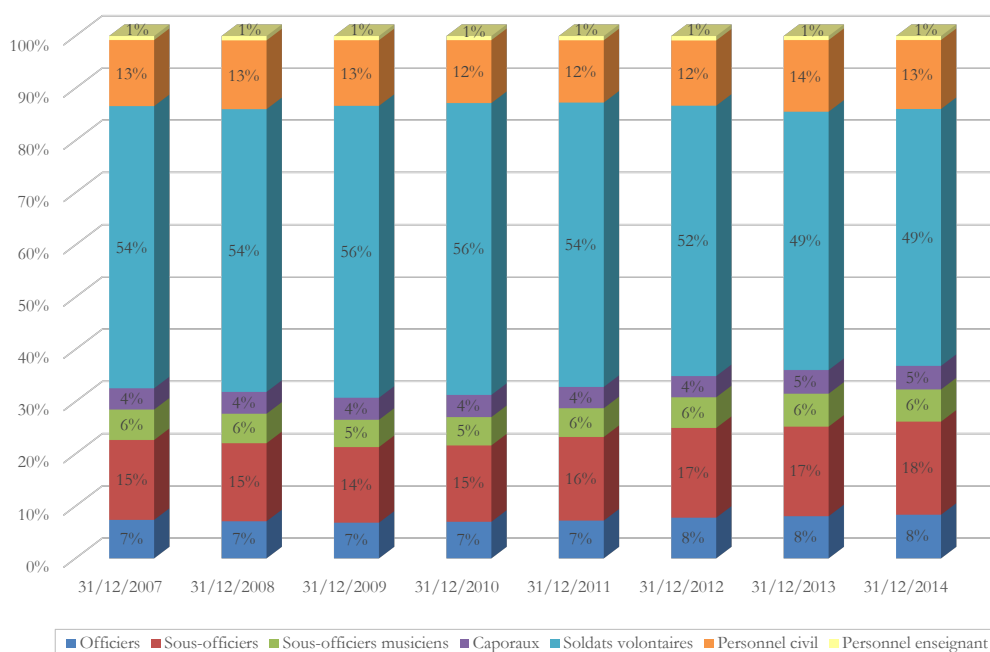
D'après les responsables, la planification à long terme des effectifs se base principalement sur le remplacement des départs en pension, vu que les tâches de l'armée ont été relativement constantes depuis 2007. Selon la Cour, ceci est en contradiction avec un des objectifs



formulés dans le cadre des travaux préparatoire de la loi de 2007 et qui serait d'adapter l'effectif de l'armée pour répondre à un nombre croissant de missions à assumer.

Dans ce qui suit, la Cour présente l'évolution de l'effectif des différentes catégories de personnel de l'armée par rapport à l'effectif total.

**Graphique 2 : Evolution de l'effectif des différentes catégories de personnel de l'armée par rapport à l'effectif total**



Source chiffres : Direction de la défense, Evolution des effectifs de l'Armée ; graphique : Cour des comptes

Il découle du graphique que les soldats volontaires représentent avec 49% en 2014 la part la plus importante de l'effectif de l'armée. La Cour tient toutefois à rappeler que leur part a diminué à partir de 2011.

Pour ce qui est des militaires de carrière, leur taux a augmenté au cours de la période de référence. Ainsi, le taux des sous-officiers est passé de 15% à 18%.

### 5.3 Comparaison des effectifs théoriques avec les effectifs réels

La Cour reprend au tableau ci-dessous une comparaison, par catégorie de personnel, des effectifs théoriques avec les effectifs réels de l'armée aux 31 décembre 2013 et 2014.

	Effectif théorique	Effectif réel		
		31/12/2013	31/12/2014	% (2014)
Officiers	112 <sup>8</sup>	73	76	68%
Sous-officiers	224 <sup>9</sup>	155	162	72%
Sous-officiers musiciens	75	57	56	75%
Caporaux	102 <sup>10</sup>	41	41	40%
Soldats volontaires				
personnel "volontaire"	500	295	316	63%
personnel "hors contingent"	variable	152	131	
Personnel civil	170	124	120	71%
Personnel enseignant	variable	7	7	
<b>Total</b>		<b>904</b>	<b>909</b>	

*Sources chiffres : Loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ; Direction de la défense, Evolution des effectifs de l'Armée ; Effectifs des soldats volontaires ; tableau : Cour des comptes*

Les effectifs théoriques du personnel militaire de carrière et du personnel civil sont retenus au niveau de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire. L'effectif théorique du contingent des soldats volontaires est fixé par le règlement grand-ducal modifié du 24 mai 1998.

Il y a lieu de relever que l'effectif théorique ne tient pas compte du nombre non limité de personnes, placées hors cadre, en service extraordinaire auprès de la Maison grand-ducale ou participant à des opérations pour le maintien de la paix. (Art. 16 de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire)

Il ressort du tableau ci-dessus que les différentes catégories de personnel de l'armée n'atteignent pas les seuils maximaux prévus par la loi. Ainsi en 2014, l'effectif réel des officiers s'élève à 68% de l'effectif théorique. Ce taux est de 72% pour les sous-officiers, de 40% pour les caporaux et de 63% pour le personnel « volontaire ».

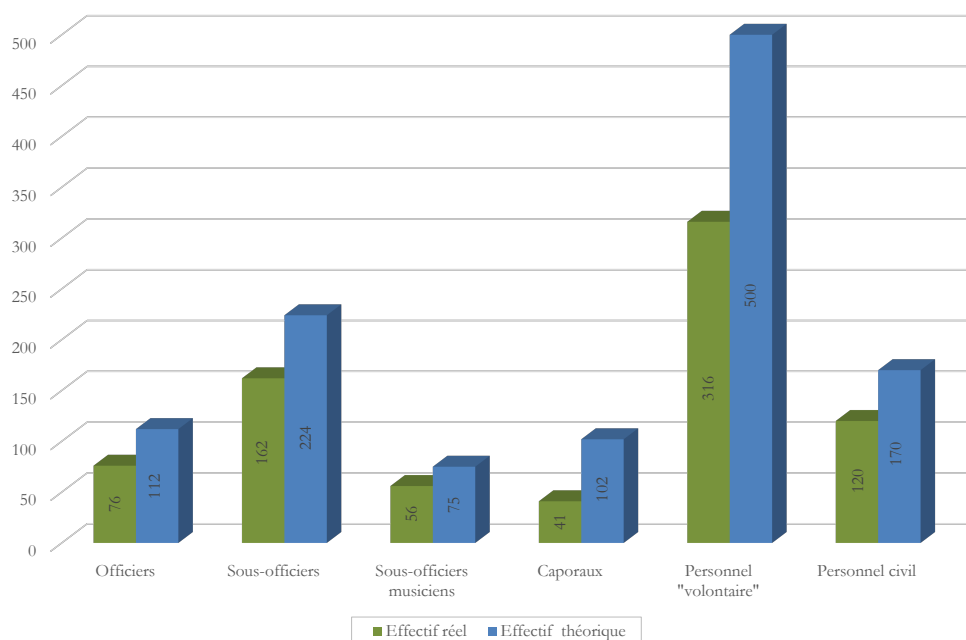
Selon les responsables, la politique des ressources humaines de l'armée n'est pas d'atteindre le seuil maximal autorisé par la loi, mais de pouvoir développer au fur et à mesure un cadre de personnel adapté aux besoins de l'armée.

8 Effectif théorique conformément aux articles 9, 15 et 16 de la loi modifiée du 23 juillet 1952

9 Effectif théorique conformément aux articles 9 et 16 de la loi modifiée du 23 juillet 1952

10 Effectif théorique conformément aux articles 9 et 16 de la loi modifiée du 23 juillet 1952

**Graphique 3 : Comparaison des effectifs théoriques aux effectifs réels en date du 31 décembre 2014**



Sources chiffres : Loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire ; Direction de la défense, Evolution des effectifs de l'Armée ; Effectifs des soldats volontaires ; graphique : Cour des comptes

## 5.4. Rémunérations des agents de l'armée

Dans le cadre des rapports généraux sur les projets de loi portant règlement du compte général de l'Etat des exercices 2013 et 2014, la Cour a procédé au contrôle portant sur la légalité et la régularité des rémunérations des agents de l'armée.

Concernant l'exercice 2013, le contrôle a porté sur l'intégralité des agents au service de l'armée (fonctionnaires, employés et ouvriers). Au total, 473 dossiers (411 fonctionnaires, 20 employés, 42 ouvriers) ont ainsi été examinés par la Cour des comptes pour 2013.

Pour ce qui est de l'exercice 2014, ce même contrôle a été répété pour les employés et les ouvriers. A ce contrôle est venu s'ajouter un échantillon de 50 dossiers de volontaires de l'armée en 2014, ce qui représente environ 9% des agents sous ce statut en 2014. Les 106 dossiers de fonctionnaires pour lesquels une irrégularité ou une documentation incomplète avaient finalement été retenues pour l'exercice 2013, ont été réexaminés afin de constater leur état d'avancement en 2014.

L'examen a comporté deux volets :

1. le premier volet a porté sur la légalité et la régularité des actes émanant du département ministériel: les arrêtés d'admission au stage, de nomination, de substitution de grade,

d'octroi de congés, les contrats d'engagement, les décisions de classement, d'octroi d'allongements de grade, de primes ou d'autres suppléments de rémunération et, d'une façon générale, toute décision ayant un impact sur le statut, la situation de carrière ou la rémunération des agents concernés ;

2. le deuxième volet a concerné les rémunérations versées mensuellement par l'Administration du personnel de l'Etat. La Cour a examiné la conformité des paiements avec les textes légaux et réglementaires ainsi qu'avec les pièces composant le dossier des titulaires.

En ce qui concerne les fonctionnaires, employés de l'Etat, ouvriers de l'Etat et volontaires de l'armée, le contrôle a consisté en une comparaison de tous les paiements individuels effectués par l'Administration du personnel de l'Etat avec les rémunérations mensuelles à assigner d'après les calculs de la Cour, réalisés moyennant les pièces communiquées. Les constatations ont été transmises soit au ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, soit au ministère ordonnateur compétent.

Les résultats du contrôle pour les exercices 2013 et 2014 sont repris en annexe A2.

## 6. Dépenses courantes

### 6.1. Champ de contrôle

Conformément à l'article 3 (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes, la Cour a procédé à un contrôle de légalité et de régularité des dépenses courantes prévues aux sections 01.5 - Direction de la Défense et 01.6 - Défense nationale du budget des recettes et des dépenses de l'Etat.

Couvrant les exercices 2013 et 2014, la Cour a mis l'accent sur le contrôle des indemnités allouées aux soldats volontaires et aux militaires de carrière (code économique 11) ainsi que des frais de fonctionnement et d'exploitation de l'atelier d'entretien du charroi et des cantines de l'armée luxembourgeoise (codes économiques 11 et 12).

Sur base d'une analyse préliminaire, la Cour a soumis cinq des onze articles budgétaires concernant des indemnités à un contrôle approfondi, à savoir :

- 01.6.11.090 Indemnités de poste et de logement du personnel à l'étranger ;
- 01.6.11.120 Gratifications pour croix de service et chevrons ;
- 01.6.11.130 Indemnités pour services extraordinaires ;
- 01.6.11.140 Location de logements de service : dépenses diverses ;
- 01.6.11.300 Indemnités spéciales allouées aux membres de l'armée ou membres originaires au service de l'armée engagés dans des missions de crise et autres missions.

Par ailleurs, la Cour a retenu aléatoirement deux des cinq articles budgétaires concernant l'atelier d'entretien du charroi ainsi que les trois articles en relation avec les cantines :

- 01.6.12.022 Frais d'exploitation des véhicules automoteurs : réparations et entretien ;
- 01.6.12.304 Prestations dans l'intérêt de l'entreposage et de la maintenance de matériel notamment du charroi ;
- 01.6.11.141 Frais d'alimentation
- 01.6.12.320 Frais de représentation ; cérémonies ; réceptions officielles ; couronnes et dépôts de fleurs ; frais de culte ; dépenses diverses ;
- 01.6.12.381 Frais de fonctionnement de la cantine des volontaires de l'armée : achat de marchandises ; frais divers.

Pour le contrôle sur dossier, un échantillon d'ordonnances de paiement a été sélectionné pour chaque article (minimum 3% de la dépense annuelle, maximum 30 ordonnances / an).

L'échantillon ainsi retenu comporte 110 ordonnances pour l'exercice 2013 et de 115 ordonnances pour l'exercice 2014. Lors de son contrôle, la Cour a également vérifié si les dispositions de la loi sur les marchés publics ont été respectées.

Finalement, la Cour a encore passé en revue le déroulement procédural des achats de biens et de services depuis la constatation du besoin jusqu'au paiement de la facture.

## 6.2. Constatations de la Cour

### 6.2.1. Indemnités allouées aux soldats volontaires et aux militaires de carrière

La rémunération est composée de la solde pour les soldats volontaires et du traitement pour les militaires de carrière. En plus de la rémunération de base, le personnel de l'armée bénéficie de suppléments versés par l'Administration du personnel de l'Etat (APE). Les rémunérations de base et les suppléments versés par l'APE ont fait l'objet d'un contrôle particulier de la Cour des comptes. (Voir point 5.4.)

En complément des rémunérations versées par l'APE aux soldats volontaires et aux militaires de carrière, il existe des indemnités qui sont directement gérées au niveau de la Direction de la défense. La Cour dénombre ainsi neuf indemnités (ou gratifications) ainsi que deux types de remboursement de frais supplémentaires (Frais médicaux divers et location de logements de service : dépenses diverses).

A ce sujet, les **constatations et / ou recommandations** de la Cour sont les suivantes :

- De manière générale s'agissant de la législation à la base de l'allocation de ces indemnités, la Cour a constaté que certaines bases légales ne sont pas à jour. Ainsi par exemple, l'arrêté grand-ducal modifié du 23 septembre 1949 portant fixation des taux des indemnités pour chevrons et croix de service prévoit que « *les taux des indemnités pour chevrons [...] sont fixés comme suit :*

<i>a) Chevrons :</i>	<i>par jour</i>
<i>pour le 1er chevron après 6 années de service</i>	<i>1 fr.</i>
<i>pour le 2e chevron après 15 années de service</i>	<i>2 fr.</i>
<i>pour le 3e chevron après 25 années de service</i>	<i>3 fr.</i>

*[...]*

*Ces taux correspondant à l'indice de base de 100 points fixé au 1er janvier 1948 sont sujets à révision conformément à la formule prévue pour l'adaptation périodique des traitements au coût de la vie. »*

Sachant que les gratifications pour chevrons sont en principe payées trimestriellement, la Cour est d'avis que la charge administrative y correspondante n'est pas en relation avec les faibles montants en jeu.

La Cour recommande de revoir l'ensemble des fondements juridiques sur lesquels se base l'allocation des indemnités de code économique 11, d'analyser le bien-fondé des indemnités et de procéder le cas échéant à une mise à jour de la législation y relative.

- La Cour constate également un manque de rigueur au niveau de la mise en œuvre de la législation sur laquelle reposent les décisions d'allocation des indemnités. Ainsi par exemple, la gratification pour chevrons a été abolie pour les sous-officiers de carrière suite à la révision de la prime de régime militaire. Selon les responsables, la gratification pour chevrons est maintenue pour les sous-officiers de la musique militaire car ces derniers ne touchent pas de prime de régime militaire. Or la modification législative en question n'a pas pu être communiquée à la Cour.
- Pour l'allocation de l'indemnité pour services extraordinaires, aucune base légale n'a été fournie. Or, l'article 22 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat prévoit qu'« en dehors de son traitement, aucune rémunération n'est accordée à un fonctionnaire, sauf dans les cas spécialement prévus par les lois. »

*D'après l'article 23 de ladite loi, « 1. Une indemnité spéciale peut être allouée, s'il s'agit d'un service ou d'un travail extraordinaire, justement qualifié et nettement caractérisé comme tel, tant par sa nature que par les conditions dans lesquelles il est fourni, ou si un fonctionnaire est appelé à remplir temporairement des fonctions supérieures en traitement ou à cumuler tout ou partie d'un emploi vacant. [...]*

*2. Les indemnités prévues au paragraphe 1er sont allouées sur la proposition du ministre du ressort, par une décision motivée du Gouvernement en conseil ».*

La Cour constate toutefois que la décision motivée du gouvernement en conseil fait défaut pour certains bénéficiaires d'une indemnité pour services extraordinaires.

Pour ce qui est des indemnités gérées par la Direction de la défense, la Cour a recensé plus d'une dizaine de sources législatives, réglementaires ou ministérielles différentes pour justifier l'allocation des indemnités. La Cour recommande de répertorier et de mettre à jour l'ensemble des textes juridiques en la matière pour éviter que des compléments de rémunération ne soient versés sur base d'une législation modifiée ou abrogée.

- La Cour tient encore à relever que certaines indemnités sont comptabilisées à charge de plusieurs articles budgétaires. Tel est notamment le cas pour les indemnités spéciales allouées aux militaires de carrière et au personnel civil participant à une opération de maintien de la paix (OMP). Il est à noter que des avances peuvent être payées aux participants luxembourgeois à une OMP par l'armée du pays en charge de l'opération. Ces avances sont ensuite remboursées par le biais de l'article budgétaire 01.6.12.303 « Frais de participation aux missions de gestion de crise et autres missions ». Par contre, le solde de l'indemnité restant à payer est pris en charge par l'article 01.6.11.300 « Indemnités spéciales allouées aux membres de l'armée ou membres originaires au service de l'armée engagés dans des missions de crise et autres missions ». La Cour recommande d'utiliser un article budgétaire unique pour la comptabilisation de l'indemnité afin d'assurer la transparence des données.
- Finalement, la Cour tient à signaler que selon les responsables, à partir de 2016 plus aucune dépense ne sera générée par l'article budgétaire 01.6.11.140 « Location de logements de service : dépenses diverses », vu que le principe du remboursement des taxes de poubelle et de canalisation a été aboli suite à la modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat par la loi du 19 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir – première partie (2015). Parallèlement, les contrats de bail des logements de service dont l'agent est le propriétaire ont été résiliés en 2015.

### 6.2.2. Frais de fonctionnement et d'exploitation de l'atelier d'entretien du charroi et des cantines

La Cour a retenu un échantillon d'ordonnances portant sur deux articles budgétaires relatifs à l'atelier d'entretien du charroi ainsi que sur trois articles en relation avec les cantines.

Le contrôle matériel des opérations de l'échantillon n'a pas révélé d'erreurs significatives.

La Cour a également passé en revue des marchés publics conclus dans le cadre de l'achat de denrées alimentaires pour les exercices 2013, 2014 et 2015. La Cour constate que les prix unitaires figurant sur les factures sélectionnées étaient conformes aux prix des marchés adjugés.

A noter toutefois que, pour chacun des exercices sous revue, le fournisseur adjudicataire pour le marché de produits de charcuterie/salaisons est le même que pour le marché de produits de viande. D'autre part, le fournisseur adjudicataire pour le marché de produits de boulangerie et de pâtisserie est le même pour les trois exercices 2013 à 2015.

Avec un maximum de deux offres soumises par marché (dans la plupart des cas une seule offre a été soumise), la Cour est d'avis que le jeu de la concurrence n'a pas pu jouer dans le cadre de ces soumissions publiques. De même les principes à la base de la loi sur les marchés publics



comme l'égalité de traitement, la non-discrimination, la reconnaissance mutuelle, la proportionnalité et la transparence ne trouvent pas leur application.

D'autre part, il y a lieu de noter qu'en étant en présence d'un maximum de deux offres soumises, il est impossible d'apprécier si les prix ainsi proposés sont anormalement élevés ou anormalement bas.

### 6.2.3. Procédures en matière de dépenses courantes

Les dépenses courantes de la section budgétaire 01.6 – Défense nationale sont notamment effectuées par le Service Logistique au Centre militaire à Diekirch.

Dans ce qui suit, la Cour décrit le déroulement procédural des dépenses courantes.

Lorsqu'un besoin pour une fourniture est exprimé par un dépôt ou un bureau, une demande de réapprovisionnement est formulée dans le système informatique GIAL (Gestion Intégrée Armée Luxembourgeoise). La demande de réapprovisionnement est transmise via GIAL au chef du dépôt concerné qui valide le besoin. Ensuite, la demande est transmise de manière électronique à la Section Achat au sein du Service Logistique. L'officier responsable vérifie les informations et valide la précommande. Toutes les demandes de prix et les commandes de matériel de l'armée sont faites par cette cellule.

La commande est alors transmise via GIAL au Service Budget et Finances. Le gestionnaire financier de l'article budgétaire concerné doit dans un premier temps vérifier la disponibilité de crédits dans le système informatique SAP.

Lorsque la disponibilité de crédit a été vérifiée, il existe deux cas de figure :

- s'il s'agit de menues dépenses, elles ne font pas l'objet d'un engagement individuel ;
- pour les autres cas, une demande d'engagement est créée dans SAP. Celle-ci suit la procédure de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Cet engagement doit obtenir le visa du contrôleur financier à la Direction de la défense.

Lors de la livraison de la commande, le magasinier du dépôt saisit la réception de la marchandise dans le système GIAL. La facture est contrôlée dans la Section Certification et Facturation du Service Budget et Finances.

L'ordonnance de paiement est préparée par les agents de la Section Gestion Budget du Service Budget et Finances. Les documents comptables originaux sont envoyés à la Direction de la défense pour signature et contrôle financier.

La Cour constate que le recours à deux systèmes informatiques différents et séparés pour la comptabilisation des dépenses courantes constitue une source de risques comptables, dont des erreurs de saisie et d'imputation. En outre, la Cour constate que cette méthode engendre une lourdeur administrative.

En effet, tous les engagements de commandes sont enregistrés manuellement par des agents différents dans les deux systèmes (SAP et GIAL). Selon les responsables, la synchronisation des deux systèmes est assurée par le personnel du Service Budget et Finances, en comparant régulièrement la situation des dépenses dans les deux systèmes. En cas d'un déphasage entre les deux systèmes, la situation doit être redressée moyennant la saisie des dépenses dans l'un ou l'autre système. D'après la Cour, cette pratique présente une source potentielle d'erreurs de saisie ainsi qu'une charge administrative supplémentaire. Ainsi par exemple, les responsables ont admis qu'il arrive que des commandes soient passées avant que la disponibilité de crédit n'ait été confirmée dans SAP.

Afin de minimiser ces risques, il serait avantageux de mettre en place une plateforme qui rejoint les deux systèmes informatiques afin que les commandes soient enregistrées automatiquement dans GIAL et SAP. Toutefois, selon les responsables de l'Etat-major, la société SAP ne propose pas la mise en place d'une telle interface.

## 7. Conclusions

### Dépenses d'investissement / Programmation militaire

Un des objectifs du gouvernement est d'honorer son engagement de porter l'effort de défense du Grand-Duché à 0,6% du PIB jusqu'en 2020.

Toutefois, selon la Cour, une programmation militaire à long terme qui précise les orientations à prendre et qui vise à développer ou à mettre en place de nouvelles composantes de l'armée, fait défaut.

Début 2016, aucun livre blanc concernant la défense luxembourgeoise n'a été présenté, alors qu'il y aurait consensus sur le besoin d'un programme cadre fixant les orientations stratégiques des années ultérieures et définissant les objectifs et moyens de l'armée. La présentation d'un tel livre blanc, par ailleurs, fait partie du programme gouvernemental de décembre 2013. Un document officiel exposant clairement la politique de sécurité du Luxembourg aurait l'avantage d'afficher une plus grande transparence et servirait d'information au pouvoir législatif. En effet, une telle programmation pluriannuelle devrait, selon la Cour, faire l'objet d'un débat public et d'une sanction parlementaire. La Cour recommande donc que la Chambre des députés soit informée périodiquement de l'état d'avancement des grands projets d'investissement militaire.

En ce qui concerne la réalisation des grands investissements militaires, la Cour constate, à titre d'exemple, qu'à moins de trois ans de la date de livraison prévue de l'avion militaire A400M, beaucoup de questions logistiques et financières y relatives restent sans réponses.

Ainsi, début 2016, le gouvernement belge, partenaire du gouvernement luxembourgeois dans le dossier, n'a pas encore pris une décision définitive au sujet de la question concernant le site de l'aéroport militaire d'attache. Lors de la finalisation du présent rapport, deux sites sont toujours en discussion.

Par ailleurs, la Cour constate que, dans un premier temps, des engagements juridiques engendrant d'importantes dépenses financières sont souscrits pour ne se soucier qu'ultérieurement de la mise en place des composantes militaires.

Avec les nouveaux projets d'investissement militaire, notamment dans le domaine de l'espace, la Cour recommande, en outre, d'étudier la possibilité de mise en place d'une équipe de spécialistes en la matière au niveau étatique. La Cour tient à mettre en garde qu'il ne faut pas perdre de vue que l'armée aura besoin à moyen terme d'un nombre élevé de spécialistes pouvant prendre en charge les investissements prévus dans des domaines de plus en plus techniques.

### **Effectif de l'armée**

En ce qui concerne l'effectif de l'armée, un des principaux objectifs de la loi modifiée du 21 décembre 2007 a été l'augmentation du seuil des effectifs afin de permettre à l'armée de s'adapter aux missions et besoins de plus en plus nombreux et complexes.

La Cour constate toutefois que les objectifs annoncés par la réforme de 2007 n'ont pas été atteints en ce qui concerne l'augmentation des effectifs. En effet, sept ans après la réforme, l'effectif réel de l'armée revient au même niveau qu'en 2007. Ainsi en 2014, l'effectif réel des officiers s'élève à 68% de l'effectif théorique. Ce taux est de 72% pour les sous-officiers, de 40% pour les caporaux et de 63% pour le personnel « volontaire ».

A noter que d'après les responsables, la planification à long terme des effectifs se base principalement sur le remplacement des départs en pension, vu que les tâches de l'armée ont été relativement constantes. Selon la Cour, ceci est en contradiction avec un des objectifs formulés dans le cadre des travaux préparatoire de la loi de 2007 et qui était d'adapter l'effectif de l'armée pour répondre à un nombre croissant de missions à assumer.

Sur base de ce qui précède, la Cour se demande si les objectifs de la réforme de 2007, quant à l'augmentation des effectifs, étaient réalistes voire réalisables.

### **Dépenses courantes**

Pour ce qui est des dépenses courantes, la Cour constate que certaines bases légales, justifiant l'allocation d'indemnités aux soldats volontaires et aux militaires de carrière, ne sont plus à jour. La Cour recommande de revoir l'ensemble des fondements juridiques, d'analyser le bien-fondé des indemnités et de procéder le cas échéant à une mise à jour de la législation y relative.

Dans d'autres cas, comme par exemple pour l'allocation de l'indemnité pour services extraordinaires, aucune base légale n'a pu être communiquée. La Cour recommande de répertorier et de mettre à jour l'ensemble des fondements juridiques utilisés pour éviter que des compléments de rémunération ne soient versés sur base de textes de loi modifiés par après, voire abrogés.

En plus, la Cour a passé en revue des marchés publics conclus dans le cadre de l'achat de denrées alimentaires pour les exercices 2013, 2014 et 2015. La Cour constate que les prix unitaires figurant sur les factures sélectionnées étaient conformes aux prix des marchés adjugés.

A noter toutefois que, pour chacun des exercices sous revue, le fournisseur adjudicataire pour le marché de produits de charcuterie/salaisons est le même que pour le marché de produits

de viande. D'autre part, le fournisseur adjudicataire pour le marché de produits de boulangerie et de pâtisserie est le même pour les trois exercices 2013 à 2015.

Avec un maximum de deux offres soumises par marché (dans la plupart des cas une seule offre a été soumise), la Cour est d'avis que le jeu de la concurrence n'a pas pu jouer dans le cadre de ces soumissions publiques. De même les principes à la base de la loi sur les marchés publics comme l'égalité de traitement, la non-discrimination, la reconnaissance mutuelle, la proportionnalité et la transparence ne trouvent pas leur application.

D'autre part, il y a lieu de noter qu'en étant en présence d'un maximum de deux offres soumises, il est impossible d'apprécier si les prix ainsi proposés sont anormalement élevés ou anormalement bas.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 4 mai 2016.

La Cour des comptes,

Le Secrétaire général,  
s. Marco Stevenazzi

Le Président,  
s. Marc Gengler



## ANNEXES :

### A1. Lois spéciales « Bâtiments publics » et lois budgétaires

Concernant les relations de travail entre l'Etat-major, la Direction de la défense et l'Administration des bâtiments publics, il n'existe pas de commission officialisant leur collaboration. Cependant, des réunions régulières ont lieu entre les différents acteurs. Il convient de noter que la coopération interministérielle est relativement vaste et inclut, entre autres, la rénovation du tarmac de l'aéroport et de l'école de l'armée.

#### A1.1. Loi du 19 mai 2009 relative à la réhabilitation des infrastructures techniques primaires de la caserne Grand-Duc Jean au Herrenberg à Diekirch (Doc. parl. 5952)

Cette loi autorise le gouvernement à procéder aux travaux de réhabilitation des infrastructures techniques primaires de la caserne Grand-Duc Jean au Herrenberg à Diekirch, pour un montant ne pouvant dépasser la somme de 18.700.000 euros, imputables sur les crédits du fonds d'investissements publics administratifs.

Le dossier parlementaire 5952 lié à la loi du 19 mai 2009 citée ci-dessus fait état de la vétusté des bâtiments existants au niveau de la caserne Grand-Duc Jean :

*« Les infrastructures de la caserne militaire Grand-Duc Jean au Herrenberg à Diekirch ont été construites dans les années 50 et la partie majeure des 34 bâtiments existants n'a jamais été soumise à des travaux de modernisation jusqu'aujourd'hui. »*

*En conséquence, les bâtisses*

- *se trouvent dans un état de vétusté avancé*
- *ne répondent plus aux normes de sécurité générale et technique en vigueur*
- *ne répondent plus aux besoins fonctionnels de l'armée*
- *présentent des mauvaises performances thermiques au niveau des enveloppes et des installations techniques.*

*Les problèmes énumérés ci-dessus sont connus depuis les années 90, mais les moyens financiers dont disposaient les services en charge de l'entretien de ces infrastructures étaient insuffisants pour remédier à la situation de dégradation avancée.*

*Suite à de maintes demandes de travaux de restauration de la caserne par l'Etat-Major de l'Armée, un bureau d'études avait été chargé en 2002 d'un audit sur les besoins en infrastructures futures de l'Armée luxembourgeoise. Le document final du bureau d'études, datant de juillet 2003, a en gros défini le programme suivant:*

- *rénovation de l'ensemble des pavillons existants*
- *construction d'un hall logistique*
- *construction d'un complexe sportif*
- *construction d'un parking couvert et fermé*
- *agrandissement de l'infirmerie*
- *agrandissement des mess des officiers et sous-officiers*
- *aménagement d'un dépôt de munitions sur le plateau „Botterweck“, près de l'enceinte actuelle de la caserne*
- *création d'un nouvel accès routier au complexe militaire depuis le nord, sans devoir passer par la localité de Diekirch.*

*Quant à l'implantation des nouvelles infrastructures, 3 scénarios ont été proposés par le bureau d'études, différant notamment sur les points suivants:*

- *nécessité d'acquisitions de terrains supplémentaires sur le plateau „Botterweck“*
- *phasage des travaux*
- *aménagement du site en différentes zones de niveaux de sécurisation*
- *tracé de la nouvelle route d'accès à la caserne.*

*En juin 2004, l'Armée s'est exprimée en faveur de la proposition 3, présentant les avantages suivants:*

- *toutes les nouvelles infrastructures pourront être implantées sur des terrains étatiques ou communaux*
- *le phasage projeté des différents projets répond aux besoins fonctionnels de l'Armée et garantit le maintien de fonctionnement de la caserne durant la longue période des travaux*
- *la création de 3 niveaux de sécurisation différents et bien définis pour le dépôt de munitions, l'enceinte actuelle de la caserne et le futur hall logistique*



- *la création de 2 routes d'accès vers la caserne, dont un chemin exclusivement militaire, desservant notamment le dépôt de munitions et le champ de manœuvres*
- *la possibilité d'accéder au futur hall sportif sans devoir pénétrer dans les enceintes sécurisées de la caserne*
- *la possibilité d'une éventuelle extension ultérieure de la caserne.*

*Ce n'est pourtant que mi-2006 que le projet a connu une impulsion considérable et ce, notamment à cause de problèmes de plus en plus sérieux avec les installations techniques, telles que fuites permanentes dans le réseau de canalisation, réparations multiples des anciennes chaudières à mazout, présence de légionellose dans les circuits d'eaux chaudes, défaillance complète du réseau électrique et insuffisance des groupes de secours.*

*Il a donc été décidé de considérer le programme de réhabilitation des infrastructures militaires en 5 phases avec l'ordre de priorité suivant*

- (1) mise à niveau des infrastructures techniques primaires*
- (2) réhabilitation des infrastructures du stand de tir Bleesdall*
- (3) construction du hall logistique*
- (4) modernisation des bâtiments existants de la caserne et construction d'un hall sportif*
- (5) construction d'un nouveau dépôt de munitions au plateau „Botterveck“.*

*En outre, la construction d'un Centre national de secours pour les systèmes d'information pour les besoins du Haut-commissariat à la protection nationale est envisagée et son implantation sur le site de la Caserne militaire à Diekirch est acquise pour autant que les mesures de sécurité nécessaires y soient déjà présentes et que les installations techniques du hall logistique projeté se présentent comme pouvant servir d'installations redondantes au Centre de chute.*

*Le présent projet de loi portera donc seulement sur le point (1), le point (2) sera financé par le biais du Fonds d'équipements militaires, le point (3) sera financé par le biais d'un autre projet de loi étant actuellement en élaboration, le point (4) fera l'objet d'un projet de loi restant à élaborer et le point (5) est inscrit dans la loi budgétaire du Fonds d'investissements publics administratifs. »*

(Doc. parl. 5952, pages 2-3)

Les cinq phases énumérées ci-dessus sont donc traitées de la manière suivante :

(1) Mise à niveau des infrastructures techniques primaires

Ce projet fait l'objet de la loi du 19 mai 2009 relative à la réhabilitation des infrastructures techniques primaires de la caserne Grand-Duc Jean au Herrenberg à Diekirch.

L'état d'avancement des grands projets d'infrastructures d'octobre 2015 de l'Administration des bâtiments publics prévoit pour la réhabilitation des infrastructures techniques au Herrenberg un coût prévisionnel total de 18,7 millions d'euros.

(2) Réhabilitation des infrastructures du stand de tir Blesdall

Le stand de tir Blesdall est cité au niveau de l'évolution prévisionnelle de la situation financière du fonds d'équipement militaire reprise dans le document parlementaire 6901 en relation avec la loi du 18 décembre 2015 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 - 2019 :

<b>Loi du 21 décembre 2007</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Réaménagement Blesdall	200	2.050	2.000	521

*Source chiffres (en milliers d'euros): Document parlementaire 6901 ; tableau: Cour des comptes*

(3) Construction du hall logistique

Ce hall fait l'objet de la loi du 23 novembre 2009 relative à la construction d'un hall logistique pour la caserne Grand-Duc Jean au Herrenberg à Diekirch reprise sous A1.2.

(4) Modernisation des bâtiments existants de la caserne et construction d'un hall sportif

Cet objet fait partie des projets en étude repris dans les différentes lois budgétaires (Voir sous le point A1.3.). Un projet de loi concernant le renouvellement des bâtiments du site Herrenberg à Diekirch serait, d'après les responsables de la Direction de la défense, en train d'être finalisé. Ce réaménagement comprendrait les casernes, les infrastructures de sport et de cantine.

(5) Construction d'un nouveau dépôt de munitions au plateau „Botterweck“

Cette construction était inscrite au niveau du fonds d'investissements publics administratifs pour être réalisé après 2018 selon le document parlementaire 6721 en relation avec la programmation financière pluriannuelle pour la période 2014 – 2018. Elle n'est plus reprise au niveau de la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 - 2019.

Il est à noter qu'en vue d'augmenter la transparence, il aurait été préférable de regrouper l'ensemble des investissements « bâtiments » au niveau du fonds d'investissements publics administratifs (y compris le projet de réaménagement du stand de tir Bleesdall, à moins que les installations techniques ne soient beaucoup plus importantes du point de vue coût que l'infrastructure).

#### **A1.2. Loi du 23 novembre 2009 relative à la construction d'un hall logistique pour la caserne Grand-Duc Jean au Herrenberg à Diekirch (Doc. parl. 5999)**

La loi du 23 novembre 2009 autorise le gouvernement à procéder aux travaux de construction d'un hall logistique pour la caserne Grand-Duc Jean au Herrenberg à Diekirch, pour un montant ne pouvant dépasser la somme de 60.500.000 euros, imputables sur les crédits du fonds d'investissements publics administratifs.

Le dossier parlementaire 5999 lié à la loi du 23 novembre 2009 citée ci-dessus reprend dans les grandes lignes la description de la vétusté des bâtiments existants au niveau de la caserne Grand-Duc Jean reprise sous A1.1. (Doc. parl. 5999, pages 2-3).

Les explications suivantes sont reprises au niveau de la brochure éditée à l'occasion de l'inauguration du hall logistique : *« La construction de la caserne au « Herrenberg » fut achevée en 1955. La configuration des bâtiments était principalement destinée à des fins de logement pour environ 1.000 militaires.*

*Comme la caserne n'était pas destinée à devenir une garnison autonome, l'infrastructure logistique mise en place était limitée et les dépôts et ateliers étaient réduits au minimum.*

*Ainsi, des pavillons conçus pour le logement ont été transformés à des fins de stockage d'équipement et de pièces de rechange.*

*Par ailleurs, en égard à la quantité de matériel acquis au courant des dernières années, la surface de stockage est insuffisante et ne répond plus aux exigences de sécurité prévues par la réglementation en la matière.*

*Vu le nombre actuel de véhicules tactiques de l'armée et leur complexité croissante, les ateliers de maintenance ne correspondent plus aux exigences en matière de santé des travailleurs imposant des conditions de salubrité,*

*difficiles à réaliser dans les installations actuelles, ni aux exigences d'une armée moderne, de par leurs dimensions et aménagements techniques. »*

(Brochure Hall logistique pour la Caserne Grand-Duc Jean au Herrenberg de juillet 2015)

L'état d'avancement des grands projets d'infrastructures d'octobre 2015 de l'Administration des bâtiments publics prévoit pour le hall logistique au Herrenberg un coût prévisionnel total de 45 millions d'euros.

A noter que la mise en service du bâtiment s'est faite à partir de janvier 2015.

### **A1.3. Différents projets d'investissements concernant le site Herrenberg et repris au niveau des lois budgétaires**

La loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016 prévoit en son article 27 (Dispositions concernant les fonds d'investissements publics – Projets de construction) que « (1) *Au cours de l'exercice 2016, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits des fonds d'investissements publics les dépenses d'investissements concernant les projets énumérés ci-dessous.*

*(2) Les dépenses d'investissements concernant les travaux de construction, de transformation et de modernisation ainsi que l'équipement technique et mobilier des bâtiments en question ne peuvent dépasser les sommes ci-après indiquées pour chaque projet sans préjudice des incidences des hausses légales pouvant intervenir jusqu'à l'achèvement des travaux.*

#### **(1) Fonds d'investissements publics administratifs :**

(...)

– Caserne Herrenberg: rénovation des pavillons 3, 4, 7 et 8	8.500.000 euros
– Caserne Herrenberg: simulateur de conduite	2.500.000 euros
– Caserne Herrenberg: hall de stationnement	3.500.000 euros

(...)

Concernant les frais d'études, l'article 28 (Dispositions concernant les fonds d'investissements publics – Frais d'études) de la loi précitée dispose que « (1) *Au cours de l'exercice 2016, le Gouvernement est autorisé à imputer à charge des crédits des fonds d'investissements publics les frais d'études en vue de l'établissement de l'avant-projet sommaire, de l'avant-projet détaillé, du dossier d'autorisation ainsi que du dossier projet de loi, concernant les projets de construction énumérés ci-dessous.*

(2) Les dépenses pour frais d'études ne peuvent pas dépasser par projet le montant plafond fixé à l'article 80, paragraphe (1<sup>er</sup> sous d) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

**(1) Fonds d'investissements publics administratifs :**

(...)

– Caserne Herrenberg: modernisation des bâtiments existants et construction d'un hall sportif

(...)»

Un projet de remise en état de 3 pavillons de la Caserne Herrenberg était prévu au niveau des lois concernant le budget des dix derniers exercices au moins, pour des montants variant de six à neuf millions d'euros.

Le document parlementaire 6901 en relation avec la loi du 18 décembre 2015 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 - 2019 prévoit l'échéancier suivant pour les projets du fonds d'investissements publics administratifs en relation principalement avec la caserne « Herrenberg ».

Programme des dépenses	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>I. Projets en réalisation</b>						
<b>Loi spéciale</b>						
Caserne Herrenberg: réhabilitation des infrastructures techniques	2.878	1.500	1.200	501	0	0
Caserne Herrenberg hall logistique	11.679	5.000	2.000	734	0	0
<b>Loi budgétaire</b>						
Caserne Herrenberg : remise en état de 3 pavillons	351	532	0	0	0	0
Caserne Herrenberg: rénovation des pavillons 3, 4, 7 et 8	39	400	2.000	2.500	3.000	561
Caserne Herrenberg: hall de stationnement	0	400	2.000	1.000	100	0
Caserne Herrenberg simulateur de conduite	14	400	800	1.000	286	0
<b>II. Projets en élaboration</b>						
<b>Projets de loi</b>						
Caserne Herrenberg modernisation, part études	10	200	400	1.200	7.500	15.000
<b>Loi budgétaire</b>						

Programme des dépenses	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aménagement de la Direction de la défense de l'Etat-major dans le bâtiment St Louis à Luxembourg	0	0	2.900	3.000	100	0

*Source chiffres (en milliers d'euros): Document parlementaire 6901 ; tableau: Cour des comptes*

A rappeler que l'état d'avancement des grands projets d'infrastructures d'octobre 2015 de l'Administration des bâtiments publics prévoit pour la réhabilitation des infrastructures techniques au Herrenberg un coût prévisionnel total de 18,7 millions d'euros et pour le hall logistique au Herrenberg un coût prévisionnel total de 45 millions d'euros.

D'après les responsables de la Direction de la défense, un projet de loi concernant la rénovation du site Herrenberg à Diekirch serait déposé sous peu. Ce réaménagement comprend les casernes, les infrastructures de sport et de cantine. En outre, un bâtiment pour héberger le simulateur de conduite sera construit. Le simulateur lui-même étant déjà livré, la planification n'a pas été optimale dans ce cas.

L'état de vétusté avancée de certains bâtiments du Herrenberg était déjà documenté lors du dépôt du projet de loi relatif à la réhabilitation des infrastructures techniques primaires de la caserne Grand-Duc Jean au Herrenberg à Diekirch en novembre 2008. La Cour recommande donc d'accélérer la réalisation des projets de rénovation des bâtiments en question afin de mettre à disposition du personnel concerné des infrastructures modernes et adaptées aux exigences du métier exercé.

## A2. Rémunérations des agents de l'armée

### A2.1. Résultats du contrôle pour 2013

#### A2.1.1. Fonctionnaires

##### a) Dossiers incomplets

Huit dossiers (1,95%) restaient à être complétés par huit pièces, de sorte que la Cour des comptes n'a pas pu se prononcer sur les dépenses y afférentes.

##### b) Constatations

Après l'examen des pièces et explications supplémentaires produites, le nombre des constatations est passé à 107 (dont 34 relatives à la vérification annuelle du droit à l'allocation de famille, non ou mal effectuée), concernant 98 agents (23,84%).

#### A2.1.2. Employés

##### a) Dossiers incomplets

Deux dossiers (10%) restaient à être complétés par quatre pièces, de sorte que la Cour des comptes n'a pas pu se prononcer sur les dépenses y afférentes.

##### b) Constatations

Après l'examen des pièces supplémentaires produites, le nombre des constatations est passé à cinq, toutes relatives à la vérification annuelle du droit à l'allocation de famille, non ou mal effectuée, concernant cinq agents (25%).

#### A2.1.3. Ouvriers

##### a) Dossiers incomplets

Un dossier (2,38%) restait à être complété par une pièce, de sorte que la Cour des comptes n'a pas pu se prononcer sur les dépenses y afférentes.

##### b) Constatations

Après l'examen des pièces supplémentaires produites, le nombre des constatations est passé à deux, soit 4,76%.

#### A2.1.4. Fonctionnaires, employés et ouvriers

Pour l'ensemble des agents de l'Etat, les résultats du contrôle sont les suivants :

##### a) Dossiers incomplets

11 dossiers (2,33%) restaient à être complétés par 13 pièces, de sorte que la Cour des comptes n'a pas pu se prononcer sur les dépenses y afférentes.

##### b) Constatations

Après l'examen des pièces supplémentaires produites, le nombre des constatations est passé à 114 concernant 105 agents (22,20%).

Le tableau ci-après reprend les chiffres définitifs, après examen des données et pièces supplémentaires fournies.

Statut	Dossiers	Dossiers incomplets			Dossiers divergents		
	Nombre	Nombre	%	Pièces	Nombre	%	Constat.
Fonctionnaires	411	8	1,95%	8	98	23,84%	107
Employés	20	2	10,00%	4	5	25,00%	5
Ouvriers	42	1	2,38%	1	2	4,76%	2
<b>Agents</b>	<b>473</b>	<b>11</b>	<b>2,33%</b>	<b>13</b>	<b>105</b>	<b>22,20%</b>	<b>114</b>

Les constatations de la Cour des comptes concernent, de manière schématique, cinq catégories :

- calcul de la tâche ;
- allocation de fin d'année ;
- rémunération de base ;
- allocation de repas ;
- décision d'engagement et de carrière.

Le tableau ci-dessous indique pour chacune des cinq catégories le nombre de constatations faites par la Cour des comptes.



	Fonctionnaires	Employés	Ouvriers	Total
1) calcul de la tâche	0	0	0	0
2) allocation de fin d'année	0	1	0	1
3) rémunération de base	106	3	2	111
4) allocation de repas	0	0	0	0
5) décision d'engagement et de carrière	1	1	0	2
<b>Total</b>	<b>107</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>114</b>

## A2.2. Résultats du contrôle pour 2014

### A2.2.1. Fonctionnaires

Après l'examen des redressements effectués ainsi que des pièces supplémentaires fournies en 2014, concernant les constatations et demandes de documentation relatives aux traitements de l'exercice 2013, la situation se présente comme suit :

#### a) Dossiers incomplets

Comme l'APE n'a pas été en mesure de documenter la régularité des paiements effectués, les dossiers non complétés par des pièces justificatives sont comptabilisés sous la rubrique « Constatations ».

#### b) Constatations

60 des 106 dossiers réexaminés (56,60%) ont donné lieu à 72 constatations.

### A2.2.2. Employés

#### a) Dossiers incomplets

Aucun dossier ne restait à être complété.

#### b) Constatations

Après l'examen des pièces supplémentaires produites, le nombre des constatations est passé à une concernant un agent (5%).

### A2.2.3. Ouvriers

#### a) Dossiers incomplets

Trois dossiers (7,14%) restaient à être complétés par trois pièces, de sorte que la Cour des comptes n'a pas pu se prononcer sur les dépenses y afférentes.

#### b) Constatations

Après l'examen des pièces supplémentaires produites, le nombre des constatations est resté à zéro.

### A2.2.4. Volontaires de l'armée

#### a) Dossiers incomplets

Un dossier (2%) restait à être complété par une pièce, de sorte que la Cour des comptes n'a pas pu se prononcer sur les dépenses y afférentes.

#### b) Constatations

Après l'examen des pièces supplémentaires produites, le nombre des constatations est passé à 44 concernant 29 agents (58%).

### A2.2.5. Employés, ouvriers et volontaires de l'armée

Pour l'ensemble des agents de l'Etat, les résultats du contrôle sont les suivants :

#### a) Dossiers incomplets

Quatre dossiers (3,57%) restaient à être complétés par quatre pièces, de sorte que la Cour des comptes n'a pas pu se prononcer sur les dépenses y afférentes.

#### b) Constatations

Après l'examen des pièces supplémentaires produites, le nombre des constatations est passé à 45 concernant 30 agents (26,79%).

Le tableau ci-après reprend les chiffres définitifs après examen des données et pièces supplémentaires fournies.

Statut	Dossiers	Dossiers incomplets			Dossiers divergents		
	Nombre	Nombre	%	Pièces	Nombre	%	Constat.
Employés	20	0	0,00%	0	1	5,00%	1
Ouvriers	42	3	7,14%	3	0	0,00%	0
Volontaires	50	1	2,00%	1	29	58,00%	44
<b>Agents</b>	<b>112</b>	<b>4</b>	<b>3,57%</b>	<b>4</b>	<b>30</b>	<b>26,79%</b>	<b>45</b>

Les constatations de la Cour des comptes concernent, de manière schématique, six catégories :

- calcul de la tâche ;
- allocation de fin d'année ;
- rémunération de base ;
- allocation de repas ;
- décision d'engagement et de carrière ;
- double imputation.

Le tableau ci-dessous indique pour chacune des six catégories le nombre de constatations faites par la Cour des comptes.

	Employés	Ouvriers	Volontaires	Total
1) calcul de la tâche	0	0	20	20
2) allocation de fin d'année	0	0	18	18
3) rémunération de base	0	0	3	3
4) allocation de repas	0	0	0	0
5) décision d'engagement et de carrière	1	0	0	1
6) double imputation	0	0	3	3
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>44</b>	<b>45</b>

Il importe de noter, que tant les constatations retenues que le manque de documents comptabilisés sont majoritairement à imputer à l'APE. La Direction de la défense ne peut en être tenu responsable que dans une très faible proportion.

## II. LA PRISE DE POSITION DU MINISTÈRE

### 1. Courrier du ministre de la Défense

Luxembourg, le 5 juillet 2016

Vous trouverez ci-joint une annexe reprenant quelques informations supplémentaires et des éléments factuels dont vous voudrez éventuellement tenir compte dans vos constatations.

Quant à l'analyse et aux recommandations du rapport spécial, elles appellent les remarques suivantes :

- Je salue l'intérêt de la Cour des Comptes pour la politique de Défense. Le rapport de la Cour des Comptes analyse les aspects fondamentaux de la Défense luxembourgeoise et apporte un éclairage utile sur ces domaines d'action : la dépense transparente et planifiée des deniers publics, la gestion des ressources humaines, l'importance d'un cadre juridique clair. La Défense luxembourgeoise est en pleine transition vers un nouvel organigramme et de nouvelles procédures, et tous ces éléments sont autant de domaines de réflexion menés au sein de mes services et de l'Armée luxembourgeoise. Votre rapport permet de faire le point sur notre façon de faire dans les dernières années, et vos recommandations contribueront à assurer des bases solides pour les nouveaux défis à venir. Avec l'augmentation de l'effort de Défense et la nouvelle posture de l'OTAN, le rapport de la Cour des Comptes rejoint d'autres analyses internes et externes qui nous permettront d'améliorer les structures et le fonctionnement de la Défense luxembourgeoise.
- Planification et document de planification : le rapport soulève plusieurs fois la question du manque de planification et de l'absence d'un livre blanc.

La décision d'augmenter l'effort de Défense au Sommet de Wales a créé un changement de paradigme : les montants à investir pour les années qui viennent sont d'un tout autre ordre que les années précédentes. L'ambition du gouvernement se situe donc avant tout au sein de l'Alliance atlantique et les décisions d'investissement s'inscrivent dans les processus mis en place par l'OTAN pour le renforcement capacitaire. Dès après le Sommet de Wales, la Direction de la Défense et l'Armée ont commencé à identifier et développer plusieurs projets et programmes capacitaires d'envergure (LuxGovSat, AGS, rénovation Herrenberg). Il était clair que les structures même de la Défense devaient être adaptées afin de nous mettre en mesure de gérer ce nouveau défi. J'ai décidé de restructurer d'abord la Direction de la Défense et l'Armée avant de lancer un grand projet de planification. Il m'importe en effet de disposer des structures et du personnel appropriés. J'ai l'intention d'adopter un nouvel organigramme des structures de la Défense luxembourgeoise avant la pause estivale.

Le pilier « politique » de la Direction sera renforcé, et dès la rentrée, le Planificateur stratégique, un militaire détaché au sein de la Direction de la Défense, se verra adjoindre un deuxième militaire et une équipe renforcée de fonctionnaires pour assurer la planification et la mise en œuvre de projets capacitaires. J'ai chargé le Directeur de la Défense de l'élaboration d'une stratégie de la défense et d'un plan de mise en œuvre d'ici la fin de l'année, qui traitera également des aspects de planification capacitaire.

Quant aux remarques sur la planification dans les années étudiées par la Cour des Comptes, l'absence d'un document stratégique ne signifie pas qu'il n'y ait pas eu de planification. Même sans formalisation écrite, la planification des investissements a toujours été faite dans un souci de cohérence entre les besoins de l'Armée, nos engagements internationaux et les compétences existants dans notre pays. Ces engagements s'intègrent dans les processus de décision de l'OTAN et de l'UE. L'OTAN en particulier connaît un processus de planification pluriannuel dans lequel les pays sont tenus de s'insérer.

Dès l'entrée en fonction du présent gouvernement, j'avais demandé à mes services de rédiger un livre blanc. Ce travail était arrivé à un stade avancé, mais les changements géopolitiques importants au niveau international intervenus depuis lors, étant donné leur incidence tant sur la politique de Défense que sur les structures de la Défense luxembourgeoise, m'ont amené à revoir les travaux en profondeur. Pour ce faire, il m'a semblé essentiel de veiller d'abord à la mise en place des ressources adéquates au sein de la Direction de la Défense et de l'Armée qui seront en mesure d'élaborer une stratégie de défense adaptée au nouveau contexte géopolitique.

La Chambre des députés est informée régulièrement des activités de la Défense à l'occasion de présentation de règlements grand-ducaux ou projets de loi pertinents. J'ai par ailleurs fait ce mois-ci une présentation sur la planification de Défense et les priorités de la Défense luxembourgeoise devant la Commission des Affaires Etrangères. Je veille à ce que la Chambre des députés soit informée régulièrement des grands projets d'investissements capacitaires.

- Concernant plus particulièrement le projet de l'A400M, je vous renvoie aux précisions apportées dans l'annexe ci-joint et qui montrent que toutes les questions logistiques et financières soulevées par le rapport de la Cour des Comptes sont, soit déjà réglées, soit en voie de l'être.
- Vous mentionnez la création de nouvelles composantes au sein de l'Armée. Il est à remarquer que la réalisation de projets et programmes d'envergure ne nécessite pas forcément dans tous les cas la création d'une composante spécifique et supplémentaire

de l'Armée. Toutefois, cette question a bien été prise en considération et est dûment reflétée dans le nouvel organigramme que nous projetons pour l'Armée. Cet organigramme nous permettra de créer de nouvelles composantes si et quand cela s'avère nécessaire.

- Le recrutement de personnel et de spécialistes supplémentaires a déjà commencé. Le personnel de la Direction de la Défense, qui supervise la mise en œuvre de la politique de défense et définit les engagements capacitaires, va augmenter d'environ 10% sur deux années. Des réflexions sont en cours pour augmenter l'attractivité de l'Armée et attirer des candidats à la carrière militaire. L'Armée recrutera également des civils spécialistes. Nous explorons aussi d'autres voies comme l'échange de personnel entre Armées. A l'heure actuelle l'Armée belge a détaché un officier spécialiste du domaine satellitaire au sein de la Direction de la Défense.
- Pour ce qui est de l'effectif de l'Armée, je remarquerai que la loi de 2007 fixe un cadre autorisant un effectif maximum de 1400, et non pas un objectif à atteindre. La question n'est pas tant de savoir si nous avons atteint les seuils autorisés en 2007 que de nous assurer que l'Armée est en mesure d'assurer toutes ses tâches avec le personnel dont elle dispose à un moment donné, et de s'adapter aux changements géopolitiques. L'Armée s'acquitte de toutes ses missions en gérant et en utilisant de façon optimale le personnel disponible. Mais ces tâches sont en augmentation, et le gouvernement met tout en œuvre pour recruter le personnel, civil et militaire, pour les réaliser. Plusieurs options sont à l'étude.
- Concernant vos remarques sur les dépenses courantes (indemnités et marchés publics), je renvoie à l'annexe ci-joint qui vous apporte toutes les explications et clarifications nécessaires. J'ajoute néanmoins que la Direction de la Défense est en train de mener un travail intense de révision de plusieurs textes législatifs concernant la Défense et l'Armée, et qu'il sera bien sûr tenu compte des remarques de la Cour des Comptes dans ces travaux.

Dans tous ces domaines, le Luxembourg n'avance pas seul mais s'inscrit dans des approches internationales (OTAN, UE), multilatérales ou bilatérales. Nous menons un dialogue régulier avec nos pays partenaires, et nous nous inspirons de leurs politiques, analyses et réalisations au moment de fixer nos propres politiques. Ainsi, je vous remercie pour les éléments sur la stratégie de Défense allemande que vous avez signalés. Mes services examinent également les stratégies française et belge. Toutefois, une stratégie de la Défense luxembourgeoise sera, par la force des choses, un document *sui generis* adapté à notre situation et à nos priorités nationales.





## 2. Observations de la Direction de la Défense et de l'Armée luxembourgeoise

Page 12	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>3<sup>e</sup> para.</u> : Les besoins en <del>ressources</del> <b>capacités militaires</b> ... sont <del>définis</del> élaborés par ...en Virginie (Etats-Unis) <b>sur base du niveau d'ambition de l'Alliance défini par la Directive Politique agréée par le Conseil Atlantique Nord.</b></li> <li>- <u>4<sup>e</sup> para.</u> : A souligner que l'OTAN ne dispose pas de ..., à l'exception d'une <b>structure de commandement</b>, d'une flotte ...</li> <li>- <u>5<sup>e</sup> para.</u> : Les contributions ...en fonction <b>des besoins en capacités militaires de l'OTAN</b>, qui sont également... pour les pays membres, <b>qui sont également sollicités pour combler en particulier les lacunes capacitaires (capability shortfalls) identifiées.</b> A noter que ...</li> </ul>
Page 13	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Dernier para.</u> : Le NDPP comporte cinq étapes... Etape 1 : Elaborer une directive politique <b>qui définit entre autres le niveau d'ambition de l'Alliance</b> Etape 2 : Définir les besoins. <b>Le niveau d'ambition est traduit en capacités militaires nécessaires.</b> Etape 3 : Répartir les besoins et fixer des objectifs capacitaires. <b>Les capacités nécessaires sont traduites en objectifs capacitaires pour les nations (national ou multinational) et pour l'OTAN (multilatéral).</b> Etape 4 : Faciliter la mise en œuvre. Etape 5 Examiner les résultats. <b>L'OTAN mesure tous les deux ans de quelle manière les nations ont atteint leurs objectifs capacitaires et dans quelle mesure l'Alliance est capable d'exécuter son niveau d'ambition.</b></li> </ul>
Page 14	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Remplacer le <u>premier para.</u> par : « <b>Le processus de planification de défense de l'OTAN vise, sur la base d'une directive politique qui fixe son niveau d'ambition, à donner des directives précises à ses planificateurs afin qu'ils déterminent, en concertation bilatérale ou multilatérale avec les états membres, les besoins en capacités. L'OTAN mesure tous les deux ans de quelle manière les nations ont atteint leurs objectifs capacitaires et dans quelle mesure l'Alliance est capable d'exécuter son niveau d'ambition. Sur base de ce processus, l'OTAN établira le Capability Report biennal qui sera entériné lors de la réunion des ministres de la Défense de l'OTAN. Ce processus permet aussi de déterminer les lacunes capacitaires (capability shortfalls), c'ad les domaines dans lesquels l'OTAN doit renforcer ses moyens.</b> »</li> <li>- <u>Para. 2</u> : Actuellement,... . Cette liste d'objectifs couvre une période à <b>court, moyen et long terme.</b></li> </ul>
Page 16	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Para. 4</u> : En outre, les responsables luxembourgeois <b>mènent des consultations avec des pays partenaires comme par exemple la Belgique, l'Allemagne ou la France dans le but d'identifier de possibles domaines de coopération et d'investissements communs. Ces consultations n'ont pas toujours de cadre fixe (sauf p.ex. dans le cas du Benelux) et se font au gré des réunions bilatérales ou multilatérales et</b></li> </ul>

	<p><b>des besoins.</b> Des « memorandum..... sont conclus <b>pour fixer les modalités des différentes coopérations ou projets réalisés en commun.</b></p> <p>- <u>Para.5</u>: « ...fait à Bruxelles, le 5 février 2015, <b>donne un cadre politique et légal à la coopération bilatérale en matière de défense entre Belgique et Luxembourg. Cette coopération représente à ce jour</b> une quarantaine....»</p>
Page 20	<p>- <u>Para. 3</u> : l'interprétation de l'art 2 de la loi du 21 décembre 2007 n'est pas correcte. L'article 2 est en fait une loi <u>dans</u> une loi qui autorisait le gouvernement à effectuer une dépense au-dessus d'un certain seuil conformément à l'art 99 de la Constitution pour cet achat précis, mais qui ne limite pas dans l'absolu le montant alloué à l'acquisition de véhicules</p>
Page 21	<p>- <u>Para. 3.</u> : la cession de l'équipement aux autorités pakistanaises via UNICEF faisait partie de la mission dès le début. Concrètement, l'équipement a été cédé par l'UNICEF à la PDMA (Provincial Disaster Management Agency ) de la province Sindh. Le détachement LUX a effectivement formé du personnel technique local (de la Taluka Municipal Authority et de la Water and Sanitation Authority) à la mise en œuvre de la station de décontamination. Extrait de l'ordre d'opération OO-07/10 :</p> <p><b>« Mission</b></p> <p><i>La participation du personnel et matériel de l'Armée dans le cadre de cette crise humanitaire est effectuée sous les auspices de l'UNICEF.</i></p> <p><i>La mission consiste à produire, dans la zone d'engagement, de l'eau potable au profit de la population sinistrée. La chaîne de distribution est assurée par les soins de l'UNICEF.</i></p> <p><i>Parallèlement, la cession de l'équipement de purification sera organisée moyennant une instruction détaillée de personnel à définir. Les détails de cette cession seront déterminés entre l'UNICEF et le chef du détachement (CDet)».</i></p>
Page 22	<p>- <u>Para. 2</u> : pour information : la construction du bâtiment pour le simulateur a débuté au mois de septembre 2015 et sera clôturée en octobre 2016.</p>
Page 23	<p>- <u>Para. 1.</u> : le montant de 327,9M € concerne le montant disponible pour identifier et réaliser de nouveaux projets afin d'arriver à 0.6% en 2020. Il n'est pas possible, ni souhaitable, d'avoir la totalité de l'effort de Défense identifié et bloqué déjà en 2015 ou 2016. Ce montant évolue en fonction du PIB et des projets qui sont identifiés au fur et à mesure de l'effort de planification. Il n'est pas possible de savoir déjà de façon précise à quels projets ces montants seront alloués jusqu'en 2020, étant donné que la prospection de nouveaux projets est une tâche constante et que de nouveaux projets sont régulièrement identifiés, au gré de l'identification des besoins et de nouveaux projets lancés bilatéralement ou internationalement.</p>
Page 32	<p>- <u>Para. 2</u> : Le fait qu'il y ait encore des questions techniques et logistiques à clarifier est normal et prévu dans ce type de projets à très long terme. Il n'y a pas de retard dans le timing. Le support logistique de mise en service se trouve actuellement en phase de planification et d'élaboration. A ces fins, la Belgique a mis sur pied une équipe chargée de coordonner et de planifier la mise en service de l'avion à partir de 2019 selon un « A400M Project Management Plan ». L'Armée suit ces travaux et envisage d'être représentée au sein de cette équipe avec un poste à temps plein. Cette équipe est constituée de plusieurs experts et couvre tous les domaines de la mise en œuvre de l'avion A400M.</p> <p>Pour ce qui est de l'aéroport d'attache, la décision dépendait de l'adoption de la nouvelle stratégie de Défense belge, qui vient juste d'être finalisée. Les</p>

autorités belges examinent en ce moment la meilleure forme contractuelle pour avoir l'infrastructure nécessaire disponible à Melsbroek au moment de la livraison des A400m, sans que cette décision n'ait encore été formellement entérinée au niveau national. Quoi qu'il en soit, le lieu de stationnement des aéronefs n'a pas forcément d'incidence sur la contribution financière luxembourgeoise : nous nous sommes engagés à porter 1/8e des coûts, avec un plafond défini.

- Para.3 (p. 32) et 4 (p.33) : nous ne prenons pas position sur les avis exprimés par les auditeurs allemands et par la presse allemande. La planification de l'infrastructure peut être finalisée maintenant que la Belgique a pris sa décision. Elle sera basée sur les études et plans réalisés par la défense belge et nous en prendrons connaissance, y compris les délais et montants prévus, quand ils seront finalisés.

Quant aux délais de livraison de l'A400M, ils ne sont pas les mêmes pour tous les pays puisque tous les avions ne doivent pas être livrés en même temps et ont une configuration propre aux besoins de chaque pays. Comme nous l'avons réitéré dans des questions parlementaires, il n'est pas totalement à exclure que l'avion luxembourgeois puisse connaître un retard de livraison ou un surcoût, mais pour l'instant le planning d'Airbus pour l'avion luxembourgeois ne prévoit pas de retard de livraison ou de surcoûts. L'expérience d'un pays ne peut être extrapolée à un autre ; le délai de livraison de notre avion n'était pas le même que celui de l'Allemagne, l'équipement demandé par LU et BE sur notre avion n'est pas le même non plus, on ne peut donc pas automatiquement déduire des problèmes d'un pays que d'autres pays auront le même problème.

Page 33

- Para. 2 : Les coûts de maintenance et de soutien sont repris dans le budget pluriannuel de la section Direction de la Défense à l'article budgétaire 01.5.35.037 portant le libellé « Contribution du Luxembourg aux frais d'exploitation de l'unité binationale d'avions de transport militaire A400M ». A partir de 2019, une contribution annuelle de 10 millions est prévue. Cette contribution prend en compte tous les frais engendrés par l'exploitation de l'A400M luxembourgeois.
- Para.3 : L'affirmation que « le volet du personnel militaire de la nouvelle composante aérienne n'est traité qu'accessoirement. » n'est pas très claire. Les postes d'officier de la composante aérienne, des 6 pilotes et des 6 soutiers ont été créés. L'officier composante aérienne est en charge du volet opérationnel. L'officier ressources humaines gère le volet du personnel navigant. Le recrutement des pilotes et soutiers est en cours, 4 pilotes effectuent déjà leur formation et des heures de vol, et le personnel sera disponible pour la livraison de l'aéronef. Le recrutement et la formation se déroulent selon le calendrier prévu. Toutefois plusieurs questions liées au statut et aux indemnités des pilotes sont en cours de clarification.
- Para.5 : la décision concernant la TVA et l'immatriculation a bien été prise, mais elle n'a pas encore été formalisée par un échange de lettres entre le Luxembourg et Belgique. Les courriers sont en cours de préparation. La navigabilité et l'immatriculation se feront en Belgique, pour des raisons techniques, et la TVA sera payée au Luxembourg.

Page 35

- Avant-dernier para. : la réalisation de projets et programmes ne nécessite pas forcément dans tous les cas la création d'une composante spécifique et supplémentaire de l'Armée. Toutefois, pour tenir compte de l'envergure et de

	<p>la nature des évolutions capacitaires futures, la question de la création de nouvelles composantes est actuellement à l'étude.</p>
Page 36	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Para. 2</u>: la <i>joint venture</i> LuxGovSat s'est donné dans ses règles internes un mécanisme de contrôle afin de garantir l'application/conformité au droit international des contrats conclus avec des clients utilisateurs.</li> </ul>
Page 37	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Para. 2</u>: il y a ici une confusion entre le programme AGS de l'OTAN <i>per se</i>, et notre nouveau projet de fourniture de capacités satellitaires au profit du programme AGS de l'OTAN : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le programme AGS de l'OTAN a commencé en 2012 dans le but d'acquérir plusieurs drones. 15 Alliés, y inclus le Luxembourg, contribuent aux coûts d'acquisition des drones AGS. La quote-part du Luxembourg a été calculée à 0.26%. Notre contribution totale à l'acquisition des drones AGS s'élève ainsi à 4.043.497€ pour la période 2012-2016, financée via le FEM.</li> <li>• Quand les drones seront livrés (2016-2017), ils auront besoin de capacité satellitaire pour être opérés. C'est dans ce cadre que le Luxembourg s'est déclaré prêt à fournir une partie de la capacité satellitaire nécessaire au fonctionnement des drones AGS. La loi du 18 décembre 2015 concerne cette fourniture de capacité satellitaire par le Luxembourg au programme AGS, et non le programme d'acquisition des UAV.</li> </ul> </li> <li>- <u>Para.3</u>: La Cour des Comptes pourrait-elle spécifier quelles sont les « beaucoup de questions relatives à l'exploitation des drones restent actuellement sans réponses »? Ici aussi, il ne faut pas mélanger les deux projets: l'exploitation des drones du programme AGS se fera au sein de l'OTAN. Cette exploitation est définie et gérée par les membres de l'OTAN participant au programme. Quant à la partie de la fourniture de capacité militaire par le Luxembourg au projet AGS, elle ne dépend pas de la création d'une composante SAT au sein de l'Armée. Le projet est réalisé avec LuxGovSat et avec le soutien de la NCIA (NATO Communications and Intelligence Agency), qui nous assiste dans la définition de tous les paramètres techniques et opérationnels. Le projet sera ensuite suivi au sein de la Direction de la Défense et du service dédié de l'Armée.</li> </ul>
Page 38	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Avant-dernier para.</u>: le Luxembourg s'était d'abord montré intéressé par ce projet et avait rejoint les premiers pays signataires. Pour des raisons budgétaires et propres au gouvernement précédent, il a été décidé de se retirer du projet. A la lumière des nouveaux besoins exprimés au sein de l'Alliance, de la politique du gouvernement actuel et des nouvelles réalités budgétaires, il a été décidé de participer quand même au projet. Les capacités acquises par la Défense luxembourgeoise visent non seulement à couvrir les besoins de l'Armée mais également à participer à l'effort de solidarité internationale au sein de l'OTAN et à donner au gouvernement un nombre d'options d'intervention. <i>Via</i> son engagement dans le programme MRTT, la Défense élargit ainsi l'éventail des options de contributions possibles à des opérations, indépendamment des besoins propres de l'Armée.</li> </ul>
Page 46	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Dernier para.</u>: La planification à long terme des effectifs se base sur les départs à la retraite et sur la mise en œuvre des directives politiques. Les tâches de l'Armée, depuis 2007, ont notamment augmenté suite à l'augmentation de projets capacitaires, alors que les tâches liées aux opérations de maintien de la paix classiques ont été relativement constantes depuis 2007. L'Armée a</li> </ul>

	<p>organisé son personnel de façon à pouvoir absorber de nouvelles tâches. À l'avenir, le domaine capacitaire va continuer à se développer et la nouvelle posture de l'OTAN demandera un engagement plus intense en matière de forces de réaction rapide, et un effort supplémentaire de recrutement devra être fait.</p>
<p><b>Page 53</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Para. 3</u> : L'analyse de la Cour des Comptes sur la gratification pour chevrons et les deux différents cas de figure pour les sous-officiers et pour la musique militaire est juste. Nous appliquons en cela les textes réglementaires et législatifs pertinents et ne voyons pas de manque de rigueur dans leur application. Nous vous envoyons par courrier séparé le texte de la loi du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducale et d'une inspection générale de la police, qui, dans son article 82H, mentionne que « <i>Un paragraphe 8. est ajouté à l'article 25 ayant la teneur suivante: « Une prime de régime militaire non pensionnable de 35 points indiciaires est allouée aux caporaux de carrière, aux sous-officiers de l'armée proprement dite, à l'infirmier gradué et aux infirmiers diplômés de l'armée, aux officiers de l'armée ainsi qu'aux brigadiers et aux inspecteurs de police. Elle est fixée à 15 points indiciaires pour les membres du cadre supérieur de la Police</i> ». Nous joignons également l'avis de la Commission de la Force publique sur le projet de loi qui demande l'inclusion de cet amendement. Le règlement grand-ducal modifié du 23 septembre 1949, qui forme la base légale pour la gratification pour chevrons de la musique militaire, est en votre possession.</li> <li>- <u>Para. 4</u> : Chaque arrêté de décision d'allocation d'une indemnité pour services extraordinaires récite dans son dispositif la base légale de cette décision.</li> </ul>
<p><b>Page 54</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Para.1</u> : Dans le cas d'espèce il s'agissait d'une part du remboursement des avances payées par le «paymaster» français aux militaires luxembourgeois déployés au KOSOVO. Vu que ce remboursement figurait sur la facture des coûts de soutien vie des autorités françaises, le paiement a dû être effectué moyennant des crédits inscrits à l'article budgétaire 01.6.12.303 « Frais de participation aux missions de gestions de crise et autres missions ». Le solde de l'indemnité restant fut par contre réglé via l'article budgétaire 01.6.11.300 « indemnités spéciales allouées aux membres de l'armée engagés dans des missions de gestion de crise ». Mais en tout cas il ne s'agissait pas d'un double paiement.</li> </ul> <p>Dans un souci de transparence, il serait en effet préférable que toutes les indemnités allouées dans le cadre d'une mission OMP soient imputées sur un même article budgétaire. Or, dans la pratique ceci s'avère impossible notamment au regard de la nature des articles budgétaires.</p> <p>En effet, l'article budgétaire 01.6.11.300 concerne toutes les indemnités spéciales allouées aux membres de l'armée dans le cadre d'une OMP. Toutefois, cet article ne permet pas d'attribuer des avances sur ces indemnités aux participants à une mission. Pour cette raison, le recours à l'article 01.6.12.303 est indispensable afin d'avancer des frais aux membres de l'armée sur place, ceci notamment via le mécanisme de « paymaster » décrit ci-dessus. Il en résulte que le paiement des indemnités est effectué sur base de deux articles budgétaires différents.</p> <p>Etant donné que depuis mi-2014 l'agence NSPA a repris la gestion du camp Novo Selo, le paiement d'avance par l'intermédiaire d'un « paymaster » d'une autre nation n'est actuellement plus d'application. Il n'est cependant pas exclu que cette situation se présente lors de futures missions OMP.</p>

- Deux derniers para. : Le principe de passer par une soumission publique nous fut recommandé dans le passé par le ministère des Finances, suite à la fermeture de la boucherie et boulangerie de l'Armée à Capellen en 1995. Une agence fiduciaire fut notamment chargée de l'élaboration des cahiers spéciaux des charges. Il en résulte que les marchés pour les denrées alimentaires des exercices 2013, 2014 et 2015 ont été adjugés suite au recours à la procédure ouverte, telle que prévue à l'article 6 de la loi du 25 juin 2009 sur les marchés publics. Conformément aux dispositions légales relatives à la procédure ouverte, un avis de marché a été publié dans la presse, permettant ainsi à tout opérateur économique intéressé de retirer le dossier de soumission et de soumettre une offre. Il est certes regrettable que seulement un nombre limité de soumissionnaires ait participé à la soumission. Toutefois, ce faible taux de participation résulte de facteurs extérieurs qui ne trouvent pas leur origine dans l'application des règles sur les marchés publics par la Direction de la Défense et sur lesquels cette dernière n'a pas vraiment une emprise.











**Cour des comptes**  
Grand-Duché de Luxembourg

2, avenue Monterey  
Téléphone : (+352) 474456-1

L-2163 Luxembourg  
Fax : (+352) 472186

[cour-des-comptes@cc.etat.lu](mailto:cour-des-comptes@cc.etat.lu)

