

# Rapport spécial de la Cour des comptes sur la Défense

## Rapport de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

(08. 05. 2017)

La Commission se compose de: Mme Diane Adehm, Présidente; M. André Bauler, rapporteur; M. Frank Arndt, Mme Anne Brasseur, M. Eugène Berger, M. Félix Eischen, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Josée Lorsché, Mme Martine Mergen, M. Marcel Oberweis, membres.

\* \* \*

I. Antécédents et travaux de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire	2
II. Les volets analysés par la Cour des comptes dans son rapport spécial	2
III. Les remarques et constatations de la Cour des comptes	2
III.1. Cadre conventionnel des engagements internationaux du Luxembourg	4
III.1.1. Engagements au niveau de l'OTAN	4
III.1.2. Objectifs et engagements sur le plan européen	4
III.2. Dépenses d'investissement	5
III.2.1. Le livre blanc - orientations stratégiques	5
III.2.2. Lois relatives à la mise en place du fonds spécial «Fonds d'équipement militaire»	6
III.2.3. Loi du 21 décembre 2007 portant autorisation de dépenses d'investissement dans des capacités et moyens militaires	7
III.2.4. Lois relatives à la programmation militaire	8
III.2.4.1. Efforts de défense 2005-2020	8
III.2.4.2. Les nouvelles composantes de l'Armée	9
III.2.4.3. Loi du 21 mars 2005 autorisant l'acquisition d'un avion de transport militaire A400M	9
III.2.4.4. L'observation aérienne	12
III.2.4.4.1. 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	
III.2.4.4.2. 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	
III.2.4.5. Projet de loi 6940 autorisant le Gouvernement à participer au programme multinational «Multi Role Tanker Transport» (MRTT)	14
III.3. Effectifs de l'Armée	15
III.4. Dépenses courantes	17
III.4.1. Fourniture et marchés publics	17
III.4.2. Les constats et recommandations de la Cour des comptes concernant les dépenses courantes	
III.4.2.1. Rémunération des agents de l'armée	19
III.4.2.2. Indemnités allouées aux soldats volontaires / aux militaires de carrière	19
III.4.2.3. Frais de fonctionnement et d'exploitation de l'atelier d'entretien du charroi et des cantines	20
III.4.2.4. Procédures en matière de dépenses courantes	20
IV. Conclusions de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire	20

\* \* \*

## **I. Antécédents et travaux de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire**

Le contrôle sur le budget de la Défense a été effectué par la Cour des comptes en 2015 et porte sur la période 2013-2014. Les organigrammes de la Direction de la Défense et de l'Armée n'ont pas fait l'objet du présent contrôle.

Au cours de la réunion du 24 octobre 2016, les représentants de la Cour des comptes ont présenté le rapport spécial avec les conclusions et les recommandations de la Cour des comptes à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire.

Le 1<sup>er</sup> février 2017, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a entendu le Ministre de la Défense, M. Etienne Schneider, en ses explications.

Le présent projet de rapport a été discuté et adopté au cours de la réunion du 8 mai 2017.

\* \* \*

## **II. Les volets analysés par la Cour des comptes dans son rapport spécial**

La Cour des comptes:

- 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 budgétaires 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 ces dépenses s'ajoutent les investissements réalisés sous la tutelle de l'Administration des bâtiments publics. Ces investissements concernent notamment le réaménagement du site Herrenberg à Diekirch, la rénovation du tarmac à l'aéroport et la mise en place de l'école de l'Armée.

\* \* \*

## **III. Les remarques et constatations de la Cour des comptes**

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 (par rapport à 0,4% aujourd'hui). L'augmentation de l'effort de défense se traduit notamment par la réalisation de projets d'envergure qui devraient avoir, pour autant que possible, des retombées économiques pour le Luxembourg.

La Cour des comptes constate qu'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.

Dans sa réponse, jointe en annexe du rapport spécial de la Cour des comptes, le Ministère fournit des informations concernant les projets d'envergure à retombées économiques.

Un premier projet ambitieux a été avalisé dès décembre 2014 avec l'adoption d'une loi autorisant le Gouvernement à créer une entreprise conjointe avec la société satellitaire SES. Cette entreprise acquerra et exploitera un satellite gouvernemental luxembourgeois opérant sur des fréquences militaires.

La société LuxGovSat fut créée en février 2015. Les actions sont détenues à parts égales par l'Etat luxembourgeois et l'entreprise SES. LuxGovSat a pour objectif d'acquérir, de lancer et d'opérer un satellite dans le domaine des communications militaires et gouvernementales, qui devrait être opérationnel fin 2017. Ceci permettra au Luxembourg de mettre à disposition des Alliés, ainsi que de l'Alliance, de nouvelles capacités dans un domaine où les besoins sont en augmentation continue. Une partie de la capacité du satellite sera mise à disposition notamment de l'OTAN, le restant étant commercialisé.

En 2015, le projet de loi autorisant le Luxembourg à apporter une partie de la capacité satellitaire nécessaire à la mise en œuvre du programme «Allied Ground Surveillance» (AGS) de l'OTAN a été adopté. Le Luxembourg participe à ce programme depuis 2012. La contribution en capacité satellitaire équivaut à 120 millions d'euros sur dix ans. Le Luxembourg contribuera ainsi à doter l'Alliance d'une capacité de surveillance terrestre par le biais de drones d'observation. L'objectif du programme AGS est de fournir des informations en temps réel sur les terrains d'opération. Ces opérations sont en principe militaires, mais peuvent également être de nature civile dans le cas de catastrophes naturelles ou de situations humanitaires.

Le 29 septembre 2015 a eu lieu l'inauguration de la station d'ancrage de signaux de communication satellitaire située à proximité directe de la caserne militaire à Diekirch. La station s'inscrit dans le programme «Wideband Global Satellite Systems» (WGS), le système de communication le plus performant de la Défense américaine. L'infrastructure assure dorénavant au Luxembourg une couverture mondiale et satisfait ainsi le besoin de l'Armée luxembourgeoise en capacité satellitaire en facilitant la gestion logistique et administrative, le transfert de données ou les communications de ses détachements militaires en opération. D'autre part, elle permet de mettre une partie de la capacité contractée à disposition de partenaires militaires.

**La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire note qu'en date du 15 mars 2017, l'Interpellation de M. Fernand Kartheiser au sujet de «Eng modern Arméi fir nei Erausfuerderungen» et l'Interpellation de M. Alexander Krieps au sujet du rôle du Luxembourg au sein de l'OTAN ont permis à la Chambre des Députés de prendre connaissance des lignes directrices de la politique gouvernementale en la matière.**

### **III.1. Cadre conventionnel des engagements internationaux du Luxembourg**

#### III.1.1. Engagement au niveau de l'OTAN

La planification des investissements se fait en concordance avec le « *Nato Defence Planning Process* » (NDPP) qui comporte cinq étapes endéans un cycle de quatre ans:

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. Par 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 quatre années.

Après l'adoption du paquet national, des examens bilatéraux de suivi, assurés par l'OTAN, ont lieu après deux années. Depuis juin 2015, l'OTAN a conduit un recensement capacitaire pour la planification de la 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.

#### III.1.2. Objectifs et engagements luxembourgeois sur le plan européen

Le traité de Maastricht sur l'Union européenne, signé le 7 février 1992, consacre son Titre V aux «Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune». La «Politique étrangère et de sécurité commune» (PESC) met en place un mécanisme de coopération politique entre les pays membres. Le traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999, a transféré la responsabilité de doter l'Union européenne de capacités militaires crédibles pour la mise en œuvre des tâches de Petersberg<sup>1</sup> 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). Ce traité établit un devoir d'aide et d'assistance entre les nations membres de l'Union européenne.

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'Union européenne.

Ainsi, l'Union européenne a déterminé quatre 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.

---

<sup>1</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.

En outre, les responsables luxembourgeois se réunissent régulièrement avec ceux de la Belgique, des Pays-Bas et de l'Allemagne pour discuter d'objectifs d'investissement 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 «*Wideband Global Satcom system*» (WGS).

Par le biais du projet de loi 6829 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, le Gouvernement avait proposé 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. Suite à l'approbation de la Chambre des Députés, le traité a été entériné (loi du 15 septembre 2016 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).

### **III.2. Dépenses d'investissement**

La Cour a passé en revue les dépenses d'investissement liquidées à charge du Fonds d'équipement militaire. A ces dépenses s'ajoutent les investissements relatifs au réaménagement du Herrenberg, la rénovation du tarmac de l'aéroport et la mise en place de l'École de l'Armée (tous sous la tutelle de l'Administration des bâtiments publics).

#### III. 2.1. Livre blanc: orientation stratégique

La présentation d'un Livre blanc concernant la Défense luxembourgeoise fait partie du programme gouvernemental de décembre 2013.

La Cour des comptes constate que début 2016, aucun Livre blanc n'a été présenté.

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.

Un document officiel exposant clairement la politique de défense du Luxembourg aurait l'avantage d'afficher une plus grande transparence et servirait d'information au pouvoir législatif. 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.

Prenant position par rapport à cette recommandation concernant la planification et le document de planification, le Gouvernement a notamment répondu que:

- 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. Il a été décidé de restructurer d'abord la Direction de la Défense et l'Armée avant de lancer un grand projet de planification.

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 2013, Les services gouvernementaux concernés étaient chargés 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, ont amené le Gouvernement à revoir les travaux en profondeur. Pour ce faire, il lui 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 pour être en mesure d'élaborer une stratégie de défense adaptée au nouveau contexte géopolitique.

**Au cours d'une réunion jointe avec la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a eu confirmation du fait que la Chambre des Députés est informée régulièrement des activités de la Défense à l'occasion de la présentation de règlements grand-ducaux ou de projets de loi pertinents ainsi que de la présentation de grands projets d'investissements capacitaires.**

### III.2.2. 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».

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.

La Cour des comptes constate que le 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 (doc. parl. 5094).

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

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.

Le Gouvernement a répondu que la planification des investissements a toujours été faite dans un souci de cohérence entre les besoins de l'Armée, les engagements internationaux et les compétences existantes du pays. Ces engagements s'intègrent dans les processus de décision de l'OTAN et de l'UE.

### III.2.3. 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».

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

Le même projet autorise le Gouvernement à procéder au réaménagement du champ de tir du Bleesdall.

Le Luxembourg s'est engagé pour aider à combler les 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.

La Cour constate qu'une station de purification d'eau 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.

**La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire comprend que, pour des raisons financières, il fut préférable de laisser la station de purification d'eau au Pakistan. Elle regrette néanmoins que la station n'ait pas pu continuer à fonctionner.**

Quant à l'acquisition des véhicules blindés (Dingos), 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».

Pour ce qui est du simulateur «Dingo», la Cour constate que, début 2016, un bâtiment pour héberger ce simulateur de conduite fait toujours défaut, alors que le simulateur lui-même a déjà été livré. Selon la Cour, une meilleure planification aurait pu éviter une telle situation.

Au cours d'une réunion jointe avec les membres des deux commissions parlementaires concernées, le représentant de l'Armée a expliqué que le simulateur a été commandé ensemble avec l'Armée belge. Il s'est avéré que le hall initialement prévu était insuffisant pour accueillir une infrastructure de telle taille. Il a donc fallu construire un nouveau bâtiment qui devrait être opérationnel prochainement (printemps 2017).

L'acquisition des «Dingos»<sup>2</sup> a été prévue suite à une demande des partenaires de l'Alliance. Les infrastructures initialement prévues ne répondent plus aux besoins actuels et nécessitent une adaptation. Il est rappelé que l'Armée luxembourgeoise intervient dans de nombreuses missions de reconnaissance.

**La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire recommande par conséquent de veiller à l'avenir que des décisions en matière d'équipement soient prises en tenant compte des exigences infrastructurelles à respecter indispensablement en la matière.**

#### III.2.4. Lois relatives à la programmation militaire

##### *III.2.4.1. Effort de défense 2005 - 2020*

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 de la situation financière du Fonds d'équipement militaire prévoit un projet «Autres dépenses d'augmentation de l'effort

---

<sup>2</sup> Le Dingo 2 est un véhicule militaire blindé produit par Krauss-Maffei Wegmann, et basé sur un châssis Unimog. Il est conçu pour résister aux mines terrestres, aux tirs de fusils, aux fragments d'artillerie et à la menace des armes de destruction massive. L'armement standard du Dingo luxembourgeois est une tourelle de mitrailleuse de calibre 12,7 mm.



militaire» d'un total de 327,9 millions d'euros à partir de 2016 sans donner d'autre détail 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).

La Cour des comptes constate que 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.

La Cour des comptes critique qu'une programmation militaire à long terme permettant la réalisation des objectifs fixés avec la mise en place des composantes afférentes de l'armée, fait défaut.

Le Gouvernement répond que le montant de 327,9 millions d'euros concerne le montant disponible pour identifier et réaliser de nouveaux projets afin d'arriver à 0,6% du PIB en 2020. Il n'est pas possible, ni souhaitable, d'avoir la totalité de l'effort de Défense identifiée et bloquée 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.

**La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire prend acte de ces explications.**

### *III. 2.4.2. Les nouvelles composantes de l'Armée*

La question des nouvelles composantes au sein de l'Armée a bien été prise en considération et est dûment reflétée dans le nouvel organigramme que le Ministère de la Défense a présenté, en septembre 2016, pour l'Armée et la Défense.

Le recrutement de personnel et de spécialistes supplémentaires aurait déjà commencé.

Quant à la création de nouvelles composantes au sein de l'Armée, le Gouvernement donne 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 pour l'Armée. Cet organigramme devrait permettre de créer de nouvelles composantes si et quand cela s'avère nécessaire.

### *III.2.4.3. 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 caractéristiques militaires.

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.

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.

Un certain nombre de problèmes apparus lors de la conception et de la réalisation de l'A400M, et engendrant des retards de livraison, ont constitué un sujet de discussion sur le plan européen. Pour la Direction de la Défense, l'échéance de livraison, en 2019, reste toujours d'actualité.

La Cour constate 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, 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.

D'après des auditeurs de la Cour fédérale des comptes allemande, 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.

Des questions subsistent quant au maintien du plafond de participation luxembourgeoise aux coûts d'infrastructure ainsi qu'aux délais de livraison de l'appareil de transport lui-même ainsi que de la réalisation de l'infrastructure d'accueil. En plus, l'appareil luxembourgeois devrait être le premier des huit appareils commandés par la Belgique à être livré.

D'ailleurs, au moment de la rédaction du rapport spécial, la question de la TVA relative à l'acquisition de l'A400M luxembourgeois n'était pas encore réglée. De même, celle concernant l'immatriculation de l'A400M restait ouverte.

Concernant plus particulièrement les questions relatives à l'A400M, le Ministère considère qu'elles sont réglées ou en voie de l'être. L'avion a été commandé en 2000, pour être livré en 2019. Ce laps de temps devrait permettre la mise en place des modalités et infrastructures nécessaires. Le site de Melsbroek (la partie militaire de Zaventem près de Bruxelles) a été retenu pour accueillir les avions A400M, au détriment de Florennes où des investissements plus substantiels auraient dû être faits. La décision dépendait de l'adoption de la nouvelle stratégie de défense belge, qui vient juste d'être finalisée.

Le Luxembourg contribue au financement des infrastructures à raison d'un huitième des coûts, avec un plafond défini. La TVA sur les avions sera due, mais elle pourra être payée au Luxembourg. La décision concernant la TVA et l'immatriculation a été formalisée par un échange de lettres entre le Luxembourg et la Belgique. Pour des raisons techniques, la navigabilité et l'immatriculation se feront en Belgique, alors que la TVA sera payée au Luxembourg.

Des postes d'officier de la composante aérienne, de six pilotes et de six soutiers ont été créés. L'officier de la composante aérienne est en charge du volet opérationnel. L'officier en charge des ressources humaines gère le volet du personnel navigant. Le recrutement des pilotes et soutiers est en cours, quatre 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.

Les *loadmaster* seront recrutés au cours de l'année 2017. Il est prévu de mettre à disposition de l'unité binationale un total de six pilotes et six *loadmaster* luxembourgeois.

Il était prévu d'acquérir un simulateur pour l'A400M conjointement avec la Belgique, mais la décision finale n'a pas encore été prise.

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. Pour l'instant, le planning d'Airbus pour l'avion luxembourgeois ne prévoit pas de retard de livraison ou de surcoûts.

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 d'euros est prévue. Cette contribution prend en compte tous les frais engendrés par l'exploitation de l'A400M luxembourgeois.

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 la nature des évolutions capacitaires futures, la question de la création de nouvelles composantes est actuellement à l'étude.

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 p. ex. l'acquisition de l'avion A400M.

**La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire fait sienne cette recommandation de la Cour des comptes.**

### *III. 2.4.4. L'observation aérienne*

Au cours de sa réunion du 16 janvier 2017, la Commission parlementaire des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a eu un échange de vues avec le Ministre de la Défense sur l'observation aérienne.

Le Ministre de la Défense rappelle que l'observation aérienne peut se faire par trois moyens: la technologie satellitaire, les drones et les avions d'observation. Selon le Ministre, une intégration de cette activité dans l'Armée peut être envisagée.

Du point de vue financier, une telle intégration reviendrait plus coûteuse, les dépenses actuelles s'élevant entre 4 et 5 millions d'euros par an. Or, l'intégration pourrait constituer une plus-value pour l'Armée luxembourgeoise.

*III.2.4.4.1. 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.

La Cour des comptes constate que 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.

Le Ministère répond que 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, tout en explorant 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.

La joint-venture LuxGovSat s'est donné dans son règlement interne un mécanisme de contrôle afin de garantir la conformité au droit international des contrats conclus avec des clients utilisateurs.

*III.2.4.4.2. 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.

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.

La Cour des comptes constate que, d'après la documentation parlementaire 6852, page 2, «le programme a commencé en 2012, les drones sont actuellement en phase de construction, et il est prévu qu'ils soient livrés début 2016». 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 au vu des investissements prévus dans ces domaines très techniques.

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

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».

Dans sa réponse, le Gouvernement estime que la Cour des comptes a confondu le programme AGS, en tant que tel, et le projet de fourniture de capacités satellitaires au profit du programme AGS de l'OTAN:

- Le programme AGS de l'OTAN a commencé en 2012 dans le but d'acquérir plusieurs drones. 15 pays 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 euros pour la période 2012-2016, financée via le Fonds d'Équipement Militaire.
- Quand les drones seront livrés (2016-2017), ils auront besoin de capacités satellitaires pour être opérés. C'est dans ce cadre que le Luxembourg s'est déclaré prêt à fournir une partie de la capacités satellitaires 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 (*Unmanned Aerial Vehicles*).
- 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.

*III.2.4.5. 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.

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'était 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.

Dans sa réponse, le Gouvernement explique que 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 néanmoins 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. Via 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.

**La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire prend acte de ces explications.**

### **III. 3. Effectifs de l'Armée**

En ce qui concerne l'effectif de l'Armée, un des principaux objectifs de la loi modifiée du 21 décembre 2007 était 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.

Ainsi, les dispositions de 2007 portent le corps des officiers de 45 à 80 unités, et celui 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.

La Cour se demande si les objectifs de la réforme de 2007, quant à l'augmentation des effectifs, étaient réalistes, voire réalisables.

Finalement, 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.

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

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).

La Cour des comptes 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.

Pour ce qui est de l'effectif de l'Armée, le Ministère remarque que la loi de 2007 modifiant la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire fixe un cadre autorisant un effectif maximal de 1.400 personnes, et non pas un objectif à atteindre. L'Armée s'acquitte de toutes ses missions en gérant et en utilisant de façon optimale le personnel disponible.

Mais ses tâches sont en augmentation et le Gouvernement met tout en œuvre pour recruter le personnel, civil et militaire, pour les réaliser. Le Ministère a ouvert un bureau d'information à Luxembourg-Ville et mis en place des cours préparatoires en vue de l'examen d'admission à l'Armée. Comme, au cours de l'instruction de base, un certain nombre de candidats abandonnent la formation, les responsables réfléchissent à un autre rythme pour permettre aux candidats de mieux s'adapter.

**La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire prend acte de ces explications tout en recommandant au Gouvernement de développer davantage les informations sur les différents profils requis au sein de l'Armée, notamment les profils spécialisés, et les perspectives de carrière y liées.**



### **III. 4. Dépenses courantes**

Pour ce qui est des dépenses courantes, la Cour des comptes 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.

Dans sa réponse, le Gouvernement a reconnu que l'analyse de la Cour des comptes concernant une autre dépense est correcte:

«L'analyse de la Cour des comptes sur la gratification pour chevrons et les différents cas de figure pour les sous-officiers et pour la musique militaire est juste. Il applique en cela les textes réglementaires et législatifs pertinents et ne voit pas de manque de rigueur dans son application. 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 mentionne, dans son article 82H, qu'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». La Commission de la Force publique avait demandé l'inclusion d'un amendement. Le règlement grand-ducal modifié du 23 septembre 1949 forme la base légale pour la gratification pour chevrons de la musique militaire.

Chaque arrêté de décision d'allocation d'une indemnité pour services extraordinaires récite dans son dispositif la base légale de cette décision.»

**La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire recommande par conséquent de procéder à une révision des bases légales concernant l'allocation d'indemnités aux personnels visés de l'Armée.**

#### **III.4.1. Fourniture et marchés publics**

En plus, la Cour des comptes 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.

La Cour des comptes a encore relevé que, pour chacun des marchés analysés, 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 exercices 2013, 2014 et 2015. La Cour a considéré 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.

(N.B. Les dépenses concernant les infrastructures à disposition de l'Armée n'ont pas été examinées en détail, étant donné qu'elles sont gérées par le biais du Ministère du Développement durable et des Infrastructures.)

Le Gouvernement répond que le principe de passer par une soumission publique leur fut, par le passé, recommandé 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, mais, 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.

Le Ministère a informé les députés que les cahiers des charges ont été standardisés. Il s'est néanmoins avéré difficile, suite à la fermeture de la boulangerie militaire, de trouver des fournisseurs capables de livrer les quantités requises. Les lignes directrices valables à l'époque ont dû être revues de fond en comble. Le Gouvernement souhaite voir pratiquer les investissements de manière à générer des retombées économiques.

Quant à la réalisation et la réfection d'infrastructures au Herrenberg, M. le Ministre a informé les députés que l'entretien et la construction d'infrastructures (pour la somme de quelque 120 millions d'euros) auront des retombées économiques directes pour des entreprises luxembourgeoises. Quatre pavillons sont en finalisation et devraient être disponibles au courant de l'année 2017. Les cahiers des charges pour d'autres infrastructures devraient être prêts pour avril. Les travaux de rénovation devraient débuter dès 2018 et se faire en plusieurs phases.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire note que le rapport de la Cour des comptes ne fait état ni d'irrégularités, ni de gaspillages de ressources.

**La ComExBu prend acte de l'information que les travaux de révision de textes législatifs sont en cours. Il s'agit, par exemple, de la loi sur l'organisation militaire, la loi sur les opérations de maintien de la paix, la loi sur la discipline militaire ou encore des règlements d'application traitant de questions statutaires. Une révision du libellé de la loi sur le Fonds d'équipement militaire est également en cours. Le Ministère a rassuré les députés qu'il sera tenu compte des remarques de la Cour des comptes dans ces travaux.**

### III.4.2. Les constatations et recommandations de la Cour des comptes concernant les dépenses courantes

#### *III.4.2.1. Rémunération 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.

Les résultats du contrôle pour les exercices 2013 et 2014 sont repris en annexe A2 du rapport spécial de la Cour des comptes.

#### *III.4.2.2. Indemnités allouées aux soldats volontaires et aux militaires de carrière*

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.

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.»

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. La Cour recommande d'utiliser un article budgétaire unique pour la comptabilisation de l'indemnité afin d'assurer la transparence des données.

### *III.4.2.3. 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.

### *III.4.2.4. 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.

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

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.

**La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire se rallie aux conclusions et recommandations de la Cour des comptes.**

\* \* \*

## **IV. Conclusions de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire**

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire note que le rapport de la Cour des comptes ne fait état d'aucune irrégularité, ni de gaspillage.

### Politique gouvernementale en matière de défense

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire note qu'en date du 15 mars 2017, l'Interpellation de M. Fernand Kartheiser au sujet de «Eng modern Arméi fir nei Erausfuerderungen» et l'Interpellation de M. Alexander Krieps au sujet du rôle du Luxembourg au sein de l'OTAN ont permis à la Chambre des Députés de prendre connaissance des lignes directrices de la politique gouvernementale en la matière.

**La ComExBu demande que la Chambre des Députés reçoive, sous forme d'un document de synthèse, davantage de précisions concernant ces lignes directrices et un approfondissement des idées énoncées au cours du débat.**

Au cours d'une réunion jointe avec la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a eu confirmation du fait que la Chambre des Députés est informée régulièrement des activités de la Défense à l'occasion de la présentation de règlements grand-ducaux ou de projets de loi pertinents ainsi que de la présentation de grands projets d'investissements capacitaires.

La ComExBu prend acte de l'information que les travaux de révision de textes législatifs sont en cours. Il s'agit, par exemple, de la loi sur l'organisation militaire, la loi sur les opérations de maintien de la paix, la loi sur la discipline militaire ou encore des règlements d'application traitant de questions statutaires. Une révision du libellé de la loi sur le Fonds d'équipement militaire est également en cours. Le Ministère a assuré les députés qu'il sera tenu compte des remarques de la Cour des comptes dans ces travaux.

Cependant, un document officiel exposant clairement la politique de défense du Luxembourg aurait l'avantage d'afficher une plus grande transparence et servirait d'information au pouvoir législatif. La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire estime qu'une telle programmation pluriannuelle devrait faire l'objet d'un débat public et d'une sanction parlementaire.

#### Dépenses d'investissement / Programmation militaire

En ce qui concerne la réalisation des grands investissements militaires, la Cour des comptes constate que beaucoup de questions logistiques et financières y relatives restent sans réponses. Dans ce contexte, la publication d'un Livre blanc sur les orientations stratégiques de la Défense luxembourgeoise s'impose afin d'assurer une meilleure planification à moyen et long terme, tant au niveau des ressources humaines que sur le plan des infrastructures et acquisitions matérielles.

La ComExBu demande dès lors que la Chambre des Députés soit informée périodiquement de l'état d'avancement des grands projets d'investissement militaire, à l'instar du suivi d'autres grands projets d'investissements pluriannuels financés par les fonds d'investissements publics.

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 ComExBu recommande à la Direction de la Défense d'informer périodiquement la Chambre des Députés du progrès des projets pluriannuels d'investissement militaire spécifiques, comme l'acquisition de l'avion A400M.

Avec les nouveaux projets d'investissement militaire, notamment dans le domaine de l'espace, la ComExBu recommande d'étudier la mise en place d'une équipe de spécialistes en la matière, au niveau étatique. Il ne faut, en effet, pas perdre de vue que l'Armée aura besoin, à moyen terme, d'un nombre élevé de spécialistes capables de maîtriser des équipements se distinguant par une technicité élevée.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire recommande de veiller à l'avenir que des décisions en matière d'équipement soient prises en concordance avec les infrastructures indispensables requises à cet effet.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire comprend que, pour des raisons financières, il fut préférable de laisser la station de purification d'eau au Pakistan. Elle regrette néanmoins que la station n'ait pas pu continuer à fonctionner.

En matière de lois spéciales «Bâtiments publics» et lois budgétaires, la Cour des comptes a constaté qu'il n'existe pas de commission officialisant la collaboration entre l'Etat-major, la Direction de la Défense et l'Administration des bâtiments publics, alors que des réunions régulières ont lieu entre les différents acteurs et que la coopération interministérielle est relativement vaste.

La Cour constate aussi que la 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) autorise le Gouvernement à procéder aux travaux de réhabilitation des infrastructures techniques primaires de la caserne 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.

Il est prévu de réaliser les travaux de rénovation et de modernisation en cinq phases. En vue d'augmenter la transparence, il aurait été préférable de regrouper l'ensemble des investissements relatifs aux 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).

L'état de vétusté avancée de certains bâtiments de la caserne au Herrenberg était déjà documenté en novembre 2008. La ComExBu 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.

### Effectifs de l'Armée

La ComExBu recommande au Gouvernement de maintenir ses efforts en matière de recrutement et de formation des effectifs.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire prend acte de ces explications tout en recommandant au Gouvernement de développer davantage les informations sur les différents profils requis au sein de l'Armée, notamment les profils spécialisés, et les perspectives de carrière y liées.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire recommande, par conséquent, de procéder à une révision des bases légales concernant l'allocation d'indemnités aux personnels visés de l'Armée.

La Cour a également analysé un certain nombre de dossiers concernant les rémunérations des agents de l'Armée. Elle a relevé un certain nombre de dossiers incomplets ou divergents.

Les constatations de la Cour des comptes (concernant les exercices 2013 et 2014) se rapportent, de manière schématique, à cinq catégories:

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

Il importe de noter que tant les constatations retenues que le manque de documents comptabilisés sont majoritairement à imputer à l'Administration du Personnel de l'Etat. La Direction de la Défense ne peut en être tenue responsable que dans une très faible proportion.

### 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 ComExBu, ensemble avec la Cour des comptes, 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. La ComExBu se rallie à cette recommandation.

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 adjudés.

La ComExBu estime qu'avec un maximum de deux offres soumises par marché (dans la plupart des cas une seule offre a été soumise), 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.

\* \* \*

Luxembourg, le 8 mai 2017

La Présidente,  
Diane ADEHM

Le Rapporteur,  
André Bauler