

Rapport spécial de la Cour des comptes sur la gestion financière du projet LUXEOSys

Luxembourg, le 11 juillet 2022

En date du 11 juillet 2022, la Cour des comptes a soumis à la Chambre des députés son rapport spécial sur la gestion financière du projet LUXEOSys.

La Cour s'est efforcée de répondre notamment aux questions suivantes :

1. Le projet de loi a-t-il été suffisamment élaboré/instruit au moment du dépôt auprès de la Chambre des députés ?
2. Les objectifs formulés dans le cadre du projet de loi ont-ils été réalistes ou réalisables ?
3. Les mécanismes de contrôle et de suivi financier du projet de loi tant au niveau du pouvoir exécutif que du pouvoir législatif sont-ils efficaces ?

En vue d'éviter à l'avenir des dérapages financiers significatifs, la Cour a également émis des recommandations concernant la gestion par la Direction de la défense de projets d'envergure ainsi que le suivi financier de ces projets.

Quant à la première question : instruction insuffisante du projet de loi

La Cour constate notamment que le projet de loi 7264 a été déposé en date du 19 mars 2018 par le ministre de la Défense à un moment où la conception du projet LUXEOSys était à un stade d'avant-projet sommaire et une multitude d'éléments quant à l'implantation et l'exploitation des différentes composantes du segment sol n'étaient pas encore clairement définis.

Des oublis dans la planification (antenne polaire, deuxième centre de données, exploitation et maintenance du système), des erreurs de planification (absence d'études de faisabilité : implantation des antennes, sous-estimation des effectifs nécessaires) et une communication défailante entre les acteurs concernés lors de la planification (rôle de l'armée luxembourgeoise : disponibilité du personnel pour la gestion des demandes d'images, exploitation du système par un prestataire tiers : pilotage du satellite) ont conduit au vote de la loi du 4 décembre 2020 augmentant le coût du projet de 170 millions d'euros à 309 millions d'euros hors TVA, soit une hausse de 82%.

Afin d'éviter à l'avenir pareil cheminement chaotique d'un projet, la Cour recommande une procédure à suivre en vue de présenter à la Chambre des députés un projet de loi de financement en se basant sur une analyse complète et détaillée du projet.

Quant à la deuxième question : objectifs formulés dans le cadre du projet de loi

Selon l'exposé des motifs du projet de loi 7264, la mise en place d'un projet d'observation de la Terre est une étape importante pour l'augmentation de l'effort de défense du Luxembourg, car il permettra une dépense pertinente pour l'OTAN, dans une niche technologique avec un retour économique substantiel pour le pays. De plus, un mécanisme qui permettrait de commercialiser une partie des données et images produites permettrait un retour sur investissement.

- **Augmentation de l'effort de défense**

Pour 2020, l'effort de défense effectif devrait se chiffrer à 373 millions d'euros, soit 0,58% du PIB. Selon une estimation de mars 2022 de l'OTAN, l'effort de défense de 2021 devrait se situer à 387 millions d'euros ou bien 0,56% par rapport au PIB. Il en résulte que l'objectif otanien d'atteindre un effort de défense de 0,60% du PIB ne devrait pas être atteint en 2020 et une baisse de l'effort de défense par rapport au PIB est même escomptée pour 2021.

- **Retombées économiques**

La Cour constate qu'aucun objectif chiffré des retombées économiques n'a été formellement arrêté au niveau du projet de loi. Toutefois, selon le rapport du 6 février 2017 du Comité de Coordination de la Défense, ce projet devrait générer un retour économique de l'ordre de 80% à préciser ultérieurement. Selon des estimations sommaires de la Cour, les retombées économiques de ce projet pour des entreprises implantées au Luxembourg se situeraient bien en deçà des 80% mentionnés ci-avant.

- **Commercialisation des images produites**

A noter que la Cour a, de manière répétée, questionné ses interlocuteurs sur l'objectif de commercialisation des images produites. Au vu des réponses reçues, il appert que l'idée d'une commercialisation des images réalisées par un satellite militaire était plutôt un argument de promotion du projet auprès du grand public.

Aux dires des responsables de la Direction de la défense, l'idée d'une commercialisation des images, n'est plus d'actualité. Les images servent aux mouvements des équipes terrestres des armées, mais peuvent également être utilisées de manière

civile pour suivre la météo par exemple et observer les conséquences du changement climatique, comme des incendies de forêt.

La Cour suggère que la Chambre des députés fasse le point sur l'utilisation effective des images captées par le satellite d'observation de la Terre sur le plan civil dans un délai de quelques années après sa mise en service.

Quant à la troisième question : mécanismes de contrôle et de suivi financier

- **Mécanismes de contrôle**

D'une manière générale, la Cour est venue à la conclusion que les procédures de contrôle initiées au niveau de l'exécutif et du législatif ont été inefficaces en ce qui concerne l'évaluation correcte du coût global du projet.

Plus particulièrement, l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat dispose que lorsqu'un projet de loi comporte des dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget, il est obligatoirement accompagné d'un exposé des recettes et des dépenses nouvelles à prévoir au budget. « Cet exposé comprend une fiche financière renseignant sur l'impact budgétaire prévisible à court, moyen et long terme. La fiche financière doit comporter tous les renseignements permettant d'identifier la nature et la durée des dépenses proposées, leur impact sur les dépenses de fonctionnement et de personnel. »

En date du 19 janvier 2018, l'avant-projet de loi, incluant une fiche financière, a été approuvé par le Conseil de gouvernement. Par contre, elle n'a pas été présentée par la suite aux commissions parlementaires concernées pour des prétendues raisons de confidentialité.

Partant, la Cour constate que les commissions parlementaires concernées ont été saisies d'un projet de loi ne contenant pas de fiche financière et qu'elles ont dû discuter sans véritable information sur les détails et l'envergure financière du projet.

- **Suivi financier**

La Cour recommande que la Direction de la défense établisse régulièrement pour tous les projets d'investissement militaire d'envergure un rapport de suivi financier en se basant sur un modèle standardisé applicable à l'ensemble des projets et reprenant entre autres le budget, le budget adapté, les paiements effectués et le coût prévisionnel du projet.

La Cour regrette qu'aucun bilan financier de tous les projets pluriannuels d'investissement militaire, financés par le biais du Fonds d'équipement militaire, ne soit présenté à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et réitère sa recommandation émise dans son rapport spécial sur la Défense de 2016.

Le rapport spécial est téléchargeable sur Internet sous l'adresse : www.cour-des-comptes.lu

La Cour des comptes est dirigée par un collège composé de cinq membres, à savoir : Marc Gengler, Président ; Patrick Graffé, Vice-président ; Tom Heintz, Georges Ramos et Marie-Jeanne Conter, Conseillers.

Contact avec les médias :

Marc Gengler, Président

Tél. : 47 44 56 - 251

marc.gengler@cc.etat.lu