

Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire

Lundi, le 11 juillet 2022

Rapport spécial

sur la gestion financière du projet LUXEOSys



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg



1. Présentation du contrôle de la Cour (page 7)

1.1. Introduction

- Résolution de la Chambre des députés du 19 novembre 2020 demandant à la Cour des comptes d'établir un rapport spécial sur la gestion financière du projet LUXEOSys ;
- Programme de travail de la Cour pour l'exercice 2021 : Rapport spécial sur la gestion financière du projet LUXEOSys.

1.2. Champ et objectifs de contrôle

- Le projet de loi a-t-il été suffisamment élaboré/instruit au moment du dépôt auprès de la Chambre des députés ?
- Les objectifs formulés dans le cadre du projet de loi ont-ils été réalistes ou réalisables ?
- 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 ?



4. Stratégie de la défense militaire luxembourgeoise (page 15)

4.1. Lignes directrices de la défense luxembourgeoise à l'horizon 2025 et au-delà et Plan directeur de la défense

- Lignes directrices de la défense luxembourgeoise à l'horizon 2025 et au-delà (juillet 2017) :
 - cadre pour l'évolution de la défense luxembourgeoise et décrivant les orientations politiques approuvées par le gouvernement pour encadrer la mise en œuvre de l'augmentation de l'effort de défense ;
 - projet LUXEOSys réalisé dans le contexte de ces lignes directrices (exposé des motifs du projet de loi 7264).

- Plan directeur de la défense (approuvé par le Conseil de gouvernement le 13 juillet 2018) :
 - échéancier et outil de mise en œuvre des lignes directrices ;
 - suivi de l'allocation des ressources, de l'avancement de la mise en œuvre des objectifs, des résultats effectivement atteints et de l'évolution réelle des projets ;
 - mis à jour sur une base annuelle ;
 - peu d'informations précises dans le Plan directeur (aucune évaluation du besoin en ressources humaines) pour le projet LUXEOSys.



Constatations

- Il n'existe qu'un seul Plan directeur de la défense et il n'a pas été mis à jour annuellement tel que préconisé par les lignes directrices.
- Les lignes directrices et le plan directeur devraient faciliter « le contrôle démocratique de la politique de défense, en exposant en toute transparence les principes et les objectifs de la politique de défense ». Or, uniquement les lignes directrices ont été présentées à la Chambre des députés et l'unique plan directeur n'y a jamais été exposé.

Recommandation

- Au vu des récentes évolutions au niveau de la politique internationale, du changement de la politique de sécurité opéré par l'OTAN et des priorités nationales, la Cour recommande d'adapter les lignes directrices et le plan directeur et de les présenter régulièrement à la Chambre des députés.



4.2. Engagements internationaux (OTAN)

- Processus de planification de défense de l'OTAN (NATO Defense Planning Process) :
 - principal instrument permettant d'identifier et de prioriser les capacités nécessaires pour remplir les missions de l'OTAN ;
 - répartition des besoins entre les différents alliés sous la forme d'objectifs capacitaires (NATO Capability Targets).

- Objectifs capacitaires de l'OTAN de 2017 et de 2021 pour le Luxembourg :
 - observation de la Terre dans le but de fournir au commandement de l'OTAN un meilleur état de la situation pour supporter le processus décisionnel ;
 - objectif « Space Based Surveillance and Situational Awareness » ;
 - objectif du type court terme, c'est-à-dire le projet devrait être mis en place dans un délai de 6 ans et être opérationnel au plus tard en 2023 ;
 - objectif du type long terme, pendant 20 ans le Luxembourg continue à livrer les services liés à l'exploitation d'un satellite d'observation de la Terre.



- Le lancement du satellite est prévu pour le premier trimestre 2023.
- Le satellite devrait être opérationnel au troisième trimestre 2023.

Constatations

- Les échéances résultant des engagements du Luxembourg envers l'OTAN devraient être respectées.
- Le timing prévu à l'exposé des motifs du projet de loi 7264 est plus contraignant (délai de quatre ans à partir de la signature du contrat c'est-à-dire le système devrait être opérationnel en septembre 2022) que les délais imposés par l'OTAN.
- L'argument de l'urgence lié aux échéances imposées par l'OTAN et invoqué par la Direction de la défense pour faire voter le projet de loi (24 juillet 2018) au courant d'une des dernières séances publiques de la Chambre des députés avant les élections législatives du 14 octobre 2018 est à relativiser.
- Cette façon de procéder s'est faite au détriment d'un examen approfondi du projet LUXEOSys avant le dépôt du projet de loi et a, entre autres, engendré par la suite divers changements conceptuels du projet, accompagnés d'une augmentation des coûts du projet ainsi qu'un retardement de la mise en service du satellite d'observation de la Terre.



4.3. Effort de défense du Luxembourg

- Sommet de l'OTAN de 2014 au pays de Galles: engagement d'augmenter l'effort de défense et de se rapprocher de l'objectif de 2% du PIB à moyen terme ;
- Le Luxembourg s'était engagé à passer de 0,4% à 0,6% du PIB jusqu'en 2020.
- Au-delà de 2020, le gouvernement s'est engagé pour atteindre 0,72% du PIB en 2024.
- Le projet LUXEOSys est une étape importante pour augmenter l'effort de défense (exposé des motifs du projet de loi 7264).
- Effort de défense en 2020: 373 millions d'euros, 0,58% du PIB ;
- Effort de défense en 2021: 387 millions d'euros, 0,56% du PIB (estimation de l'OTAN de mars 2022).

Constatations

- L'objectif otanien (0,60% du PIB) ne devrait pas être atteint en 2020.
- Une baisse de l'effort de défense par rapport au PIB est même escomptée pour 2021.
- Selon les prévisions de la Direction de la défense, l'effort de défense par rapport au PIB devrait de nouveau augmenter et se chiffrer à 0,71% du PIB en 2024.



5. Lois de financement du projet LUXEOSys (page 22)

5.1. Loi du 14 août 2018 autorisant le Gouvernement à acquérir, lancer et exploiter un satellite et son segment sol destinés à l'observation de la Terre

- 170 millions d'euros hors TVA sur une période de quatorze ans, y inclus les frais liés à l'acquisition, le lancement et l'exploitation d'un satellite d'observation de la Terre ;
- Les dépenses sont imputées sur le Fonds d'équipement militaire.
- Selon l'exposé des motifs du projet de loi 7264, le projet consiste à :
 - acquérir et opérer un satellite d'observation de la Terre à très haute résolution ;
 - construire des antennes associées permettant le transfert d'images du satellite vers la Terre ;
 - mettre en place un segment sol garantissant le contrôle et la gestion du système et la dissémination des produits (images) obtenus à partir d'un Centre de données.
- Selon l'avant-projet de loi (approuvé le 19 janvier 2018 par le Conseil de gouvernement):
 - volet investissement de 155 millions d'euros
 - volet opérationnel de 15 millions d'euros



5.2. Loi du 4 décembre 2020 portant modification de la loi du 14 août 2018 autorisant le Gouvernement à acquérir, lancer et exploiter un satellite et son segment sol destinés à l'observation de la Terre

- 309 millions d'euros hors TVA sur une période de quatorze ans, y inclus les frais liés à l'acquisition, le lancement et l'exploitation d'un satellite d'observation de la Terre ;
- Adaptation des paiements annuels en fonction de l'évolution du déflateur PIB applicable à la zone euro ;
- Les dépenses relatives à l'acquisition du système sont imputées sur le Fonds d'équipement militaire (184,7 millions d'euros, selon la fiche financière amendée, +29,7 millions d'euros).
- Les dépenses pour la gestion et l'exploitation dudit système sont liquidées à charge des crédits de la Direction de la défense (124,3 millions d'euros, +109,3 millions d'euros).
- Selon l'exposé des motifs du projet de loi 7542 :
 - par manque de temps et de ressources, le budget initial a été évalué par la Direction de la défense sur base d'une prospection sommaire effectuée de juin à décembre 2017.



6. Constatations concernant la loi du 14 août 2018 (page 28)

6.1. Absence de publication d'une fiche financière

- Article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat :
 - 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 et comportant tous les renseignements permettant d'identifier la nature et la durée des dépenses proposées, leur impact sur les dépenses de fonctionnement et de personnel.
- Avant-projet de loi incluant une fiche financière :
 - approuvé par le Conseil de gouvernement en date du 19 janvier 2018 ;
 - avisé préalablement par l'Inspection générale des finances ;
 - la fiche n'a pas été présentée aux commissions parlementaires concernées.
- Projet de loi 7264 :
 - la fiche financière a été classée confidentielle par le gouvernement vu que les négociations contractuelles étaient en cours.



- Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi 7264 :
 - regret que sous couvert de la confidentialité de négociations qui seraient encore en cours, la documentation lui soumise ne contient ni de détails, même sommaires, ni d'indications quant à la ventilation entre dépenses d'investissement et de fonctionnement.

Constatations

- Les commissions parlementaires concernées ont été saisies d'un projet de loi ne contenant pas de fiche financière et elles l'ont discuté sans véritable information sur les détails et l'envergure financière du projet :
 - la Cour se demande si la simple qualification de « confidentiel » suffit à elle seule pour mettre entre parenthèses l'application et le respect de dispositions légales pourtant essentielles pour le débat parlementaire telles que celles de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 ?
 - même si la confidentialité était justifiée, la question se pose s'il n'y avait pas d'autres possibilités pour mettre les députés en connaissance de cause sur les incidences financières dudit projet telles que des réunions de commissions parlementaires à huis clos ?
- Fiche financière n'est pas conforme aux exigences législatives décrites à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999, car des évaluations manquent :



- recettes escomptées par la vente des images ;
 - frais de maintenance du système après sa mise en orbite sur 10 ans ;
 - impact budgétaire sur les frais de personnel de l'armée.
- Impact budgétaire des frais de gestion de la capacité d'observation de la Terre sur 10 ans fortement sous-évalué :
- fiche financière 15,00 millions d'euros
 - soumission restreinte en 2021 67,44 millions d'euros
- Avis du 12 décembre 2017 de l'Inspection générale des finances :
- analyse de la cohérence du projet de loi avec le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle et avec l'effort de défense retenu ;
 - muette sur la non-conformité de la fiche financière par rapport aux exigences législatives de l'article 79 ;
 - l'IGF s'est fiée aux explications de la Direction de la défense qui a précisé que le montant prévu de 170 millions d'euros est une première estimation complète marges incluses, établie par la firme en charge du dossier.

Conclusion

- Les procédures de contrôle initiées au niveau de l'exécutif et au niveau du législatif ont été inefficaces en ce qui concerne l'évaluation correcte du coût global du projet.



6.2. Adaptations du segment sol

- Projet de loi 7264 : description précise du segment sol fait défaut ;
- Architecture initiale du segment sol, telle que préconisée par la Direction de la défense au moment du dépôt du premier projet de loi en 2018 :
 - centraliser l'ensemble des entités du segment sol dans l'enceinte sécurisée de la Caserne militaire du Herrenberg à Diekirch ;
 - néanmoins une partie du Mission Operating Center (pilotage du satellite) devrait être externalisée auprès de LuxGovSat à Betzdorf.

Diverses adaptations du segment sol

- Data Processing Center (DPC) en charge de la gestion des demandes d'acquisition, de l'élaboration des images, leur archivage et finalement de la dissémination vers les clients :
 - aucun bâtiment de la caserne militaire de Diekirch ne pouvait accueillir ledit centre sans adaptations contraignantes et économiquement significatives ;
 - selon une 1^{ière} estimation (réunions en novembre 2018 et janvier 2019), le besoin en ressources humaines de l'armée luxembourgeoise était chiffré à quatre personnes. Or, cette estimation était largement sous-évaluée étant donné que pour assurer le fonctionnement du DPC (24h/24 et 7j/7), le besoin en personnel se chiffre entretemps à 20 à 25 personnes.



- Mission Operating Center (MOC) servant au contrôle et au pilotage du satellite ainsi qu'au maintien du satellite sur son orbite :
 - avant-projet de loi 7264, LuxGovSat aurait été en charge de l'exploitation ;
 - 2017/2018 le conseil d'administration de LuxGovSat s'était penché à plusieurs reprises sur l'opportunité d'une éventuelle extension de son champ d'action ;
 - procédure restreinte sans publication d'avis concernant deux lots distincts, à savoir l'exploitation du MOC (lot 1) et l'exploitation du DPC (lot 2).
- NAOS Data Center 1 (NDC1) : centre de données pour le stockage des données ;
- NAOS Data Center 2 (NDC2) : centre de données de sauvegarde pour le stockage des données sur un second site :
 - le projet ne prévoyait qu'un seul serveur pour le stockage des données et par après, il a été décidé d'ajouter un serveur de sauvegarde sur un site différent.
- Payload Ground Center (PGC) en charge de la programmation des images :
 - implanté à Evere et opéré par l'armée belge sur base d'un accord de coopération conclu en date du 11 juin 2021 avec la Direction de la défense luxembourgeoise;
 - un changement conceptuel, à savoir que par manque de ressources humaines disponibles, le contrôle de qualité des images ne sera plus réalisé par l'armée belge mais sera effectué au Luxembourg par le DPC.



- Data Download Center (DDC) permettant le transfert de données du satellite vers la Terre et vice-versa :
 - suite à une étude de faisabilité (début 2019), il s'est avéré que le site de la caserne militaire de Diekirch n'était pas adapté pour l'installation des antennes ;
 - sites alternatifs : site au Findel ou bien le site satellitaire à Betzdorf ;
 - installations des antennes à Redu en Belgique ;
 - la station de contrôle d'urgence du satellite pour piloter le satellite en cas d'urgence ne faisait pas partie du projet initial.

- Data Downloading Polar Station : cette antenne polaire permet également le transfert de données du satellite vers la Terre et vice-versa :
 - besoin d'une station polaire existait dès le début du projet, mais l'estimation du coût du projet présentée dans le cadre du projet de loi 7264 n'en a pas tenu compte ;
 - par rapport à une station de transfert sous nos latitudes, une antenne polaire procure un plus grand rendement pour le transfert de données du satellite vers la Terre et vice-versa (environ 15 passages par jour contre 3-4 passages) ;
 - location des services d'antennes satellitaires polaires à Svalbard (Norvège).



Constatations

- La décentralisation du segment de sol engendre des coûts supplémentaires.
- Au moment du dépôt du projet de loi 7264, une pré-étude, ayant notamment comme but de supporter la Direction de la défense dans le développement du projet LUXEOSys et de définir les spécifications techniques du segment sol n'était pas encore terminée.
- Un consultant en charge de l'assistance technique au développement du segment sol a été engagé en avril 2018, donc après le dépôt du projet de loi.
- 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 :
 - oublis dans la planification (antenne polaire, deuxième centre de données, exploitation et maintenance du système) ;
 - erreurs de planification (absence d'études de faisabilité : implantation des antennes, sous-estimation des effectifs nécessaires) ;
 - 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).



Recommandation

- Afin d'éviter à l'avenir pareil cheminement chaotique d'un projet et de présenter à la Chambre des députés des projets de loi incluant une estimation réaliste des coûts, la Cour recommande la procédure suivante :
 - informer au préalable la Chambre des députés de la future réalisation d'un projet de grande envergure (par exemple en présentant les NATO Capability Targets aux commissions parlementaires concernées) ;
 - demander l'accord à la Chambre des députés pour réaliser diverses études (par exemple études de faisabilité technique, études en vue de l'établissement de l'avant-projet détaillé et du dossier d'autorisation), le cas échéant par le biais de la loi budgétaire ;
 - négocier le contrat principal (par exemple le contrat OHB-I) en respectant la législation sur les marchés publics et en intégrant une clause dans ledit contrat précisant que les engagements financiers sont convenus sous réserve de l'approbation du législateur ;
 - présenter le projet de loi de financement en se basant sur une analyse complète et détaillée du projet.



6.3. Consolidation du secteur spatial luxembourgeois et retombées économiques

- Selon l'exposé des motifs du projet de loi 7264 :
 - la politique de développement et de soutien du secteur spatial déployée par le gouvernement a permis l'éclosion et le développement d'un nombre d'entreprises actives dans ce secteur hautement technologique et innovant ;
 - les retombées économiques pour le Luxembourg seront de diverses natures et ce projet contribuera au développement des secteurs du spatial et de l'ICT, qui ont été identifiés comme secteurs clés dans le cadre de la stratégie de diversification économique menée par le gouvernement luxembourgeois.

Constatations

- Aucun objectif chiffré des retombées économiques n'a été formellement arrêté au niveau du projet de loi.
- 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 au rapport du 6 février 2017 du Comité de Coordination de la Défense.



6.4. Commercialisation des images produites

- Selon l'exposé des motifs du projet de loi 7264 :
 - utilisation duale (civile et militaire) des images satellites générées ;
 - une valorisation commerciale n'était pas exclue ;
 - modalités d'une commercialisation de certaines images sont à définir par la Direction de la défense en coordination étroite avec le ministère de l'Economie.

Constatations

- Une évaluation des recettes escomptées par la vente des images n'était pas incluse dans la fiche financière jointe à l'avant-projet de loi.
- Aux dires des responsables de la Direction de la défense, l'idée d'une commercialisation des images n'est plus d'actualité.
- L'idée d'une commercialisation des images réalisées par un satellite militaire était plutôt un argument de promotion du projet auprès du grand public.

Proposition

- Faire 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.



7. Intervenants (page 38)

Constatations analogues à celles soulevées dans le rapport spécial sur la Défense de 2016

- Un manque de personnel, notamment en ce qui concerne les spécialistes pour encadrer des projets tels que LUXEOSys.
- Une fluctuation importante au niveau du personnel, peu compatible avec une gestion efficace de projets d'investissement qui s'inscrivent dans la durée.
- Une Direction de la défense manquant de visibilité et d'autonomie par rapport au ministère de l'Économie et au ministère des Affaires étrangères et européennes.

7.1. Direction de la défense

- La Direction de la défense fait partie intégrante du ministère des Affaires étrangères et européennes.



➤ Direction

Jusque fin 2018

- Premier Conseiller de Gouvernement au ministère de l'Économie en charge de la Défense
- Directeur
- Directeur adjoint

Début 2022 (rédaction du rapport)

- Coordinateur général (Premier Conseiller de Gouvernement affecté à la Défense)
- Directeur
- 2 Directeurs adjoints

→ La Cour prend acte que la Direction de la défense a été réorganisée et renforcée.

➤ Organisation

En 2017 : - Département « Planification stratégique et Investissement capacitaire »

- planification et mise en œuvre de l'ensemble des projets d'investissement
- effectif de 7 personnes

En 2022 : - Département « Planification stratégique »

- effectif réel de 2,5 personnes / effectif théorique de 3,5 personnes
- Département « Armement, Acquisition et Investissement »
 - effectif réel de 16 personnes / effectif théorique de 18 personnes

→ La Cour note que le personnel en charge des investissements a plus que doublé.



7.2. Equipe projet

- 2016 (genèse du projet LUXEOSys)
 - expert de l'armée belge, détaché auprès de la Direction de la défense ;
- Fin 2017 (rédaction du projet de loi 7264)
 - gestionnaire du projet et service juridique de la Direction de la défense ;
- Entre avril et septembre 2018 (négociations contractuelles pour l'acquisition du satellite)
 - gestionnaire du projet, service juridique de la Direction de la défense et des experts de SES en fonction du rythme des négociations ;
- Avril 2018
 - 1^{er} expert externe pour l'assistance technique au développement du segment sol;
- Septembre 2018
 - engagement du gestionnaire du projet en tant qu'employé de l'Etat ;
- Novembre 2018
 - 2^e expert externe pour l'assistance technique au développement du segment sol;
- Mars 2019
 - 3 équivalents temps plein de SES ont intégré les équipes d'OHB-I pour suivre la construction du satellite sur place à Milan ;



- 2020
 - revue du programme réalisée par PwC ;
 - contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage ;
- Juin 2021
 - équipe projet de la Direction de la défense a été complétée par plusieurs agents ;
- Août 2021 – 2022
 - officier + sous-officier détachés de l'armée luxembourgeoise à la Direction de la défense.

Constatations

- Les déboires qu'a connu le projet étaient essentiellement dus à un manque de ressources humaines qualifiées au niveau de la Direction de la défense.
- L'équipe projet a entretemps été étoffée.
- Le coût de tous les consultants externes s'élevait à environ sept millions d'euros (12/2021) et le coût prévisionnel total est estimé à quelque quatorze millions d'euros.

Recommandations

- Mettre en place une équipe de spécialistes dans ces domaines très techniques ce qui en outre permettrait d'éviter un recours à des cabinets de conseil, souvent internationaux, dans un domaine relevant, comme dans le présent dossier, de la sécurité nationale.



7.3. Armée luxembourgeoise

- Réunion du 6 février 2017 du Comité de Coordination de la Défense (CoCoDef) :
 - le projet LUXEOSys a été présenté en détail ;
 - la Direction de la défense est en charge de la gestion du projet et de la négociation du contrat d'acquisition du satellite ;
 - la Direction de la défense s'occupe, le cas échéant en coopération avec les autorités de la défense belge, de la gestion des images.
- Selon l'exposé des motifs du projet de loi 7264, le projet LUXEOSys s'inscrit dans la mise en œuvre des « Lignes directrices de la défense à l'horizon 2025 et au-delà ».

Constatations

- Les responsables de l'armée luxembourgeoise avaient connaissance du projet LUXEOSys depuis le tout début.
- Ni le projet de loi 7264, ni les lignes directrices ne décrivent clairement et explicitement les missions incombant à l'armée luxembourgeoise.



Constatations

- Le « Plan directeur de la défense » prévoit que l'armée s'approprie certaines compétences notamment en matière d'interprétation d'imagerie. Vu que le projet LUXEOSys n'était pas encore assez avancé, le plan directeur n'a pas tenu compte du besoin en ressources humaines et les plans directeurs à venir devraient déterminer avec précision ces besoins.
- Selon une première estimation (réunions en novembre 2018 et janvier 2019), le besoin en ressources humaines était chiffré à quatre personnes. Cette première estimation était largement sous-évaluée étant donné que pour assurer le fonctionnement du DPC (24h/24 et 7j/7), le besoin réel en personnel se chiffre à 20 à 25 personnes.

Conclusion

- Cette situation est essentiellement due à une planification sommaire de l'exploitation du système LUXEOSys, un manque de communication entre la Direction de la défense et l'armée lors de la phase de planification et un traitement non-prioritaire du projet par les responsables de l'armée luxembourgeoise.



8. Suivi/monitoring du projet LUXEOSys (page 45)

8.1. Suivi financier au niveau de la Direction de la défense

- La Direction de la défense a rédigé une note (7 mai 2021) concernant l'état d'avancement de chaque contrat lié au programme LUXEOSys et a établi un tableau reprenant le décompte intermédiaire, le suivi budgétaire et une estimation des coûts prévisionnels.
- A la demande de la Cour, le gestionnaire du projet a effectué plusieurs redressements au niveau du tableau budgétaire (ajout des paiements réalisés, des coûts de la pré-étude, ...).
- Coût prévisionnel du projet LUXEOSys (version Direction de la défense) :
 - Paiements au 31 décembre 2021 155,10 millions d'euros
 - Coût prévisionnel (hTVA) 278,65 millions d'euros
 - Coût prévisionnel (TTC) 305,22 millions d'euros
- Coût prévisionnel du projet LUXEOSys (version Cour des comptes) :
 - Paiements au 31 décembre 2021 159,44 millions d'euros
 - Coût prévisionnel (hTVA) 290,95 millions d'euros
 - Coût prévisionnel (TTC) 319,72 millions d'euros
- Différence de 12,30 millions d'euros hTVA entre les deux estimations du coût prévisionnel.



Constatations

- La Direction de la défense n'a pas intégré toutes les dépenses en relation avec le projet dans son décompte intermédiaire: les coûts des avis juridiques et de la consultance pour le développement du segment sol manquent.
- Certains coûts prévisionnels totaux par mission n'ont pas été correctement évalués.
- Les libellés de plusieurs ordonnances de paiement ne permettent pas de juger si la dépense a été faite dans le cadre du projet LUXEOSys.
- Le tableau de suivi budgétaire ne renseigne pas de budget adapté en fonction de l'évolution du déflateur PIB applicable à la zone euro (voir loi modifiée du 14 août 2018).

Recommandations

- Etablir des décomptes en y intégrant toutes les dépenses en relation avec le projet ;
- Munir toutes les ordonnances de paiement par un code projet du type « élément d'OTP » facilitant l'affectation de la dépense à un projet respectivement à une loi de financement ;
- Etablir régulièrement pour tous les projets d'investissement militaire d'envergure un rapport de suivi financier en se basant sur un modèle standardisé.



8.2. Suivi financier au niveau de la Chambre des députés

- Article 105 du règlement de la Chambre des députés :
 - (1) Tous les six mois, le gouvernement présente le bilan financier des grands projets d'infrastructure dépassant 10 millions d'euros à la ou les commission(s) compétente(s).
 - (2) Tout changement important de programme survenant après le vote de la loi doit faire l'objet d'un nouvel examen par la Chambre des députés.
 - (3) Un nouveau projet de loi doit être déposé chaque fois que les dépenses pour un projet dépassent 5% du montant autorisé. Un dépassement inférieur à 5% du coût global doit être autorisé dans le cadre de l'approbation de la loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice suivant.

Constatation

- Aucun bilan financier des projets d'investissement militaire, financés par le biais du Fonds d'équipement militaire, n'a été présenté à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire (voir avis sur les projets de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat et rapport spécial sur la Défense de 2016).

Recommandation

- Mettre en place des procédures similaires à celles pour les grands projets de travaux publics;



- Présentation d'un état des lieux du programme LUXEOSys et un suivi financier de l'exécution de la loi modifiée du 14 août 2018 à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire (11 octobre 2021) :
 - coût prévisionnel du projet LUXEOSys: 274 millions d'euros hTVA ;
 - 35 millions d'euros de moins que les 309 millions d'euros autorisés par la loi modifiée du 14 août 2018 ;
 - la Direction de la défense n'a pas intégré toutes les dépenses en relation avec le projet LUXEOSys dans son décompte intermédiaire et les coûts prévisionnels totaux de certaines missions ont été sous-évalués.

Constatation

- Aucun décompte des projets d'investissement militaire déjà clôturés n'a été présenté à la Chambre des députés.

Recommandation

- Pour tous les projets d'investissement militaire autorisés par le biais d'une loi spéciale, la présentation d'un décompte final en bonne et due forme s'impose. Cette manière de procéder permettrait au pouvoir législatif d'exercer un contrôle de la réalité des investissements opérés et de s'assurer de l'économicité des dépenses à charge de l'Etat effectuées dans ce domaine.



8.3. Saisie de la Chambre des députés concernant un dépassement de coûts du projet LUXEOSys

- 19 mars 2018
 - dépôt du projet de loi 7264 autorisant le gouvernement à faire procéder à l'acquisition et à la gestion d'un système d'observation de la Terre (170 millions d'euros hTVA) ;
- 23 mai 2018
 - le gestionnaire du projet a informé ses supérieurs hiérarchiques par courrier électronique que le budget prévu de 170 millions d'euros était insuffisant ;
- 30 mai 2018 - CoCoDef
 - en vue de vérifier l'offre d'OHB-I, d'avoir une estimation de prix de concurrents potentiels et d'avoir un levier sur les prix avancés par OHB-I, il a été décidé de lancer un RFI (Request for information) pour un système équivalent auprès de deux autres constructeurs de satellite ;
 - le ministre de la Défense a donné son accord pour adresser ces RFI et il était donc au courant des problèmes budgétaires avant le vote de la loi ;



- Septembre 2018
 - signature du contrat « in-orbit delivery » pour l'acquisition d'un satellite et de son segment sol, le lancement du satellite et les assurances afférentes (168,24 millions d'euros) ;
- Début 2019
 - information du Premier Conseiller de Gouvernement du ministre de la Défense de l'insuffisance budgétaire par le gestionnaire du projet lors de la passation de pouvoirs ;
- Juin/juillet 2019
 - actuel ministre de la Défense a eu connaissance de l'insuffisance budgétaire ;
- 7 octobre 2019
 - refus de la Direction du contrôle financier de la proposition d'engagement concernant un contrat à hauteur de 3,75 millions d'euros pour l'installation, l'hébergement et la maintenance d'un emplacement pour des antennes sur un site à Redu (dépassement des 170 millions d'euros autorisés) ;
- 27 mars 2020
 - dépôt du projet de loi 7542 demandant une majoration de l'enveloppe budgétaire initiale du projet LUXEOSys ;



➤ 30 mars 2020

- Présentation du projet de loi 7542 à la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire.

Constatations

- Avant le vote de la loi initiale, le Ministre de la défense, le Directeur de la défense, le Directeur adjoint de la défense, le responsable du département finance et la juriste en charge du projet étaient au courant que le budget prévu de 170 millions d'euros était insuffisant.
- Suite à la signature du contrat OHB-I, la quasi-totalité du budget disponible pour le projet LUXEOSys a été engagée et le budget restant ne saurait suffire pour couvrir tous les frais restants.
- Le Premier Conseiller de Gouvernement du ministre de la Défense a été informé de l'insuffisance budgétaire lors de la passation de pouvoirs, l'actuel ministre de la Défense a eu connaissance en juin/juillet 2019 et la Chambre des députés a été informée en mars 2020. Le gouvernement n'a pas informé la Chambre des députés en temps utile du dépassement de coûts du projet LUXEOSys, arrêté par la loi du 14 août 2018.

Recommandation

- La Direction de la défense devrait mettre en place une procédure analogue à celle appliquée par l'Administration des bâtiments publics pour les dépassements des enveloppes légales relevant de sa compétence (Art. 105 du règlement de la CHD).