

ECO NEWS FLASH

SEPTEMBRE 2024 / N°17

Dépenses de défense : le Luxembourg va doubler son effort en six ans

Selon la théorie développée par Mancur Olson et Richard Zeckhauser¹, l'OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord) est une alliance qui produit un bien collectif: chaque fois qu'un pays investit dans sa défense, il contribue à améliorer la sécurité de tous les États membres. Cette défense collective est garantie par l'article 5 du Traité de Washington² (charte fondatrice de l'OTAN) qui stipule qu'une attaque contre un allié est considérée comme une attaque dirigée contre tous les alliés. Un bien collectif ne peut être viable dans le temps que si chaque État membre y contribue à la hauteur de ses moyens. Depuis la création de l'OTAN en 1949, au gré des évolutions géopolitiques, cette question du financement a toujours été au cœur des débats.

En 2006, lors du sommet de Riga, les pays de l'Alliance ont affirmé leur volonté de mieux répartir l'effort que représente la défense de l'Europe au sein de l'OTAN, jusqu'alors supporté de manière disproportionnée par les États-Unis, en fixant comme objectif de porter les dépenses nationales de chaque pays à 2% de leur PIB. Une manière de quantifier précisément ce que doit être le fameux «burden-sharing», évoqué par les Américains, le partage du fardeau. En 2014, à la suite de l'invasion de la Crimée par la Russie, les chefs d'États et de Gouvernements des pays membres de l'OTAN ont réaffirmé cet objectif et en ont fait un engagement lors du sommet de Vilnius en 2023.

Un engagement que le Luxembourg a bien l'intention d'honorer³. Il s'agit, selon le vocabulaire utilisé par la ministre de la défense, d'«un investissement dans notre défense et notre sécurité, [...] garant de la solidarité et de la crédibilité de notre contribution à l'effort collectif».⁴ Le pays a toutefois fait valoir que la barre des 2% du PIB paraissait beaucoup trop élevée au regard de ses spécificités économiques, notamment l'apport de la main-d'œuvre frontalière dans la création de richesse. Ainsi, en juillet 2023, le pays a négocié un régime d'exception, s'engageant à porter son effort non pas à 2% de son PIB, mais à 2% de son revenu national brut (RNB). Depuis cette date, et uniquement pour le Luxembourg, c'est cette donnée statistique qui apparaît dans les documents communiqués par l'OTAN.

¹ An economic theory of alliances, Mancur Olson, Jr. and Richard Zeckhauser, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 48, No. 3 (Aug., 1966), pp. 266-279.

² «Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord. [...]»

³ Pour une analyse de l'effort de défense du Luxembourg sur le temps long et ses implications géopolitiques, lire notamment E. Mennicken et F. Spirinelli, «L'effort de défense du Grand-Duché de Luxembourg», Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 22 mai 2024.

⁴ Source: https://defense.Gouvernement.lu/fr/actualites.Gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bcommunique%2B2024%2B06-juin%2B12-backes-evolution-defense.html

Si la marche n'est plus insurmontable, elle reste néanmoins très haute. Entre 2024 et 2028, le budget de la défense va passer de 728 millions à 1,106 milliard d'euros, soit une augmentation de 51,92% en quatre ans. Il s'agit là d'un effort très important, qui sera porté à 1,461 milliard dès 2030 afin d'atteindre 2% du RNB à cette date, conformément à l'engagement du Gouvernement⁵. Au cours des six prochaines années, l'effort de défense luxembourgeois est donc destiné à doubler. L'impact sur les finances publiques sera considérable. Il est donc crucial d'associer cette montée en puissance à une stratégie économique afin que les montants financiers engagés dans l'effort de défense puissent aussi profiter à l'économie luxembourgeoise, dans une logique de retour sur investissement.

1. Quelles sont les dépenses de défense prises en compte par l'OTAN ?

L'OTAN a établi une nomenclature très précise des dépenses de défense prises en compte pour atteindre l'engagement des 2%. Voici la définition publique qui est faite de cette nomenclature⁶: « Par dépense de défense, l'OTAN entend un paiement effectué par un Gouvernement national (à l'exclusion d'autorités régionales, locales ou municipales) dans le but exprès de répondre aux besoins des forces armées du pays, des Alliés ou de l'Alliance. [...] »

Les dépenses de défense sont constituées majoritairement des montants qui sont consacrés aux forces armées financées sur le budget du ministère de la défense. Les forces armées se composent des forces terrestres, des forces maritimes et des forces aériennes, ainsi que de divers organismes interarmées, tels que l'administration, l'état-major général, les forces d'opérations spéciales, le service de santé, le commandement logistique, le commandement de l'espace ou encore le commandement cyber. Elles peuvent comprendre certains éléments d'autres forces, par exemple les forces du ministère de l'Intérieur, celles de la police nationale, les garde-côtes, etc. [...]

La définition de l'OTAN des dépenses de défense couvre aussi les pensions de retraite versées directement par les États aux militaires retraités et au personnel civil retraité des organismes militaires, ainsi que les cotisations versées pour le compte du personnel d'active⁷.

Les dépenses relatives à la constitution de stocks de guerre (matériel ou fournitures militaires finis destinés à être utilisés directement par les forces armées) entrent également dans les dépenses de défense.

Il en va de même pour les dépenses relatives à des opérations, des missions, des engagements et d'autres activités qui sont imputées sur le budget de la défense, tout comme pour les dépenses consacrées aux opérations de maintien de la paix et aux opérations humanitaires. [...]

Les dépenses de recherche-développement (R&D) sont incluses elles aussi dans les dépenses de défense. Elles englobent les dépenses relatives à des projets qui ne débouchent finalement pas sur la production d'équipements.

L'assistance militaire et financière fournie par un Allié à un autre, tout particulièrement pour appuyer l'effort de défense du bénéficiaire, entre dans les dépenses de défense du pays donateur et non pas dans celles du pays bénéficiaire. [...] » Il faut noter ici que l'Ukraine n'étant pas membre de l'OTAN, les aides financières et matérielles accordées à ce pays pour soutenir son effort de guerre ne sont pas comptabilisées.

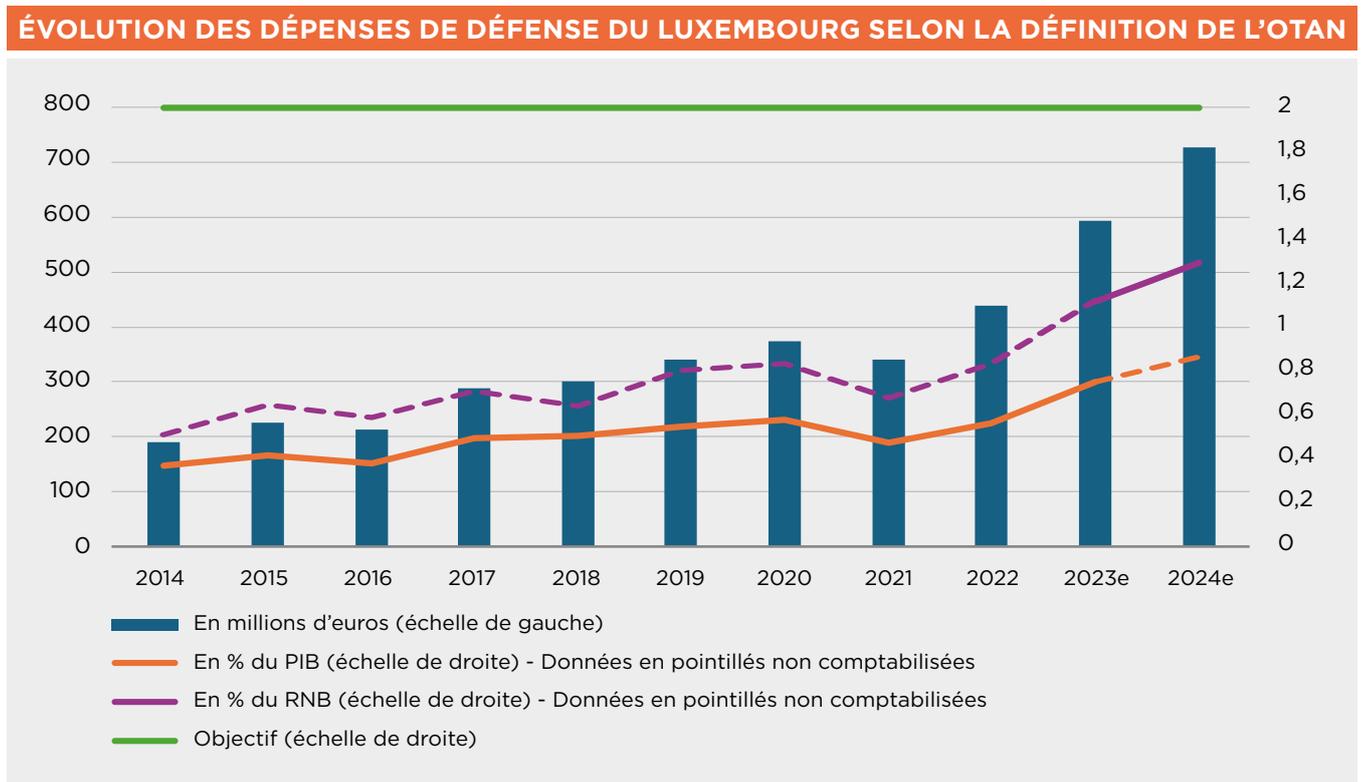
⁵ Source: Ministère de la défense

⁶ Source: https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_49198.htm

⁷ Par opposition à « personnel de réserve »

2. Quelle a été l'évolution quantitative des dépenses de défense du Luxembourg ?

Au cours des dix dernières années, les dépenses de défense du Luxembourg ont progressé de manière rapide, comme on peut le voir sur ce graphique. En valeur absolue, elles sont passées de 190 millions d'euros en 2014 à 728 millions d'euros en 2024. Dans le même temps, la part de ces dépenses dans le PIB est passée de 0,37% à 0,87% et la part dans le RNB de 0,51% à 1,29%. La progression s'est considérablement accélérée à partir de 2022, année de l'invasion de l'Ukraine par la Russie.



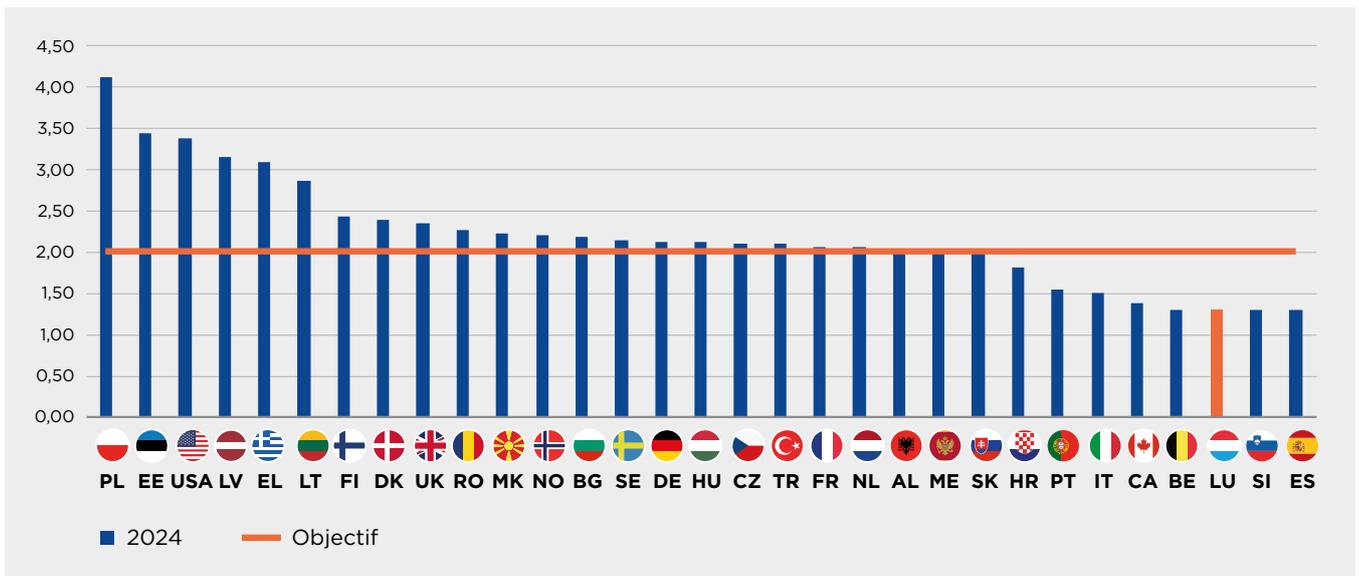
Source: Données de l'OTAN, calculs Chambre de Commerce

Remarque: e=estimé

Remarque 2: les pointillés indiquent un indicateur non comptabilisé à date

Il faut noter que cette progression constitue une forme de rattrapage, l'effort de défense du Luxembourg, dans le cadre du bien collectif que constitue l'OTAN, ne pouvant être analysé qu'en comparaison avec celui des autres alliés. En 2014, avec 0,37% de son PIB ou 0,51% de son RNB consacré aux dépenses de défense, le Luxembourg figurait en dernière position parmi tous les pays membres de l'Alliance Atlantique. Il est toujours dernier en 2024 si l'on prend en compte le PIB, mais puisque c'est désormais le RNB qui sert de base de calcul pour le Luxembourg, il se classe antépénultième, devant l'Espagne et la Slovénie.

EFFORT DE DÉFENSE DES PAYS DE L'OTAN, EN % DU PIB (RNB CONCERNANT LE LUXEMBOURG), 2024 (ESTIMATION)



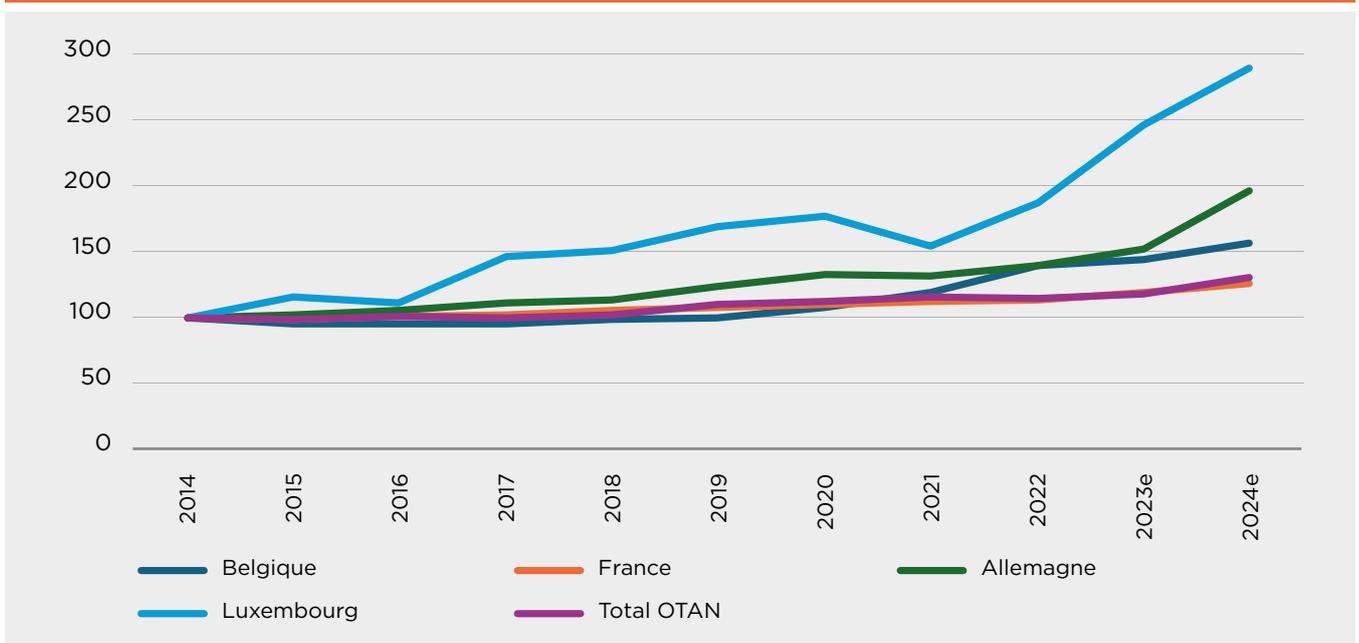
Source: Données de l'OTAN, graphique Chambre de Commerce

Remarque: Les pays marqués d'un astérisque (*) ont soit une législation soit des accords politiques en vertu desquels ils sont tenus de consacrer chaque année 2% du PIB ou plus à la défense, et les chiffres estimatifs sont donc appelés à évoluer.

Entre 2014 et 2024, en millions de dollars (prix et taux de change de 2015), les dépenses de défense du Luxembourg ont progressé de 189,1%, ce qui constitue la cinquième progression la plus importante sur la période, après la Lituanie (324,5%), la Lettonie (316,4%), la Hongrie (225,0%) et la Pologne (213,7%), des pays qui, de par leur situation géographique ou leur histoire, sont particulièrement exposés au nouvel expansionnisme russe.

On notera par ailleurs que les dépenses de défense du Luxembourg ont progressé beaucoup plus rapidement que la moyenne des pays de l'OTAN ou que celles des pays voisins.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES MILITAIRES DE PAYS MEMBRES DE L'OTAN (2014=100), PRIX CONSTANTS ET TAUX DE CHANGE DE 2015

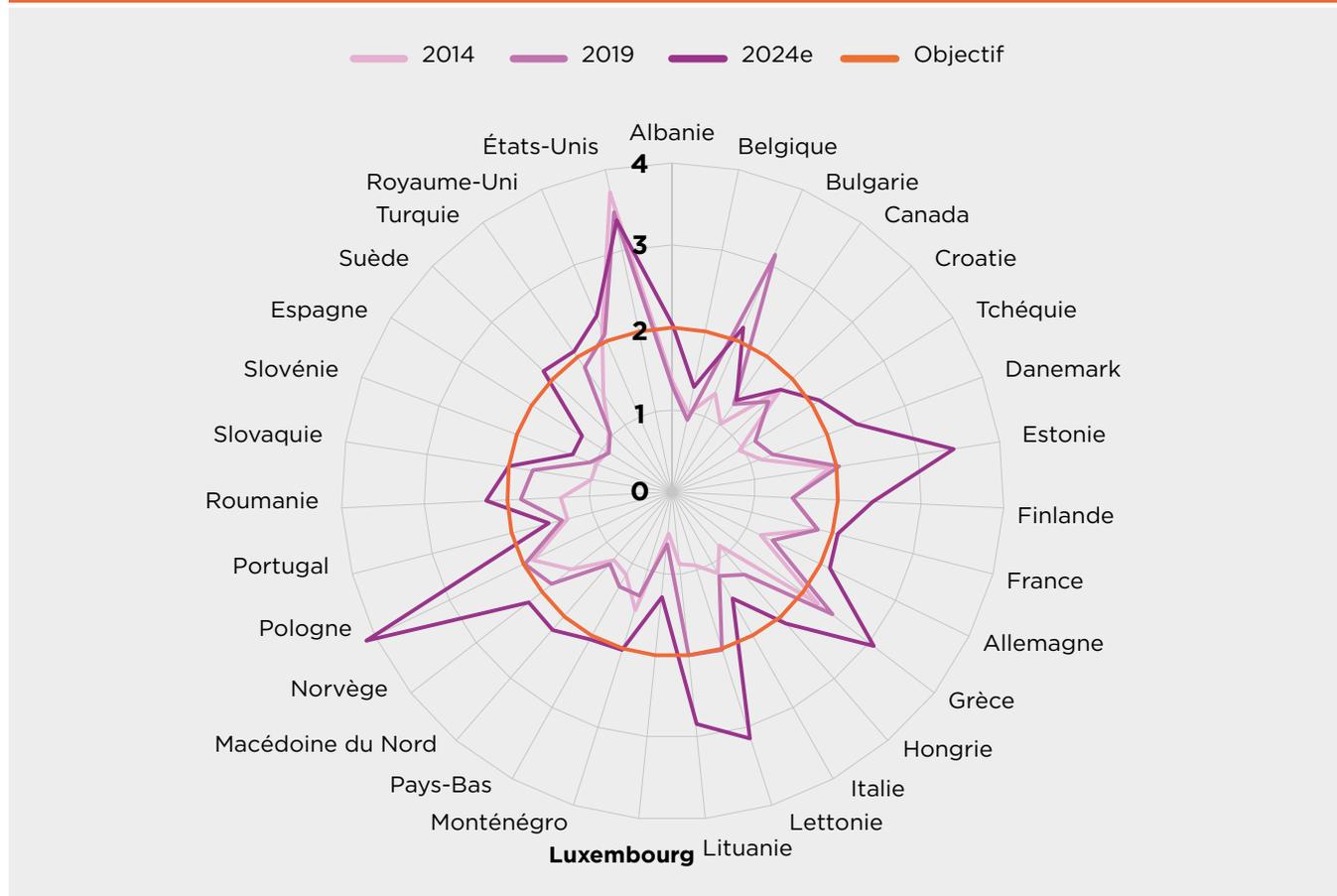


Source: Données de l'OTAN, calculs Chambre de Commerce

Remarque: e=estimation

Mais malgré ce rattrapage, l'écart restant à combler avec les autres pays de l'Alliance reste très important, tant le Luxembourg part de loin. On peut également voir sur le graphique ci-dessous la progression quasi-générale de l'effort de défense des pays membres de l'OTAN entre 2014 et 2024. Au début de la période, seuls trois pays dépassaient la barre des 2% du PIB (les États-Unis, le Royaume-Uni et la Grèce). Cinq ans plus tard, en 2019, alors que le président Macron décrivait l'OTAN comme une organisation «en état de mort cérébrale»⁸, ils n'étaient encore que sept. En 2024, deux ans après le déclenchement de la guerre en Ukraine, vingt-trois pays ont atteint l'objectif des 2%. On a donc assisté à un véritable «réveil de l'OTAN» au cours des dernières années. Réveil auquel le Luxembourg participe activement à la hauteur de ses moyens.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE DÉFENSE EN % DU PIB (RNB POUR LE LUXEMBOURG)



Source: Données de l'OTAN, graphique Chambre de Commerce
Remarque: e=estimation

⁸ <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>

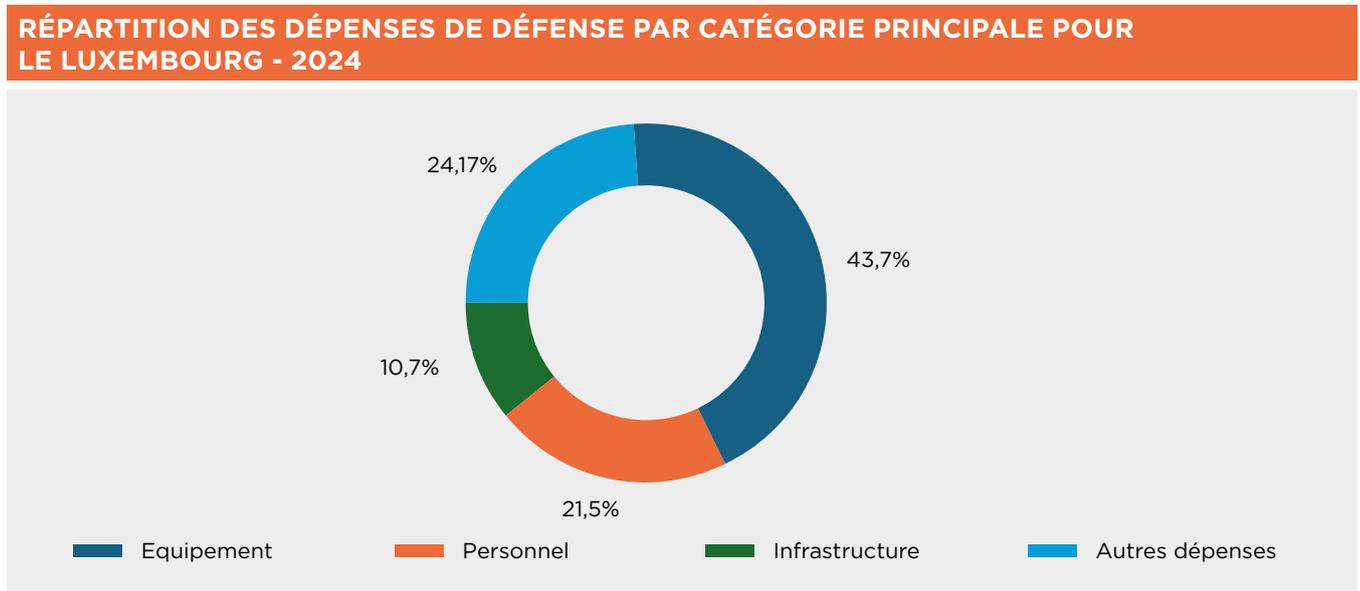
3. Quelle a été l'évolution qualitative des dépenses de défense du Luxembourg ?

Pour des raisons de confidentialité, ni l'OTAN, ni le ministère de la défense ne communiquent le détail précis de l'effort de défense luxembourgeois. Seules quelques informations sont rendues publiques, notamment dans la documentation budgétaire.

Selon les données communiquées par le ministère de la défense⁹, le budget de la défense en 2024 se décompose ainsi :

- Direction de la défense - 192 millions d'euros (+12 % par rapport à 2023)
- Armée luxembourgeoise - 144 millions d'euros (+13 % par rapport à 2023)
- Dépenses fonds d'équipement militaire - 291 millions d'euros
- Bâtiments publics - 62 millions d'euros
- Police grand-ducale - 7 millions d'euros

Dans le communiqué détaillant les dépenses de défense des pays membres de 2014 à 2024¹⁰, l'OTAN indique la répartition suivante des dépenses de défense, pour le Luxembourg en 2024 :



Source : Données de l'OTAN, graphique Chambre de Commerce

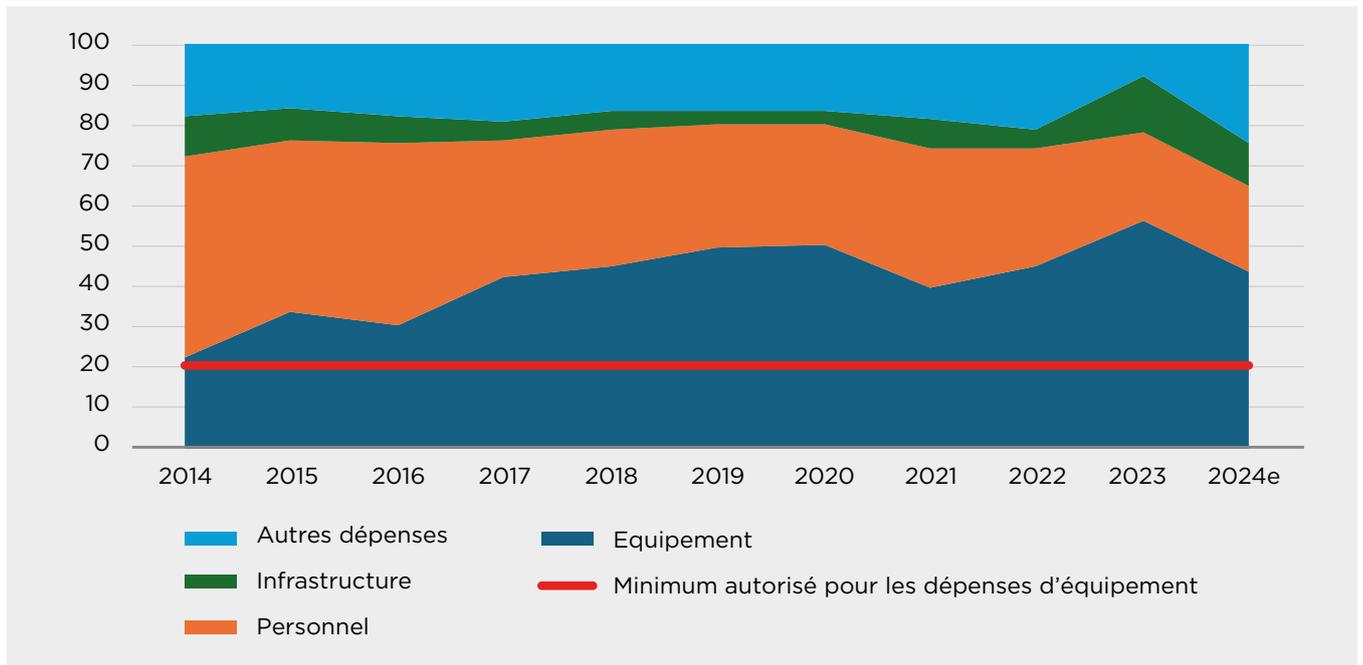
Il faut noter qu'avec des dépenses d'équipement représentant 43,7% du total, **le Luxembourg se situe bien au-delà d'une autre obligation budgétaire, assortie à la règle des 2% : celle de consacrer au moins 20% des dépenses de défense à l'acquisition de nouveaux équipements majeurs, y compris la recherche et développement y afférente.**

⁹ Source : <https://www.chd.lu/fr/node/2246>

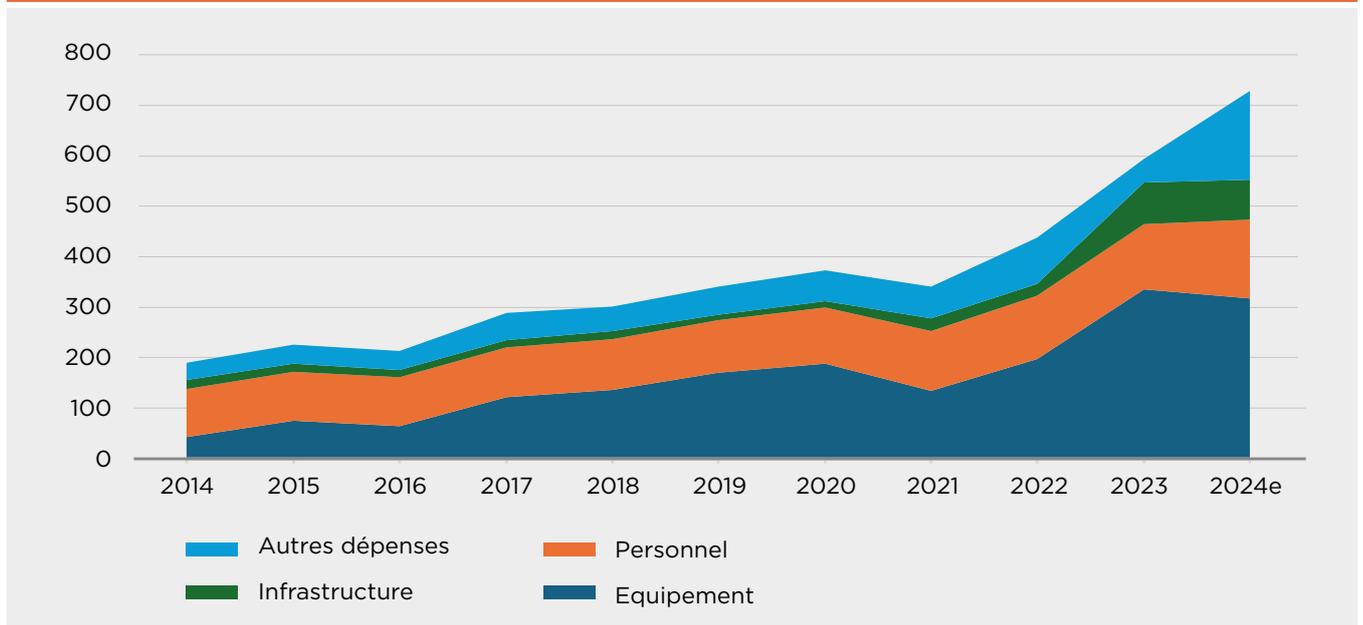
¹⁰ Les dépenses de défense des pays de l'OTAN (2014-2024), https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/6/pdf/240617-def-exp-2024-fr.pdf

Cette répartition a beaucoup évolué au cours des dix dernières années, comme on peut le voir sur les graphiques ci-dessous.

ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES DÉPENSES DE DÉFENSE DU LUXEMBOURG, EN % DU TOTAL DES DÉPENSES



ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES DÉPENSES DE DÉFENSE DU LUXEMBOURG, EN MILLIONS D'EUROS



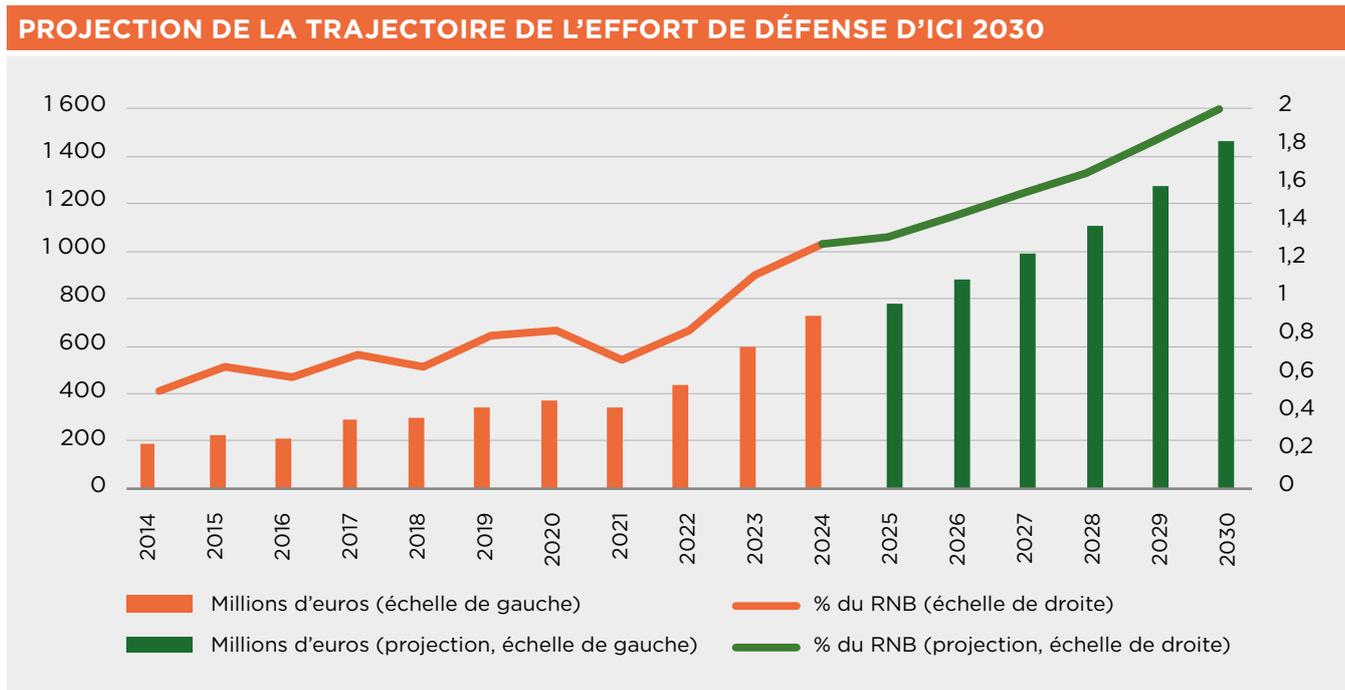
Source: Données de l'OTAN, graphiques Chambre de Commerce

On notera que c'est la progression des investissements dans les équipements qui a essentiellement porté la dynamique des dépenses de défense du Luxembourg, les autres types de dépenses ayant connu une progression beaucoup moins forte. À mesure que le Luxembourg a augmenté ses dépenses d'investissement, le poids relatif des dépenses de personnel a diminué. Sur la période, l'effectif de l'armée luxembourgeoise n'est passé que de 821 à 880 militaires.

4. Comment va évoluer le budget de défense du Luxembourg d'ici à 2030 ?

L'accord de coalition 2023-2028 prévoit que « [l']objectif de la défense luxembourgeoise est d'accroître, à **moyen terme**, l'effort de défense à la hauteur de 2% du revenu national brut (RNB), et ce en ligne avec la décision prise lors du sommet de l'OTAN à Vilnius en juillet 2023. » Lors de son discours sur l'état de la Nation le 11 juin 2024¹¹, le Premier ministre a indiqué que l'objectif des 2% serait atteint **dès 2030**, « compte tenu de la situation internationale et des engagements de tous nos partenaires de l'OTAN. » Cela va nécessiter une intensification très rapide de l'effort.

Le 5 juin 2024, le Conseil de Gouvernement a adopté la nouvelle trajectoire de l'effort de défense pour les années 2025 à 2030.



Sources: OTAN, ministère de la défense, calculs Chambre de Commerce

On voit à travers ce graphique que cette trajectoire s'inscrit dans la continuité de celle qui a été amorcée en 2022. Néanmoins, cet effort est très important. En valeur absolue, il va passer de 728 millions d'euros en 2024 à 1,46 milliard d'euros 6 ans plus tard.

Cette trajectoire a été bâtie en tenant compte d'un certain nombre d'engagements déjà pris et annoncés, notamment la mise en place du **nouveau bataillon de reconnaissance de combat médian belgo-luxembourgeois**¹², qui répond à un objectif capacitaire fixé par l'OTAN. Ce bataillon de reconnaissance de combat va nécessiter l'acquisition de véhicules lourds, de munitions et la construction d'infrastructures. Un plan pluriannuel de 2,6 milliards d'euros d'investissements a été présenté en mai 2024. Il comprend l'acquisition des véhicules suivants:

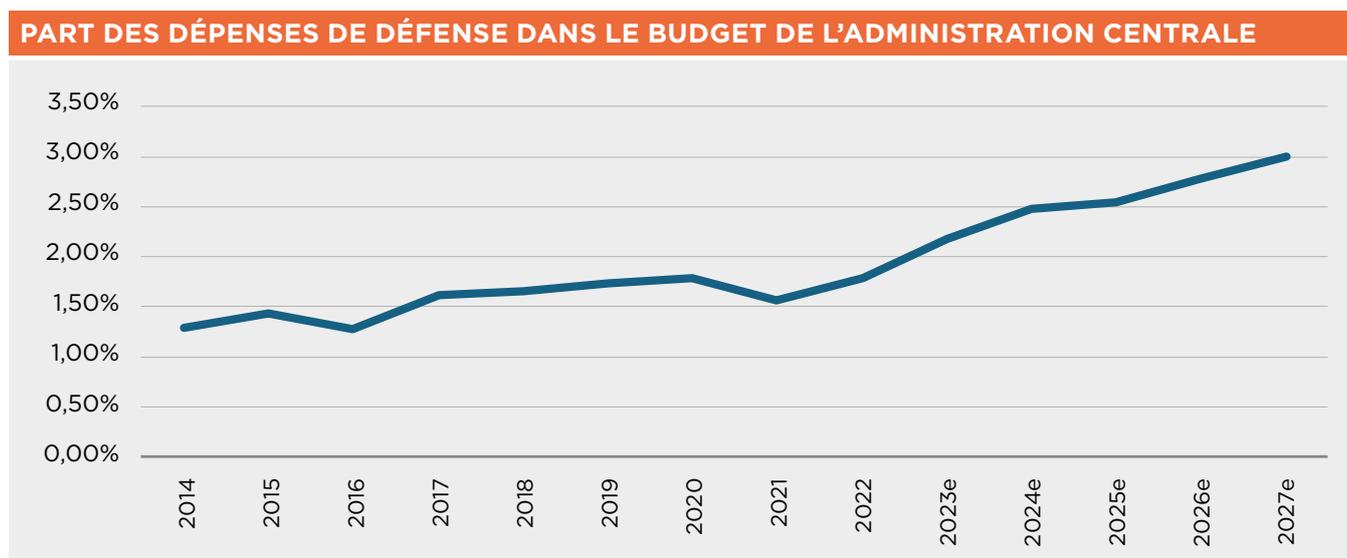
- véhicules de combat et d'appui au combat de types Griffon, Jaguar et Serval (1,93 milliard d'euros pour les véhicules Griffon et Jaguar);
- véhicules d'appui au combat dont des dépanneuses blindées, des véhicules de recouvrement de blindés et des camions « multi logistic support truck »;
- véhicules et wagons logistiques dont des camions transporteurs de char et des « wagons polyvalents surbaissés ».

¹¹ https://Gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/discours/2024/06-juin/11-frieden-etat-nation.html

¹² Un bataillon de reconnaissance de combat de type médian est une unité militaire spécialisée dans la collecte de renseignements sur l'ennemi, le combat et la sécurisation de zones.

À terme, 350 soldats luxembourgeois seront affectés à ce bataillon de reconnaissance. D'autres projets font également l'objet d'engagements déjà actés. Ils concernent notamment l'espace et le cyber. **Selon la ministre de la défense, ces engagements mobilisent la totalité des fonds prévus jusqu'en 2028¹³. Il en résulte donc une absence de marge de manœuvre jusqu'à cette date.**

On peut enfin mesurer l'importance de l'effort de défense consenti par le Luxembourg en analysant le poids de ces dépenses de défense dans le total des dépenses de l'administration centrale. Alors qu'elles pesaient moins de 1,5% dans le budget de l'administration centrale jusqu'en 2017, cette proportion va atteindre 3% en 2027, dernière année pour laquelle nous disposons d'une projection budgétaire couverte par la loi de programmation financière pluriannuelle 2023-2027.



Sources: OTAN, ministère de la défense, Loi de programmation financière pluriannuelle 2023-2027, calculs Chambre de Commerce.
Remarque: e=estimation

Dans son avis budgétaire, publié en avril, la Chambre de Commerce a insisté sur la nécessité d'accompagner cet effort d'une véritable stratégie économique, afin que les moyens engagés puissent partiellement profiter à l'économie nationale. Elle va nourrir une réflexion en ce sens dans les prochains mois.

¹³ Source: <https://Gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2024/06/12-backes-evolution-defense/presentation-2.pdf>

Messages clés

- Bien que le Luxembourg ait considérablement augmenté ses dépenses de défense ces dernières années, son effort reste encore très inférieur à la majorité des pays de l'OTAN, avec un écart important à combler pour atteindre les objectifs de l'Alliance.
- Le Luxembourg a négocié une exception auprès de l'OTAN, s'engageant à porter ses dépenses de défense à 2% de son revenu national brut (RNB) plutôt que de son PIB, en raison de ses spécificités économiques. Le Gouvernement souhaite que cet objectif soit atteint en 2030.
- Pour tenir cet engagement, entre 2024 et 2030, le Luxembourg augmentera son budget de défense de 728 millions à 1,461 milliard d'euros, soit un doublement de l'effort de défense en six ans.
- Une part importante des dépenses de défense du Luxembourg est consacrée aux équipements, représentant 43,7% du budget de 2024, bien au-delà de l'obligation minimale de 20% fixée par l'OTAN.
- Les dépenses prévues pour armer et équiper le bataillon de reconnaissance de combat médian belgo-luxembourgeois mobiliseront la quasi-totalité des fonds disponibles jusqu'en 2028. Cela représente un investissement de 2,6 milliards d'euros.

Auteur: **Anthony Villeneuve**, Affaires économiques
anthony.villeneuve@cc.lu