

Lignes directrices de la défense luxembourgeoise à l'horizon 2025 et au-delà



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
*Ministère des Affaires étrangères
et européennes*

Direction de la Défense

LUXEMBOURG
LET'S MAKE IT HAPPEN

Impressum

- Editeur responsable:** Ministère des Affaires étrangères et européennes ■ Direction de la Défense
6, rue de l'ancien Athénée ■ L-1144 Luxembourg
Tél. (+352) 247-82828 ■ Fax (+352) 46 26 82
www.mae.lu ■ www.gouvernement.lu ■ www.luxembourg.lu ■ www.armee.lu
- Conception et réalisation:** F'CREA
TIONS
- Textes et photos:** Direction de la Défense ■ Armée luxembourgeoise ■ Service information et presse ■ NATO
- Publication:** Juillet 2017

Étienne Schneider
Vice-Premier ministre
Ministre de la Défense



Cher lecteur,

J'ai le plaisir de vous présenter les Lignes directrices de la défense luxembourgeoise à l'horizon 2025 et au-delà.

Il s'agit du premier document de ce genre en matière de politique de défense nationale. Cette vision ambitieuse pour le Luxembourg se veut une politique cohérente pour encadrer la mise en œuvre de l'augmentation de l'effort de défense national. Le Luxembourg est un pays ouvert au monde et intégré dans la communauté internationale où il joue un rôle reconnu. Cette reconnaissance de la contribution de notre pays à la sécurité internationale s'est exprimée par l'élection du Luxembourg à un siège de membre non-permanent du conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU) pendant les années 2013 et 2014. Mais cette reconnaissance entraîne également des responsabilités et un engagement résolu à contribuer à la capacité collective à faire face aux menaces à notre sécurité. Le Luxembourg a pris des engagements concrets en faveur du renforcement de la défense européenne au sein de l'Union européenne (UE) ainsi qu'au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Le Luxembourg entend honorer ces engagements et a défini sa contribution à la défense commune, en fonction de ses intérêts et de ses objectifs.

Cette contribution est définie dans les Lignes directrices. Le Gouvernement entend apporter un effort de défense accru, visible, utile et fiable. Nous allons créer de nouvelles structures de défense au Luxembourg répondant aux critères de l'utilité militaire mais aussi à ceux des besoins en matière de gestion de crise nationale. Nous allons doter notre Armée de capacités modernes et technologiques au service des aspirations d'un pays en mutation, ouvert, dynamique, généreux. L'accent sera mis sur les ressources humaines, le savoir-faire national public et privé, et le renforcement de la collaboration avec nos pays voisins, notamment le BENELUX, qui sont nos partenaires de référence en matière de politique de défense.

Le Luxembourg et sa population veulent continuer à apporter leur contribution à la sécurité nationale et internationale. Nous avons tiré avantage de la sécurité qui a régné sur le continent européen depuis la fin de la 2^{ème} Guerre Mondiale. A travers cette nouvelle vision pour la défense luxembourgeoise nous entendons la consolider pour nous, nos partenaires et les générations futures.

Je vous souhaite bonne lecture.

Étienne Schneider



Table des matières

Résumé exécutif	06
Introduction	08
I. Le contexte de la politique de défense du Luxembourg	12
A. Défendre le Luxembourg – pourquoi le Luxembourg a-t-il besoin d'une défense?	12
B. Les intérêts, objectifs et principes de la politique de défense luxembourgeoise	14
a) Les intérêts essentiels de sécurité	14
b) Les objectifs stratégiques	14
c) Les principes directeurs	16
C. La défense luxembourgeoise dans un environnement stratégique en évolution	18
a) L'évolution du cadre institutionnel	18
(1) Le Luxembourg dans l'Union européenne	19
(2) Le Luxembourg dans l'OTAN	20
b) L'évolution de la politique de défense luxembourgeoise	21

II. Une défense à l'image du pays	24
A. L'évolution du cadre structurant de la défense luxembourgeoise	26
a) Le niveau d'ambition national	26
b) La planification	32
c) Le cadre budgétaire	34
d) Les structures de la défense	35
e) Le cadre législatif et réglementaire	36
B. La défense luxembourgeoise à l'horizon 2025+	37
a) Les grands axes du développement capacitaire	37
b) L'Armée luxembourgeoise	44
c) Les ressources humaines	45
III. Conclusion	48
Annexes	52

Résumé exécutif

Les « Lignes directrices de la défense luxembourgeoise 2025+ » fixent le cadre pour l'évolution de la défense luxembourgeoise et décrivent les **orientations politiques** approuvées par le gouvernement pour les prochaines années.

Elles définissent les intérêts et objectifs que le Luxembourg poursuivra en matière de politique de défense et réaffirment l'utilité, la crédibilité et la visibilité de l'effort de défense national dans le cadre des relations internationales du Grand-Duché.

Le Luxembourg est aujourd'hui un pays moderne, dynamique, ouvert et solidaire, en mesure de participer à la réponse aux défis contemporains. Notre pays a **bénéficié de la sécurité sur le continent européen** assurée grâce au rôle important joué par l'**OTAN**¹ et l'**Union européenne**, et il est un acteur engagé et solidaire en faveur d'un **multilatéralisme** fondé sur les principes et les valeurs communs.

L'utilité et la crédibilité de l'effort de défense sont importants non seulement au sein de l'OTAN et de la relation transatlantique mais aussi au sein de l'UE, où le Luxembourg souhaite rester dans le groupe de tête en matière d'intégration européenne.

L'environnement sécuritaire international instable a fait évoluer les politiques de sécurité et de défense internationales. A l'image du monde qui l'entoure, la défense luxembourgeoise s'adapte. Les Lignes directrices tracent la voie d'une modernisation de la défense et de l'Armée luxembourgeoises.

Les femmes et hommes au service de la défense luxembourgeoise sont au cœur de cette modernisation ambitieuse. C'est pourquoi elle se traduira par un investissement accru dans les ressources humaines, et dans des équipements utiles et performants. L'augmentation de l'effort de défense doit s'accompagner d'une diversification des opportunités pour le personnel de la défense.

Pour tracer cette voie, les « **Lignes directrices de la défense luxembourgeoise 2025+** » esquissent les orientations et objectifs principaux suivants:

- Confirmation de l'engagement pris en 2014 d'augmenter l'effort de défense luxembourgeois de 50% jusqu'en 2020 et **poursuite de la croissance de l'effort de défense au-delà de 2020.**
- **Evolution de l'Armée** en la faisant participer davantage à l'effort de défense par l'appropriation d'une plus grande part des investissements et la création de métiers plus diversifiés et plus technologiques, sans toutefois renoncer à l'importance du rôle social.
- **Modernisation** des capacités ISR (intelligence, surveillance, reconnaissance) à travers l'investissement dans de nouvelles technologies de reconnaissance (drones), dans la continuité de la mission traditionnelle de reconnaissance de l'Armée luxembourgeoise.

¹ Pour faciliter la lecture, un glossaire se trouve à la fin de ce document.



- **Développement conséquent de la composante aérienne**, avec l'acquisition de nouvelles capacités et plateformes de transport stratégique, d'évacuation médicale et d'observation aérienne maritime.
- Développement d'un **pôle gouvernemental aérien au Findel.**
- **Mise en place d'un projet de Médecine militaire** comportant notamment des équipes médicales déployables en opération dans les domaines de la chirurgie traumatologique et des maladies infectieuses, qui renforceront pendant leur période de disponibilité les hôpitaux luxembourgeois, ainsi qu'une capacité de lits supplémentaires utilisables en cas de crise, intégrés dans une structure hospitalière existante.
- **Poursuite du développement des compétences et capacités dans les domaines d'avenir « espace » et « cybersécurité »** pour répondre aux besoins en capacités d'observation, de communication et de transmission des données, mais aussi de capacités en matière d'analyse et de stockage de données, et pour augmenter la sécurité de nos militaires, notamment en déploiement.
- **Elaboration d'une stratégie industrielle, de l'innovation et de la recherche** afin d'impliquer le tissu économique luxembourgeois dans le développement capacitaire de la défense.

- **Elaboration d'une stratégie de recrutement** afin de répondre au besoin en ressources humaines en nombre suffisant et avec les profils adéquats, notamment des spécialistes capables de développer et mettre en œuvre les capacités de la défense et de l'Armée.

- Etude sur la **création d'un service national de disponibilité** permettant de mobiliser des compétences civiles en cas de crise, de sorte à renforcer la résilience de l'Etat et de ses services.

- Mise en place **d'une agence nationale de développement capacitaire** pour le développement et la mise en oeuvre de grands projets d'investissement.

Pour ces nouvelles orientations, la défense veillera à acquérir des **capacités à haute valeur ajoutée dans les domaines capacitaires prioritaires reconnus**, à étudier chaque projet à la lumière d'une éventuelle **utilité pour la société luxembourgeoise**, et créera **des structures durables** qui ancrent la défense dans la société luxembourgeoise et permettent une **meilleure planification de notre effort de défense**. En outre, la défense veillera tout particulièrement à placer sa démarche dans les cadres de coopération et de partenariat bilatéraux et multinationaux en matière de développement de capacités et de déploiement.

Les Lignes directrices seront précisées dans un document de planification plus concret, un « Plan directeur de la défense » mis à jour sur une base annuelle.



Introduction

Les « Lignes directrices de la Politique de défense – 2025+ » constituent **le premier document politique national public définissant les orientations à long terme pour la politique de défense** luxembourgeoise. Il décrit ce qu'est la politique de défense du Luxembourg, le contexte et le cadre dans lequel elle se situe, les intérêts et objectifs stratégiques du Luxembourg, les moyens à sa disposition et la façon dont ils sont mis en œuvre, et comment la défense sera amenée à évoluer dans les années à venir.

Le Luxembourg dispose d'une **tradition militaire** qui a abouti à l'instauration du service militaire obligatoire en 1944 et à l'organisation de l'Armée luxembourgeoise telle que nous la connaissons aujourd'hui en 1967. Les intérêts nationaux et la politique de défense du Luxembourg, dont l'Armée est un outil majeur, ont évolué au gré des périodes de paix et de crise, et des besoins nationaux et internationaux.

Aujourd'hui, la défense luxembourgeoise se situe à un **tournant**. La situation internationale, les engagements pris au sein de l'Organisation des Nations Unies (ONU), de l'Union européenne (UE) et de l'OTAN, et la volonté d'avoir

une Armée moderne, fiable, ouverte et dynamique à l'image de notre pays, justifient une évolution des priorités de la défense et de l'Armée luxembourgeoises.

Dans ce contexte, plusieurs éléments jouent un rôle essentiel: les **structures** de la défense luxembourgeoise (Direction de la Défense, Armée), l'évolution du recrutement et du profil des **ressources humaines** nécessaires pour mettre en œuvre la politique de défense, le choix des investissements (capacités militaires) et des **domaines d'action privilégiés**, le développement d'une base industrielle et technologique de défense au sein de l'UE mais aussi au Luxembourg, et **l'évolution de l'effort de défense** luxembourgeois.

Rares sont les pays qui peuvent aujourd'hui, seuls, influencer le cours des événements, en matière de politique de sécurité et de défense comme dans d'autres domaines. Le Luxembourg n'y fait pas exception, à plus forte raison étant donné la taille de notre pays et l'envergure limitée de nos moyens et des structures de la défense. Toutefois, le Luxembourg a toujours su faire de sa situation une force.

Il réussit à défendre ses intérêts nationaux en ralliant d'autres États à sa cause et en développant des partenariats et sa capacité à influencer sur les dossiers importants. **La coopération avec des partenaires et le maintien d'un environnement national et international serein et stable** ont toujours été pour le Luxembourg une priorité.

Les Lignes directrices **décrivent les raisons pour lesquelles le Luxembourg se doit d'être un acteur fiable, utile et visible en matière de défense, et fixent les orientations générales** pour l'avenir. Elles fournissent une **perspective stratégique** pour servir au mieux nos intérêts dans le cadre de la poursuite d'objectifs à long terme de notre politique étrangère et de notre politique de sécurité nationale et internationale. Une approche stratégique guidée par des priorités et des objectifs clairement définis permet de reconnaître et de saisir des opportunités dès l'instant où elles se présentent.

Ces orientations seront par la suite concrétisées dans un document séparé, le « **Plan directeur de la défense** », qui définira la mise en œuvre de ces Lignes directrices. Le Plan

directeur servira d'échéancier et d'outil de mise en œuvre des Lignes directrices et sera mis à jour régulièrement. Il sera préparé et piloté par la Direction de la Défense en coopération étroite avec l'Armée luxembourgeoise, sous l'autorité du ministre de la Défense. Il permettra de suivre l'allocation des ressources, l'avancement de la mise en œuvre des objectifs, les résultats effectivement atteints et l'évolution réelle des projets.

Ces deux documents faciliteront le **contrôle démocratique** de la politique de défense, en exposant en toute transparence les principes et les objectifs de la politique de défense. Ils constituent la référence de base pour le suivi de l'utilisation des ressources consacrées à la défense, les missions de l'Armée, la politique d'investissement et les priorités capacitaires. Les Lignes directrices permettront également de mieux promouvoir nos intérêts au sein des institutions dont le Luxembourg est membre, et expliqueront comment le Grand-Duché entend réaliser ses engagements politiques solidaires en tant qu'acteur crédible au niveau international.







I. Le contexte de la politique de défense luxembourgeoise

A. Défendre le Luxembourg

La situation géographique, l'intégrité territoriale et la taille du Luxembourg ont de tout temps influencé l'histoire et la politique étrangère et de sécurité de notre pays. **Le Luxembourg ne peut pas, et n'a jamais souhaité, s'isoler sur la scène internationale.** Le choix de notre pays est celui de la **paix** et du **multilatéralisme efficace**. La souveraineté du Luxembourg est garantie par le respect absolu – par tous – des règles régissant les relations entre Etats. La sécurité et la défense de notre territoire dépendent de la sécurité de nos voisins, de l'UE et de l'OTAN, et de la stabilité dans le monde.

A l'âge de la mondialisation, les **intérêts vitaux du Luxembourg ne se défendent pas uniquement à nos frontières directes. La prospérité économique et les intérêts de sécurité du Luxembourg sont tous deux tributaires d'un accès libre, sûr et garanti par le droit international aux ressources et biens communs à tous les pays** (les biens publics mondiaux ou **Global Commons**). Il suffit pour s'en convaincre de songer à l'espace, domaine essentiel de notre industrie spatiale, à l'accès aux voies navigables internationales, fondamental pour notre pavillon maritime, aux approvisionnements énergétiques ou encore aux flux commerciaux, au climat, à l'espace aérien, au cyberspace; autant de domaines vitaux pour notre sécurité, essentiels au bon fonctionnement d'une économie du savoir et des services, ouverte sur le monde et dynamique.

Aujourd'hui, l'ordre de sécurité européen et transatlantique est mis en question. Les normes du droit international sont contestées, voire bafouées. L'Europe est confrontée à une crise migratoire de grande ampleur, doublée d'un drame humanitaire. La menace de l'extrémisme radical et violent se propage, et le terrorisme sévit jusque dans les pays voisins du Luxembourg. Le Luxembourg n'est pas épargné par la menace de l'extrémisme et l'attrait des idéologies violentes pour les jeunes personnes en manque de repères. Ce fléau, qui s'est développé à notre périphérie dans la foulée du délitement d'ordres régionaux et locaux, est en mesure de frapper au cœur de nos sociétés. Les **nouvelles menaces** sont moins directes et parfois moins visibles, mais peuvent être tout aussi dangereuses, telles les cyberattaques ou les menaces hybrides [qui comprennent souvent un volet « cyber »] qui rendent très difficile l'identification de l'agresseur et la définition d'une riposte. Face à ces menaces, nos sociétés doivent augmenter leur résilience, c'est-à-dire leur capacité à résister à des agressions et chocs extérieurs de tout type, notamment asymétriques, et à assurer la continuité du fonctionnement de l'Etat et de ses services publics. Les solutions à ces défis complexes ne peuvent être efficaces que si elles résultent d'approches globales, interdépartementales, pluridisciplinaires et internationales.

En raison de son **ouverture politique, économique, culturelle et sociale le Luxembourg est vulnérable et exposé** face aux risques qui affectent son environnement extérieur. Le Luxembourg ne peut assurer seul l'intégrité de son territoire, la sécurité de sa population, sa prospérité, son indé-

pendance et sa souveraineté. Les évolutions internationales et les nombreux facteurs d'instabilité qu'elles véhiculent ont souvent un impact direct, sinon indirect, sur notre sécurité, notre société et notre économie. Il est essentiel pour le Luxembourg de suivre de près ces évolutions, de les influencer, et de s'y adapter.

Pour défendre ses intérêts de sécurité le Luxembourg a choisi de se doter d'une **armée** et de s'intégrer dans le cadre de **structures multilatérales**.

La sauvegarde d'un ordre international fondé sur des règles est un intérêt de sécurité essentiel pour le Luxembourg. Le Luxembourg compte parmi les **membres fondateurs des grandes institutions multilatérales** du 20^{ème} siècle, notamment l'Organisation des Nations Unies, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, l'Union européenne ou encore l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe. Il en tire une grande fierté mais aussi un sens affirmé d'une **responsabilité** particulière lorsqu'il s'agit de défendre les valeurs fondatrices de ces institutions. Ces enceintes multilatérales fournissent le cadre formel et les assurances nécessaires à la sauvegarde de nos intérêts vitaux, notamment économiques et de sécurité, et permettent de motiver la prise de décisions qui engagent notre pays.

Afin de pouvoir faire valoir ses intérêts, de faire entendre sa voix et de bénéficier de la sécurité collective garantie par l'OTAN notamment, le Luxembourg doit remplir ses obligations contractées au sein des organisations internationales,

porter sa part de responsabilité dans les efforts et risques inhérents à la défense collective et commune, et être reconnu comme un partenaire apportant des contributions utiles. La politique de défense vise également à assurer que l'Armée luxembourgeoise dispose des ressources humaines et des équipements nécessaires pour contribuer à la défense de nos intérêts de sécurité et mener à bien ses missions nationales et internationales. Le Luxembourg doit apporter sa juste contribution à la sécurité collective.

Le Luxembourg contribue ainsi aux efforts de paix et de stabilité nationaux et internationaux, dans le cadre d'une **approche globale et cohérente qui combine la diplomatie, la coopération au développement et la défense** (encore appelée « approche 3D »). Si la défense luxembourgeoise assure la défense du territoire national, notamment grâce à l'Armée, elle constitue également un volet de la politique étrangère du Luxembourg qui, en complémentarité avec les moyens de la diplomatie traditionnelle et de la politique de coopération au développement, contribue à la prévention des conflits et à la reconstruction post-conflit. A ce titre, le Luxembourg accorde une importance singulière à des modes d'action qui ne sont pas uniquement militaires, et contribue à des formations ou équipements qui permettent à des pays tiers d'assurer leur propre sécurité, comme au sein du programme européen CBSD et ou encore de l'initiative de l'OTAN en matière de projection de stabilité.

B. Les intérêts, objectifs et principes de la défense luxembourgeoise

La défense luxembourgeoise contribue à mettre en œuvre la politique étrangère et de sécurité du Luxembourg. Elle permet à l'État d'exercer des fonctions souveraines en matière de sécurité et de défense, conformément aux obligations internationales du Grand-Duché. La politique de défense luxembourgeoise s'articule autour d'intérêts essentiels de sécurité et de principes directeurs, et poursuit une série d'objectifs fondamentaux.

a. Les valeurs et intérêts essentiels de sécurité

La défense luxembourgeoise **contribue à la préservation et au renforcement des institutions qui promeuvent la stabilité, la prospérité et la sécurité des États ainsi que le respect de nos valeurs.** Pour ce faire, le Luxembourg promeut notamment :

- l'État de droit, le respect du droit international, des droits de l'homme et des libertés fondamentales et des principes de bonne gouvernance;
- les approches solidaires dans le cadre d'un système multilatéral efficace;
- la défense de nos valeurs à l'échelle internationale;
- un lien transatlantique fort.

La politique de défense luxembourgeoise contribue à **protéger les intérêts essentiels de sécurité et les fondements** du cadre de vie du pays et de sa population :

- sauvegarde de l'intégrité du territoire, de l'indépendance et de la souveraineté du Luxembourg;
- sauvegarde de la liberté et de la sécurité de la population au sein d'une société stable, ouverte et dynamique;
- protection des fondements de la prospérité, de la sécurité économique et des approvisionnements stratégiques du Luxembourg;
- garantie de la continuité du fonctionnement de l'Etat et des services publics;
- autonomie de décision;
- renforcement des institutions et des règles internationales.

b. Les objectifs stratégiques

La défense luxembourgeoise poursuit un nombre d'objectifs stratégiques qui sont également des obligations dans le cadre sa participation active et solidaire aux structures multilatérales comme l'Union européenne et l'OTAN.

1. Fournir des contributions visibles et à haute valeur ajoutée à la défense collective ou commune ainsi qu'aux missions de gestion de crise et aux efforts de promotion de la stabilité.

Le Luxembourg respecte ses engagements internationaux en contribuant de façon solidaire au partage équitable des risques opérationnels à travers l'engagement de ses forces armées et l'augmentation de son effort de défense. Outre le déploiement de forces armées, le Luxembourg contribuera également à ces engagements opérationnels par le développement et la mise à disposition de capacités à haute valeur ajoutée dans des niches d'excellence, notamment à travers le développement d'une base industrielle et technologique de défense nationale.

2. Contribuer de façon solidaire au partage du fardeau en matière d'effort de défense.

Le Luxembourg assume ses responsabilités en tant qu'Allié au sein de l'OTAN et continuera à améliorer sa contribution au partage du fardeau, notamment en augmentant son effort de défense de façon graduelle. Lors du Sommet de l'OTAN au Pays de Galles en 2014 le Luxembourg s'est

engagé dans une première étape à atteindre un effort de défense équivalent à 0,6% de son PIB en 2020. Cette évolution est appelée à continuer au-delà de l'année 2020. Au-delà des critères financiers, le Luxembourg promeut une vue plus large de l'effort de défense et de la sécurité: il faut tenir compte des aspects qualitatifs et de politiques autres que la seule défense. Il faut aussi promouvoir des coopérations européennes en matière d'équipements.

3. Promouvoir une gestion cohérente de l'ensemble des instruments de prévention et de réponse aux crises.

Les questions de sécurité intérieure et extérieure sont liées et les menaces sont complexes. Dès lors une approche coordonnée des questions de sécurité est indispensable. Le Luxembourg soutient une approche cohérente et intégrée qui promeut la démocratie, le développement durable et la prospérité pour lutter contre les facteurs d'instabilité. Cela exige l'application cohérente d'un ensemble d'instruments dont aucun acteur ne dispose, seul, en totalité, et qui touchent à d'autres domaines que la seule défense (coopération, environnement, etc.).

4. Autonomie décisionnelle.

Le Luxembourg souhaite développer des moyens capacitaires qu'il contrôle pleinement, pour lesquels il dispose d'une garantie de disponibilité et d'une assurance de sécurité, qui restent autonomes et qui puissent accorder une visibilité à l'approche politique du Luxembourg en matière de sécurité. Avoir une autonomie décisionnelle permet au

Luxembourg de pouvoir respecter ses engagements et de s'engager avec des capacités d'appui et de soutien dans le respect de ses valeurs et de ses priorités.

5. Promouvoir et fédérer les compétences nationales en vue de développer une base industrielle et technologique compétitive apte à contribuer aux besoins capacitaires dans le cadre de l'OTAN et de l'Union européenne.

L'existence d'une base industrielle et technologique compétitive sur le marché international est un élément central et stratégique permettant au Luxembourg, aux Etats membres de l'UE et aux Alliés d'assumer durablement leurs obligations. Le développement d'une base industrielle et technologique nationale en matière de défense est un instrument utile pour contribuer à la constitution de capacités militaires et à une autonomie décisionnelle, en adéquation avec les choix politiques en matière de gestion de crise. Ces capacités et services, notamment en matière de recueil d'informations, de communication, de stockage et de traitement et d'analyse de données font par ailleurs partie des infrastructures critiques qu'il convient de protéger contre tout acte hostile.

Le recours à diverses formes de partenariat avec le secteur privé permet de développer de nouvelles capacités selon des approches innovantes, généralement dans le domaine des capacités dites à double usage civil et militaire. Cette approche comprend aussi la promotion de la recherche et le développement de nouvelles niches d'excellence. A cet effet, une stratégie visant à établir une base nationale de technologie, d'innovation et de recherche sera élaborée.



6. Une défense en adéquation avec les réalités nationales.

La défense et l'Armée font partie intégrante de la société luxembourgeoise. La politique de défense du Luxembourg doit promouvoir une évolution de l'Armée et de l'investissement de l'effort de défense à l'image de la société luxembourgeoise: ouverte, multiculturelle, dynamique, moderne, technologique et solidaire.

c. Les principes directeurs

L'action de la défense luxembourgeoise est guidée par une série de principes directeurs:

- Une **défense utile et visible** dans le cadre d'une politique des affaires étrangères cohérente.

La défense et l'Armée ne sont utiles que si elles dis-

posent d'un éventail de **capacités opérationnelles, déployables et déployées** afin de produire un effort militaire capable de défendre les intérêts de sécurité du Luxembourg **dans le cadre d'une politique des affaires étrangères et de sécurité nationale et internationale cohérente**. Une défense moderne renforce le Luxembourg en tant que partenaire international fiable. Les capacités dont dispose la défense luxembourgeoise doivent permettre de (1) contribuer aux missions de défense collective ou commune, (2) participer durablement aux missions de gestion de crise et aux groupements de réaction rapide, (3) contribuer à la projection de stabilité dans le cadre de l'UE et de l'OTAN, et (4) effectuer les missions nationales.

- **Partenaires** de référence

Les forces militaires et les capacités luxembourgeoises sont presque exclusivement **déployées dans le**

cadre de groupements multinationaux et intégrées dans les contingents de nos partenaires de référence (Allemagne, Belgique, France, Pays-Bas). L'interaction avec des partenaires est donc un moteur essentiel du développement de la défense. Ces coopérations structurent et guident le développement capacitaire et l'engagement opérationnel, et demandent de tenir compte systématiquement de l'interopérabilité des forces. A l'avenir, ces partenariats sont appelés à se renforcer et s'approfondir encore davantage.

- **Partage des risques opérationnels:** leadership – formation – équipement – entraînement

Le personnel déployé par l'Armée est exposé aux risques opérationnels propres à l'engagement de forces militaires lorsque les options de résolution pacifique de différends ont échoué. Le respect du principe de partage équitable du risque **nécessite des forces formées,**

équipées et entraînées pour exécuter leurs missions dans les meilleures conditions possibles et conformément au mandat politique d'une opération particulière. L'interopérabilité avec nos partenaires est aussi un facteur crucial d'efficacité de nos forces et de la sécurité de nos militaires. La défense continuera à **investir dans son personnel** afin d'assurer qu'il dispose du leadership, de la formation, de l'entraînement, de l'équipement et de la protection nécessaire pour réaliser ses engagements.

- **Flexibilité et adaptation**

La défense doit préserver une certaine souplesse pour **réagir rapidement** à l'évolution du contexte, à de nouvelles menaces et à l'émergence de nouvelles initiatives capacitaires. Le Luxembourg doit pouvoir répondre à de nouvelles demandes dans les niches de compétence où il excelle. Il veut saisir des opportunités en s'affirmant comme partenaire fiable et dynamique.



C. La défense luxembourgeoise dans un environnement international en évolution

Les Nations Unies sont la clef de voûte de l'édifice international destiné à préserver une paix durable dans le monde. L'élection du Luxembourg, à l'issue de sa première candidature, à un siège non permanent au Conseil de sécurité pour la période 2013-2014 lui a permis de contribuer activement à cette tâche. Cette élection constituait une marque de confiance et de reconnaissance de la communauté internationale envers la capacité du Luxembourg à contribuer à la paix et à la sécurité internationales. Elle illustre surtout la responsabilité qui revient à notre pays dans ce domaine. Le Luxembourg a posé une nouvelle candidature pour 2031 – 2032.

Outre les Nations Unies, l'attachement à un **lien transatlantique** fort et un engagement en faveur d'une défense européenne forte au sein de **l'Union européenne et de l'OTAN** constituent des principes fondamentaux de la politique de sécurité et de défense du Luxembourg. La géographie, l'histoire et la culture expliquent cet ancrage du Luxembourg dans la communauté euro-atlantique dont nous partageons non seulement les valeurs et les intérêts mais aussi les responsabilités pour protéger ces valeurs et intérêts, au-delà de l'échelle purement régionale. La présence sur le territoire luxembourgeois de nombreuses institutions européennes, de la plus grande agence de l'OTAN (NSPA – **NATO Support and Procurement Agency**) ainsi que d'infrastructures de la défense des États-Unis témoignent de façon visible de la reconnaissance de l'engagement international du Luxembourg.

Le Luxembourg agit avec détermination, de concert avec ses alliés et partenaires, notamment dans le cadre de l'Union européenne et de l'OTAN, en s'impliquant activement et en contribuant aux efforts poursuivis dans ces cadres institutionnels. Plusieurs éléments sous-tendent l'engagement luxembourgeois au niveau international:

- La nécessité pour l'Europe d'assumer ses responsabilités de sécurité pour assurer la stabilité dans sa zone d'intérêt, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle Stratégie globale de sécurité.
- La nécessité de contribuer en tant qu'Allié à la modernisation des capacités de défense collective de l'OTAN (notamment en vue d'une politique de dissuasion efficace), de concert avec le renforcement de la résilience de nos sociétés face à des menaces hybrides, et à l'exigence d'un partage des charges équitable entre Européens et Nord-Américains.
- La volonté d'apporter des contributions concrètes (matériel, troupes, formations) à la gestion des crises et aux initiatives de projection de stabilité, en recourant à tous les instruments de sécurité et de développement disponibles pour contribuer à endiguer les facteurs d'instabilité avant qu'ils ne donnent



lieu à la prolifération de risques transnationaux affectant notre propre sécurité.

La défense luxembourgeoise s'inscrit ainsi principalement dans les priorités et engagements définis en commun au sein de l'OTAN et de l'UE.

a. Evolution du cadre institutionnel

L'Union européenne et l'Alliance font face à des défis complexes sans précédent, dans un environnement caractérisé par une imprévisibilité et une incertitude croissantes, et par une certaine désaffection des populations face aux institutions internationales. La protection des valeurs et des principes sur lesquels elles reposent requiert aujourd'hui une action concertée, déterminée, ciblée et mesurée pour préserver les acquis d'une évolution qui a rendu possible une Europe unie, prospère et pacifiée dont bénéficient 500 millions de citoyens.

A la lumière de l'évolution du contexte international, les pays membres de **l'Alliance atlantique et de l'Union européenne ont lancé un processus d'adaptation et de transformation**, tout en veillant à maintenir une coopération étroite et à ne pas dupliquer leurs efforts. **En tant qu'Allié et État membre de l'UE le Luxembourg doit lui aussi s'adapter et assumer de façon solidaire ses responsabilités** dans le cadre de ces organisations.

L'UE et l'OTAN doivent s'appuyer sur le fait qu'une majorité d'Alliés sont également des États membres de l'UE et qu'elles partagent une zone géographique très similaire et des défis sécuritaires très proches. Les deux organisations doivent **intensifier leur coopération dans une approche coordonnée, pragmatique et complémentaire**,



notamment en ce qui concerne les menaces hybrides, les questions maritimes, la cybersécurité, la communication stratégique, l'industrie de la défense et la recherche, les exercices et le renforcement des capacités dans le domaine de la défense et de la sécurité.

Dans ses choix stratégiques le Luxembourg accordera une priorité aux pistes qui approfondissent la coopération entre l'OTAN et l'Union européenne, dans le respect de leur autonomie décisionnelle.

• [Le Luxembourg dans l'Union européenne \(UE\)](#)

L'Union européenne est portée par un projet de paix, de sécurité et de prospérité. Dans le cadre du développement d'une politique européenne de sécurité et de défense elle contribue aux efforts de stabilité dans sa zone d'influence, au-delà du continent européen. Le départ du Royaume-Uni n'altère pas la pertinence de la stratégie globale de sécurité de l'UE, notamment dans les aspects relatifs à la défense. L'intérêt de sécurité de l'UE de ses États membres souligne la nécessité de continuer à travailler avec le Royaume-Uni et d'autres pays européens partenaires.

La **Stratégie globale de sécurité présentée en 2016** vise à fournir un nouveau cadre pour la politique étrangère et de sécurité européenne. Elle définit les quatre intérêts fondamentaux de l'Union européenne: **la paix et la sécurité, la prospérité, la démocratie ainsi qu'un ordre mondial fondé sur des règles.** La stratégie souligne aussi l'importance de la prévention pour contrer l'instabilité et la nécessité de prendre en compte les liens entre sécurité intérieure et extérieure. Dans la poursuite de ses intérêts, l'Union européenne observe quatre principes: l'unité, la participation, la responsabilité et les partenariats.

Le **Luxembourg partage les objectifs de la nouvelle stratégie de défense de l'Union européenne, et soutient activement l'évolution vers un renforcement de la politique de défense européenne**, en complémentarité avec l'OTAN. L'UE ne peut ni rester en retrait face aux défis mondiaux, ni se reposer démesurément sur d'autres, au risque de mettre en danger sa propre stabilité et de perdre en poids et en importance stratégiques. L'Union européenne doit exporter la paix et la stabilité au-delà de ses frontières. Les États membres de l'Union européenne, y inclus le Luxembourg, doivent assumer davantage de responsabilité pour renforcer la sécurité et la défense de l'Europe dans un environnement géopolitique difficile, dans l'intérêt de la sécurité et du bien-être de leurs citoyens. L'Union européenne et ses États membres doivent pouvoir apporter une contribution décisive aux efforts de sécurité collectifs et agir de manière autonome lorsque c'est nécessaire, là où c'est nécessaire et avec leurs partenaires dans tous les cas où c'est possible. Ce projet doit s'appuyer sur l'aptitude de l'Union à mettre en œuvre tous les instruments d'une gestion globale des crises. Les Européens doivent disposer d'une capacité de planification et de décision propre.

Afin de développer cette Europe de la défense plus forte et plus efficace, il faudra **renforcer la coopération entre États membres concernant le développement de capacités militaires** utiles dans le cadre d'un effort de défense soutenu, à l'instar de ce que fait déjà le Luxembourg, par exemple au sein du Benelux, notamment en vue d'améliorer l'autonomie stratégique et opérationnelle de l'UE. Des moyens de planification et de financement communs (AED, Fonds pour la défense) seront utiles pour harmoniser les politiques d'investissement capacitaire, pour s'assurer que les budgets de défense sont utilisés de la façon la plus rationnelle, utile et efficace, ainsi que pour accroître les synergies entre États membres de l'UE en matière de défense. La force de l'UE

est de réunir des Etats qui mettent leur puissance politique et opérationnelle en commun. L'avenir devra réserver une place de choix aux grands programmes d'investissement communs, qui soutiennent un développement équitable et inclusif de la base industrielle et technologique de défense européenne, et à une politique de défense commune. Le Luxembourg appuie la mise en place de la coopération structurée permanente (PESCO) en matière de défense et salue le Plan d'action européen pour la Défense.

Le **Luxembourg** continuera à participer à des programmes d'acquisition communs de l'UE, notamment au sein de l'Agence européenne de défense. Il continuera également à déployer des troupes et des capacités militaires au sein des opérations militaires dans le monde, et à participer aux Groupements tactiques (battlegroups) de l'UE.

- **Le Luxembourg dans l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)**

L'**OTAN** est une Alliance militaire défensive. Elle est garante de la sécurité dans la zone euro-atlantique. Les garanties de sécurité collective fondées dans un lien transatlantique fort ont permis de promouvoir un espace de paix abritant les valeurs de la démocratie, des droits de l'homme et de la liberté. La solidarité entre Alliés repose sur des engagements concrets dans le cadre d'un partage des charges équitables. Le **Traité de l'Atlantique Nord** définit les obligations des parties signataires qui se définissent comme une communauté de valeurs, notamment la liberté, la démocratie et le droit, ancrée dans une histoire et un héritage communs.

Sur la base d'un Concept stratégique qui définit ce dont l'Alliance a besoin pour mettre en œuvre la clause de défense collective de l'article 5 du Traité, les Alliés s'engagent dans le cadre de l'article 3 du Traité à développer individuellement et collectivement les capacités militaires nécessaires à cette défense collective. Chaque Allié est donc tenu d'investir dans des capacités militaires, et la somme des capacités de tous les Alliés doit permettre à l'OTAN d'assurer la défense collective de toute l'Alliance. Pour ce faire, l'OTAN a mis en place un **mécanisme de planification de la défense** qui définit les contributions des Etats et les assiste dans leur réalisation. Ce même processus définit des objectifs capacitaires en cohérence avec les besoins nationaux et ceux de l'Alliance. L'attribution d'objectifs capacitaires est fondée sur les principes du **partage équitable** et du **défi raisonnable**. Ce partage équitable ne concerne pas uniquement les équipements et acquisitions militaires: chaque Allié doit maintenir opérationnelles des forces pouvant être déployées dans les opérations décidées en commun. Le Luxembourg, à l'instar des autres Alliés, doit fournir une part équitable des besoins capacitaires collectifs de l'OTAN.

L'OTAN s'est engagée dans un processus d'adaptation à long terme, qui vise à la mettre en mesure d'affronter les nouveaux risques qui affectent la sécurité de tous les

Alliés. Ces risques appellent des approches globales et concertées. Les travaux ont été lancés au **Sommet du Pays de Galles** en septembre 2014. Le **Sommet de Varsovie** en juillet 2016 a dressé un bilan et a donné de nouvelles impulsions.

L'adaptation couvre trois dimensions: militaire, politique et institutionnelle. Elle vise à pérenniser la pertinence de l'OTAN pour continuer à garantir la sécurité de tous les Alliés dans un contexte qui s'est dégradé. Elle implique solidairement tous les Alliés. Avec cette adaptation la priorité des opérations de l'OTAN est passée de la gestion des crises à la défense collective. Le déploiement de militaires ne se fera donc plus seulement dans des opérations telles que la KFOR au Kosovo ou Resolute Support en Afghanistan, mais davantage dans le cadre de mesures de réassurance en faveur des pays alliés se trouvant dans une situation de sécurité dégradée.

L'**adaptation militaire** se traduit par des mesures concrètes, auxquelles le Luxembourg contribue notamment dans les domaines suivants:

- la réactivité des forces ainsi que l'agilité décisionnelle de l'OTAN seront améliorées: les troupes de l'OTAN devront pouvoir être déployées plus rapidement. La **NRF** (NATO Response Force) a ainsi été renforcée, et en son sein a été créée une force à très haute réactivité, la **VJTF** (Very High Readiness Joint Task Force) à laquelle tous les Alliés participent, et qui pourra être déployée très rapidement sur un théâtre d'opération en cas d'incident ou d'agression;
- un dispositif de **mesures d'assurance**, notamment envers les pays baltes, sera maintenu durablement. Il s'agit d'assurer un **niveau significatif d'activités militaires de nature défensive** sur le territoire des pays Alliés et dans les espaces aériens et maritimes internationaux;
- une présence militaire multinationale continue sera assurée par rotation sur le territoire de certains Alliés qui en font la demande, dans le cadre de la **enhanced Forward Presence** (eFP) et de la **tailored Forward Presence** (tFP). En conjugaison avec les mesures d'assurance, il s'agit d'assurer la visibilité de la solidarité de tous les Alliés par des forces multinationales défensives de taille limitée pour assurer la dissuasion et affirmer la crédibilité de la défense collective. Le Luxembourg contribuera à partir de 2017 à un bataillon eFP en Lituanie avec l'Allemagne comme nation cadre;
- une **stratégie contre les menaces hybrides** ainsi que le renforcement des capacités de **cyberdéfense** nationales contribuent à améliorer la résilience de nos sociétés face à ces risques complexes. La **résilience** englobe l'ensemble des mesures à prendre pour assurer la continuité du fonctionnement des institutions et des services publics, et la protection de la population et des infrastructures critiques.

L'**adaptation politique** vise en particulier à améliorer la capacité de **projection de stabilité** au profit de partenaires et d'organisations régionales qui partagent nos valeurs et nos intérêts. L'initiative majeure est la **Defence Capacity Building Initiative** (DCBI) visant à aider des pays qui en font la demande à développer des capacités militaires interopérables avec l'OTAN.

Au Sommet de l'OTAN de 2014 au Pays de Galles les Chefs d'Etat et de Gouvernement se sont aussi engagés à **augmenter leur effort de défense et à se rapprocher de l'objectif de 2% du PIB** à moyen terme. Ils se sont également engagés à réserver 20% de leur effort de défense à des investissements.

Le Luxembourg a atteint et entend continuer à dépasser les 20% d'investissement grâce à son effort de défense national. Notre pays s'est par ailleurs engagé à passer de 0.4% à 0.6% d'effort de défense par rapport au PIB d'ici 2020. Cet engagement vers un effort de défense en augmentation a vocation à être consolidé.

Le **Luxembourg continuera à investir** dans des capacités militaires utiles pour l'Alliance, dans un effort solidaire envers la défense collective. Notre pays a également participé, et **continuera à participer, aux opérations militaires et déploiements** de l'OTAN. Outre les déploiements dans le cadre des mesures de réassurance, le Luxembourg a ainsi été présent pendant plus de 15 ans au Kosovo au sein de la KFOR, et est présent depuis 2003 en Afghanistan aux côtés d'autres troupes alliées et internationales.

Pour le Luxembourg les défis découlant de ces développements sont complexes et lourds de conséquences: **les enjeux sont importants et la barre est placée plus haut**. Il en est de même des attentes à l'adresse d'un pays prospère qui a pu bénéficier de la stabilité et de la sécurité sur le continent européen. Il convient donc d'adopter une vue à long terme pour gérer des ressources certes croissantes, mais néanmoins limitées. Il convient aussi d'adopter des positionnements qui renforceront notre crédibilité en tant qu'Etat-membre et Allié capable de contribuer à la sécurité collective.

b. L'évolution de la politique de défense luxembourgeoise

Depuis plusieurs années le Luxembourg fait face à une double évolution.

- Au niveau national, le **Luxembourg a évolué**. Notre pays est prospère, notre population ne cesse d'augmenter, et notre prospérité et croissance se fondent sur une diversification et une ouverture de plus en plus grandes de notre économie. Le Luxembourg connaît également une évolution technologique, notamment dans le domaine des communications. Notre Armée doit faire face à des missions nouvelles et à une modernisation des technologies, dans un contexte démographique qui fait peser des

contraintes sur le recrutement des talents nécessaires.

- Au niveau international, la situation sécuritaire s'est dégradée, et la règle semble désormais être le changement constant, l'instabilité, et une certaine insécurité. Des menaces nouvelles, plus diffuses mais non moins dangereuses, influencent directement ou indirectement la sécurité de notre pays. **Le monde change rapidement et il changera encore**.

Les engagements pris lors des Sommets de l'OTAN de 2014 et 2016 et au sein de l'Union européenne ont dessiné une **évolution profonde et durable pour la sécurité et la défense au niveau international, et une pression constante pour augmenter notre contribution à la solidarité et la défense collective et commune**. Notre pays doit, lui aussi, s'adapter à cette évolution et se préparer pour l'avenir, afin de défendre nos intérêts nationaux et d'assumer nos obligations et notre part de responsabilité de façon solidaire aux côtés de nos partenaires.

La défense luxembourgeoise, à l'instar des grandes institutions internationales et de ses pays partenaires, se doit **d'accompagner le mouvement du monde et de s'adapter aux changements. Face à l'évolution constante et imprévisible du contexte de sécurité international, il faut définir de nouvelles orientations politiques** pour la défense des intérêts de sécurité du Luxembourg et la mise en œuvre de ses objectifs stratégiques.

Le Luxembourg doit **planifier et dépenser son effort de défense de façon responsable, efficace, rationnelle et innovante**. Les investissements réalisés doivent être utiles pour nos Alliés et pour l'Armée luxembourgeoise. Dans la mesure du possible, ces investissements pourront aussi bénéficier à la population, l'économie et la société luxembourgeoise. Le Luxembourg doit mettre en place des structures de la défense nouvelles qui permettront de soutenir durablement cet effort.

Les Lignes directrices de la défense luxembourgeoise et les orientations futures qu'elles définissent pour notre pays permettront au Luxembourg de répondre et de s'adapter aux menaces actuelles et futures. La situation actuelle d'une évolution sécuritaire internationale, de la modernisation des équipements et d'une augmentation de l'effort de défense doit être une opportunité pour la défense et l'Armée luxembourgeoises. Continuer comme si de rien n'était n'est pas une option. **A l'image de notre pays et du monde qui l'entoure, la défense luxembourgeoise doit regarder vers l'avenir**.



II. Une défense à l'image du pays

L'Armée luxembourgeoise constitue depuis toujours l'élément central de la défense luxembourgeoise, l'outil privilégié pour la mise en œuvre de nos engagements nationaux et internationaux. La Direction de la défense, au sein du Ministère des Affaires étrangères et européennes, assiste le ministre de la Défense dans la définition de la politique de défense et s'assure de sa mise en œuvre, y compris par l'Armée.

Avec l'évolution de l'effort de défense et du contexte national et international, l'action de la défense va depuis plusieurs années déjà **au-delà de simples investissements dans l'équipement spécifique de l'Armée**. Le Luxembourg participe notamment à des **programmes multilatéraux d'acquisition** de capacités communes qui permettent de contribuer aux besoins prioritaires de l'UE ou de l'OTAN, et qui peuvent servir soit directement à l'Armée luxembourgeoise pour être déployées et opérées par l'Armée au nom du Luxembourg, soit constituer une contribution du Luxembourg à des opérations UE, OTAN ou ONU pour les missions auxquelles notre Armée ne participe pas directement.

Le renforcement des moyens budgétaires alloués à la défense, annoncé au Sommet de l'OTAN au Pays de Galles en septembre 2014, s'est exprimé essentiellement par le biais d'un effort conséquent d'investissement dans des capacités multinationales. L'augmentation continue de l'effort de défense nécessitera le maintien d'un effort d'investissement conséquent. Cet effort d'investissement a fait ressortir des défis structurels, notamment au niveau des ressources humaines et d'une volatilité au niveau de la planification. Les structures de la défense et de l'Armée luxembourgeoise n'arrivent que difficilement, en l'état, à absorber cette croissance budgétaire conséquente. A l'avenir l'objectif sera, à côté d'un effort d'investissement au-delà de 20% du budget de la défense, de créer de nouvelles structures durables de la défense et de développer de nouveaux domaines au sein de l'Armée luxembourgeoise, y compris avec les infrastructures appropriées. L'objectif est de faire en sorte qu'à l'avenir, la défense puisse s'appuyer sur des structures plus larges. En adéquation avec une société et une économie en pleine diversification, marquée par une absorption de talents non-luxembourgeois et par une in-

novation technologique, la défense luxembourgeoise s'appropriera ce savoir-faire technologique et pourra recourir à des spécialistes provenant de pays de l'Union européenne quand ceci sera nécessaire. Cette démarche sera poursuivie avec détermination et intelligence, tout en préservant l'indispensable cohésion au sein des forces armées et dans le respect des prérogatives de la puissance publique.

Cette évolution permettra au Luxembourg d'avoir à sa disposition une panoplie d'outils et moyens modernes, diversifiés, utiles et efficaces pour **réaliser ses objectifs de sécurité**. Dans un monde qui évolue, où les menaces potentielles et réelles sont de nature de plus en plus variée, technologique, imprévisible, la défense et l'Armée doivent évoluer aussi, tout en préservant nos spécificités nationales.

L'évolution de la défense luxembourgeoise à l'horizon 2025 et au-delà tient compte des évolutions et principes généraux décrits dans le premier chapitre. Elle a pour objectif général de garantir **une défense luxembourgeoise efficace et moderne, fiable et dynamique, ouverte et solidaire, ca-**

pable de contribuer à la sécurité de l'Europe et au-delà.

La politique de défense se définit et se décide dans un **cadre** bien précis, qui structure les réflexions et prises de décisions, que ce soit par exemple pour l'organisation de l'Armée ou la planification des capacités. L'Armée restera au cœur de la politique de défense luxembourgeoise et elle sera dotée de nouveaux domaines capacitaires. Au-delà de l'Armée seront mis en place des secteurs capacitaires durables, en partenariat avec l'industrie, pour les besoins de la défense.

La mise en œuvre d'une politique de défense nécessite de fixer le niveau d'ambition du Luxembourg, c'est-à-dire ce que nous voulons être à même de réaliser en matière de défense au niveau national et international. Il faut ensuite mettre en place les moyens dont nous souhaitons disposer pour atteindre ce niveau d'ambition (ressources humaines, financières, capacités, etc.), et décider comment nous souhaitons les mettre en œuvre.





A. L'évolution du cadre structurant de la défense luxembourgeoise

a. Le niveau d'ambition national

A l'instar de tous les autres pays, le Luxembourg est amené à définir son « niveau d'ambition national » en matière de défense. Le **niveau d'ambition** définit les **objectifs et moyens militaires** et de défense que le Luxembourg se donne, au niveau national et international, pour défendre ses intérêts de sécurité et participer à la défense collective, la gestion de crises et la sécurité coopérative, conformément à nos engagements politiques. Sa finalité est que le Gouvernement dispose d'un éventail **d'options** suffisamment large pour réaliser tous ses engagements, volontaires ou contraignants. Les capacités doivent être

crédibles, utiles, disponibles et soutenables et permettre des choix politiques autonomes.

Les Lignes directrices décrivent un niveau d'ambition générique, qui sera détaillé dans le Plan directeur.

Le **niveau d'ambition** permet de traduire les missions prévues dans la loi luxembourgeoise en tâches concrètes.

La **loi** modifiée de 1952 sur l'organisation militaire définit les missions **nationales** de l'Armée comme suit:

- participer, en cas de conflit armé, à la défense du territoire du Grand-Duché;
- assurer la protection des points et espaces vitaux du territoire national;

- fournir assistance aux autres administrations publiques et à la population en cas d'intérêt public majeur et de catastrophes naturelles;
- offrir aux volontaires une préparation à des emplois dans le secteur public ou privé.

Dans le cadre de nos engagements **internationaux** les missions sont les suivantes:

- contribuer à la défense collective ou commune dans le cadre des organisations internationales dont le Grand-Duché est membre;
- participer dans le même cadre à des missions de maintien de la paix, de la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix;

- participer à la vérification et au contrôle de l'exécution des traités internationaux dont le Luxembourg fait partie.

Le **niveau d'ambition identifie donc les moyens militaires et capacitaires qui permettent de réaliser** les tâches nationales prioritaires et les engagements politiquement contraignants. Ensuite, il identifie les moyens qui permettent de réaliser tout autre engagement volontaire pris par le Gouvernement pour contribuer à la paix, à la sécurité et à la stabilité internationale conformément à notre approche globale «3D».

Ce niveau d'ambition sera détaillé dans le Plan directeur de la défense.



La défense luxembourgeoise mettra en œuvre le niveau d'ambition suivant:

Au niveau national:

1. La défense maintiendra les ressources requises pour contribuer à la défense du territoire ainsi que dans le cadre du plan VigilNat, et pour respecter ses obligations en tant que pays-hôte.
2. La Défense contribuera à améliorer la **résilience nationale**, avec pour objectif de faire face aux **menaces hybrides et en matière de cybersécurité**, en vue d'assurer la **continuité du service public**.

Au niveau international:

1. Le Luxembourg continuera à participer à des opérations militaires extérieures. La contribution luxembourgeoise pourra prendre la forme de déploiements de personnel militaire ou civil, de capacités militaires et/ou de contributions financières, dans le respect des critères d'employabilité des forces définis par l'OTAN.
2. Dans le cadre d'une approche globale en matière de prévention des crises la défense contribuera aux efforts visant à soutenir des pays partenaires pour les mettre en mesure de prendre en charge leur propre sécurité, notamment par un soutien en matière de formation et d'équipement.
3. Le Luxembourg apportera une contribution sous forme d'experts et de formateurs civils et militaires qui pourront être mis à disposition des opérations et missions internationales.

4. Dans le cadre de l'OTAN:

La défense luxembourgeoise continuera à contribuer durablement à la réalisation des engagements politiques pris lors des Sommets de l'OTAN en participant:

- a. aux exercices et déploiements visant à renforcer la posture de dissuasion et de défense par une présence avancée dans certains pays de l'Alliance, en coopération étroite avec nos partenaires de référence;
- b. à la capacité de réaction rapide (NRF/VJTF). Une contribution substantielle sera envisagée à intervalles réguliers, en principe tous les 4 à 5, en tenant compte de la planification de nos partenaires de référence;
- c. au concept de « nation-cadre » (**Framework Nations Concept - FNC**), y compris par une contribution à la mise sur pied des grandes unités multinationales (Larger Formations) et à la mise en commun avec les autres participants au FNC des capacités-clé essentielles pour l'exécution des missions de l'Alliance;
- d. au renforcement permanent ou temporaire de la structure de commandement et de la structure des forces, en tenant compte des exigences et moyens disponibles;
- e. aux missions de prévention de conflits, de gestion de crises et de stabilisation avec des contingents dotés du soutien adéquat et d'une capacité à durer.

5. Dans le cadre de **l'Union européenne**:

- a. le Luxembourg soutiendra activement la **mise en œuvre de la stratégie globale** de sécurité de l'Union européenne et contribuera aux mesures et aux structures visant à exploiter tout le potentiel du Traité de Lisbonne en matière de PSDC, notamment au sein de la **coopération structurée permanente (PESCO)**, ouverte aux États membres qui s'engagent à coopérer plus étroitement en matière de défense;
- b. le Luxembourg **participera régulièrement aux opérations de gestion de crise, de conseil, d'assistance et de formation**;
- c. le Luxembourg participera à la **capacité de réaction rapide** de l'UE (GTUE). Une contribution substantielle sera envisagée à intervalles réguliers, en principe tous les 4 ou 5 ans, en tenant compte de la planification de nos partenaires de référence.

Le **niveau d'ambition opérationnel** contient les éléments suivants, qui seront détaillés dans le Plan directeur de la défense:

1. La réactivité et rapidité de déploiement de nos forces continuera à s'améliorer, au bénéfice de la crédibilité de nos contributions dans le cadre des groupements de forces de réaction rapide.
2. Dans le cadre de la **planification de défense** au sein de l'OTAN **l'engagement maximal prévu** pour la composante terrestre **de l'Armée luxembourgeoise** est celui d'un volume de forces équivalant au volume en personnel d'une compagnie et soutenable pour une **durée d'un an**. Ce contingent sera intégré dans la contribution de partenaires de référence, avec une interdépendance poussée en matière d'appui et de soutien. Des modalités d'affiliation seront développées avec nos partenaires de référence dans le cadre du FNC.
3. Dans le cadre **d'engagements opérationnels pour la gestion de crises** et de **déploiements de longue durée** en rotation, la capacité de **déploiement maximale** de la composante terrestre est celle d'un contingent correspondant au volume de forces d'un peloton.
4. La défense développera ses moyens afin d'être en mesure de fournir des **renforts d'état-major** ou des éléments ou **capacités spécialisées** terrestres et aériens dans ses domaines d'action prioritaires.



b. La planification

Pour définir et réaliser son niveau d'ambition national, le Luxembourg doit planifier et gérer ses ressources et moyens, ceux déjà disponibles et ceux qu'il entend acquérir. Cette planification nationale se fait dans le cadre d'objectifs et engagements politiques et militaires, de processus et de partenariats, en partie contraignants. Celle-ci doit permettre la mise en œuvre des décisions et objectifs politiques, des engagements opérationnels sur le terrain décidés par les Alliés et du processus de planification élaboré et contraignant de l'OTAN.

Plusieurs facteurs et éléments structurent et déterminent ainsi la planification des ressources et moyens de la défense luxembourgeoise:

- **Les objectifs politiques et militaires**

L'adhésion du Luxembourg aux objectifs et engagements politiques internationaux a des **effets significatifs sur les structures, les ressources, la préparation et l'engagement des forces, le développement et l'engagement capacitaire et les choix en matière de partenariats, qui guident la transformation et l'adaptation des forces.**

Ces engagements ont une incidence directe sur **l'organisation** de l'Armée, entraînant une transformation de nos forces et fixant un **calendrier** et un cadre exigeant pour l'Armée luxembourgeoise. Cela a des répercussions profondes sur la **gestion** des ressources humaines, sur les équipements, l'entraînement et l'organisation, et demande des ajustements en matière **d'interopérabilité** de nos forces et une adaptation de nos mécanismes décisionnels.

- **Les mécanismes et organismes de développement, d'acquisition, de gestion et de suivi capacitaire**

L'OTAN et l'UE ont des mécanismes visant à assurer le développement, la disponibilité et la cohérence des capacités disponibles: les Alliés et Etats membres de l'UE doivent chacun développer au niveau national des capacités qui pourront être mises en commun pour assurer la défense collective.

A **l'OTAN**, ce mécanisme de développement capacitaire prend la forme du **NATO Defense Planning Process (NDPP)**, qui fixe par cycles de quatre ans des objectifs concrets à tous les Alliés et comprend un mécanisme de revue et de suivi annuel. Il comprend des outils d'évaluation et de comparaison par rapport à des critères quantitatifs et qualitatifs. Chaque Allié est tenu de réaliser les objectifs qui lui sont attribués à titre national et qu'il accepte, afin de contribuer de façon solidaire aux besoins de l'Alliance. Ainsi, le Luxembourg se voit allouer un certain nombre d'objectifs capacitaires à réaliser à court et moyen terme.



Copyright NATO

Le mécanisme de **l'Union européenne** est actuellement plus souple et repose sur une base volontaire. Il est synchronisé avec le mécanisme de l'OTAN. La mise en place d'un processus de revue annuelle (CARD) dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie globale de sécurité contribuera aussi à une meilleure coordination des efforts nationaux.

Pour ce qui est de l'acquisition, du suivi et, le cas échéant, de l'exploitation de capacités, la défense luxembourgeoise privilégie la mutualisation et le recours à des structures existantes. Ainsi, la défense est engagée à divers niveaux dans le cadre de l'Agence européenne de défense (EDA – European Defence Agency), de l'EATC (European Air Transport Command), de l'Agence OTAN pour les systèmes d'information et de communication (NCIA – NATO Communication and Information Agency), ou encore de l'Agence OTAN de soutien et d'acquisition (NSPA – NATO Support and Procurement Agency, qui a son siège au Luxembourg).

- **Coopération bilatérale et multilatérale**

Les troupes luxembourgeoises se déploient au sein de contingents multinationaux. Pour que ces contingents puissent être opérationnels, il faut s'assurer que les troupes et moyens déployés par chaque pays soient interopérables, afin de garantir l'efficacité de la chaîne de commandement. Les capacités acquises par le Luxembourg devront s'inscrire dans une cohérence multinationale.

L'engagement aux côtés de nos partenaires de référence guide les choix du Luxembourg et leur apporte une légitimité accrue en matière d'investissement capacitaire et de déploiements opérationnels.

La **coopération** entre Alliés et Etats membres de l'UE est

une nécessité et un choix délibéré pour le Luxembourg. Cette coopération vise notamment à acquérir ou à employer en commun des capacités partagées ou à assurer l'interopérabilité des forces.

L'interopérabilité est une exigence critique en raison de la complexité croissante des situations opérationnelles et de la technicité des moyens et des procédés. Elle concerne tous les domaines de coopération, de l'acquisition commune de capacités en passant par les aspects de formation et d'entraînement, la gestion du cycle de vie des capacités, jusqu'aux engagements opérationnels. La défense luxembourgeoise a l'intention de contribuer dans la durée à des éléments à **haute valeur ajoutée intégrés à un effort multinational**. Les capacités détenues en commun avec des partenaires permettent aussi de disposer d'alternatives en matière de réponses militaires adaptées aux sollicitations d'engagements concrets et au choix politique national. Parmi ces capacités, l'Armée luxembourgeoise s'appropriera celles de ces capacités qui correspondront le mieux à son évolution.

Pour le Luxembourg, la coopération avec la **Belgique** repose sur une longue tradition de déploiements communs et de liens entre les membres de nos forces armées, grâce notamment à l'envoi en formation de la majorité des cadres de l'Armée dans les écoles de formation belges. Les entraînements et déploiements communs sont devenus la règle.

La coopération entre les trois pays du **BENELUX** en matière de défense a pris un nouvel essor depuis la déclaration du 18 avril 2012 des ministres de la défense et sera poursuivie. Plusieurs projets communs ont déjà été réalisés.

Il existe également une longue pratique de coopération avec **l'Allemagne et la France**, qui sera poursuivie notamment dans le cadre du Corps européen, ponctuellement dans le cadre de la brigade franco-allemande ainsi qu'en matière de formations et d'entraînements de même que de déploiements.

En juin 2014 les ministres de la défense de l'OTAN ont approuvé le **«Framework Nations Concept»** (FNC) qui remonte à une **initiative allemande**. Le Luxembourg était parmi les premiers adhérents au concept. Le FNC fournit un cadre structuré pour permettre aux Alliés participants de mettre en œuvre de manière cohérente leurs objectifs capacitaires communs issus de la planification de la défense à l'OTAN, de façon à pouvoir réaliser des synergies et mettre sur pied des capacités pleinement interopérables. En s'appuyant notamment sur la coopération FNC, l'Allemagne entend également fournir une formation du niveau d'un corps d'armée de forces terrestres: c'est l'initiative des **«Larger Formations»**, à laquelle le Luxembourg participera.

Les contributions du Luxembourg au Corps européen et à l'état-major multinational interarmes de Ulm continueront à évoluer en fonction des perspectives de contributions utiles tant dans le cadre de l'Union européenne que de l'OTAN. D'autres contributions à une unité multinationale pourraient être prises en considération.

La préservation d'un **lien transatlantique** fort est essentielle. La défense s'implique à cet effet dans des coopérations concrètes avec les États-Unis, notamment dans le domaine satellitaire.

La politique de **partenariats a un effet structurant** de portée considérable, étant donné que les contraintes d'interopérabilité imposent un alignement progressif des besoins militaires, des calendriers des programmes d'acquisition, des concepts

d'emploi et de la formation. A l'objection du risque de perte d'emprise de la défense luxembourgeoise sur son propre devenir et son identité on peut opposer que seule l'interaction avec des partenaires nous permet de maîtriser la technicité de capacités de plus en plus sophistiquées et surtout de valoriser nos investissements par le biais d'un effet multiplicateur et en garantissant une mise en œuvre utile dans un environnement d'accueil cohérent fourni par nos partenaires.

c. Une ambition budgétaire

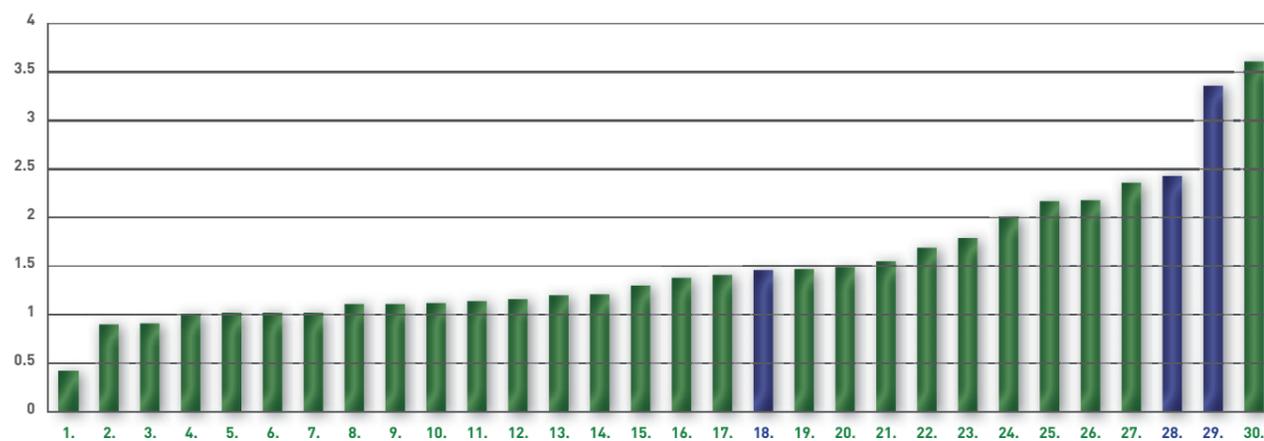
Lors du Sommet de l'OTAN de 2014 au Pays de Galles les Alliés se sont engagés à inverser le recul des budgets alloués à la défense qui faisait suite à la chute du mur de Berlin et à tendre à moyen terme vers un effort de défense correspondant à 2% du PIB. Le gouvernement luxembourgeois a annoncé un premier objectif concret: **augmenter son effort de défense de 0,4% du PIB en 2014 à 0,6% en 2020**, correspondant à une augmentation réelle d'au moins 50%, ce qui représente un défi pour la capacité d'absorption des structures actuelles de la défense luxembourgeoise. La proportion de l'investissement dans les capacités multinationales aux côtés de partenaires restera élevée, au-dessus du critère de 20% confirmé par l'OTAN lors du Sommet du Pays de Galles.

Cette décision se situe dans un contexte international marqué par de nombreuses crises. L'augmentation des budgets de défense s'inscrit également dans la volonté de l'Europe de développer une **défense euro-**

péenne plus forte et plus autonome, que ce soit au sein de l'OTAN ou de l'UE. La participation dans la PESCO, selon le Protocole 10 du TUE, nécessitera également un effort budgétaire soutenu. La communauté internationale a exprimé une attente envers tous les Alliés. L'augmentation de l'effort de défense luxembourgeois doit ainsi nous permettre de **participer de façon solidaire à un effort européen et transatlantique plus ambitieux** en matière de sécurité et de défense. Cela permettra également d'entamer une **évolution de la défense et de l'Armée luxembourgeoise vers des capacités plus modernes et de haute technologie et aux structures de la défense de s'orienter vers une empreinte durable.** Enfin, les investissements consentis au titre de l'effort de défense permettront aussi à la **société luxembourgeoise** de bénéficier non seulement d'un niveau de sécurité accru, mais également de l'accès à des capacités et à des infrastructures qui peuvent aussi bien être déployées à titre militaire qu'utilisées au Luxembourg au bénéfice de la population.

L'effort de défense annuel du Luxembourg passera le cap des 320 millions € en 2018, ce qui correspond à environ 0,5% du PIB (selon les estimations concernant le produit intérieur brut au moment de l'impression), alors que la moyenne des pays européens avoisine les 1,4%. Alors que le Luxembourg a l'un des PIB par tête d'habitant les plus élevés au monde, notre effort de défense reste inférieur à 1%.

Dans le cadre de l'OTAN, les valeurs estimées pour 2016 sont, par ordre décroissant de l'effort de défense²:



1. Luxembourg (0,42%) / 2. Spain (0,90%) / 3. Belgium (0,91%) / 4. Czech Republic (1,01%) / 5. Slovenia (1,02%) / 6. Hungary (1,02%) / 7. Canada (1,02%) / 8. Italy (1,11%) / 9. Albania (1,11%) / 10. Slovak Republic (1,12%) / 11. Denmark (1,14%) / 12. Netherlands (1,16%) / 13. Germany (1,20%) / 14. Croatia (1,21%) / 15. Bulgaria (1,30%) / 16. Portugal (1,38%) / 17. Romania (1,41%) / 18. Latavia (1,46%) / 19. NATO Europe (1,47%) / 20. Lithuania (1,49%) / 21. Norway (1,55%) / 22. Turkey (1,69%) / 23. France (1,79%) / 24. Poland (2,01%) / 25. United Kingdom (2,17%) / 26. Estonia (2,18%) / 27. Greece (2,36%) / 28. NATO Total (2,43%) / 29. North America (3,36%) / 30. United States (3,61%)

² http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160704_160704-pr2016-116.pdf

La part consacrée par le Luxembourg aux dépenses d'investissement dépasse systématiquement 30% de son effort de défense en moyenne pluriannuelle avec une tendance croissante: une capacité d'investir significative est le trait marquant de la défense luxembourgeoise et son premier atout pour s'engager dans des coopérations capacitaires multinationales.

L'effort de défense luxembourgeois est composé de plusieurs éléments, dont les principaux sont le budget de l'Armée, le budget géré par le Direction de la Défense, et le Fonds d'équipement militaire, le principal outil d'investissement de la défense. S'y ajoutent des dépenses effectuées par d'autres ministères mais qui ont une utilité et raison d'être militaires.

L'un des défis majeurs est notamment de pouvoir disposer de la souplesse budgétaire nécessaire à l'acquisition de capacités complexes dans le cadre de grands programmes multinationaux à long terme. La planification dans un tel contexte ne dépend pas uniquement du Luxembourg, mais aussi de l'avancement des programmes, de l'évolution des déboursements financiers et d'autres circonstances parfois peu prévisibles qui exigent des adaptations budgétaires tout au long du cycle de vie d'un projet et une grande réactivité. L'ambition de long terme est d'atteindre une stabilité budgétaire autour de dépenses fixes ou pluriannuelles.

En euros courants, toutes choses égales par ailleurs, et sur base des prévisions de croissance disponibles début 2017, l'effort de défense atteindra plus de 410 millions € en 2020 pour réaliser l'objectif de 0,6% du PIB à cette échéance. Pour les années 2017 – 2020 la défense disposera ainsi au total d'environ 310 millions € courants de marge d'investissement. Au-delà de 2020, le gouvernement a décidé de planifier une hausse constante de l'effort de défense.

L'engagement du Luxembourg à **augmenter son effort de défense** illustre notre volonté d'assumer nos responsabilités en tant qu'Allié européen et de continuer à améliorer notre contribution au partage solidaire du fardeau. Un plan d'investissement en moyens et capacités à long terme devra assurer durablement le maintien de l'effort de défense, en tenant compte des exigences internationales. Il appartiendra aux prochains gouvernements de fixer l'échéancier et des objectifs crédibles et proportionnels à la richesse du pays.

L'évolution de l'effort de défense doit s'inscrire dans une démarche durable portant aussi sur la mise en place progressive de structures adéquates. Toutefois, eu égard à la complexité des facteurs conduisant aux menaces de sécurité actuelles, une augmentation seule des dépenses de défense est une réponse insuffisante. Il faut continuer à investir dans la coopération au développement pour agir sur la prévention des conflits. Il faut aussi dépenser mieux et promouvoir les coopérations européennes en matière d'équipements. Outre les critères financiers il faut aussi tenir compte d'autres aspects quantitatifs et qualitatifs pour mesurer les contributions réellement apportées. Le

Luxembourg continuera également à soutenir une vue globale et plus différenciée des efforts nationaux en matière de contributions à la stabilité et à la sécurité. Ceci inclut la prise en compte, au lieu du PIB, du RNB pour le calcul de l'effort de défense, qui est plus représentatif de la réalité économique du Luxembourg.

d. Les structures de la défense

La politique de défense et la planification de l'effort de défense sont définies, gérées et exécutées à plusieurs niveaux:

- **Le Ministre** ayant la défense dans ses attributions: il définit et met en œuvre la politique de défense du Luxembourg.
- **La Direction de la Défense:** elle conseille et assiste le ministre dans l'élaboration de la politique de défense et elle assure et supervise sa mise en œuvre, elle définit et assure la mise en œuvre de la stratégie capacitaire, et elle a un rôle de supervision et de contrôle de la gestion administrative et budgétaire des ressources (humaines et financières) de l'Armée luxembourgeoise. La Direction de la Défense est intégrée au sein du Ministère des affaires étrangères et européennes.
- **L'Armée luxembourgeoise:** sous la responsabilité du Chef d'État-major elle assure le maintien en condition opérationnelle des moyens décidés par le Gouvernement dans le cadre des missions définies par le cadre légal. Elle assure l'emploi des forces et elle participe à la fonction de conseil stratégique du Gouvernement en matière de conditions d'emploi des forces et de développement capacitaire.

Les différentes évolutions décrites dans ces Lignes directrices ont fait apparaître la nécessité **d'adapter les structures** de gestion de la défense pour s'assurer qu'elles disposent des ressources humaines (en nombre et en profil) et des processus de décision nécessaires à la mise en œuvre d'une politique de défense en évolution et à la bonne gestion de l'effort de défense.

A cette fin, un **nouvel organigramme** des structures de la défense a été adopté en septembre 2016 (voir annexe). Cet organigramme permettra la mise en œuvre et le suivi efficace des Lignes directrices de la défense luxembourgeoise et du Plan directeur. Au cœur de cet organigramme se situe un rapprochement organisationnel entre la Direction de la Défense et l'Etat-major de l'Armée.

- Au sein de la Direction de la Défense, l'augmentation des effectifs et l'adoption d'une nouvelle organisation interne permet de mieux définir les différentes tâches et d'assurer une meilleure mise en œuvre de la politique de défense. Les renforcements en personnel ont été opérés à tous les niveaux, notamment pour ce qui est de la planification et de la gestion des investisse-

ments capacitaires, des relations avec l'Armée ou encore de l'examen juridique des nombreux dossiers en lien avec l'Armée et des relations internationales.

- Pour ce qui est de l'Armée, le nouvel organigramme a permis de conclure la restructuration lancée en 2007 et se caractérise par la recherche de synergies entre la Direction de la Défense et l'Etat-major de l'Armée, et par une optimisation de l'organisation interne de l'Armée. Cet organigramme reflète les évolutions en matière de défense et permettra à l'Armée de se développer dans de nouveaux domaines à l'avenir.

Le futur Etat-major de l'Armée disposera de trois divisions:

- Une division affaires générales
- Une division ressources
- Une division emploi



La division affaires générales, à dimension plus stratégique, et en charge notamment de la planification de défense, des relations internationales de l'Armée et du controlling, sera co-localisée avec la Direction de la défense avec l'objectif de renforcer les synergies et la cohésion. Cette colocalisation permettra le regroupement des entités civiles et militaires de planification ainsi que le renforcement de la capacité de planification stratégique. Ceci répond à une exigence de processus fonctionnellement intégrés, aptes à gérer simultanément les aspects politiques et militaires des crises, y compris au niveau de la planification. La nouvelle structure permettra ainsi la mise en place de processus d'appui à la décision plus intégrés entre les structures civiles et militaires de la défense.

Les divisions emploi et ressources seront fusionnées avec les structures correspondantes du Centre militaire de Diekirch et permettront une optimisation des effectifs et des modes de décision au sein de l'Armée.

La nouvelle structure de l'Armée permet l'évolution d'une armée de terre pure vers une Armée qui peut se doter progressivement de fonctionnalités interarmées pour gérer des capacités notamment aériennes ou aérospatiales, qui sont appelées à se développer à travers la mise en œuvre des Lignes directrices.

- Le pilotage stratégique de la défense sera assuré par un comité de direction présidé par le Ministre de la Défense et composé de la Direction de la défense et de l'Armée luxembourgeoise.

e. Le cadre législatif et réglementaire

Enfin, afin de traduire l'évolution de la défense et de l'Armée en réalisations concrètes, il est nécessaire de faire évoluer le cadre législatif et réglementaire qui régit la politique de défense. Les textes législatifs et réglementaires dans les domaines suivants seront introduits dans la voie législative encore sous le mandat de ce gouvernement, notamment:

- la loi sur l'organisation militaire;
- la loi sur le Fonds d'équipement militaire;
- la loi sur la participation à des opérations militaires et missions civiles extérieures;
- les règlements grand-ducaux relatifs à l'organisation de l'Armée.

B. L'évolution de la défense luxembourgeoise à l'horizon

La politique de défense, au-delà de l'horizon 2025, visera à faire évoluer l'Armée à l'image du pays: intégré à la communauté internationale, maître de technologies modernes, sensible à la recherche et au développement et ouvert aux citoyens de l'UE.

L'Armée sera dotée de **capacités militaires modernes**, telles que les drones, dans le domaine de sa mission ISR, développera sa composante aérienne en investissant dans de nouvelles plateformes aériennes et les technologies de l'espace pour la communication et l'observation, l'évacuation médicale ou encore le transport. Une implantation physique à l'aéroport du Luxembourg de certaines de ces plateformes aériennes, avec des synergies publiques et privées, sera mise à l'étude. Des profils nouveaux seront développés au sein des carrières militaires, renforçant l'attrait de l'Armée et ouvrant des passerelles et des possibilités d'évolution de carrières dans le secteur privé.

Le militaire de carrière restera un citoyen luxembourgeois, mais certaines fonctions plus technologiques pourront, être ouvertes, dans des conditions strictes et limitées, à des citoyens de l'UE.

L'investissement capacitaire multinational deviendra un pilier de la politique de défense nationale selon les principes de solidarité, de synergie, d'intégration et de coopération internationales. Le mandat et la mise en place d'une agence nationale de l'investissement capacitaire seront étudiés en vue de mettre en place un outil permanent et efficace de cette politique durable d'investissement capacitaire. Cette entité serait placée sous la tutelle de la Direction de la Défense.

La défense luxembourgeoise doit évoluer. Pour cela **(a)** l'effort de défense devra être investi dans des secteurs capacitaires qui accompagnent les évolutions technologiques et s'inscrivent dans des domaines prioritaires pour le Luxembourg, **(b)** l'Armée luxembourgeoise contribuera à mettre en œuvre et à déployer les capacités militaires, tout en préservant son rôle social et **(c)** la défense doit s'assurer qu'elle dispose des ressources humaines nécessaires pour réaliser ses objectifs.

A la lumière des développements sécuritaires et des objectifs décrits dans le Chapitre I, le gouvernement entend faire en sorte que la politique de défense et l'effort de défense en augmentation:

- permettent de **mettre en œuvre** les objectifs politiques et de sécurité de notre pays et notre **niveau d'ambition** national et international;

- **développent de nouvelles capacités au sein de l'Armée luxembourgeoise;** le gouvernement souhaite saisir l'opportunité d'une évolution de la politique de défense et l'augmentation de l'effort de défense pour permettre à l'Armée luxembourgeoise de se développer, se moderniser, acquérir de nouveaux équipements mais aussi de nouvelles expertises, attirer de nouveaux profils et offrir de nouvelles formations pour ceux qui rejoignent l'Armée;

- créent des **synergies** avec nos partenaires internationaux, avec des acteurs nationaux, et entre les différentes capacités militaires entre elles;

- bénéficient autant que possible à l'ensemble du pays et permettent le développement d'une base industrielle et technologique de défense nationale.

a. Les grands axes du développement capacitaire

Une armée classique est traditionnellement composée de trois grands domaines: armée de terre, armée de l'air, marine. L'Armée luxembourgeoise est historiquement une armée de terre. Toutefois, à l'instar des développements internationaux qui ont fait émerger deux nouveaux domaines d'action militaires (espace et cyber), la défense et l'Armée luxembourgeoises ont déjà commencé, ces dernières années, à être actives dans ces nouveaux domaines et dans le domaine aérien.

La défense luxembourgeoise est traditionnellement spécialisée dans la « reconnaissance terrestre », et dans les capacités de soutien aux opérations. En termes militaires, la reconnaissance fait partie du champ d'action plus large dénommé ISR – Intelligence, Surveillance, Reconnaissance (renseignement, surveillance, reconnaissance). La reconnaissance permet à un contingent militaire engagé dans une opération de collecter, par observation visuelle et à l'aide de différents modes de détection, des renseignements permettant entre autres d'identifier les risques auxquels sont exposés les militaires déployés, en vue de les protéger et de faciliter le processus de planification et la prise de décision.

D'ici 2025 et au-delà, la défense luxembourgeoise mènera à bien une transition qui fera évoluer l'Armée luxembourgeoise au-delà de sa dimension terrestre et mettra à disposition du Luxembourg une panoplie d'outils utiles et cohérents pour mener à bien ses missions. **L'Armée restera au centre de la défense. Les développements capacitaires futurs se feront en coopération avec l'Armée et veilleront à impliquer l'Armée, autant que possible, dans leur mise en œuvre.** Des études plus détaillées devront déterminer avec précision quel sera le degré d'appropriation du développement capacitaire au sein de l'Armée. Toute acquisition capacitaire sera mise en œuvre suite à une consultation interne entre la Direction de la Défense et l'Armée.

Le Luxembourg:

- fournit des capacités opérées par ses forces armées;
- développe des capacités et services spécialisés faisant appel à des compétences industrielles;
- contribue à des initiatives capacitaires multinationales et à des programmes en matière de capacités collectives.

Une armée et des programmes capacitaires militaires **ne se modifient pas du jour au lendemain**. Les programmes capacitaires se développeront sur plusieurs années. Les troupes doivent être réorganisées, formées, entraînées. Dans le cadre du NDPP, nous avons pris des engagements à court et moyen terme. Toutefois ces engagements esquissent déjà une nouvelle orientation, et la défense luxembourgeoise a entamé sa planification à la lumière des futures évolutions.

Dans ses investissements capacitaires et l'organisation de son Armée, la défense luxembourgeoise se concentrera sur le champ d'action ISR qui peut s'appuyer sur une expertise déjà existante, et qui fait écho à un savoir-faire dans plusieurs domaines essentiels pour le pays: les communications, l'information, l'industrie satellitaire, la gestion de données. D'une manière générale

la défense continuera à préconiser le développement de capacités d'appui et de soutien dont la mise en œuvre tiendra compte des paramètres structurels de nos forces armées et de la base technologique et industrielle nationale et européenne.

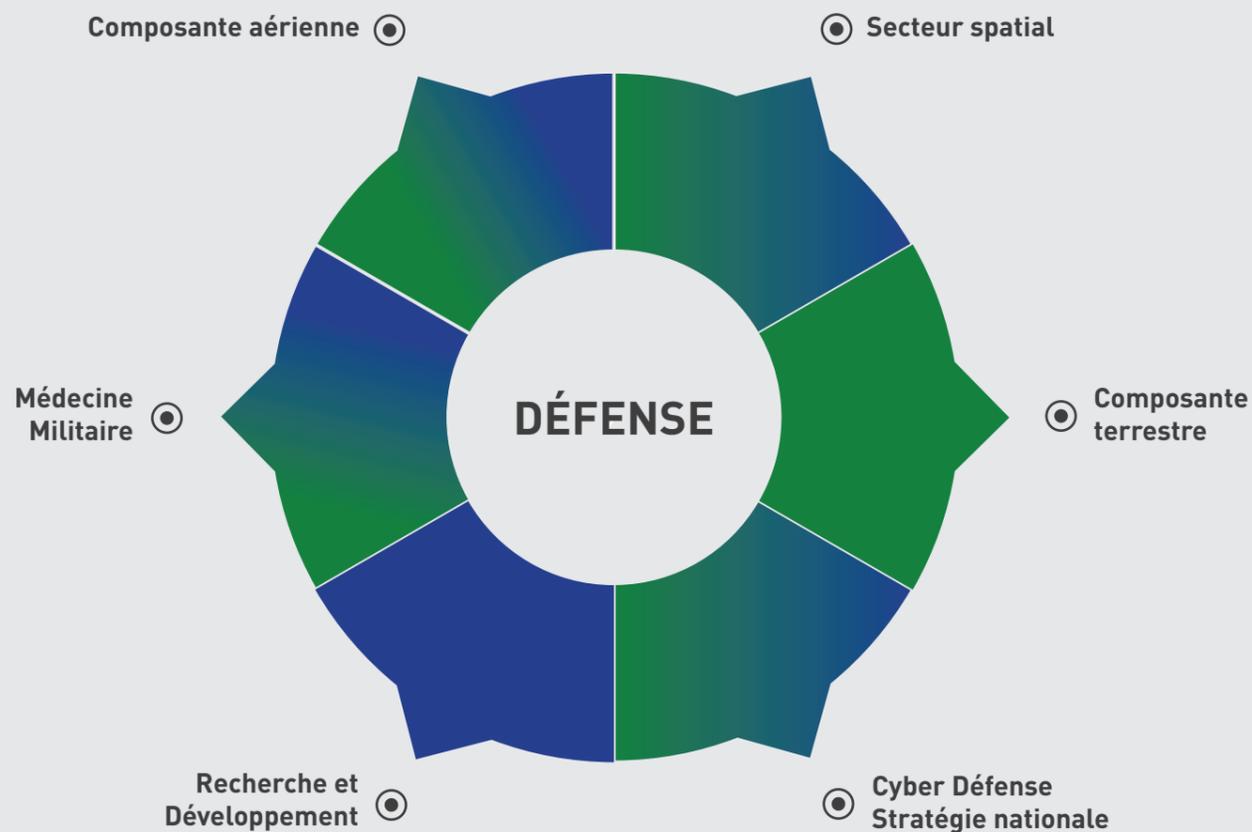
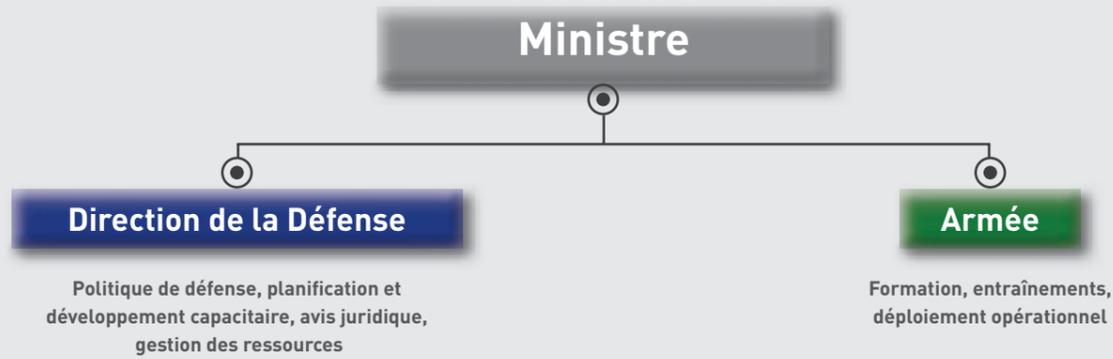
La défense préconise en particulier les capacités utiles dans le plus grand nombre de contextes possibles, qu'il s'agisse de crises sécuritaires, de la gestion des conséquences de catastrophes naturelles ou encore de crises humanitaires telles que les mouvements migratoires de grande ampleur. Les **capacités ISR** contribuent à une meilleure appréciation de ces situations diverses et sont donc indispensables aux décideurs civils et militaires, notamment pour la protection des forces déployées. L'information adéquate soumise en temps utile améliore la qualité de la prise de décision et permet d'agir d'une façon appropriée, ciblée et mesurée en évitant les prises de risque et les dommages inutiles tout en faisant l'usage le plus efficace possible des moyens disponibles.

Une **capacité est bien plus qu'un moyen matériel**. Elle comprend des **équipements**, mais aussi le **personnel compétent**, formé et entraîné à son emploi, une organisation et des infrastructures qui en assurent la durabilité. Les types de capacités mises en œuvre par les forces armées et leurs conditions d'emploi font l'objet de choix politiques nationaux souverains. Les priorités politiques nationales, la planification de la défense à l'OTAN et le processus de développement capacitaire de l'Union européenne guident notre développement capacitaire. Nos partenariats de référence fournissent le cadre d'emploi préconisé.

L'objectif du développement de capacités militaires est de mettre à disposition du Luxembourg un **éventail d'options** pour contribuer à des missions et opérations, avec un équipement plus varié, technologique et modernisé. Il s'agit de disposer d'outils déployables, par l'Armée luxembourgeoise ou avec des partenaires internationaux ou dans le cadre d'arrangements contractuels avec des partenaires du secteur privé, en soutien à un déploiement militaire international.

L'augmentation de l'effort de défense dans le cadre d'une plus grande prise de responsabilité européenne en matière de sécurité et de défense doit se traduire en termes **d'utilité concrète**: capacités utiles dans le cadre de missions et opérations, services utiles dans le cadre de besoins nationaux et utilité économique grâce au développement d'une base industrielle et technologique de la défense créatrice d'emplois et moteur de la recherche et de l'innovation. Le Luxembourg contribue ainsi, à sa mesure, à l'élimination de lacunes capacitaires européennes critiques, comme par exemple la constitution d'une capacité européenne de ravitaillement en vol. La participation du Luxembourg au programme AGS (Alliance Ground Surveillance) ou encore le lancement d'un satellite de communication gouvernemental contribuent à répondre à des besoins stratégiques critiques en matière de communication et d'observation et à consolider l'existence d'un savoir-faire technologique dans ce domaine au Luxembourg.





Evolution vers une diversification capacitaire

• Composante terrestre

Les exercices, déploiements et opérations militaires auxquels participeront des militaires luxembourgeois pendant les prochaines années utiliseront un **équipement de reconnaissance terrestre déjà en grande partie disponible**. Le cas échéant, cet équipement **sera complété et modernisé** là où c'est nécessaire.

Une lettre d'intention BENELUX prévoit la constitution d'une capacité de drones d'observation tactiques. Les drones sont l'avenir de la reconnaissance terrestre. Ils permettent de récolter une information complète et étendue sur l'environnement militaire et les risques en présence sans devoir déployer des militaires en première ligne. La reconnaissance terrestre se fait également par les airs et non pas uniquement au sol.

Les forces armées continueront à évoluer dans le champ d'action ISR en mettant en œuvre des modules capacitaires capables de s'insérer dans le contexte ISR d'un partenaire. Les capacités de reconnaissance actuelles de l'Armée évolueront progressivement avec l'introduction de nouvelles technologies. Une transition vers des forces opérant une gamme plus large de capteurs « ISR » sera entamée sans délais en s'appuyant notamment sur les échanges dans le cadre de la coopération FNC avec l'Allemagne et la coopération BENELUX.

• Composante aérienne

Le Luxembourg dispose d'une grande expertise en matière aérienne. Etant donné cette expertise et les besoins capacitaires internationaux en matière d'ISR, de transport et d'évacuation médicale, la défense luxembourgeoise envisage de développer la composante aérienne de l'Armée de façon plus substantielle:

- Les capacités de **transport** acquises (A400M, MRTT) pourront être utilisées pour des besoins nationaux et internationaux, militaires ou humanitaires. Ces capacités seront complétées par l'acquisition d'autres plateformes aériennes, comme par exemple des hélicoptères de **transport tactique** et **d'évacuation médicale**, qui pourraient à terme être pilotées par du personnel luxembourgeois ou transporter des équipages médicaux mis sur pied par la défense luxembourgeoise, notamment dans le cadre du projet de médecine militaire décrit plus loin.
- L'un des domaines d'avenir dans le contexte ISR est celui de **l'observation aérienne**. Celle-ci peut se faire grâce à des drones, des avions ou des satellites. Le Luxembourg explorera l'opportunité de rejoindre des programmes d'observation aérienne, à réaliser en coopération avec les acteurs nationaux privés et publics. Ces programmes peuvent comporter divers volets, comme l'acquisition d'avions ou de drones d'observation, le développement d'une capacité d'analyse des données au Luxembourg, ou encore l'utilisation d'avions pour des missions aussi bien militaires que civiles. L'observation aérienne nécessite, outre un équipement spécifique, des capacités de communication satellitaire afin de transmettre, enregistrer et traiter les informations collectées (voir plus loin sous « Espace »).
- A terme la capacité NAEWC (NATO Airborne Early Warning and Control System) exploitant les avions AWACS sera remplacée par la future « Alliance Future Surveillance Capacity ». La défense étudiera des options de contributions, notamment par le biais d'une participation éventuelle à un programme européen en matière de systèmes aériens pilotés à distance.
- Actuellement, **l'aéroport du Findel** est déjà utilisé, de façon ponctuelle, à des fins militaires. La défense envisage l'implantation d'une zone gouvernementale dans l'enceinte de l'aéroport du Findel, qui pourrait prendre la forme d'un hangar permettant de stationner et d'assurer la maintenance des futurs aéronefs acquis par la défense, en coopération avec les partenaires nationaux.
- Les capacités d'observation aérienne et d'évacuation médicale par les airs peuvent également apporter une contribution utile à la défense de nos intérêts sur les mers, y compris à la sécurité du Pavillon maritime luxembourgeois, qui dépend actuellement du soutien de pays partenaires.

• Secteur spatial

Le Luxembourg dispose d'une vaste expérience et savoir-faire en matière satellitaire. Dans le domaine de la défense et de la sécurité, les besoins en capacités satellitaires sécurisées et réservées aux gouvernements sont en pleine croissance. Il s'agit de besoins de communication, d'observation, de captage, de stockage, de mise à disposition et d'analyse de données. L'Armée luxembourgeoise s'est pleinement approprié le domaine des communications par satellite. Cet engagement lui permet d'ores et déjà d'apporter des contributions ponctuelles à des besoins critiques. La continuation de cet effort permettra la mise en place d'une capacité hautement prisée, facilement intégrable dans des unités multinationales et pouvant être déployée de façon continue dans des contextes opérationnels divergents.

Les communications satellitaires sécurisées garantissent un niveau de résilience supplémentaire aux systèmes nationaux critiques et permettent de maintenir en toutes circonstances un lien sécurisé avec les forces déployées et de mettre à disposition des liens satellitaires au profit d'autres Alliés.

Compte tenu de ces besoins spécifiques et croissants, les nations sont à la recherche de solutions alternatives multinationales, y compris avec le secteur privé. Le Luxembourg s'est positionné afin d'être en mesure de répondre à ces besoins avec le lancement d'un satellite gouvernemental, le GovSat-1, dans le cadre d'un partenariat public-privé. En fonction des besoins et lorsque le GovSat-1 sera pleinement opérationnel la défense étudiera l'opportunité de constituer progressivement une constellation de satellites dans le courant de la prochaine décennie.

La défense continuera à explorer activement des pistes dans le secteur spatial, dans le cadre européen et transatlantique, notamment au sein du programme WGS (Wideband Global Satellite Communications System).

La défense étudiera en outre des options en vue de s'engager dans un programme d'observation spatiale, tenant compte des compétences nationales en matière de programmes spatiaux, de traitement des données et d'interprétation d'imagerie.

• Médecine militaire

Les besoins en médecine militaire font partie des lacunes critiques au sein de l'OTAN et de l'UE. Chaque déploiement doit en effet assurer sa protection médicale, en allant d'un niveau simple d'accompagnement médical au déploiement d'un hôpital de campagne entièrement équipé.

Le Luxembourg développe un projet de médecine militaire qui vise à mettre sur pied des équipes médicales déployables en opération, selon les standards militaires agréés, en partenariat avec des acteurs civils nationaux. Le concept général du projet prévoit trois grands piliers:

- **Chirurgie et réanimation traumatiques:** mise sur pied d'une équipe de médecins et de personnel soignant. Cette équipe pourra être déployée en opération ou, pendant les périodes de disponibilité, être mise à disposition d'une structure hospitalière nationale notamment en cas de crise nationale majeure.
- **Maladies infectieuses:** une équipe médicale sera mise sur pied afin de pouvoir être déployée au bénéfice de l'ONU, de l'OTAN ou de l'UE en vue de recueillir des échantillons d'agents biologiques ou pathogènes qui représenteraient un risque de sécurité. L'équipe médicale ainsi constituée travaillera en lien étroit avec des acteurs nationaux tels que par exemple le Laboratoire National de Santé, et pourra être mise à disposition d'une structure hospitalière nationale pendant ses périodes de disponibilité. Dans le cadre de ce projet, la défense participera également au renforcement des capacités d'accueil nationales de patients contagieux.
- **Centre médical de crise:** une capacité supplémentaire de lits à utiliser pour des militaires blessés et en cas de crise nationale ou internationale sera adossée à une structure hospitalière nationale existante. Ce Centre de crise sera également un lieu de formation et d'exercices pour les équipes médicales et ouvert aux partenaires nationaux et internationaux.

Les capacités d'évacuation médicale par avion ou hélicoptère constituées au sein de la composante aérienne pourront être utilisées en conjonction avec les équipes et équipements militaires médicaux mis en place dans le cadre de ce projet, qui est développé en étroite coopération avec le Ministère de la Santé et les structures de santé nationales.

• Cyberdéfense et menaces hybrides

Dans le cadre des politiques nationales et internationales en matière de cybersécurité, la défense appuie, aux côtés des autorités nationales compétentes, le volet « défense » de la stratégie nationale de cybersécurité. La défense contribuera au renforcement de la capacité de résilience des infrastructures nationales dans le cadre des besoins et des politiques définies par l'UE et par l'OTAN, et assurera la cybersécurité des moyens de la défense luxembourgeoise et des moyens constitués dans le cadre ISR. La défense continuera à recruter des experts en matière de cyberdéfense, un domaine critique pour l'avenir qui est aussi un vecteur pour les menaces hybrides.

• Recherche et développement, innovation

La défense vise à réaliser l'objectif de dépenser 2% de l'effort de défense pour des projets et programmes de recherche et développement. Les domaines privilégiés concernent le développement de technologies duales avec des applications potentielles dans le domaine de la défense et en cohérence avec les axes prioritaires du développement capacitaire. Une stratégie nationale pour le développement d'une base industrielle et technologique de défense, de recherche et d'innovation précisera davantage les domaines d'intérêt pour la défense.



b. L'Armée luxembourgeoise

La mission de l'Armée luxembourgeoise est clairement définie par le **cadre légal**. L'engagement de forces armées vise à prévenir des situations de conflit, ou à y mettre fin. Dans le contexte international et dans le cadre de la politique étrangère et de de sécurité, la pertinence du rôle d'une **Armée luxembourgeoise compétente et professionnelle** est évidente. Le personnel de l'Armée est le visage de notre action extérieure sur le terrain des opérations, et son déploiement, avec les risques inhérents à une présence sur le terrain conflictuel, est **la plus haute expression de notre solidarité** et du partage des risques – sa valeur n'a pas de prix.

Le personnel de l'Armée doit pouvoir affronter ces défis dans les meilleures conditions possibles et disposer de **l'équipement, l'encadrement, la formation et l'entraînement nécessaires et indispensables à leur sécurité et à un déploiement efficace**. Cela comprend non seulement des investissements dans des capacités plus technologiques, mais également la mise à disposition d'un équipement complet, moderne et à jour à chaque instant et pour chaque militaire pour ses besoins quotidiens.

L'Armée veillera également à préserver et à développer son **rôle social**, qui demeure un objectif prioritaire de notre Armée et de notre pays. Une **analyse** sera menée afin d'identifier des pistes **d'amélioration de ce rôle social** (davantage de débouchés, tâches variées et intéressantes, possibilités de formation, etc).

L'Armée luxembourgeoise doit être à même de répondre à tout moment aux **besoins nationaux**, et à assurer une participation aux missions de **gestion de crise** et aux activités de **défense collective** et de **projection de stabilité**. L'amélioration de la **réactivité** (vitesse de déploiement) et la participation aux groupements de réaction rapide constituent également des enjeux majeurs. Le nombre et la nature des déploiements militaires a évolué depuis plusieurs années et va au-delà des simples exercices et opérations de maintien de la paix. L'Armée a déjà adapté son organisation interne afin de permettre au Luxembourg d'être présent militairement où cela est nécessaire et en fonction de ses moyens. **Les déploiements internationaux du Luxembourg continueront, mais leur nature peut être amenée à évoluer**: l'envoi sur le terrain d'équipes réduites spécialisées pour mettre en œuvre une capacité essentielle (comme par exemple une capacité de communication satellitaire) ou la mise à disposition d'une équipe d'analystes de données peuvent être tout aussi utiles, stratégiques et visibles que l'envoi d'un peloton entier.

L'Armée développera des **compétences nouvelles** et acquerra un savoir-faire et un haut degré de professionnalisme dans de nouveaux domaines. Elle continuera à déployer des militaires dans des exercices et opérations de gestion de crise, en fonction des décisions politiques.

L'Armée luxembourgeoise continuera à développer des **capacités** cohérentes, pertinentes, efficaces et utiles, notamment dans le cadre de nos partenariats, et développera la compétence technique nécessaire pour mettre en œuvre ces capacités. L'Armée ne peut évoluer en-dehors ou à côté de l'évolution budgétaire et capacitaire de la défense. Grâce aux nouvelles structures de la défense, **la Direction de la Défense et l'Etat-major de l'Armée coopéreront étroitement dans la planification, le développement et l'investissement capacitaire**. Chaque projet capacitaire donnera lieu à une analyse sur sa mise en œuvre: soit directement par l'Armée luxembourgeoise, soit en partenariat avec des acteurs nationaux ou internationaux. Cette analyse tiendra compte notamment des priorités politiques et des besoins et disponibilités en matière de ressources humaines. Le nouvel organigramme de la Direction de la Défense et de l'Etat-major de l'Armée a d'ores et déjà intégré le renforcement des piliers capacitaires.

L'Armée préservera son rôle d'armée de terre au sein de la composante terrestre, mais ses tâches évolueront dans les autres domaines d'action décrits plus haut, notamment air, espace, cyber. A cette fin, **l'Armée organisera ses forces de façon à assurer ses tâches actuelles et à en développer de nouvelles**. L'Armée de terre accentuera ainsi son évolution vers des forces armées dotées de capacités interarmées.

La **composante aérienne**, actuellement embryonnaire, sera développée pour tenir compte des évolutions capacitaires décrites plus haut.

Des compétences seront également développées dans le domaine médical, afin de contribuer à mener à bien le projet de **médecine militaire** actuellement en cours de développement.

La cellule «**cyber**» continuera ses travaux sur les aspects «**défense**» des stratégies nationales et internationales, et sera développée davantage.

L'Armée contribuera à l'évolution de la défense vers des capacités à haut contenu technologique tout en préservant son rôle social.

Au-delà des investissements et acquisitions, et au-delà de la réorganisation interne, l'évolution de la défense, un élément central et essentiel doit être considéré: **la diversification et l'augmentation des tâches et compétences de l'Armée ne pourront se faire sans une diversification et une augmentation des ressources humaines**.

c. Les ressources humaines

La défense doit pouvoir compter sur du personnel qualifié et capable de gérer les défis complexes d'une Armée en évolution et engagée au niveau national et international.

La réforme de 2007 a fixé le plafond autorisé de l'effectif de l'Armée à près de 1400. Ce plafond n'est pas un objectif en soi, il détermine un cadre à l'intérieur duquel l'Armée peut évoluer.

La situation des effectifs continue à nécessiter une attention soutenue. Pour répondre au défi du besoin en ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre de sa politique, la défense doit tenir compte des réalités démographiques et des contraintes d'un marché du travail compétitif dans une économie dynamique qui s'appuie très largement sur une main d'œuvre étrangère, essentiellement européenne. Aujourd'hui la défense représente près de 1% de la population active résidente de nationalité luxembourgeoise. L'effectif de l'Armée ne saura être augmenté significativement qu'en prenant des mesures énergiques en matière d'attractivité du métier de militaire et en élargissant ponctuellement les possibilités de recrutement à des ressortissants de l'Union européenne.

Les forces armées sont en compétition avec le secteur privé sur le marché de l'emploi. Les modalités définissant l'attractivité du recrutement depuis l'abolition du service obligatoire en 1967 sont continuellement adaptées à l'évolution de la société. Cette approche n'est plus garante de solutions suffisamment durables. Pour éviter une rupture il faut repenser notre modèle en tenant compte des réalités de la société, dans le cadre des besoins déterminés par l'évolution du contexte et les missions opérationnelles. De nombreux efforts ont déjà été réalisés: création d'un

Bureau d'information de l'Armée, création du COPRAL au sein du Lycée technique d'Ettelbruck, adaptation du recrutement des soldats-volontaires, introduction du recrutement direct à la carrière de l'officier pour des candidats disposant d'un master, etc.

D'ici début 2018, la défense mènera une analyse approfondie des procédures de recrutement au sein de l'Armée et soumettra au conseil de gouvernement une stratégie et un plan de recrutement à court, moyen et long terme. Cette stratégie sera fondée sur la prise en compte notamment des facteurs démographiques et du marché de l'emploi, et couvrira tous les éléments liés au recrutement, à l'attractivité, aux statuts, à la formation et aux carrières au sein de l'Armée, y inclus:

- Soldats-volontaires: moyens pour augmenter le nombre de soldats-volontaires recrutés et qui mènent leur contrat à terme, insertion plus progressive des recrues volontaires dans le milieu militaire, notamment en ce qui concerne la mise à niveau des aptitudes physiques qui sera accompagnée sur une phase plus longue, analyse des tâches et formations pour les soldats-volontaires, préservation et développement du rôle social, flexibilité dans la durée de l'engagement.
- Caporaux et sous-officiers: mesures favorisant le développement des compétences dans le domaine de l'encadrement des soldats selon les standards les plus élevés (leadership), et de la maîtrise du degré de technicité des nouvelles capacités, à la faveur d'une offre de formation continue adaptée.
- Officiers: renforcement du recours au recrutement par voie directe. Cette voie sera privilégiée pour couvrir des besoins spécifiques.





- Toutes carrières: amélioration de la planification des parcours professionnels individuels et développement de critères décisionnels pour améliorer la transparence des choix, y compris pour ce qui est de la gestion des rotations aux postes à l'étranger qui fera l'objet d'une planification plus systématique, à plus long terme, dans le cadre de plans de carrières et de critères fonctionnels; création d'une offre de mobilité professionnelle.
- Création de nouvelles carrières pour tenir compte de la diversité des tâches à réaliser, durée des contrats.
- Recrutement ponctuel d'experts.
- Etude sur l'amélioration de l'attractivité de l'Armée: campagne de communication, communication grâce aux réseaux sociaux, augmentation du personnel féminin, gestion et progression des carrières, formations, gestion des compétences, planification des déploiements, intérêt de nouveaux domaines techniques, conciliation vie familiale-vie professionnelle.
- Recrutement des militaires de carrière: révision des modalités de recrutement, ouverture ponctuelle et circonscrite à du personnel de nationalité étrangère, reconversion professionnelle, métiers technologiques.
- Echanges et détachements de personnel avec nos partenaires bilatéraux.

La défense recherchera également systématiquement des modèles innovants pour développer et mettre en œuvre des capacités en s'appuyant sur des partenariats avec le secteur privé et les acteurs nationaux luxembourgeois. En effet, à l'avenir la défense aura un besoin croissant en personnel spécialisé pour assumer temporairement des tâches spécifiques dans le cadre d'urgences nationales ou de déploiements opérationnels pour mettre en œuvre des capacités

complexes, fréquemment à double usage civil et militaire. Ce personnel spécialisé, issu du secteur public ou privé, est d'une utilité permanente pour la société dans l'accomplissement de des fonctions professionnelles et serait appelé à apporter une contribution à la nation en cas de situation de crise. A cette fin, une étude sera menée en vue d'explorer l'opportunité et la faisabilité de la mise en place d'un réservoir de personnel spécialisé qui pourrait être ponctuellement mis à disposition de la défense, de façon volontaire. **La participation à un tel Service se ferait en tout état de cause en coopération avec l'employeur, sur la base d'un statut à définir.** L'apport de la défense pourra comporter par exemple des investissements dans des moyens à double usage, la prise en charge de formations ou une participation à des coûts de personnel.

De manière générale, la recherche de synergies entre l'Armée et d'autres institutions de l'Etat permettra de favoriser la mobilité interdépartementale et d'accroître l'attractivité de l'Armée. Elle sera ainsi également ouverte à une population plus large et aura accès à un personnel plus diversifié.

Dans ce contexte, un recours plus large aux possibilités de commissionnement sera aussi analysé. Dans le cadre de la coopération avec nos partenaires de référence la défense poursuivra également une politique de recours à l'expertise internationale dans le cadre de projets communs ou au détachement de personnel militaire étranger.

Afin d'attirer le personnel dont elle a besoin, la défense devra aussi se positionner comme un employeur attractif misant sur ses atouts spécifiques: l'Armée en tant que structure dynamique tournée vers l'avenir, offrant un cadre de vie et de travail motivant, des perspectives de développement personnel et professionnel, y compris dans de nouveaux métiers spécialisés, ainsi que l'expérience unique et valorisante des opérations au service de la sécurité de l'Etat et de sa population.



III. Conclusions

La **défense luxembourgeoise a déjà évolué**. Dans un environnement changeant, l'Armée luxembourgeoise a démontré qu'elle pouvait s'adapter et continuer à fournir des contributions efficaces et de grande valeur au Luxembourg et dans les pays où elle est déployée. La Direction de la Défense s'est mise en ordre de marche pour planifier et développer des programmes capacitaires toujours plus importants et toujours plus complexes, tout en continuant ses tâches traditionnelles de conseil au ministre, de définition de la politique de défense et de supervision de la gestion de l'Armée.

Les évolutions auxquelles nous faisons face ne sont pas temporaires. C'est pourquoi ces Lignes directrices esquissent la voie vers l'avenir et vers une défense restructurée, modernisée, disposant des ressources humaines et matérielles nécessaires, et à l'image de notre pays: ouverte, fiable, dynamique, innovante, technologique, sociale, collaborative.

En matière de défense les contributions du Luxembourg ne peuvent en toutes circonstances faire la différence par la force du nombre. C'est en investissant dans des domaines spécialisés et à haute valeur ajoutée que

le Luxembourg honorera ses engagements. L'effort de diversification capacitaire, tout en maintenant une approche spécialisée, et recourant notamment aux compétences de l'industrie nationale sera poursuivi.

Ces Lignes directrices seront complétées par un Plan directeur de mise en œuvre et un plan d'investissement qui permettra le planifier en détail l'effort de défense. Ce plan se projette au-delà de 2020 sans préjuger de décisions à prendre à moyen terme par les prochains Gouvernements. Un défi majeur sera de préserver la souplesse et la réactivité nécessaires pour pouvoir s'adapter aux exigences

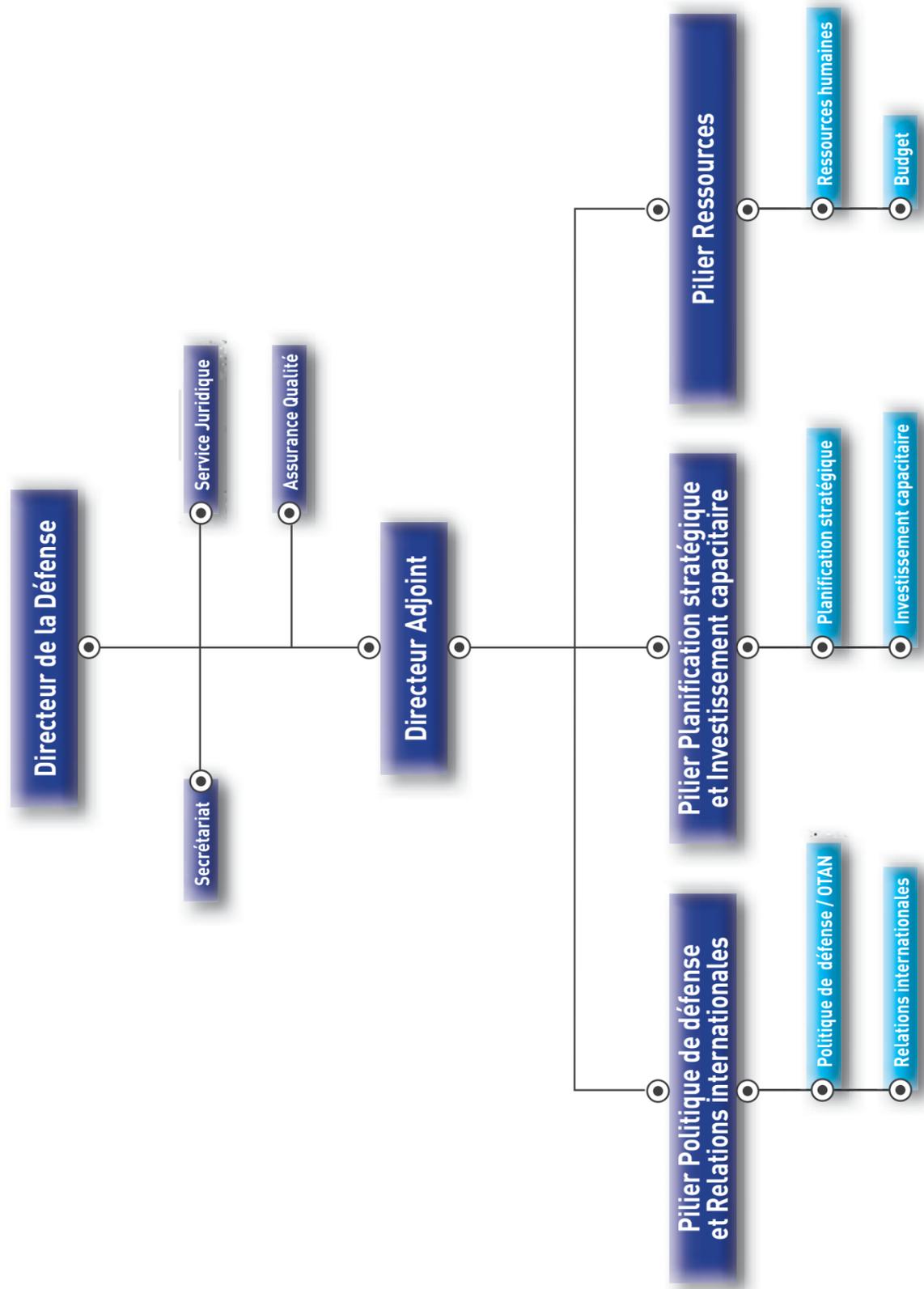
d'un contexte fluctuant et incertain à court terme tout en amorçant la transition nécessaire vers les nouvelles structures et la réorientation des Forces armées.

Le principal défi sera toutefois celui des ressources humaines. Sans militaires de carrière, sans soldats-volontaires, sans personnel civil, la défense luxembourgeoise ne sera pas en mesure de mettre en œuvre l'ambition définie dans les présentes Lignes directrices. Il en va de la crédibilité internationale du Luxembourg en tant que partenaire fiable et contributeur à la sécurité.

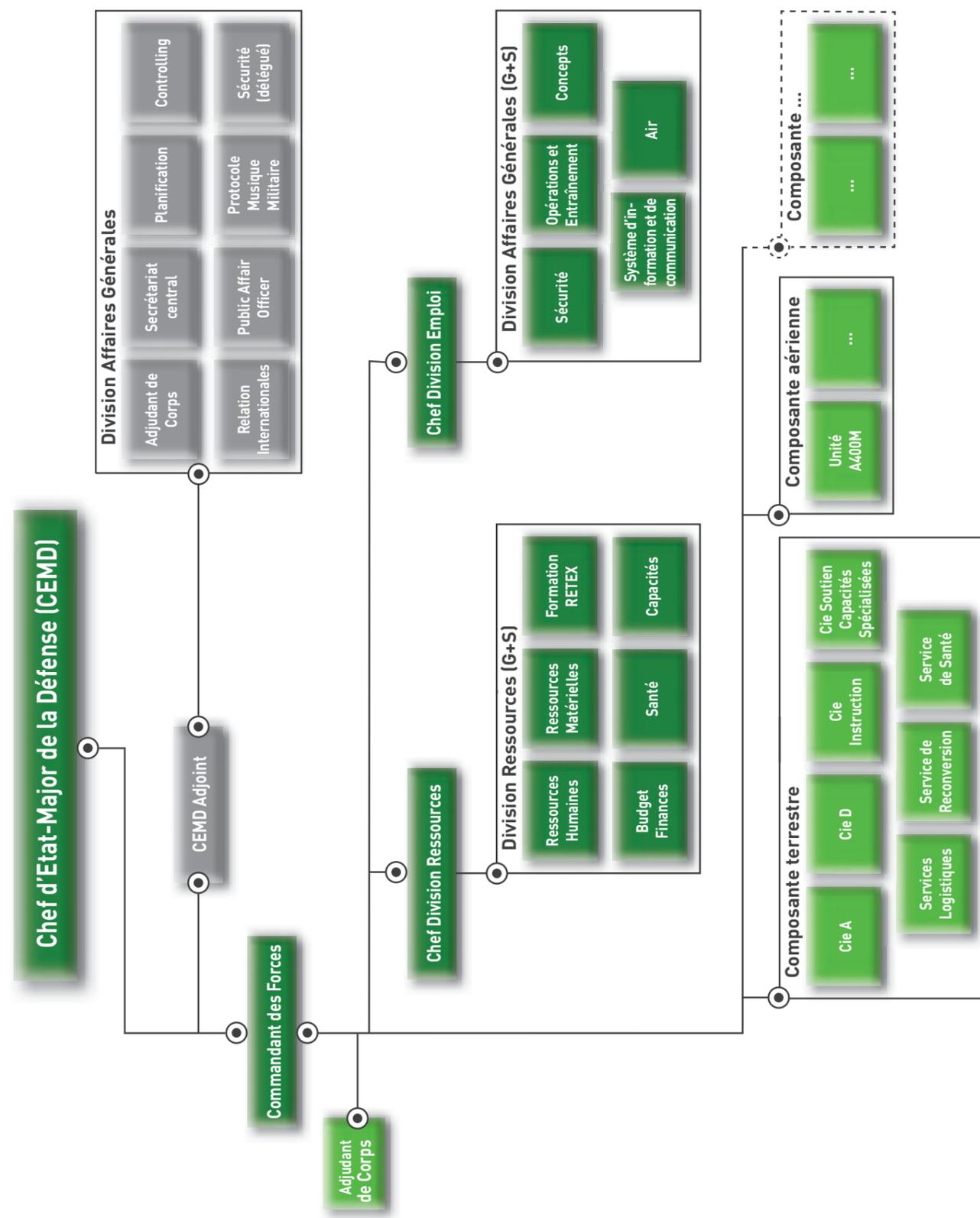




ANNEXE A: Direction de la Défense



ANNEXE B: Organigramme de l'Armée



ANNEXE C: Glossaire

3D	Diplomatie, Développement, Défense
AED	Agence Européenne de Défense
AGS	Alliance Ground Surveillance
AWACS	Airborne Warning and Control System
Benelux	Coopération intergouvernementale entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg
BITD	Base Industrielle et Technologique de Défense
CARD	Coordinated Annual Review on Defence
CBRN	Chemical, Biological, Radiological and Nuclear
CBSD	Capacity Building in support of Security and Development
CEMD	Chef d'Etat-Major de la Défense
Cie	Compagnie
COPRAL	Cours de Préparation à l'Armée Luxembourgeoise
DCBI	Defence Capacity Building Initiative
EATC	European Air Transport Command
eFP	Enhanced Forward Presence
FNC	Framework Nations Concept
GovSat	Government Satellite
GTUE	Groupement Tactique de l'UE (battlegroups)
ISR	Intelligence, Surveillance and Reconnaissance
KFOR	Kosovo Force
LuxGovSat	Luxembourg Government Satellite
MRTT	Multi-Role Tanker Transport

NAEWC	NATO Airborne Early Warning and Control System
NCIA	NATO Communication and Information Agency
NDPP	NATO Defense Planning Process
NRF	NATO Response Force
NSPA	NATO Support and Procurement Agency
OCCAR	Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement
ONU	Organisation des Nations-unies
OSCE	Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique du Nord
PESCO	Permanent Structured Cooperation
PIB	Produit Intérieur Brut
PSDC	Politique de Sécurité et de Défense Commune
RNB	Revenu National Brut
SatCom	Satellite Communication
tFP	Tailored Forward Presence
TUE	Traité sur l'Union européenne
UAV	Unmanned Aerial Vehicle
UE	Union européenne
VigilNat	Plan gouvernemental de vigilance nationale face aux menaces terroriste
VJTF	Very High Readiness Joint Task Force
WGS	Wideband Global Satellite Communications System





LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes

Direction de la Défense

LU  **EMBOURG**
LET'S MAKE IT HAPPEN