

**Objet: Projet de loi autorisant le gouvernement à acquérir, lancer et exploiter un satellite destiné aux communications gouvernementales et militaires, ainsi qu'à acquérir des capacités satellitaires permettant au gouvernement de satisfaire ses besoins et ses obligations en matière de défense. (4326FMI)**

*Saisine : Ministre des Affaires étrangères et européennes  
(27 octobre 2014)*

<b>AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE</b>
---------------------------------------

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet »), a pour objet d'autoriser le gouvernement à participer pour le compte de l'Etat dans le capital d'une société anonyme, dont le capital social sera détenu à parts égales par l'Etat luxembourgeois et la société luxembourgeoise SES Astra S.A.. L'objet de la nouvelle société consistera dans l'acquisition, le lancement et l'exploitation d'un satellite destiné aux communications gouvernementales et militaires (ci-après « GovSat »).

Le Projet crée ainsi une « joint-venture » entre SES et l'Etat luxembourgeois qui sera chargée des missions suivantes :

- l'acquisition du GovSat et sa mise en orbite,
- la mise en place des infrastructures de réception au sol,
- l'exploitation du satellite et des infrastructures de réception au sol,
- la commercialisation de la capacité de communication du GovSat.

Une partie de la capacité satellitaire servira à satisfaire les besoins luxembourgeois en matière de communication en fréquences militaires. Il est par ailleurs prévu de revendre les capacités supplémentaires de communication du GovSat à des pays alliés et à des organisations internationales (notamment OTAN et UE). Finalement, il est envisagé de les mettre le cas échéant librement à disposition d'alliés dans le cadre de l'effort de défense du Luxembourg auprès de l'OTAN. Il en résulte que le Luxembourg pourra remplir à la fois ses propres obligations de contribution en matière de défense, ainsi qu'auprès de l'OTAN et de l'UE, tout en créant accessoirement et dans la mesure du possible, de la valeur économique et des emplois sur le sol luxembourgeois.

La Chambre de Commerce comprend de l'exposé des motifs accompagnant le Projet sous avis que le Grand-Duché doit augmenter les moyens dédiés à la défense au cours des années à venir afin de répondre aux obligations afférentes lui incombant en tant que membre de l'OTAN. Si la Chambre de Commerce ne saurait remettre en question cet engagement additionnel quant au fond, elle salue l'initiative prise par les auteurs du Projet de veiller à ce que l'effort additionnel puisse générer la plus grande plus-value possible pour l'économie luxembourgeoise.

Etant donné les implications financières substantielles, la Chambre de Commerce se serait néanmoins attendue à des explications plus fournies quant aux recettes et aux dépenses générées dans une perspective pluriannuelle suite à l'acquisition et à l'exploitation du GovSat. Or, elle constate que la fiche financière revêt un caractère fragmentaire dans la mesure où ne sont reprises que les sommes relatives à la participation au capital de la joint-venture (50 millions EUR, à liquider en tranches au cours de la période 2015 à 2017), de

même que l'acquisition de capacités satellitaires sur une période de « 10-11 ans<sup>1</sup> pour un montant annuel de l'ordre de 10 millions d'euros, sans pouvoir excéder au total 100 millions d'euros ».

Il en ressort, d'après la fiche financière, un coût théorique de 150 millions EUR dans le chef de l'Etat, à supposer que ces budgets soient exécutés comme prévu et qu'il n'y ait ni retard, ni dépassement de l'enveloppe budgétaire. Par ailleurs, étant donné que le coût d'acquisition du GovSat est estimé à 225 millions EUR, la joint-venture devra contracter un emprunt à hauteur de 125 millions EUR auprès d'un institut financier luxembourgeois. La Chambre de Commerce constate que la partie des intérêts relatifs à cet emprunt qui incomberaient à l'Etat n'apparaissent pas dans la fiche financière. Il en est de même du remboursement du principal.

Pour le reste, la Chambre de Commerce constate qu'à plusieurs reprises, l'exposé des motifs prévoit la revente de capacités satellitaires à des pays alliés, ainsi qu'à des organisations internationales. Or, malencontreusement, les auteurs du Projet ne procèdent pas à une estimation des revenus pouvant résulter de ladite revente de capacités. Ainsi, la Chambre de Commerce est dans l'incapacité d'évaluer l'impact global résultant de l'acquisition et de l'exploitation subséquente du GovSat.

La Chambre de Commerce remarque par ailleurs que certaines évolutions internationales relatives aux besoins en capacités satellitaires demeurent, aux yeux des auteurs du Projet, inconnues à ce stade. Il en est notamment ainsi pour ce qui concerne une étude réalisée par l'OTAN dont le résultat « *devrait être connu en 2015* ». De surcroît, s'il n'est « *pas possible de connaître dès maintenant avec une certitude complète les besoins précis des pays alliés et partenaires (...) il existe une tendance avérée vers une augmentation des besoins en fréquences militaires à des prix abordables* ». Aux yeux de la Chambre de Commerce, eu égard au coût d'investissement, les auteurs du Projet auraient dû proposer quelques scénarios afférents, permettant au législateur de mieux apprécier le volet financier du projet GovSat.

Il semblerait toutefois que, *in fine*, les auteurs du Projet tablent sur des retours financiers importants du projet GovSat, en énonçant, dans l'exposé des motifs, que « *les projections financières (...) prévoient un ROE (rendement des capitaux propres) à deux chiffres et supérieur au coût du capital investi* ». Si tel était le cas, ce que la Chambre de Commerce saluerait, il aurait incombé aux auteurs du Projet sous avis d'inclure les éléments afférents dans la fiche financière.

La Chambre de Commerce relève encore que les commentaires de l'article 2 ainsi que la fiche financière mentionnent une durée de 10 – 11 ans, alors que l'exposé des motifs fixe un délai de 10 ans. La Chambre de Commerce recommande ainsi d'harmoniser les différents délais pour plus de sécurité juridique.

La Chambre de Commerce note encore que d'après l'exposé des motifs, l'Etat luxembourgeois souhaite s'engager comme premier client à acheter pendant une période de 10 ans une capacité de communication équivalente à 10 millions d'euros par an. Compte tenu de ce qui précède, la Chambre de Commerce est d'avis que la formulation de l'article 2 peut prêter à confusion: le libellé de l'article 2 du Projet ne précise en effet pas la durée d'engagement de dix ans. L'article en question précise uniquement que le montant total de l'engagement ne peut pas dépasser 100 millions d'euros et 12 millions d'euros par an. La Chambre de Commerce s'interroge dès lors quant à savoir s'il ne serait pas préférable de préciser la durée de l'engagement de 10 ans respectivement 11 ans, également dans ledit

---

<sup>1</sup> Souligné par la Chambre de Commerce

article 2. Tel que libellé dans la version actuelle de l'article 2, l'engagement du gouvernement pourrait déjà arriver à son terme après huit ans et demi.

La Chambre de Commerce propose dès lors de reformuler l'article 2 de la manière suivante : « *Le gouvernement est autorisé à acquérir, sur une période de [.]<sup>2</sup> ans, des capacités satellitaires auprès de la société anonyme exploitant le satellite visé à l'article 1 pour un montant total ne pouvant pas dépasser 100.000.000 euros (cent millions) (TVA non comprise) et 12.000.000 euros (douze millions) par an (TVA non comprise).* »

La Chambre de Commerce relève que selon l'exposé des motifs, le Luxembourg perdra sa position orbitale devant héberger le GovSat si ce dernier n'était pas en orbite jusque fin 2017. Elle s'interroge dès lors quant à savoir ce qu'il adviendrait du projet si le délai n'était pas respecté.

En ce qui concerne la passation du marché public, la Chambre de Commerce part du principe que les prescriptions de la directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009<sup>3</sup> ont été respectées.

Finalement, la Chambre de Commerce s'interroge s'il ne faudrait pas modifier la loi modifiée du 16 décembre 1997 concernant la programmation financière militaire afin de permettre l'acquisition du GovSat.

La Chambre de Commerce n'a pas d'autres remarques à formuler.

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en compte de ses observations.

FMI/DJI

---

<sup>2</sup> A préciser selon que 10 ans ou 11 ans sont retenus.

<sup>3</sup> Directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE.