Mai 2025

Analyse des dépenses de défense

Table des matières

Introduction 1

1. Situation actuelle des dépenses de défense au sein de l'OTAN 2

2. Situation actuelle du Luxembourg 4

3. PIB vs RNB 6

Annexe 1 – Abréviation des pays 9

Annexe 2 – Décomposition des dépenses de défense pour l'année 2024 10

Introduction

L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) est une alliance militaire intergouvernementale créée en 1949, dont les objectifs principaux sont la défense collective, la promotion de la stabilité et de la coopération en matière de sécurité entre ses membres. L'OTAN regroupe aujourd'hui 32 alliés principalement situés en Europe et en Amérique du Nord. L'adhésion à l'OTAN repose sur des principes de défense collective, garantis par l'article 5[1] du traité, qui stipule que l'attaque contre un membre de l'OTAN est considérée comme une attaque contre tous les membres. L'OTAN se base sur deux règles de dépenses de défense :

La règle des 2% du PIB des dépenses de défense

Depuis le sommet de Riga en 2006, les alliés de l'OTAN se sont engagés à consacrer au moins 2% de leur produit intérieur brut (PIB) aux dépenses de défense. Cette règle vise à assurer que les membres de l'OTAN investissent suffisamment dans leur sécurité, afin de maintenir la capacité de défense collective en améliorant les capacités militaires des Etats membres. Les pays sont encouragés à atteindre cette cible pour garantir une répartition plus équitable des efforts de défense au sein de l'alliance.

La règle des 20% des dépenses d'équipement en part des dépenses de défense

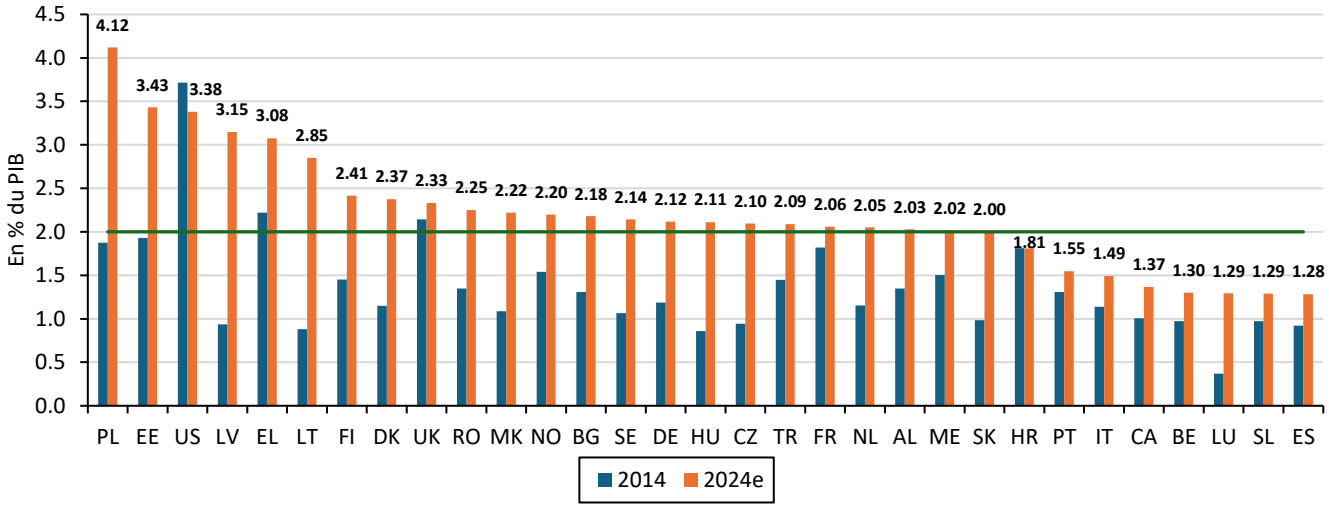
Les alliés de l'OTAN se sont également engagés à consacrer au moins 20% de leurs dépenses de défense à l'acquisition de nouveaux équipements, matériel et technologies de pointe. Cette règle vise à garantir que les forces armées des membres de l'OTAN disposent d'équipements modernes et efficaces pour répondre aux défis technologiques et stratégiques contemporains. Elle met l'accent sur la nécessité d'investir dans des capacités militaires avancées, telles que les systèmes de défense aérienne, les cybercapacités, et les équipements de communication sécurisés.

[1] OTAN, « *Le traité de l'Atlantique Nord* », 04 avril 1949.
https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=fr

1. Situation actuelle des dépenses de défense au sein de l'OTAN

Depuis la mise en place de ces règles en 2006, les alliés de l'OTAN se doivent de respecter leurs engagements financiers. Comme le montre le graphique 1.1 ci-après, la plupart des pays (29 sur 31 pays[2]) n'ont cependant pas respecté la règle des 2% du PIB des dépenses de défense en 2014. Dix années plus tard, en 2024, 8 pays n'atteindraient ou ne dépasseraient pas la cible selon les estimations de l'OTAN[3]. Concernant la deuxième règle, le graphique 1.2 montre que 23 pays n'ont pas respecté la règle des 20% des dépenses d'équipement du total des dépenses de défense en 2014 et que 2 pays ne la respecteraient toujours pas en 2024. Il faut noter que l'agression de la Russie en Ukraine a poussé plusieurs pays européens, notamment la Pologne, à augmenter considérablement leurs budgets de défense les dernières années.

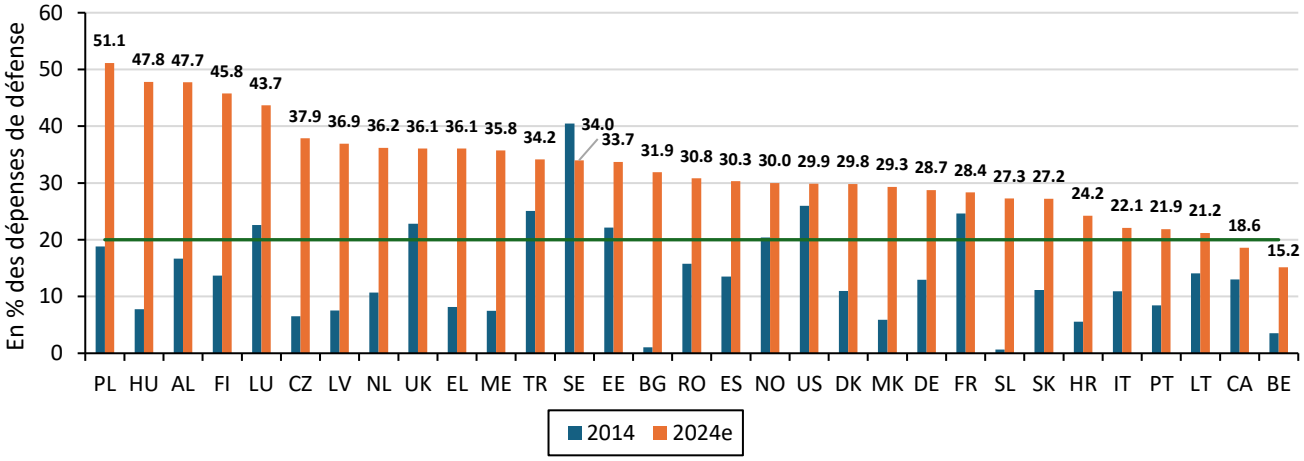
Graphique 1.1 – Dépenses de défense en pourcentage du PIB
(sur la base des prix et taux de change de 2015)



Note : Les chiffres pour 2024 sont des estimations.

Source : OTAN

Graphique 1.2 – Dépenses d'équipement en part des dépenses de défense (en %)
(sur la base des prix et taux de change de 2015)



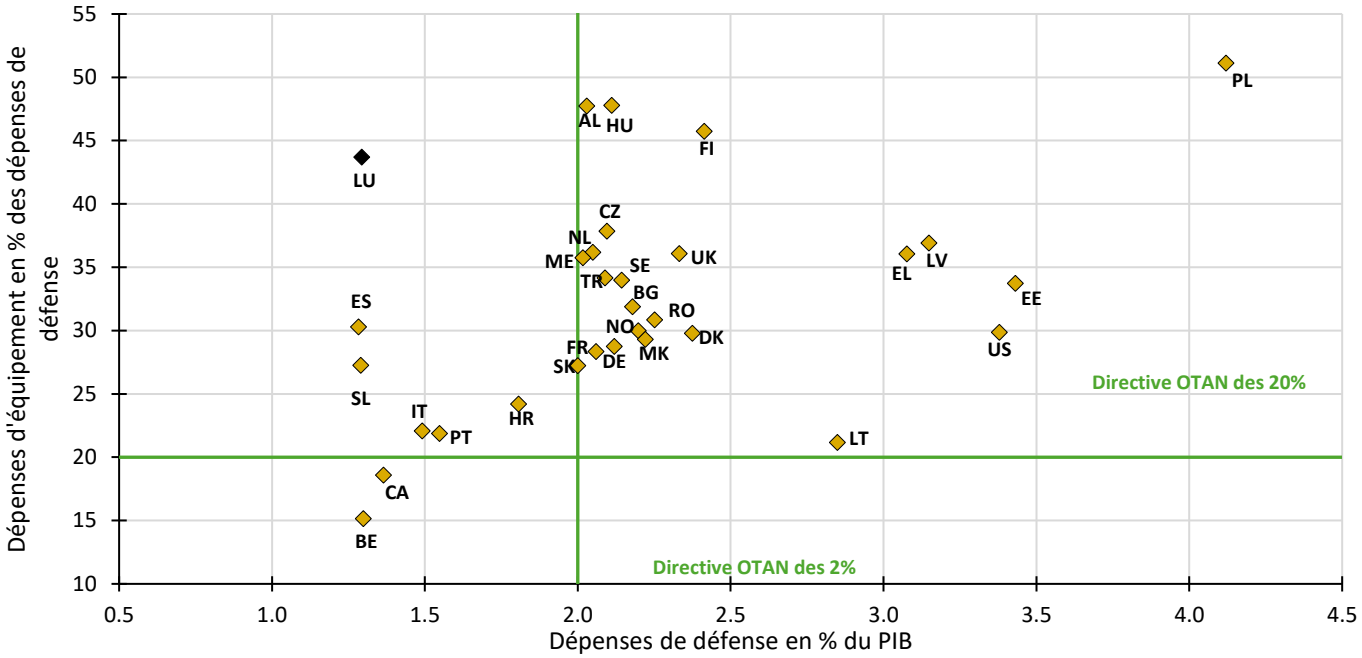
Note : Les chiffres pour 2024 sont des estimations.

Source : OTAN.

[2] Comme l'Islande ne possède pas de forces armées, le pays n'est pas intégré dans les graphiques.
[3] OTAN, « *Les dépenses de défense des pays de l'OTAN (2014-2024)* », 17 juin 2024. Date de clôture des données : 12 juin 2023. https://www.nato.int/cps/fr/natohq/news_226465.htm

Le prochain graphique combine les deux règles de dépenses de défense (représentées par les lignes vertes) pour les estimations de l'année 2024, avec comme axe vertical la part des dépenses d'équipement par rapport aux dépenses de défense, et comme axe horizontale les dépenses de défense en % du PIB.

Graphique 1.3 – Dépenses de défense en part du PIB et dépenses d'équipement en part des dépenses de défense (en %) pour l'année 2024 (estimation)



Source : OTAN.

En 2024, le Canada et la Belgique (quadrant en bas à gauche des lignes vertes) ne respectent ni la règle des 2% du PIB ni celle des 20%. Le Portugal, l'Italie, la Croatie, la Slovénie, l'Espagne et le Luxembourg (quadrant en haut à gauche) ne respectent pas la règle des 2% du PIB (respectivement le RNB pour le Luxembourg[4]), mais celle des 20%. Les 23 autres pays (quadrant en haut à droite) respectent les deux règles.

[4] Le détail se trouve dans le paragraphe d'après.

2. Situation actuelle du Luxembourg

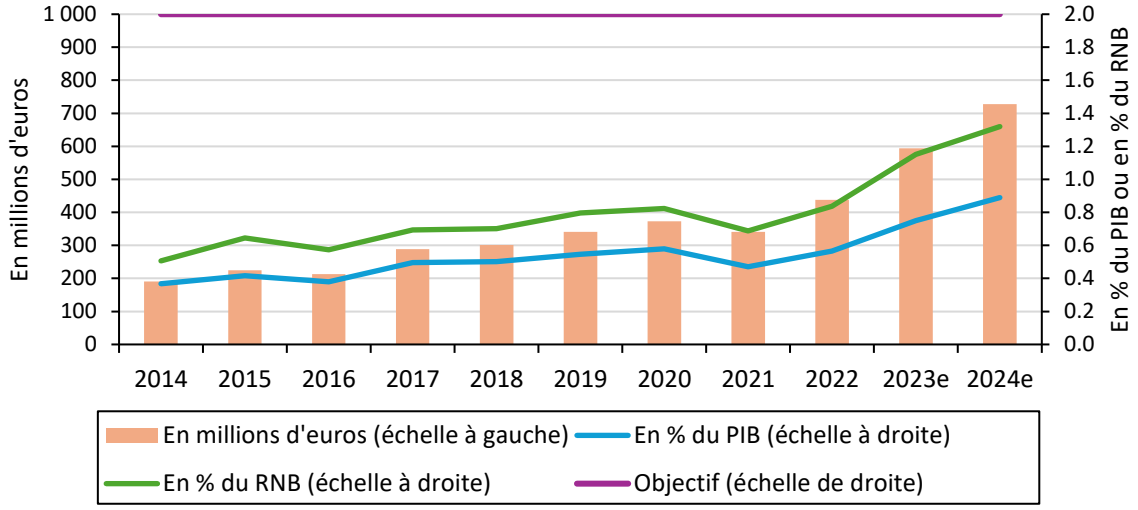
Le Luxembourg, en raison de ses spécificités économiques (liées à son marché de travail), a obtenu en 2023 une exception stipulant qu'il devrait consacrer 2% de son revenu national brut (RNB) et non de son PIB à la défense. Cette exception, bien qu'adoptée dans les documents officiels de l'OTAN, n'est cependant pas explicitement expliqué dans ces mêmes documents.

Depuis cette négociation en juillet 2023, les engagements du Luxembourg sont mesurés en fonction de son RNB, ce qui reflète mieux la réalité économique du pays, notamment l'apport de la main-d'œuvre frontalière dans la création de richesse.

Selon l'accord de coalition du gouvernement luxembourgeois pour la période 2023-2028[5], l'objectif est de parvenir à 2% de son RNB d'ici 2030. Cette ambition vise à renforcer progressivement les dépenses de défense.

Le graphique 2.1 et le tableau 2.1 présentent l'évolution des dépenses de défense en millions d'euros sur la période de 2014 à 2024 ainsi qu'en termes du PIB et du RNB.

Graphique 2.1 et Tableau 2.1– Evolution des dépenses de défense du Luxembourg



Source : OTAN.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023e	2024e
Total des dépenses											
En millions d'€	190	225	213	288	301	341	373	341	438	594	728
En % du PIB	0,37	0,41	0,38	0,49	0,50	0,55	0,58	0,47	0,56	*0,75*	*0,89*
En % du RNB	*0,51*	*0,65*	*0,57*	*0,69*	*0,70*	*0,80*	*0,82*	*0,69*	*0,84*	1,12	1,29
PIB nominal	51 768	54 254	56 174	58 284	60 064	62 212	64 510	72 274	77 779	*79 310*	*81 853*
RNB nominal	*37 621*	*34 842*	*37 244*	*41 632*	*42 975*	*42 768*	*45 337*	*49 572*	*52 282*	53 189	56 278

e = estimation

Sources : OTAN, *comptes nationaux (déc. 2024) et Budget 2025 en italique*.

[5] Ministère d'Etat, « *Accord de coalition 2023-2028 – Lëtzebuerg fir d'Zukunft stäerken* », novembre 2023.

La mesure en % du RNB au lieu du PIB a permis de passer de 0,6 (en % du PIB) en 2022 à 1,1 (en % du RNB) en 2023 et à 1,3% du RNB en 2024. Ce saut, qui s'explique par une différence de plus en plus marquante entre le PIB et le RNB, est analysé plus en détail dans le chapitre ci-après.

Dans un interview du 17 mars 2025[6], le ministre des Finances a confirmé que le Luxembourg envisage de consacrer en 2025 environ 800 millions d'euros (ou 1,3% du RNB) à la défense dont 390 millions d'euros des dépenses d'équipement. Pour l'année 2025, le Luxembourg se situerait ainsi environ 400 millions d'euros en-dessous de la cible de 2% du RNB. La trajectoire des dépenses de défense sur la période de 2026 à 2030 a été présentée par la Direction de la Défense[7] à la Commission de la Défense le 12 juin 2024.

Suite à la déclaration sur l'état de la nation[8] faite par le premier ministre le 13 mai 2025, le Gouvernement fixe désormais l'objectif de 2% du RNB déjà pour l'année 2025. Pour l'ensemble de la période couverte par la trajectoire ci-avant (2024-2030), le total des dépenses additionnelles se chiffre à quelque 1,4 milliard d'euros, comme le montre le tableau suivant.

Tableau 2.2 – Effort de dépenses de défense et dépenses additionnelles suite à la déclaration sur l'état de la nation (2024-2030)

En millions d'euros	**Selon la Direction de la Défense (12 juin 2024)**		**Selon la déclaration sur l'état de la nation (13 mai 2025)**		
Année	**Effort de dépenses (1)**	**% du RNB**	**Effort de dépenses (2)**	**% du RNB**	**Dépenses additionnelles (2)-(1)**
2024	728*	1,29	728*	1,29	0
2025	780	1,32	1 118	2,0	402
2026	882	1,43	1 234	2,0	352
2027	993	1,55	1 281	2,0	288
2028	1 106	1,66	1 333	2,0	227
2029	1 277	1,83	1 396	2,0	119
2030	1 461	2,0	1 461	2,0	0

Sources : Otan (*), Direction de la défense, Budget 2025 (PIB, RNB), Déclaration sur l'état de la nation, Calculs CNFP.

Sur la période 2024-2030, les dépenses de défense passeraient de 728 millions d'euros à 1 461 millions d'euros (soit 2% du RNB) en 2030, ce qui constitue un doublement de l'effort par rapport à la situation actuelle.

[6] 100komma7, « *Gilles Roth : D'Zwee-Prozent-Zil fir d'Defense scho virun 2030 erreechen* », 17 mars 2025. https://www.100komma7.lu/news/Invite-e-vum-Dag-Gilles-Roth?pd=radio

[7] Direction de la défense, « *Présentation de l'évolution de l'effort de défense : 2 % en 2030* », Commission de la Défense, 12 juin 2024. La trajectoire des dépenses de défense a été adoptée le 5 juin par le Gouvernement.

[8] Gouvernement, « *Déclaration sur l'état de la nation* », 13 mai 2025.

3. PIB vs RNB

Afin de démontrer l'ordre de grandeur de l'exception accordée au Luxembourg, le tableau suivant illustre la différence (en millions d'euros) entre 2% du PIB et 2% du RNB pour la période de 2010 à 2023.

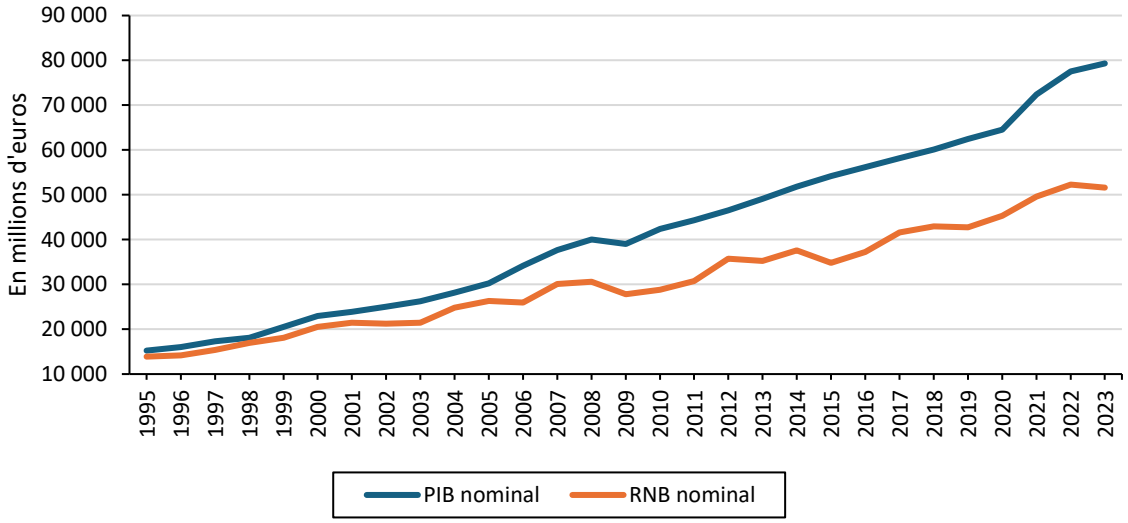
Tableau 3.1 – Différence entre 2% du PIB et 2% RNB

En millions d'euros	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2021	2022	2023
PIB	305	460	606	848	1 083	1 290	1 447	1 551	1 586
RNB	278	411	526	576	697	907	991	1 046	1 032
Différence	27	49	79	272	386	384	456	505	554

Sources : Comptes nationaux (déc. 2024), Calculs CNFP.

La différence entre 2% du PIB et 2% du RNB a considérablement augmentée, en passant de 272 millions d'euros en 2010 à 554 millions d'euros en 2023. Cette hausse illustre bien que le PIB a progressé à un rythme plus rapide que le RNB du Luxembourg, comme le montre le graphique ci-après.

Graphique 3.1 – Evolution du RNB et du PIB



Source : comptes nationaux (déc. 2024).

Sur la période de 1995 à 2023, on observe un décrochage du PIB par rapport au RNB à partir de l'année 2000. Cette tendance s'est accélérée depuis 2006, l'année où la règle des 2% a été introduite. Le poids du RNB par rapport au PIB est passé de 91% en 1995 à seulement 65% en 2023. Cela reflète la structure économique du Luxembourg où une part de plus en plus importante de la richesse est produite dans le pays par des facteurs non nationaux, qui se reflètent dans le PIB mais non pas dans le RNB.

La différence entre le PIB et le RNB du Luxembourg est expliquée plus en détail en analysant les composantes spécifiques de ces deux agrégats économiques.

Le revenu national brut (RNB) correspond à la valeur agrégée des soldes bruts des revenus primaires de tous les secteurs de l'économie. Il est égal au PIB plus les revenus nets reçus de l'étranger pour la rémunération des salariés, les revenus nets de la propriété et les impôts versés au reste du monde (moins les subventions reçus) sur la production.

a) Rémunération des salariés

Le RNB prend également en compte les rémunérations des travailleurs résidents au Luxembourg qui travaillent à l'étranger. Il s'agit ici notamment des travailleurs qui ont un travail fixe à l'extérieur du Luxembourg, mais aussi des travailleurs saisonniers ou des expatriés, dont le centre d'intérêt économique reste au Luxembourg. Ces revenus sont inclus dans le RNB mais pas dans le PIB du pays. De l'autre côté, les rémunérations des travailleurs frontaliers (qui résident dans les pays voisins) qui travaillent au Luxembourg sont déduites dans le calcul du RNB, car ces rémunérations sont versées au reste du monde (RDM).

b) Revenus de la propriété

Les intérêts, dividendes et tout ou partie des bénéfices non distribués des entreprises étrangères appartenant partiellement ou totalement à des entreprises résidentes du Luxembourg augmentent le RNB. En revanche, les revenus de la propriété versés au reste du monde (par exemple, les dividendes ou bénéfices d'entreprises résidentes du Luxembourg envoyés à des investisseurs étrangers) sont déduits dans le calcul du RNB.

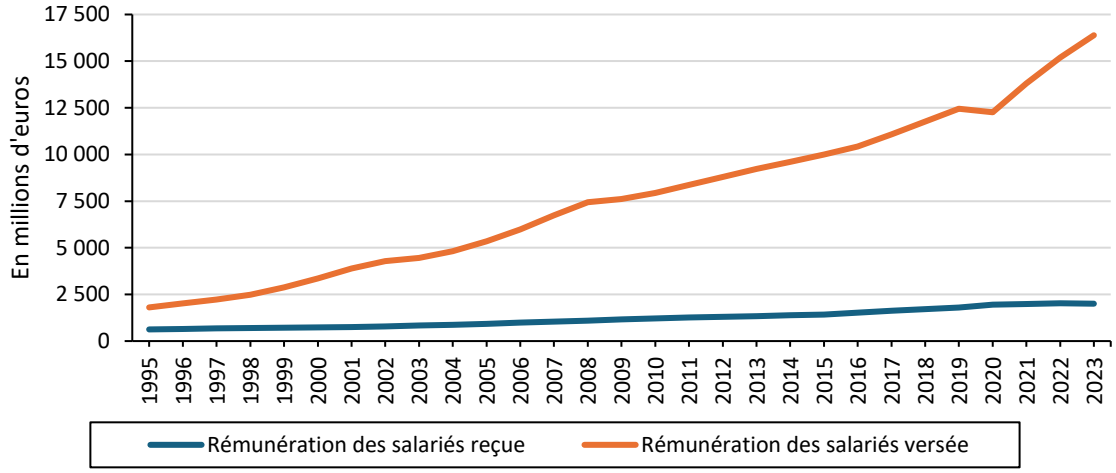
c) Impôts et subventions sur la production et les importations

Le RNB inclut la différence entre les impôts sur la production et les importations payés au reste du monde et les subventions reçues du reste du monde.

Il y a notamment les deux premiers facteurs qui expliquent la différence entre le PIB et le RNB pour le Luxembourg.

La forte croissance du nombre de travailleurs frontaliers (personnes résidant à l'étranger et travaillant au Luxembourg, passant de 56 000 personnes en 1995 à 224 000 personnes en 2023) se reflète dans les rémunérations payées au RDM, qui sont passées de 1 804 millions d'euros en 1995 à 16 387 millions d'euros en 2023. Sur l'ensemble de la période, en moyenne annuelle, les rémunérations des salariés reçues ont augmenté de 4,2%, tandis que celles versées ont augmenté de 8,2%. Cette évolution témoigne des spécificités du marché du travail luxembourgeois, en particulier en raison de l'importante présence des travailleurs frontaliers. L'écart entre les rémunérations des salariés versées au RDM et reçus du RDM explique en grande partie l'écart entre le PIB et le RNB. Le graphique montre l'évolution des rémunérations des salariés reçus et versés.

Graphique 3.2 – Evolution des rémunérations des salariés reçues et versées

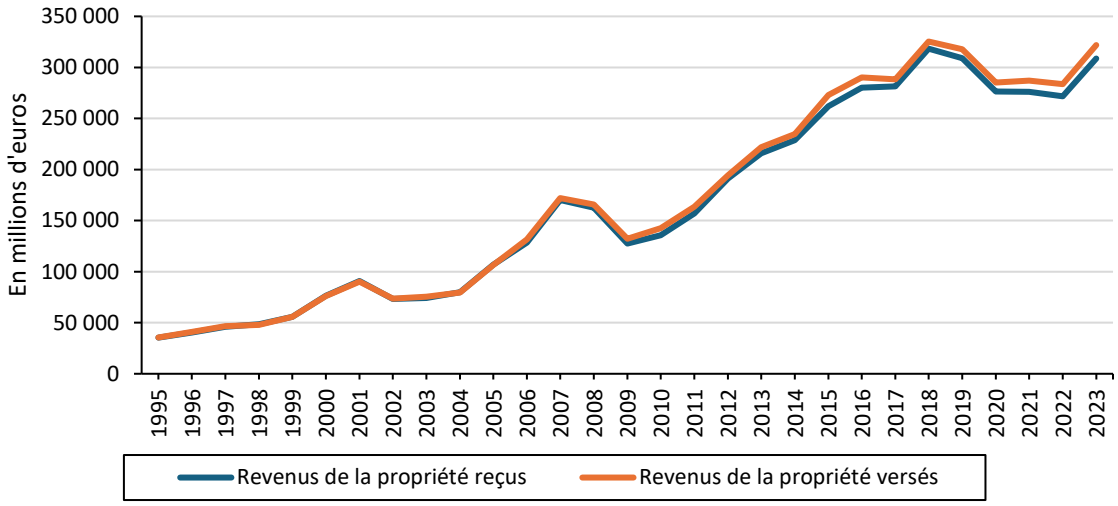


Source : comptes nationaux (déc. 2024).

Deuxièmement, puisque le Luxembourg est un centre financier important, la place financière génère d'importants flux de revenus de la propriété qui sont versés au, respectivement reçus du reste du monde. Comme le montre le graphique ci-après, en moyenne annuelle, les revenus de la propriété ont

évolué parallèlement sur la période, avec une augmentation de 8% pour les revenus reçus et 8,2% pour ceux versés, ce qui reflète l'ampleur du rôle de la place financière luxembourgeoise dans l'économie. Le solde des revenus de la propriété en 2023 s'élevait à 13 113 millions d'euros en faveur du RDM.

Graphique 3.3 – Evolution des revenus de la propriété reçus et versés



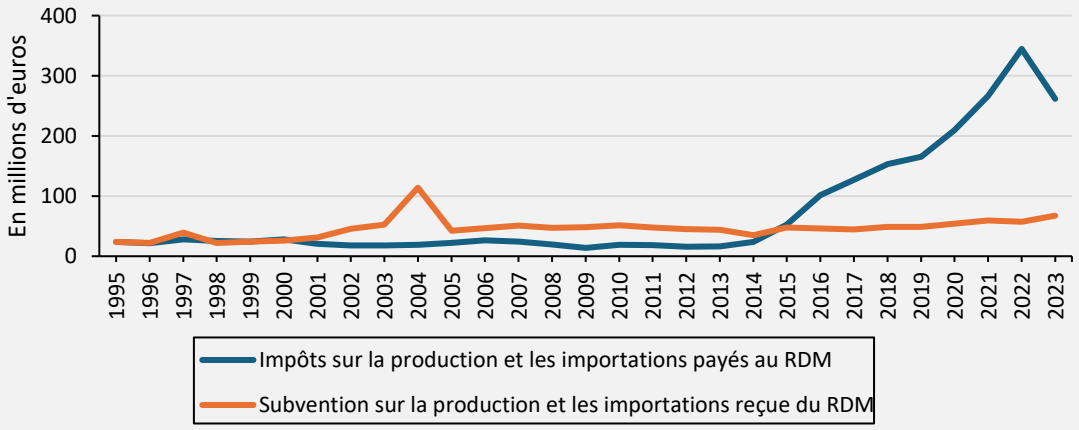
Source : comptes nationaux (déc. 2024).

Bien que les revenus de la propriété soient beaucoup plus importants en termes absolus, les rémunérations des salariés, reçues et versées, ont un impact plus marqué sur la différence entre le PIB et le RNB. En effet, le solde des rémunérations des salariés représente en moyenne 73,6% de la différence entre le PIB et le RNB. Ce facteur est donc crucial dans l'explication de l'écart croissant entre ces deux agrégats économiques au Luxembourg.

Encadré 1 – Evolution des subventions reçues du et des impôts payés au reste du monde

Les subventions reçues du reste du monde ont un impact très marginal, avec une moyenne annuelle de 46 millions d'euros, respectivement 3,8%, pour la période 1995 à 2023.
Cependant, les impôts payés au reste du monde ont augmenté au fil de temps, passant de 53 millions d'euros en 1995 à 262 millions d'euros en 2023, c'est-à-dire un taux moyen annuel de 8,9%. Dans le graphique ci-après, l'évolution des impôts sur la production payés au RDM augmente plus vite depuis l'année 2015, probable suite aux changements fiscaux concernant l'e-commerce.

Graphique 0.1 – Evolution des impôts sur la production et les importations payés et des subventions sur la production et les importations reçues



Source : comptes nationaux (déc. 2024).

Annexe 1 – Abréviation des pays

AL	*Albanie*
BE	*Belgique*
BG	*Bulgarie*
CA	*Canada*
CZ	*République tchèque*
DE	*Allemagne*
DK	*Danemark*
EE	*Estonie*
EL	*Grèce*
ES	*Espagne*
FI	*Finlande*
FR	*France*
HR	*Croatie*
HU	*Hongrie*
IT	*Italie*
LT	*Lituanie*
LU	*Luxembourg*
LV	*Lettonie*
MK	*Macédoine du Nord*
ME	*Monténégro*
NL	*Pays-Bas*
NO	*Norvège*
US	*Etats-Unis*
PO	*Pologne*
PT	*Portugal*
RO	*Roumanie*
SE	*Suède*
SK	*Slovaquie*
SL	*Slovénie*
TR	*Turquie*
UK	*Royaume-Uni*

Annexe 2 – Décomposition des dépenses de défense pour l'année 2024

Dans la présentation de la direction de la défense[9], il est expliqué que les dépenses de défense, selon l'OTAN, sont des paiements effectués par un Gouvernement national dans le but exprès de répondre aux besoins des forces armées du pays ou celles de pays de l'Alliance. Des dépenses effectuées par d'autres ministères sont ainsi également considérées au titre de l'effort de défense du Luxembourg, comme par exemple :

- Dépenses de l'Administration des bâtiments publics au profit de la Défense (p.ex. projets de rénovation du centre militaire Härebierg, ou des infrastructures militaires au Bleesdall et à Waldhof)
- 1,6% des dépenses de la Police grand-ducale
- Intérêts sur des prêts de l'Etat- quote-part de la Défense (à partir de 2024/25)
- Prestations sociales au profit du personnel de l'Armée (à partir de 2024/25)

Pour l'année 2024, et selon les données communiquées par le ministère de la défense en mars 2024[10], les dépenses de défense s'élèveraient à 696 millions d'euros et se décomposent ainsi :

- Direction de la défense – 192 millions d'euros
- Armée luxembourgeoise – 144 millions d'euros
- Dépenses fonds d'équipement militaire – 291 millions d'euros
- Bâtiments publics – 62 millions d'euros
- Police grand-ducale – 7 millions d'euros

[9] Direction de la défense, « *Présentation de l'évolution de l'effort de défense : 2 % en 2030* », Commission de la Défense, 12 juin 2024.
[10] Chambre des députés, « *Un budget qui reflète la situation géopolitique* », article, 27 mars 2024 : https://www.chd.lu/fr/node/2246 .