

# Le futur de la Défense : Horizon 2030



Colloque du 25 février 2015

Cabinet de la Défense et de la Fonction Publique

[vandeput.fgov.be](http://vandeput.fgov.be)





## Table des matières

Introduction

La Belgique et le miracle de la défense européenne- Sven Biscop

Les missions essentielles de la Défense belge en 2030 - Kristof Clerix

'Le futur de la défense : horizon 2030' - Charles-Henri Delcour

'Le futur de la défense : horizon 2030' - François de Kerchove.

'Le futur de la défense : horizon 2030' - Tanguy de Wilde d'Estmael

Réflexion sur la Défense - Jens Franssen

'Le futur de la défense : horizon 2030' - Joseph Henrotin

'Le futur de la défense : horizon 2030' - Jonathan Holslag

Réconciliez-vous avec la Nation - Alain Lallemand

Défense – une vision d'avenir - Marc Lambotte

Le futur de la Défense belge - Herman Matthijs

Une armée adaptative pour des temps incertains - Alexander Mattelaer

Réflexions sur les forces armées de la Défense belge - Geert Noels

'Le futur de la défense : horizon 2030' - August Vandaele

- Le ministre de la Défense, chargé de la Fonction Publique, Steven Vandeput a demandé à un ensemble d'ex- perts de rédiger un document répondant aux question suivantes :

- Est-ce que la société belge a besoin d'un outil de défense en 2030 ?
- Dans l'affirmative, quelles doivent être les missions-clés ?
- En partant de la réalité d'aujourd'hui, dans quel sens la Défense belge devrait-elle évoluer ?



Le gouvernement a demandé au ministre de la Défense, chargé de la Fonction publique, Steven Vandeput de présenter un plan stratégique pour la Défense belge dans la première moitié de 2015. Cela implique entre autre la nécessité d'une réflexion approfondie sur le rôle de la Défense dans notre société actuelle et future. Afin de mener une réflexion commune sur les perspectives à long terme pour la Défense belge, plusieurs initiatives sont prises.

L'une de ces initiatives a été de faire appel à l'expertise et à la vision d'un « Wise Pen ». Ce « Wise Pen » team est composé d'une dizaine d'experts provenant du monde académique, de la diplomatie, du monde économique et financier, des médias et de la Défense.

Chaque membre du « wise pen » rédige actuellement un document qui répondra aux questions suivantes: « Est-ce que la société belge a besoin d'un outil de défense en 2030 ? Dans l'affirmative, quelles doivent être les missions-clés ? En partant de la réalité d'aujourd'hui, dans quel sens la Défense belge devrait-elle évoluer ? »

Les résultats de ces expertises ont été présentés lors d'un colloque le mercredi 25 février 2015 au Campus Renaissance de la Défense. Ce colloque s'adressait principalement au monde politique et, par extension, à la société.

Dans ce document, vous trouverez 14 'papers' écrits par des experts les semaines passées. Ils ont été rassemblés par ordre alphabétique des noms de famille des auteurs. Tous les documents ont été analysés et discutés publiquement lors du colloque organisé par le ministre ce mercredi 25 février 2015 au Campus Renaissance de Bruxelles.



Prof. Dr. Sven Biscop

## SVEN BISCOP

- Professeur Dr. Sven Biscop (1976)
- Diplômé en sciences politiques et administration publique à l'Université de Gand
- Directeur du programme « L'Europe dans le monde » à Egmont - Institut Royal des Relations Internationales à Bruxelles
- Ses recherches sont centrées sur l'étranger, la politique de sécurité et défense de l'Union Européenne et de ses états membres

## La Belgique et le miracle de la défense européenne

La Belgique n'est pas vraiment le pays à s'identifier fortement à sa défense nationale, mais, un peu paradoxalement, elle croit en revanche à la défense européenne.

Partagée par le monde politique, diplomatique, militaire et par l'opinion publique, cette foi est une force. Bien que la Belgique ait rarement produit de grands documents stratégiques par le passé – même si le Ministre de la Défense Steven Vandeput est actuellement chargé de mettre sur le papier une vision stratégique – la vision d'une défense européenne a toujours donné une certaine orientation à notre politique de défense. Pour la Belgique, une OTAN forte passe par une défense européenne forte au sein de l'Union européenne capable d'agir de manière autonome si nécessaire. L'accord de gouvernement du gouvernement Michel ne dit pas autre chose lorsqu'il déclare : « L'UE doit accentuer son rôle "d'acteur mondial" dans les domaines de la paix et de la sécurité par le truchement d'une politique de sécurité et de défense plus solide, et le gouvernement entend bien y contribuer ».

Cette grande foi en la défense européenne est aussi une faiblesse. En effet, la foi est rarement affaire d'argumentations ou de remises en question : une fois qu'on croit, on croit, et puis c'est tout. Ce qui reste est la profession de foi rituelle, tandis que le but originel de la doctrine passe à l'arrière-plan. Pourtant, de tout temps déjà, la Belgique s'est trouvée parmi les théologiens protagonistes de la défense européenne. Ainsi le concept de mutualisation et de partage ("pooling & sharing") qui fait aujourd'hui autorité dans l'UE et que l'OTAN a également repris sous le terme de défense intelligente ("smart defence"), autrement dit la conjugaison systématique, là où c'est possible, des efforts de défense des pays européens, a été impulsé par la présidence belge de l'UE dans la deuxième moitié de 2010. Mais lorsque le discours devient stérile et que l'officiant paraît plus soucieux du rituel que de la pratique, il perd sa force de conversion. Il reste pourtant bien des territoires païens susceptibles de tirer profit d'un travail missionnaire belge.

### **Au commencement était...**

Pour redonner du sens et de la force à notre foi en la défense européenne, il nous faut remonter à sa genèse.



- “Au commencement, c'est-à-dire après la Deuxième Guerre mondiale, au moment d'un nouveau départ pris en Europe, la Belgique était convaincue de la nécessité d'une coopération multilatérale très poussée entre les pays européens”

## La Belgique et le miracle de la défense européenne

Au commencement, c'est-à-dire après la Deuxième Guerre mondiale, au moment d'un nouveau départ pris en Europe, la Belgique était convaincue de la nécessité d'une coopération multilatérale très poussée entre les pays européens. Car, une fois de plus, notre pays avait été acculé à son rôle de niche stratégique séculaire : offrir des champs de bataille bien situés aux grandes puissances. Paul-Henri Spaak était le grand défenseur de la création d'un bloc européen. Un bloc non seulement économique, mais aussi politique, de taille à suivre une troisième voie autonome entre les deux superpuissances, les États-Unis et l'Union soviétique, au lieu d'être mêlé à la lutte d'influence entre les deux. Pendant la guerre froide dans laquelle les superpuissances se laissèrent entraîner, peu après la fin de la guerre, les intérêts de leurs alliés européens respectifs se retrouvaient en effet subordonnés à leurs intérêts propres, comme Spaak l'avait correctement prévu.

L'Union occidentale qui vit le jour en 1948 sous l'impulsion belge – baptisée à l'étranger “Spaakistan” tout simplement – ne fit pas long feu. Au lieu du rôle de leader de l'Europe que la Belgique aurait bien voulu voir endosser par le Royaume-Uni, les Britanniques préférèrent la position de shérif adjoint attiré des États-Unis. Avant d'accepter, en 1949, de conclure l'alliance atlantique avec l'Europe, Washington exigea que les européens mettent au point la coopération économique entre eux, afin de consolider l'Europe occidentale. Ils apportèrent même leur soutien à la tentative de création d'une Communauté européenne de défense supranationale dotée d'une armée européenne unique, de manière à faire avaler leur exigence d'un réarmement de l'Allemagne aux autres pays. Mais lorsque ce projet échoua en 1954, il fut remplacé par une structure militaire intégrée dans l'OTAN. À partir de ce moment-là, les intégrations militaire et économique suivirent des chemins séparés, la première une voie transatlantique et intergouvernementale, sous leadership américain, la seconde une voie européenne et supranationale, passant par la Communauté économique européenne. Une véritable union politique européenne devint une question de vision à long terme au lieu d'être un projet concret.



- “C’est également pourquoi la Belgique fut, à la fin des années 80 (pas si longtemps donc après la question des missiles) un des premiers pays européens à engager la contre-réforme”

## La Belgique et le miracle de la défense européenne

Nous avons oublié aujourd’hui qu’à l’origine, la Belgique manifestait peu d’enthousiasme, voire aucun, pour l’OTAN, qui était une solution aux antipodes de notre rêve d’une voie européenne indépendante. Il fallut une très forte pression américaine pour que la Belgique renie sa foi, accepte la Réforme atlantique et adhère à l’Alliance. Par après, nous avons fait de nécessité vertu et, petit à petit, nous nous sommes persuadés que nous avons été parmi les premiers convertis –ce qui n’était pas le cas. L’apogée de l’atlantisme belge, ou le creux de la vague, c’est selon, fut l’installation des missiles nucléaires américains dans les années 80, en dépit des plus grandes manifestations d’opposition de l’histoire politique belge.

### **La contre-réforme**

Et pourtant, sous la surface, la foi originelle en une voie européenne sommeillait toujours. Il suffisait de voir comment, peu à peu, la Belgique embrassa la cause de l’Europe supranationale (car celle-là non plus, elle n’y avait pas été très favorable initialement) et la vision d’avenir d’une Europe fédérale, qui aujourd’hui détermine la politique étrangère belge.

C’est également pourquoi la Belgique fut, à la fin des années 80 (pas si longtemps donc après la question des missiles) un des premiers pays européens à engager la contre-réforme. Très tôt déjà, les premiers signes de changement en Union soviétique furent captés à Bruxelles et amenèrent la Belgique à remettre en question la politique routinière de l’OTAN, et donc à se remettre en cause soi-même. On assista, au début des années 90, à un retour aux sources : la Belgique joua un rôle vital dans la création de l’Union européenne en 1992 (le traité de Maastricht) et plus particulièrement de sa Politique étrangère et de sécurité commune. Celle-ci fut suivie, quelques années plus tard, d’une Politique de sécurité et de défense commune et, en 2003, d’une Stratégie européenne de sécurité propre. Ainsi, pour la première fois depuis les années 50, les deux chemins d’intégration européenne, celui de l’économie et celui de la sécurité, se sont rejoints à nouveau en une seule union politique; et on aura pu voir la vision du prophète – Spaak – s’accomplir malgré tout.



## La Belgique et le miracle de la défense européenne

Dans ce contexte, la Belgique a redécouvert et approfondi sa foi en une défense européenne. La défense européenne, conjuguée à l'intégration dans d'autres domaines, est évidemment, en premier lieu, une garantie de paix au sein de l'UE : plus les armées nationales des États membres arrivent à s'imbriquer, tout comme leurs économies, plus il leur devient pratiquement impossible de se faire la guerre. Bien entendu, la coopération par le canal de l'OTAN présentait déjà une telle garantie.

En plus, la défense européenne constitue une poursuite logique de l'intégration européenne, dans un domaine où la capacité d'intervention des États membres individuels a tellement diminué que, pris séparément, aucun d'eux n'est en mesure de mettre sur pied des opérations d'envergure ni de grands projets capacitaires. Ce problème n'est pas vraiment pris en compte par l'OTAN, sa planification de défense étant axée sur la définition d'objectifs pour chaque allié individuel en fonction des capacités visées pour l'OTAN dans son ensemble. La mutualisation et le partage n'ont au fond jamais été un point fort de l'OTAN et se heurtent notamment aux intérêts industriels américains et européens opposés. L'UE est la mieux placée pour résoudre un problème capacitaire européen par une coopération européenne.

Mais, surtout et avant tout, une Europe politique n'a pas de sens si elle ne comprend pas également une défense européenne. L'UE ne peut, in fine, mener aucune politique étrangère autonome si, pour la sécurité et la défense, elle doit à tout bout de champ faire appel à l'OTAN et donc, en fait, aux États-Unis. Et pourtant, cette politique autonome est une nécessité, car les États-Unis sont aujourd'hui de moins en moins enclins à prendre la tête des opérations chaque fois que des crises menacent l'Europe. Ce qui, à vrai dire, n'est pas nouveau : dans les années 90 aussi, les États-Unis préféraient ne pas intervenir dans la guerre civile en ex-Yougoslavie, mais finalement ils s'y virent contraints par l'échec d'une politique étrangère et de sécurité européenne encore insuffisante. Non seulement, les Américains n'ont pas toujours envie de monter au créneau pour nous défendre (on peut difficilement leur en vouloir), mais nous avons aussi appris que même notre plus grand partenaire OTAN fait des fautes et lance des interventions diamétralement opposées aux intérêts belges et européens, comme l'invasion en Irak en 2003 pour ne pas la citer. La Belgique s'y était d'ailleurs très résolument opposée.

- “En plus, la défense européenne constitue une poursuite logique de l'intégration européenne, dans un domaine où la capacité d'intervention des États membres individuels a tellement diminué que, pris séparément, aucun d'eux n'est en mesure de mettre sur pied des opérations d'envergure ni de grands projets capacitaires.”



## La Belgique et le miracle de la défense européenne

La défense européenne est un article de foi indissociable de l'Eurofédéralisme belge dans son ensemble. Si l'Europe n'est capable que de prêcher et n'a pas son propre bras armé pour soutenir la parole en cas de besoin, aucune voie européenne autonome ne sera possible dans la politique internationale. Toute voie européenne implique de mettre l'accent sur la prévention des conflits, par une approche holistique de la sécurité, de la liberté et de la prospérité, par la coopération multilatérale. La voie européenne n'est certainement pas une voie antiaméricaine ou anti-OTAN. La Belgique ne cherche pas le schisme, mais l'oecuménisme : nous travaillons avec les États-Unis dans la mesure du possible, mais s'il le faut, nous voulons disposer des moyens d'emprunter de manière autonome la voie européenne qui prend pour point de départ nos propres principes et intérêts. Nous ne voulons plus être obligés de considérer l'intérêt d'autrui comme étant le nôtre. Et plus les moyens européens sont puissants, plus le pilier européen de l'OTAN, qu'ils forment de facto, est puissant.

- “La Belgique ne cherche pas le schisme, mais l'oecuménisme : nous travaillons avec les États-Unis dans la mesure du possible, mais s'il le faut, nous voulons disposer des moyens d'emprunter de manière autonome la voie européenne qui prend pour point de départ nos propres principes et intérêts”

### **Le mystère**

Avec l'enthousiasme de celui qui a retrouvé sa foi, la Belgique s'investit, après Maastricht, dans la promotion de la défense européenne. Elle en devint, comme on l'a dit, une théologienne de premier plan, comme pendant la présidence de l'UE, à la seconde moitié de 2001, lorsqu'elle fut la première à plaider en faveur d'un concept stratégique européen, finalement adopté en 2003. En 2003 également, la Belgique organisa, avec l'Allemagne, la France et le Luxembourg, un sommet sur la défense européenne, que les adversaires traitèrent avec condescendance de “sommet des pralines”, mais dont les propositions sont depuis presque toutes devenues réalité. Pendant la présidence belge de l'UE de 2010 aussi, la défense a été un thème prioritaire.

Durant la même période, on a fortement réduit le budget de défense national belge, diminué l'effectif de l'armée, supprimé le service militaire et cédé entièrement d'importantes capacités (comme les chars et l'artillerie lourde).



## La Belgique et le miracle de la défense européenne

C'était le dividende de la paix : après la fin de la guerre froide, on décida avec juste raison qu'il n'était plus nécessaire de consacrer autant à la défense qu'au temps où nous craignons encore une attaque du pacte de Varsovie. La plupart des pays européens arrivèrent à la même conclusion. Seulement, la Belgique poussa quand même fort loin le bouchon. Le gel du budget de défense pendant une décennie fut suivi, pendant les années 2000, d'un train d'économies après l'autre. En plus de cela, sur le plan du contenu, le débat sur la défense restait fort pauvre : la discussion politique portait davantage sur le sort des casernes à fermer ou non que sur les capacités que la Belgique voulait conserver en fonction de certains objectifs. Le résultat fut une série de plans de réforme successifs non mis en œuvre, sans aucune perspective de stabilité budgétaire, ce qui de plus en plus entraîna une désorganisation et une démotivation de l'armée.

Entre-temps, le monde ne s'était pas arrêté de tourner. Tandis que la Belgique continuait d'encaisser des dividendes de la paix, c'en était hélas fini depuis longtemps de la paix autour de l'Europe. Celui qui se concentre trop étroitement sur sa foi, risque de se retrouver quelque peu déphasé. Non qu'une menace militaire immédiate pèse à nouveau sur le territoire de l'Europe – personne ne se prépare à envahir l'Europe. Mais cela ne signifie pas qu'il ne faille pas maintenir une dissuasion suffisante pour qu'il en reste ainsi. Évidemment, elle est loin de devoir être aussi importante qu'au temps de la guerre froide, mais la crédibilité de l'article 5 du traité OTAN exige aussi, outre le parapluie nucléaire américain, une réelle capacité conventionnelle européenne. La dissuasion n'a pas uniquement trait à la défense (collective) de notre territoire : une capacité militaire déployable crédible permet également d'appuyer la diplomatie européenne. Elle exerce ainsi un effet préventif. Des militaires européens ont bel et bien été déployés (suivant le principe du "responsability to protect" propre à l'ONU), lorsque d'autres instruments ne suffisaient pas à garantir nos intérêts et protéger en même temps des civils. La participation belge, notamment la Composante terre comme casques bleus au Liban et sous la bannière européenne au Mali, avec les frégates devant les côtes somaliennes, et les F 16 en Lybie et en Irak. Voilà les missions essentielles des armées européennes.

- "Celui qui se concentre trop étroitement sur sa foi, risque de se retrouver quelque peu déphasé. Non qu'une menace militaire immédiate pèse à nouveau sur le territoire de l'Europe – personne ne se prépare à envahir l'Europe. Mais cela ne signifie pas qu'il ne faille pas maintenir une dissuasion suffisante pour qu'il en reste ainsi. "



## La Belgique et le miracle de la défense européenne

La contribution belge, unanimement appréciée, est devenue de plus en plus difficile à assurer, principalement sur le plan financier. En 2014, la Belgique a pour la première fois refusé de prendre part à une opération de l'UE, dans la république centrafricaine, même si elle (et surtout elle) possédait les unités et l'expertise requises. La raison était purement financière. Au plus nous croyions en une défense européenne, au moins nous nous y engageons. Un mystère de plus, inexplicable par définition. Le discours belge sur l'Europe est peu à peu devenu stérile. Quelle crédibilité avons-nous encore ?

### **Le miracle**

La Belgique s'est petit à petit mise à croire aux miracles. A chaque coupe dans le budget défense, comme c'est encore le cas avec les nouvelles économies annoncées par le gouvernement Michel, les politiciens de toutes confessions répètent le même mantra : la défense européenne nous sauvera. Si nous unissons nos forces avec nos frères européens, nous décuplerons nos capacités. La défense européenne est vue comme un plan d'épargne national et non plus comme un but en soi.

Cette confiance dans les miracles est toutefois injustifiée. On ne parle plus de croyance mais de superstition. Avant de démultiplier les capacités, il faut en avoir quelques unes à la base. Les mariages militaires sont traditionnels : pas de mariage sans dot. La coopération militaire s'opère lorsque tous les participants y gagnent à coordonner, voire intégrer leurs capacités (situation win-win). Au plus la Belgique réduit l'arsenal de ses capacités, au plus elle perd de son attrait vis à vis de partenaires potentiels. Si les économies sont réalisées telles que prévues actuellement, la Belgique ne devrait bientôt plus posséder grand chose, dans la mesure où il ne subsistera plus aucun budget pour les investissements. En clair, pas de nouveaux avions de combat pour la Composante air, pas de nouvelles frégates, ni de nouveaux chasseurs de mines pour la marine et pas d'achat de véhicules pour la Composante terre. En désinvestissant de la sorte, certains accords de coopération existants (qui font, à juste titre, notre fierté) sont remis en question ; nos partenaires commencent à se méfier de nous. La très étroite et néanmoins flexible coopération belgo-hollandaise dans le domaine de la marine

- “Si nous unissons nos forces avec nos frères européens, nous décuplerons nos capacités. La défense européenne est vue comme un plan d'épargne national et non plus comme un but en soi. “



## La Belgique et le miracle de la défense européenne

constitue un exemple sur le plan européen – mais si la Belgique ne remplace pas ses deux frégates en même temps que les Pays-Bas, elle se mettra à naviguer en eaux troubles.

La défense européenne n'est pas d'inspiration divine. La Belgique ne peut pas annuler l'effort consenti en matière de défense en espérant voir une défense européenne tomber du ciel en lieu et place de la sienne. Chaque défense européenne constitue la somme (et l'intégration) de la défense nationale des États membres. Et zéro plus zéro égale malheureusement toujours zéro. Tant que la Belgique ne démontrera pas qu'elle est elle-même pratiquante, elle ne devra pas s'attendre à des miracles.

Il faut davantage qu'une aumône. La défense européenne ne permettra pas à la Belgique, ni à aucun autre pays de réduire ses dépenses de défense, sans pour autant demander de les augmenter de manière spectaculaire. Elle nous permettra d'apporter une contribution significative avec un budget raisonnable, grâce à une coopération très poussée. Raisonnable au regard des autres besoins de notre pays, des besoins de la défense proprement dite, et de l'effort que fournissent les autres pays européens. Les États membres de l'UE consacrent en moyenne un peu moins de 1,5% de leur PIB à la défense. Sans compter les économies actuellement planifiées, la Belgique oscille autour des 1%. Si les économies sont réalisées, ce pourcentage sera ramené à 0,81% d'ici 2019. Ces chiffres comprennent également la charge de la pension à la défense. Les dépenses proprement militaires, hors pensions, ne comporteraient plus que 0,5% du PIB en 2019.

La Belgique doit donc au moins stabiliser son budget défense au niveau de 2014. C'est ce que prévoyait initialement l'accord de gouvernement juste avant l'annonce des nouveaux chiffres remettant le budget en question. Si nous ne faisons pas cela, nous ne pourrons même plus organiser d'exercices vitaux à proprement parler ni prendre part à des opérations, sans parler d'investissements en matériel. Il est donc nécessaire de prévoir en parallèle un plan d'investissement à long terme conforme à la vision stratégique attendue. Le plan en question prévoit une enveloppe supplémentaire répartie sur plusieurs années pour les

- “Et zéro plus zéro égale malheureusement toujours zéro. Tant que la Belgique ne démontrera pas qu'elle est elle-même pratiquante, elle ne devra pas s'attendre à des miracles. “



## La Belgique et le miracle de la défense européenne

les grands investissements. C'est ce que faisait la défense dans le passé pour les grands achats et qu'elle fait toujours pour les investissements publics de premier plan.

Un plan stratégique ne doit pas partir des économies annoncées. Il doit démontrer que les moyens sont nettement insuffisants pour permettre à la défense de remplir sa mission principale. En rabaissant celle-ci, les pouvoirs publics vont trop loin.

### **La vision**

Nous devons nous demander quel est le niveau d'ambition minimal qui permettra de remplir les missions principales. La réponse est évidente : la Composante terre, air et mer doivent au minimum conserver une capacité de combat sérieuse déployable dans tous les cas de figure, sans oublier le transport aérien, la capacité anti-mine et de génie ainsi que la Composante médicale. C'est là le prix à payer par le gouvernement belge pour conserver une flexibilité maximale. En revanche, avec par exemple une composante devenue entièrement non-combattante, ne maintenant que le transport aérien sans les avions de combat, un gouvernement prié de contribuer à une opération en arriverait à constater son incapacité à contribuer, quand bien même elle le souhaiterait. Plus grave encore, à défaut d'avions de combat, ce même gouvernement se verrait fortement mis sous pression pour déployer des troupes au sol dans un contexte risqué où il préférerait s'abstenir de participer en cas d'opération.

Il ne reste que très peu de marge pour d'autres restrictions, dans la mesure où la Belgique a déjà réduit fortement ses capacités, hélas sans débat de fond. Aujourd'hui il ne subsiste que deux frégates, à remplacer éventuellement par des navires neufs – deux au grand minimum afin de pouvoir participer régulièrement aux opérations. 56 F16 doivent être remplacés par un nombre plus restreint d'appareils neufs – le nombre étant fonction du degré de coopération avec les partenaires. La situation de la Composante air est moins évidente, notamment en raison de la forte réticence du politique à se déployer dans des scénarios considérés comme risqués, même si les militaires sont plus que prêts pour le faire. Une structure de brigade doit être conservée au minimum, en raison de la

- “Il ne reste que très peu de marge pour d'autres restrictions, dans la mesure où la Belgique a déjà réduit fortement ses capacités, hélas sans débat de fond. “



## La Belgique et le miracle de la défense européenne

mise en condition et de l'expertise en matière de commandement. Cela permettrait également de déployer rapidement les paracommandos (et des forces spéciales) en cas de crise hors de l'Europe et d'assister les unités mécanisées médianes que l'OTAN nous demande aujourd'hui dans le cadre du Readiness Action Plan et de l'Article 5.

Diminuer encore l'éventail, déjà limité, de capacités existantes revient à renoncer à toute opportunité de coopération en matière de défense. À l'inverse, seule une coopération poussée en matière de défense permettra à la Belgique de conserver cet éventail.

Nous pouvons envisager une capacité future d'avions de combat tout aussi intégrée à celle d'un ou de plusieurs partenaires que notre marine avec celle des Pays-Bas. Cela signifie que nos plateformes (avions ou navires) peuvent rester nationales, sous pavillon belge et avec un équipage belge. Toutes les tâches de support (maintenance, logistique, entraînement, formation), les bases et les structures de commandement peuvent quant à elles être intégralement fusionnées ou réparties entre les pays partenaires, comme le fait la Belgique pour la maintenance de tous les dragueurs de mines et les Pays-Bas pour toutes les frégates. Cela dépasse le consortium existant avec les pays européens et la U.S Air Force qui a acheté les F16 et les a modernisés en permanence. Par ailleurs, le fait que presque tous nos partenaires du commandement européen du transport aérien (EATC) achètent le nouvel avion de transport militaire Airbus permettra de renforcer encore cette excellente coopération. Pour la Composante terre, par exemple, des possibilités de coopération avec la brigade aérienne mobile néerlandaise (qui a entamé à son tour une coopération étroite avec son homologue allemand) existent, pour ne citer qu'une option.

Il est crucial que ce choix de renforcer radicalement la coopération s'inscrive dans une vision stratégique. Le choix de la coopération nécessite l'achat de matériel en fonction de celui avec qui la coopération se fait. Ces partenaires potentiels doivent être contactés de manière proactive en vue d'explorer les possibilités. En bref : si la vision stratégique établit que la capacité de combat future de la Composante air doit notamment être organisée en ayant recours à la mutualisation et

- “Il est crucial que ce choix de renforcer radicalement la coopération s'inscrive dans une vision stratégique.”



## La Belgique et le miracle de la défense européenne

au partage avec les partenaires, cela deviendra un critère prioritaire dans le choix de l'appareil.

Au plus nous pratiquerons la mutualisation et le partage, au plus nos discours seront crédibles pour les autres membres moins convaincus de la congrégation. La Belgique devrait pour ce faire investir dans quelques projets cruciaux (tel que le ravitaillement en vol et les drones) de l'Agence européenne de défense, un organisme qu'elle aime mettre en avant. De tels investissements sont absolument indispensables si nous voulons acquérir ensemble, au niveau européen, les capacités stratégiques exigeant une masse à ce point critique qu'elle dépasse la portée de n'importe quel partenariat régional, sans parler d'un pays agissant seul. Tout bénéfique également pour un certain nombre de PME belges.

### **Amen**

Les capacités doivent naturellement servir à quelque chose. Il n'est pas facile de déclarer la trinité de la croyance belge dans la défense européenne, dans la Charte des Nations unies (ce qui implique qu'il faille agir en cas de transgression), et dans une culture fortement pacifique (dans le chef de tous les partis politiques et de l'opinion publique). La Belgique a toutefois joué un rôle important dans diverses opérations récentes. Si celle-ci continue de contribuer de manière substantielle tout en assumant sa part de risque chaque fois que l'Europe décidera de prendre ses responsabilités (y compris en cas de décision lourde à porter de déploiement des troupes au sol), ce mystère pourra également être éclairci.





*Kristof Clerix*

## KRISTOF CLERIX

- Kristof Clerix (1978) est journaliste d'investigation pour le MO\*magazine
- Il a étudié les langues germaniques (KU Leuven / Universität Duisburg) et la coopération au développement (Université de Gand). Il a également suivi des Etudes supérieures en Sécurité et Défense.
- Spécialisé sur le thème de la région anciennement dénommée 'bloc de l'Est' et dans le domaine de la sécurité et de la défense.

Foto : (c) Filip Claessens

## Les missions essentielles de la Défense belge en 2030

### I. Envisager l'avenir sans boule de cristal

La société belge aura-t-elle besoin d'un instrument de défense en 2030?

Le scénario de la future défense belge repose obligatoirement sur une analyse de la situation actuelle et future en matière de sécurité à l'échelle internationale. Même si personne ne dispose d'une boule de cristal, certaines tendances globales se dessinent toutefois. La plus importante concerne les **nouveaux rapports de force** dans le monde. Vingt-cinq ans après la fin de la guerre froide, nous cherchons encore l'équilibre tant bien que mal.

La période unipolaire, relativement courte, au cours de laquelle les USA ont dominé la scène internationale en tant que seule grande puissance après l'implosion de l'Union soviétique touche doucement à sa fin. En quête d'un nouveau processus multipolaire d'organisation des forces, les pays émergents ont, eux aussi, l'ambition d'étendre leur zone d'influence.

L'ascension spectaculaire de la Chine sur la scène mondiale en est un parfait exemple. D'autres pays, tel que les autres BRICS (le Brésil, la Russie, l'Inde et l'Afrique du Sud) ainsi que le MINT (le Mexique, l'Indonésie, le Nigeria et la Turquie) rejettent également le statut quo. La mise en oeuvre de leurs ambitions se joue sur plusieurs tableaux: politique (G7, G20, ...), économique, diplomatique, culturel ainsi que militaire. Un exemple: les dépenses militaires des neuf pays émergents précités ont augmenté de quelque 125 milliards d'euros en sept ans, si l'on en croit l'Institut international pour les études stratégiques.

Ce n'est pas tout. La globalisation économique constitue un moteur énorme et puissant pour la mise en place des relations mondiales et des réalités intérieures partout dans le monde. L'**inégalité** qui en résulte dans bon nombre de pays constitue un facteur déterminant d'instabilité et de conflits potentiels. Une stratégie d'avenir crédible pour la Défense belge ne peut dès lors pas se limiter à une réflexion sur l'armée, elle doit également mettre en perspective des matières comme la **politique commerciale internationale**, le **développement durable** et la **coopération au développement**.



- “La tendance à mener des guerres hybrides ne simplifie pas la donne. La chance de voir tous ces conflits aplanis au cours des deux décennies à venir paraît résolument compromise. “

## Les missions essentielles de la Défense belge en 2030

Si nous voulons mener une politique cohérente, il va de soi que **l'exportation d'armes** belges est susceptible de contribuer directement au déclenchement de conflits ailleurs dans le monde. La Belgique doit absolument s'assurer que ses armes ne soient pas livrées dans des zones de conflit (futures).

D'autres facteurs à première vue sans rapport avec l'aspect militaire peuvent avoir un impact décisif sur les rapports de force géopolitiques ainsi que sur la paix et la sécurité internationales. Songeons à des thèmes comme la **sécurité énergétique** (ne pas dépendre de l'importation de produits provenant des régions instables) et le **changement climatique**. L'influence concrète du changement climatique sur la sécurité mondiale pour la période 2015-2030 est difficile à prévoir, même si la menace la plus concrète pourrait provenir de conditions climatiques extrêmes en interne et du flux de réfugiés climatiques en externe. Dans ce contexte, l'impact sur les relations internationales dépend de la volonté réelle et perçue du Nord de participer au financement des conséquences et des adaptations nécessaires dans le Sud, voire même d'entreprendre les actions qui s'imposent.

La longue liste des théâtres de conflits et des points chauds géopolitiques actuels – de l'Afghanistan-Pakistan et la Palestine-Israël à l'Ukraine, au Caucase, au Moyen-Orient, à l'Afrique subsaharienne et à l'Afrique du Nord jusqu'au Sahel, la Syrie et la mer de Chine méridionale – démontre que les conflits en 2015 résultent souvent d'une conjonction **de facteurs complexes** liés à des revendications historiques, des ambitions osées, des intérêts locaux, régionaux et internationaux, des stratégies sur le long terme et des déclencheurs accidentels, des ennemis jurés et des coalitions changeantes.

Cette multiplicité de facteurs ne facilite en rien les interventions militaires de tiers. La tendance à mener des **guerres hybrides** ne simplifie pas la donne. La chance de voir tous ces conflits aplanis au cours des deux décennies à venir paraît résolument compromise.

Dans ce monde globalisé, nous constatons également que les **aspects de sécurité nationale et internationale** sont de plus en plus liés. L'exemple des combattants belges en Syrie en témoigne. Il ne s'agit là vraisemblablement que d'un aperçu de l'impact potentiel direct des conflits internationaux sur la sécurité en Belgique.



## Les missions essentielles de la Défense belge en 2030

Ajoutons à cela l'émergence inquiétante d'un nouveau type de menace sur la sécurité depuis la fin de la guerre froide. En 1989 Clifford Stoll écrivait *The Cuckoo's Egg*, évoquant ses recherches effectuées en vue de retrouver un hacker qui avait piraté le système informatique du Laboratoire national *Lawrence Berkeley*. Vingt-cinq ans après la publication de ce livre iconique, la **cybersécurité** est devenue un thème qui s'est invité dans toutes les strates de la société.

Quelques exemples récents soulignent l'importance du problème de la cybermenace en Belgique, et nous ne parlons malheureusement pas du vol d'informations dans les bibliothèques. Un appel téléphonique confidentiel entre Catherine Ashton et le ministre des Affaires étrangères estonien Urmas Paet a été intercepté à Bruxelles en pleine crise internationale grave et délivré au monde extérieur. Les systèmes informatiques des Affaires étrangères, de la Justice, de la Défense ainsi que d'un certain nombre d'autres organismes publics belges et européens ont été mis à mal ces dernières années. L'opérateur télécom Belgacom – un parfait exemple d'infrastructure critique en Belgique – a longtemps subi un piratage très intrusif. En Belgique, citons notamment *MiniDuke*, l'unité cybernétique APT1 et *Operation Red October*, toutes auteurs de cyberattaques.

En d'autres termes, il s'avère que la Belgique aura également besoin d'une stratégie intégrée pour la paix et la sécurité en 2030. La dimension militaire doit perdurer. Et ce n'est pas la seule. Toutefois, priver un pays de son armée dans le cadre d'un calendrier établi serait une utopie. Ce serait insoutenable et nous ne le voulons pas.

### **II. Garantir et promouvoir la paix- chez nous et ailleurs**

Quelles devront être les missions essentielles de l'armée belge en 2030?

1. La première mission essentielle de la Défense belge en 2030 est classique : contribuer à la sécurité du territoire et de ses habitants. Depuis 1949, notre adhésion à l'OTAN en est la meilleure garantie. C'est notre assurance vie. L'Article 5 du traité de l'OTAN garantit la **défense collective** au sein de l'alliance. De ce point de vue, la Belgique a tout intérêt à rester membre de l'alliance pour sa défense. Deux aspects supplémentaires méritent toutefois d'être évoqués.

- “En d'autres termes, il s'avère que la Belgique aura également besoin d'une stratégie intégrée pour la paix et la sécurité en 2030. La dimension militaire doit perdurer. “



## Les missions essentielles de la Défense belge en 2030

Tout d'abord, la somme de suffisamment de troupes conventionnelles dans le contexte européen et de la solidarité OTAN en vertu de l'Article 5 constitue une force suffisamment dissuasive pour assurer la sécurité du territoire. Plus besoin de dissuasion nucléaire. Conséquence : la Belgique doit s'attacher à **supprimer les armes nucléaires tactiques** de son territoire à court terme.

La vingtaine de bombes américaines B-61 stationnées en Belgique depuis 1963 constituent un héritage du passé. Citons Hans Kristensen du Nuclear Information Project de la Fédération des Scientifiques américains: 'Ces armes nucléaires n'ont plus aucune finalité militaire. N'oublions pas qu'elles ont été installées en Europe pour éviter l'irruption de l'armée soviétique à Berlin. Cette époque est révolue. Elles peuvent donc partir. C'est aussi simple que cela.'

Au vu des engagements pris dans le cadre du traité de non-prolifération, le désarmement militaire en cours à l'échelle internationale, et le fait qu'il n'existe plus de soutien en faveur des B-61 au sein de la population belge, la sortie des bombes nucléaire américaines s'impose d'urgence.

Si la Belgique devait toutefois choisir de faire moderniser les bombes B-61 stationnées, leur force de frappe nucléaire augmenterait, ce qui fausserait davantage les relations Est-Ouest. Comme au temps de la guerre froide, la Russie se sentirait contrainte de riposter. La Belgique se laisserait ainsi embarquer dans une nouvelle confrontation Est-Ouest.

Depuis la fin de la guerre froide, l'OTAN est continuellement confrontée à une crise d'identité. Personne ne remet en question la nécessité d'une défense commune. L'armée belge devra toujours honorer ses engagements dans le contexte de la solidarité atlantique, notamment en continuant de prendre part au contrôle de l'espace aérien de l'OTAN. Toutefois, **la Belgique devra se montrer très prudente à l'avenir par rapport à d'autres missions de l'OTAN, telles que les missions hors zone (out of area operations)**. Ces interventions hors de la région du traité de l'atlantique nord peuvent faire davantage partie du problème que de la solution.

Prenons l'opération *Unified Protector* – à savoir l'intervention de l'OTAN en **Libye** en 2011. La participation belge à cette opération est souvent citée en exemple de ce qu'il y a lieu de faire. 'Ici la Belgique s'est

- “Depuis la fin de la guerre froide, l'OTAN est continuellement confrontée à une crise d'identité. Personne ne remet en question la nécessité d'une défense commune.”



## Les missions essentielles de la Défense belge en 2030

montrée solidaire et a gagné une bonne dose de crédibilité sur le plan diplomatique', entend-on dire. Mais ces louanges occultent entièrement le résultat de l'opération militaire sur le terrain. La Libye est à nouveau en proie au chaos. Étant donné l' "exportation" d'armes légères et le déploiement de milices dans toute la région, le pays fait même office de catalyseur d'instabilité. Concrètement, l'accomplissement du mandat de l'opération OTAN a contribué à augmenter les tensions géopolitiques entre la Russie et l'Occident, d'où l'inaction de la communauté internationale en Syrie avec les terribles conséquences que nous connaissons.

En ce qui concerne le conflit en **Ukraine**, loin d'avoir aidé à résoudre le problème, l'OTAN se trouve plutôt à l'origine de celui-ci. L'extension de l'OTAN jusque dans la zone d'influence de la Russie après la chute du mur de Berlin n'a fait qu'aviver les tensions entre l'Occident et le Kremlin. Les habitants de l'est de l'Ukraine en payent aujourd'hui le prix.

Conclusion: La Belgique doit plaider au sein de l'OTAN pour des ambitions plus mesurées et modestes de l'alliance. Ceci ne signifie aucunement que la Belgique doit renoncer définitivement à prendre part à des opérations sous couvert de l'OTAN. Dans certains cas – songeons notamment aux conflits dans les **Balkans** dans les années nonante – l'Europe ne s'est pas montrée capable de prendre ses responsabilités et les USA ont été contraints d'intervenir pour limiter le carnage.

2. Dans la mesure où la paix et la sécurité internationales ne se limitent plus à des questions de territoire [OTAN] propre, la **participation à des opérations à l'étranger** constituera également une seconde mission essentielle de la Défense belge en 2030.

Outre la solidarité mentionnée plus haut au sein de l'alliance OTAN concernant la surveillance de l'espace aérien (les F16 belges au-dessus des États baltes notamment), on pense ici entre autres à l'**évacuation de compatriotes** en situation dangereuse à l'étranger, à la participation à des missions internationales dans le but de protéger les intérêts **maritimes commerciaux** (tels que le déminage et aux opérations contre la piraterie); ainsi qu'à la participation aux **opérations humanitaires** et aux **missions de paix**. Il y aurait aussi beaucoup à dire concernant une spécialisation des **troupes de stabilisation post-conflit** et la formation d'une armée

- "Ceci ne signifie aucunement que la Belgique doit renoncer définitivement à prendre part à des opérations sous couvert de l'OTAN. "



## Les missions essentielles de la Défense belge en 2030

étrangère, y compris sur le terrain (*boots on the ground*). Exceptionnellement, les militaires belges doivent aussi pouvoir prendre part aux fameuses opérations **Responsibility 2 Protect**. Il s'agit d'interventions militaires destinées à prévenir(ou stopper) toute effusion de sang.

La participation belge aux opérations à l'étranger est soumise à trois conditions : Tout d'abord, nous n'insisterons jamais assez, même si cela va de soi, sur le fait que tout déploiement de nos couleurs à l'étranger se fait obligatoirement sous couvert d'un **mandat de l'ONU**.

La seconde condition vise à attribuer désormais un rôle décisionnel au **parlement** quant à l'envoi de militaires belges à l'étranger (ainsi que concernant d'autres thèmes, tel que notamment des dossiers d'achats défense importants). Le parlement doit être informé en cours d'opérations et au terme de celles-ci. Combien de cibles ont été touchées ? Combien dénombre-t-on de victimes civiles? Quels ont été les problèmes cruciaux rencontrés? Quelles leçons en a-t-on tiré? Parmi les objectifs visés, lesquels ont été atteints ? Lesquels ne l'ont pas été? Cette implication du parlement, combinée à une profonde transparence sont cruciales si l'on souhaite conserver le soutien de la population quant au déploiement de militaires à l'étranger. Les rapports établis dans le domaine public par des évaluateurs extérieurs n'ont rien d'anecdotique. Ils constituent au contraire un outil d'apprentissage vital pour les opérations futures.

La troisième condition pour la Belgique consiste à privilégier les opérations menées par les Nations unies ou l'UE dans le cadre du déploiement de troupes à l'étranger plutôt que les opérations de l'OTAN. Les raisons ont déjà été énumérées plus haut : dans le jeu complexe des intérêts internationaux, l'OTAN fait parfois davantage partie du problème que de sa solution.

Dans ce contexte, la Belgique doit tout miser sur une revalorisation des Nations Unies en investissant davantage dans une force **armée internationale sous commandement de l'ONU**. Celle-ci jouirait d'une plus grande légitimité dans le reste du monde que les opérations militaires menées sous le couvert de l'OTAN ou de l'UE. Reconnaissons que la composition du Conseil de sécurité des Nations unies n'est plus guère représentative des rapports de force en cours dans le monde actuel. Et quinze ans après la publication du fameux rapport Brahimi, un certain

- “Dans ce contexte, la Belgique doit tout miser sur une revalorisation des Nations Unies en investissant davantage dans une force armée internationale sous commandement de l'ONU. “



- “La Belgique doit continuer à défendre une coopération renforcée au sein de l’Europe en matière de Défense, précisément pour ne plus dépendre des États-Unis pour les interventions militaires. “

## Les missions essentielles de la Défense belge en 2030

nombre de défis subsistent autour du rôle moteur de l’ONU dans le cadre d’opérations internationales de maintien de la paix. C’est précisément pour cette raison que la Belgique doit résolument tirer la carte de l’ONU. Cela s’appelle montrer l’exemple.

La Belgique doit continuer à défendre une coopération **renforcée au sein de l’Europe en matière de Défense**, précisément pour ne plus dépendre des États-Unis pour les interventions militaires. Cela ne signifie pas que les objectifs en matière de défense européenne doivent systématiquement être en porte à faux avec ceux des USA. Que du contraire : les deux peuvent se renforcer mutuellement.

‘L’UE doit être capable de remplir pleinement son rôle sur la scène internationale’. C’est ce qui ressort de la déclaration commune concernant la Défense européenne, lors du sommet franco-britannique de Saint-Malo en 1998. L’initiative commune de Tony Blair et de Jacques Chirac a donné le coup d’envoi de la coopération européenne en matière de défense. En quelques années, l’UE a lancé des opérations militaires en Macédoine, au Congo, en Bosnie et au Darfour. Bruxelles a créé l’Agence européenne de défense. Elle a mis sur pied des unités de combat capables de se déployer rapidement et a même constitué un mini quartier général opérationnel.

Parti sur des chapeaux de roues, le train européen de défense a quelque peu ralenti l’allure depuis lors. La Belgique, traditionnellement **précurseur** en matière d’intégration européenne, doit quelque peu jouer les éclaireurs, notamment en procédant à des achats défense à grande échelle avec les autres membres de l’UE, en intensifiant la coopération opérationnelle avec les partenaires européens et en participant activement aux opérations de l’UE. Une Europe militaire forte profitera également à la diplomatie européenne. En conséquence, la **Politique de sécurité et de défense** commune de l’UE doit constamment être calquée sur le monde changeant qui nous entoure. Une bonne entente entre les grandes puissances s’avère ici essentielle.

En comparaison avec l’OTAN, l’UE a aussi l’avantage de pouvoir harmoniser des instruments de type économique, écologique, énergétique et diplomatique sur le plan de la politique à suivre dans le but de renforcer la paix et la sécurité dans le monde. En ce qui concerne les opérations civilo-militaires, l’UE a également davantage à offrir que



## Les missions essentielles de la Défense belge en 2030

l'OTAN. Un détail qui a son importance quand on sait que les **instruments civils** sont indispensables dans les opérations de paix actuelles. Il s'agit d'instruments financiers et politiques, d'instruments visant à encourager la bonne gouvernance et l'État de droit, d'instruments pour la protection civile et pour l'assistance en cas de catastrophe naturelle.

### III. Sur terre, en mer et dans l'air

Dans quel sens la Défense belge doit-elle évoluer en partant de la réalité d'aujourd'hui?

Si elle veut remplir correctement ses missions essentielles, la Défense devra disposer d'un minimum de moyens et de personnel en 2030.

Les chiffres de la diminution des moyens de la Défense au cours de la décennie écoulée sont désormais connus. En 2015, la Belgique compte investir environ 1 pourcent de son PIB pour la Défense, ce qui nous place à la fois en-dessous de la moyenne européenne (1,6%) et en-dessous des ambitions proclamées en matière d'investissements dans le contexte OTAN (2%). Le fait que le gouvernement actuel prévoie de réduire encore le budget pour le ramener à 0,8 pourcent du PIB d'ici la fin de la législature, rend les investissements en hommes et en matériel particulièrement ardu. Considérant les décisions que la Belgique doit prendre dans les années à venir au sujet du remplacement des frégates et de la flotte d'avions F-16, les restrictions budgétaires prévues imposent des contraintes impossibles.

Personnellement, je plaiderais pour une **stabilisation des dépenses liées à la Défense**. Plus de réduction donc, c'est à dire ne pas descendre en-dessous du seuil d'1%. En revanche, s'aligner sur la moyenne européenne de (1,6%), pour ne pas parler de l'objectif demandé par l'OTAN (2%), ne me semble pas être une piste réaliste étant donné les marges du budget de l'État belge. Une augmentation des moyens accordés à l'armée impliquerait automatiquement une baisse de moyens accordés à d'autres départements. C'est le principe des vases communicants.

- “Une augmentation des moyens accordés à l'armée impliquerait automatiquement une baisse de moyens accordés à d'autres départements.”



## Les missions essentielles de la Défense belge en 2030

Dans un contexte où la **sécurité de la Belgique n'est pas sérieusement menacée**, je ne vois pas pourquoi l'opinion publique devrait avaler cela. Vers quel département se tournerait-on du coup ? La culture? L'enseignement? Les soins de santé? La lutte contre la pauvreté?

Cela dit, l'armée devra tout de même continuer à disposer d'une **Composante air, mer et terre** en 2030. Cela augmente la flexibilité du gouvernement belge lorsqu'il doit prendre des décisions sur la participation à des opérations à l'étranger. Mais ce n'est pas tout. Au vu de l'importance du port d'Anvers d'une part et du commerce maritime international d'autre part, la Belgique ne peut se passer de composante maritime. Environ quatre-vingts pour cent du PIB de la Belgique passe par le port d'Anvers. Pas moins de nonante pour cent du commerce mondial emprunte tôt ou tard la voie maritime. Partant de ce constat, la Belgique doit continuer d'investir dans sa marine.

Le maintien de la force aérienne est également nécessaire. Lorsqu'elle déploie ses troupes à l'étranger, la Belgique doit toujours être en mesure de maîtriser, avec ses alliés, l'espace aérien, même dans le cadre d'opérations humanitaires. Concernant le maintien de la composante médicale et l'hôpital spécialisé de Neder-Over-Heembeek, le débat reste ouvert.

La réduction des coûts est possible grâce à une spécialisation à outrance de certains tâches (j'ai déjà fait allusion à la stabilisation post-conflit) et au principe de **mutualisation et de partage** avec les partenaires européens, notamment pour l'achat de matériel neuf, la maintenance de celui-ci et la formation de militaires. Nous pourrions également envisager l'intégration opérationnelle pour la force aérienne et terrestre, comme c'est déjà partiellement le cas avec la marine néerlandaise. Pourquoi la solution ne passerait-elle pas par une coopération renforcée au sein du **Benelux** ?

Des économies peuvent également être consenties sur les dépenses superflues, pour autant qu'il s'agisse de **coûts non liés aux missions essentielles de la Défense**. Songeons notamment aux vols militaires effectués par la famille royale. Seul le transport par avion du Chef de l'État justifie un financement par la Défense. La même chose vaut pour les militaires belges déployés dans les rues dans le but de faire respecter l'ordre public ou dans le cadre d'une menace terroriste renforcée.

- “Cela dit, l'armée devra tout de même continuer à disposer d'une Composante air, mer et terre en 2030. Cela augmente la flexibilité du gouvernement belge lorsqu'il doit prendre des décisions sur la participation à des opérations à l'étranger. “



## Les missions essentielles de la Défense belge en 2030

Seule la surveillance des infrastructures critiques – à ne pas confondre avec les cibles symboliques – pourrait être confiée à la Défense à titre exceptionnel et pendant une courte durée, après une analyse de la menace par des experts, et non par des politiques. Ce type de mission de surveillance doit rester une priorité de la police intégrée.

Signalons également que **prévenir n'est pas seulement mieux que guérir, mais également souvent moins cher**. Partant de ce constat, il est logique que la Belgique s'engage davantage dans la prévention de conflits à l'échelle internationale. La Défense doit par ailleurs se pencher davantage sur la cybersécurité. La prévention des cyberattaques au niveau des infrastructures critiques belges doit devenir une priorité au sein de la Défense. Une fois encore : les remèdes coûtent bien davantage que la prévention.

Nous pouvons conclure en soulignant l'importance du travail **de renseignement** pour l'identification des menaces potentielles, plus asymétriques que dans le passé. Le Service Général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS) doit pouvoir disposer des moyens nécessaires pour remplir sa mission. D'autre part, les révélations de Edward Snowden soulignent le danger d'un service de renseignements trop puissant. Des moyens accrus nécessitent suffisamment de contrôles. Le cadre légal doit être évalué : la loi C-BIM doit être revue et la coopération avec les services de renseignements étrangers doit être réglementée. Dans un souci d'efficacité, le SGRS devrait passer des accords avec la Sûreté d'État en vue de se répartir le travail : il n'est pas utile que deux services publics fassent la même chose.

- “Nous pouvons conclure en soulignant l'importance du travail de renseignement pour l'identification des menaces potentielles, plus asymétriques que dans le passé. “







Général e.r Charles-Henri Delcour

## CHARLES-HENRI DELCOUR

- Le Général en retraite Charles-Henri Delcour (1948) est entré en 1967 à l'Ecole Royale Militaire avec la 122<sup>ème</sup> promotion polytechnique.
- Sa carrière militaire a commencé classiquement comme sous-lieutenant chef de peloton pour ensuite passer par tous les niveaux de commandement en unité opérationnelle de l'escadron au niveau corps d'armée (Eurocorps) en passant par le régiment et la brigade.
- En juin 2008, il a été nommé Aide de Camp du Roi. De 2009 à 2012, il a occupé la fonction de chef de la Défense.

## 'Le futur de la défense : horizon 2030'

### Remarque liminaire

*Ce document a été établi à la demande de Monsieur le Ministre de la Défense (MOD 14-008817 datée du 29 décembre 2014). Il a été rédigé dans l'idée qu'il fallait partir d'une feuille blanche, ce que j'ai fait dans la mesure du possible dès lors que je ne pouvais pas faire abstraction de ce que je savais par expérience des limites du problème. Les encadrés reprennent les trois questions qui m'étaient posées et, en gras, celle qui fait l'objet du développement qui suit.*

### **Est-ce que la société belge a besoin d'un outil de défense en 2030 ?**

La société belge de 2030 sera sans doute différente de ce qu'elle est aujourd'hui. Plus régionalisée, voire totalement confédérale, ses préoccupations politiques seront sans doute orientées vers des thèmes régionaux, vers l'emploi et probablement vers les restrictions découlant des problèmes économiques et budgétaires. Dans ce contexte, les problèmes liés aux compétences résiduelles du niveau fédéral risquent de passer au second plan. Et la Défense en fait partie qui a encaissé depuis 2000 bien plus de coupures budgétaires que le théâtre de la Monnaie qui a monopolisé toutes les attentions ces derniers temps.

Or l'environnement sécuritaire de la Belgique ne s'améliorera pas d'ici 2030 et nos hommes d'état devront avoir le courage d'affronter cette réalité et de l'expliquer à la société belge et aux pouvoirs régionaux. On peut en effet broser comme suit, et à très grands traits, cet environnement sécuritaire qui restera préoccupant d'ici à 2030 :

- Un premier champ de tension avec la Russie et plus généralement le monde slave ce qui signifie la persistance de zones de tension aussi dans les Balkans.

La conquête de l'aéroport de Pristina en 1999 par un bataillon russe ayant cessé d'obtempérer à la SFOR dont il faisait pourtant partie, les incursions de colonnes de blindés russes dans des républiques récemment la prise de la Crimée démontrent à suffisance que la Russie est tout à fait capable d'agir militairement.



- “Un second champ de tension avec le monde musulman, pour le moins dans ses composantes rétrogrades qui refusent la modernité qui est la nôtre. “

## ‘Le futur de la défense : horizon 2030’

Et plus préoccupante encore est sa capacité de prendre des risques calculés et de décider plus rapidement que les organisations multinationales "diplomatisées" qui lui font face comme l'ONU, l'OTAN ou l'UE.

Il se peut qu'on enterre le président Poutine d'ici 2030 mais en attendant, il ne faudrait pas oublier la résilience historique de la population russe, son fort sentiment national ni le fait qu'après l'Afghanistan et ses problèmes de maltraitance de soldats, l'armée russe s'est ressaisie. Enfin, si la position géographique de la Russie présente des faiblesses stratégiques au niveau des accès maritimes, il ne faut pas oublier sa proximité par voie terrestre ni le fait qu'en plus de l'arme nucléaire elle détient aussi les clés des robinets de plusieurs gazo- et oléoducs.

- Un second champ de tension avec le monde musulman, pour le moins dans ses composantes rétrogrades qui refusent la modernité qui est la nôtre. On y trouve de nombreux pays qui pour diverses raisons ne peuvent se permettre d'affronter ni l'obscurantisme, ni les extrémistes ni même les mouvements terroristes qu'ils abritent sur leur sol.

Ce champ de tension est multiforme : si on songe d'abord automatiquement au terrorisme violent, il ne faut pas oublier l'utilisation des revenus du pétrole pour des causes discutables ni le risque qu'ils le soient pour faire vaciller tel ou tel pan de l'économie mondiale. Les leviers financiers accumulés par certains pays musulmans sont devenus tellement importants qu'on ne peut plus se contenter de poser que leurs moyens militaires sont anecdotiques et que ces pays ne présentent aucune menace sérieuse. Bien ancré dans les esprits depuis les succès militaires magistraux d'Israël il y a plus de 40 ans, ce postulat mériterait d'être sérieusement reconsidéré.

D'autant plus que, même s'il arrête officiellement ses activités d'enrichissement de l'uranium, un pays comme l'Iran possède et maîtrise la technologie des lanceurs avec des portées permettant d'atteindre certains pays européens.

De même, il faut se défaire de l'idée que le monde musulman rétrograde qui nous est hostile commence par le Maghreb et se termine au Moyen-Orient alors qu'il s'enfonce dans l'Afrique noire et s'étend jusqu'aux confins de l'Inde et de la Chine.



- “Les cyber-attaques sont devenues plus fréquentes ces dernières années et il faut s'attendre à des actions plus spectaculaires visant à paralyser des systèmes entiers”

## ‘Le futur de la défense : horizon 2030’

Par ailleurs, la problématique des immigrés devenus belges et partis pour le jihad en Syrie nous a montré que ce champ de tension pourrait à l'avenir prendre une dimension intérieure.

- La Chine actuellement stable et relativement sage et pacifique constituera un risque particulier bien que non militaire : que se passerait-il en cas de désordres sociaux graves dans cette usine du monde dont l'arrêt poserait un problème global ? Il faut également garder à l'esprit que l'armée chinoise reste considérable et se modernise.
- De toujours nombreuses zones d'insécurité ou d'instabilité complètent le tableau. Il est légitime de s'intéresser à celles qui peuvent affecter nos intérêts et nos ressortissants. Nos anciennes colonies en sont un exemple.
- L'immigration provenant d'Afrique mais aussi de zones de conflit s'accroît en direction d'une Europe ayant pour l'instant de grandes difficultés à l'endiguer et devant de plus en plus souvent engager des moyens militaires pour le faire. Les autres phénomènes de traite des êtres humains et de piraterie devraient rester plus stables et leur caractère maffieux avéré indique que la solution se trouve plutôt dans les centres financiers par lesquels transitent l'argent sale et les rançons.
- Les cyber-attaques sont devenues plus fréquentes ces dernières années et il faut s'attendre à des actions plus spectaculaires visant à paralyser des systèmes entiers. Le cas de l'attaque de Sony par la Corée du Nord montre qu'on est entré dans une ère où on devra aussi envisager des ripostes.
- Enfin la redistribution des cartes dans le domaine énergie-pétrole avec l'émergence de l'exploitation du gaz de schiste ne semble pas devoir conduire à des menaces accrues sur nos approvisionnements.

Avec de telles perspectives pour notre environnement sécuritaire en 2030, aucun politicien sensé ni d'ailleurs aucun pays européen n'envisagerait de se retirer de l'OTAN. Dans la période considérée, l'OTAN restera donc une organisation de défense collective fondée sur la dissuasion.



## 'Le futur de la défense : horizon 2030'

Cette dissuasion repose aujourd'hui sur un mix de moyens conventionnels et nucléaires. Que la part du nucléaire dans ce mix augmente à l'horizon 2030 est totalement impensable car ce n'est plus acceptable pour nos politiciens et parce que nos opinions ont plus conscience des risques liés à l'emploi du nucléaire après avoir vu Tchernobyl et Fukushima. On pouvait aussi le lire entre les lignes quand le Général Clark, SACEUR de 97 à 2000, écrivait en substance que les guerres futures auront lieu entre protagonistes de moyenne importance et que les enjeux n'affecteront pas la survie des grandes puissances.

Il est donc probable que d'ici 2030 le volet nucléaire de la dissuasion de l'OTAN devienne plus encore une affaire de dernier recours et que l'usage du nucléaire dit tactique soit revu. Il faut cependant bien comprendre que cela implique aussi que le volet conventionnel ne pourra plus être réduit et devra probablement être consolidé dans la période considérée.

Si cet environnement sécuritaire sera plus tendu que celui que nous avons connu en 2000, il ne faut par contre pas s'attendre à un retour complet à la situation précédant l'effondrement de l'Union Soviétique et l'éclatement du Bloc de l'Est. Dans le contexte actuel il faudra plus de flexibilité et de capacité de mettre en œuvre des unités dans des zones éloignées. "Eloigné" est cependant une notion qui nécessitera une réflexion politique car, par rapport à ce que nous faisons actuellement, nos besoins dans le cadre de la défense collective correspondent plus à la notion de "raisonnablement éloigné".

En 2030 la Belgique dépendra donc toujours de l'OTAN pour sa défense. Ceci implique que la Belgique aura encore besoin d'un outil de défense représentant sa contribution solidaire et proportionnelle à sa taille et à ses moyens. Cet outil devra être flexible et déployable à des distances raisonnables.

Au-delà de la contribution à la défense collective de l'OTAN, il faudra en préciser clairement les missions nationales.

### ***Dans l'affirmative, quelles doivent être les missions-clés ?***

L'énoncé de cette question est particulièrement trompeur même pour les militaires dont le jargon vise à décliner en missions-clés ce qui est nécessaire pour le succès d'une campagne.

- "Il est donc probable que d'ici 2030 le volet nucléaire de la dissuasion de l'OTAN devienne plus encore une affaire de dernier recours et que l'usage du nucléaire dit tactique soit revu."



## 'Le futur de la défense : horizon 2030'

Ne nous leurrions donc pas, la Défense de 2030 aura comme aujourd'hui une seule mission fondamentale : contribuer solidairement à la défense collective dans le cadre de l'OTAN.

A cette mission fondamentale peuvent s'ajouter des missions nationales (par exemple : police de l'air) et des services au profit de la nation (par exemple : les hélicoptères de sauvetage en mer).

Enfin, les moyens nécessaires pour la mission fondamentale relèvent d'une stratégie de dissuasion même si on peut, dans certaines limites, envisager de les utiliser de manière temporaire pour autre chose (exemple : envoyer six F-16 en Jordanie pour prendre part à une opération de coalition ad hoc contre l'EI en Irak et Syrie). Il y a cependant une rétroaction entre ce qu'on envisage de faire de manière circonstancielle et le contenu de la contribution qu'on offre à l'OTAN (exemple : un des bataillons de parachutistes qu'on offre à l'OTAN sera aussi utile en cas d'opération d'évacuation de ressortissants belges en Afrique)

La contribution à la défense collective se négocie dans le cadre des cycles de planification de l'OTAN. Tout d'abord l'OTAN examine des scénarios de défense et définit les besoins globaux en avions, bataillons, navires, etc ... Ensuite, les pays mettent sur la table ce qu'ils envisagent de contribuer, généralement le plus gros de leurs moyens militaires. Et enfin, les directives de planification de l'OTAN visent à faire évoluer ces contributions pour réduire les sur- et sous-capacités tout en veillant à un partage équitable des contributions demandées sur lesquelles les pays s'engagent formellement.

Cette notion de partage équitable s'applique aussi aux risques : il serait faux de penser que la Belgique pourrait s'en tirer en se cantonnant dans certaines "niches" de préférence sans risques et les moins chères possible. Au contraire, le partage des risques à l'OTAN implique que chacun assume le risque de pertes et donc chacun devra être prêt à mettre des soldats au front ou à envoyer des avions à travers des défenses aériennes hostiles ou encore des chasseurs de mines dans des zones minées.

Dans l'environnement de sécurité plus préoccupant esquissé en première partie de ce document, il est clair que l'OTAN ne se contentera plus d'acter nos réductions unilatérales et nous demandera formellement

- “Cette notion de partage équitable s'applique aussi aux risques : il serait faux de penser que la Belgique pourrait s'en tirer en se cantonnant dans certaines "niches" de préférence sans risques et les moins chères possible.”



## 'Le futur de la défense : horizon 2030'

une contribution à la hausse ou au minimum une contribution exempte des lacunes qui nous sont reprochées depuis un certain temps.

Comme le gouvernement actuel a choisi délibérément de sous financer la Défense pendant cinq ans, les discussions avec l'OTAN seront tendues et, moins agréable encore, il n'est pas exclu que soient pointées du doigt des capacités existantes qui sont trop bien pourvues à l'échelle globale de l'OTAN.

Les missions nationales et services au profit de la nation à l'horizon 2030 pourraient être les suivants :

- “Comme le gouvernement actuel a choisi délibérément de sous financer la Défense pendant cinq ans, les discussions avec l'OTAN seront tendues et, moins agréable encore, il n'est pas exclu que soient pointées du doigt des capacités existantes qui sont trop bien pourvues à l'échelle globale de l'OTAN”

- L'évacuation de ressortissants d'une zone de crise en Afrique Centrale.  
La pertinence de cette mission est une décision politique mais il faut bien voir qu'elle peut dans certains cas devenir dimensionnante. Ce genre d'opération est, dans la mesure du possible, planifiée avec la France et implique de notre part le déploiement d'un bataillon renforcé de parachutistes et des avions de transport nécessaires.
- La police de l'air qui implique actuellement en permanence une paire de F-16 pouvant décoller immédiatement et un contrôle aérien militaire capable de les guider vers leurs objectifs. La mission est déjà coordonnée avec les pays voisins. Un redécoupage par zones partagées entre plusieurs voisins pourrait réduire la charge de travail mais des accords devraient être passés pour les cas où un avion du pays A doit abattre un avion suicide au-dessus du territoire de pays B (actuellement la décision relève du Premier Ministre).
- Le maintien à disposition en permanence d'un navire d'intervention dans la zone maritime exclusive (ready duty ship). La mission est historique et il ne semble pas légalement évident de la confier à une région.
- Le déminage et l'enlèvement d'engins explosifs sur le territoire national. La mission est également historique et d'ailleurs peu documentée. Il est par contre peu probable que les régions souhaitent s'en emparer et il s'agit aussi d'une utilisation rationnelle d'un personnel spécialisé que les forces armées sont les seules à produire.



- “L'appui à la police fédérale en cas de désordres est un mission qui pourrait revenir à l'ordre du jour dès lors que les militaires sont devenus le seul corps soumis à la discipline militaire et sans droit de grève. Les points de vue politiques sur la question sont cependant très opposés.”

## ‘Le futur de la défense : horizon 2030’

- Le sauvetage en mer par hélicoptère. Mission également historique bien qu'il n'y ait aucune obligation de la confier à des militaires, ce que certains pays ne font d'ailleurs pas.
- L'appui à la police fédérale en cas de désordres est une mission qui pourrait revenir à l'ordre du jour dès lors que les militaires sont devenus le seul corps soumis à la discipline militaire et sans droit de grève. Les points de vue politiques sur la question sont cependant très opposés.
- Les actions défensives mais aussi offensives en réponse à des attaques cybernétiques.
- La mission d'autorité nationale de sécurité pour ce qui concerne le personnel militaire mais aussi pour les militaires des organisations internationales installées en Belgique.
- Le transport de VIP dans des avions adéquats. Même si on pourrait songer à privatiser cette mission, il faudrait en analyser les conséquences au niveau du statut de ces vols en principe officiels.

**En partant de la réalité d'aujourd'hui, dans quel sens la Défense belge devrait-elle évoluer ?**

Au-delà d'une trajectoire catastrophique du budget de la Défense qui est appelée à se prolonger pour les cinq années à venir, la réalité d'aujourd'hui c'est que :

- La Belgique n'a pas d'autre option que l'OTAN pour assurer sa défense ;
- Au sommet de l'OTAN en 2014, les pays ont pris la mesure de la dégradation de l'environnement géostratégique et ont convenu de ne plus réduire leurs budgets de défense et de lancer une planification de défense prenant en compte ce nouvel environnement ;
- Dans un cadre budgétaire contraint, la Belgique ne peut se permettre de révolutionner la configuration de son armée.



- “il faut d'abord démystifier quelques fausses bonnes idées au niveau de l'évolution de notre Défense”

## ‘Le futur de la défense : horizon 2030’

Avant de commencer à répondre à cette dernière question, il faut d'abord démystifier quelques fausses bonnes idées au niveau de l'évolution de notre Défense :

- "*Se concentrer sur ce que nous faisons bien*" peut sembler évident mais, à l'OTAN où la règle est le partage des risques, on trouverait curieux que la Belgique se limite à fournir des C-130 tout en renonçant à exposer des soldats "au front".
- "*Faut-il vraiment trois composantes (terrestre, aérienne et navale) ?*" question posée en insinuant qu'on pourrait supprimer la composante terrestre coûteuse en personnel pour pouvoir payer le remplacement des F-16. Discutable en termes de partage des risques mais surtout curieux puisque la composante terrestre vient d'être équipée de nouveaux véhicules de combat. Tout n'y est pas encore parfait mais il ne faut plus tellement pour finaliser sa mise à niveau.
- "*Compter sur une future armée européenne*" est une mystification régulièrement avancée par les opposants à l'OTAN qui cherchent une piste miraculeuse pour pouvoir réduire plus avant nos dépenses de défense. Ils oublient cependant de dire que sans l'appui des Américains et des Canadiens, cette armée européenne serait bien incapable d'assurer la sécurité de l'Europe. En fait, les grands pays ne veulent pas d'une armée européenne, l'UE n'y travaille pas et se montre de plus incapable de faire avancer un tant soit peu l'idée d'une standardisation des équipements militaires au niveau européen. Il faut donc faire abstraction du volet européen lorsqu'on discute de défense collective et de planification solidaire des moyens nécessaires.
- "*Développer la coopération BENELUX*" (lisez avec la Hollande) est tout aussi fallacieux car elle est déjà bien développée. La développer à outrance en insérant notre armée dans l'armée hollandaise est sans doute le rêve de ceux qui préparent un certain avenir pour notre pays mais il faut bien voir que cela n'apporterait pas d'économies. Il y a assez d'exemples concrets pour le prouver.



- “Au contraire de tout cela, l'évolution de notre Défense devra se faire prudemment, au départ de ce qui existe aujourd'hui et en donnant la priorité à l'output en termes de capacités opérationnelles même si cela doit conduire à des décisions pénibles au niveau de ce qui n'en fait pas partie.”

## ‘Le futur de la défense : horizon 2030’

- “Privatiser les tâches qui ne sont pas purement militaires” est aussi un faux remède-miracle : cela ne coûte pas moins cher et cela induit un problème majeur à savoir où recase-t-on les militaires devenus moins aptes au service en unité de combat ? Ceci étant posé, il existe sans doute des services qui pourraient être privatisés ou transférés à d'autres départements ou régions.
- “Notre armée devrait-elle se spécialiser davantage dans certaines niches ?”. En fait plus de spécialisation n'est absolument pas nécessaire : avec toutes les capacités qui lui ont été enlevées au fil des 30 dernières années notre armée a été de facto spécialisée. Par ailleurs, la configuration de notre armée résulte d'un compromis entre nos missions nationales et ce que nous a demandé l'OTAN pendant des années dans le cadre de sa planification de forces, planification qui demande à chacun des alliés des contributions raisonnables qui additionnées correspondent aux besoins globaux de l'alliance. Et dans ce cadre aussi les évolutions seront progressives car aucun pays n'a ni l'envie ni les moyens de révolutionner la configuration de ses forces armées.

Au contraire de tout cela, l'évolution de notre Défense devra se faire prudemment, au départ de ce qui existe aujourd'hui et en donnant la priorité à l'output en termes de capacités opérationnelles même si cela doit conduire à des décisions pénibles au niveau de ce qui n'en fait pas partie.

Les composantes inéluctables de notre contribution à l'OTAN dans la période considérée devraient être en gros :

- Une brigade dite médiane équipée de blindés légers avec ses appuis organiques (génie, artillerie, ...). Même avec une armée de 20.000 hommes, c'est le niveau sous lequel la Belgique ne peut se permettre de descendre sans se ridiculiser et sans prendre de risques au niveau du contrôle des opérations.
  - ◇ Des hélicoptères de transport et des hélicoptères de liaison et évacuation médicale



- “Dans un cadre budgétaire contraint, pour ne pas dire calamiteux, un certain nombre de questions devraient recevoir rapidement une réponse politique avant que puisse être défini un nouveau plan stratégique”

## ‘Le futur de la défense : horizon 2030’

- Des para-commandos avec leurs appuis organiques et une unité de forces spéciales
  - ◊ Des avions de transport
- Des avions chasseurs-bombardiers. L'approche toute théorique d'en faire déterminer la quantité par les fournisseurs potentiels devra être confrontée à la nécessité opérationnelle d'un juste compromis entre qualité et quantité, cette dernière ne devant jamais être négligée dans les affaires militaires.
- Des chasseurs de mines avec un navire de commandement et d'appui logistique.

*L'ordre ci-dessus a été choisi pour pouvoir visualiser les moyens d'appui indissociables.*

Même si les contraintes budgétaires suggèrent de les réduire au minimum de ce qui doit rester vraiment sous statut militaire, les missions nationales et services au profit de la nation devraient logiquement comprendre :

- Une capacité défensive et offensive de guerre cybernétique
- Un service de déminage
- Des navires d'intervention dans nos eaux territoriales (ready duty ships)
- Des hélicoptères de sauvetage en mer
- Des avions d'Etat

L'ordre de l'énumération indique en dernier des services qui pourraient être au moins partiellement supprimés et privatisés.

### ***Way Ahead***

Dans un cadre budgétaire contraint, pour ne pas dire calamiteux, un certain nombre de questions devraient recevoir rapidement une réponse politique avant que puisse être défini un nouveau plan stratégique plus précis que cette esquisse et avant que ne soient prises les décisions nécessaires sur les grands investissements à prévoir d'ici 2030 :



## 'Le futur de la défense : horizon 2030'

- “Faut-il s'entêter à répartir géographiquement les unités de la Composante Terrestre au motif du recrutement (ce que ne font pas les autres composantes) ou s'orienter plutôt vers un regroupement rationnel en termes d'infrastructures ?”
- La Belgique décide-t-elle oui ou non de continuer à participer aux missions nucléaires ?  
Des politiciens de renom ont indiqué il y a quelques années qu'il fallait y renoncer. Il faut consulter l'OTAN et notre allié américain, informer les instances parlementaires concernées puis décider de manière transparente et avec un calendrier clair. Cette décision fondamentale est éminemment politique mais il faut bien voir qu'elle devrait logiquement tomber avant la définition des capacités exigées du remplaçant du F-16 à l'inverse de ce qui est en cours.
- Combien de bases aériennes faut-il conserver ? Faut-il regrouper au maximum les types d'appareils ? Dans cette problématique, il est essentiel de savoir s'il existe oui ou non des engagements politiques cachés visant à céder à l'aéroport de Zaventem l'infrastructure du 15<sup>e</sup> Wing de transport à Melsbroek. Et si tel est le cas, se rendre compte de ce que cela coûtera beaucoup plus cher que de le laisser à Melsbroek où on peut compter sur les services aéroportuaires de Zaventem et sur la proximité de firmes de maintenance.
- Faut-il s'entêter à répartir géographiquement les unités de la Composante Terrestre au motif du recrutement (ce que ne font pas les autres composantes) ou s'orienter plutôt vers un regroupement rationnel en termes d'infrastructures ?
- Les chasseurs de mines et leur navire logistique et de commandement (qui supporte aussi nos actions en Afrique occidentale) restent la base de nos besoins maritimes. En cas de probable concurrence pour des moyens d'investissement, ne faudrait-il pas envisager de renoncer aux frégates et plutôt acquérir des navires de patrouille convenant pour la chasse aux pirates et pour les opérations de contrôle de l'immigration ?
- La structure de commandement de l'OTAN comprend un nombre disproportionné d'états-majors de Corps d'Armée dès lors que les grands pays ont chacun souhaité en conserver un. La Belgique fournit du personnel à deux d'entre eux (Eurocorps et HRF Lille) dont il est pratiquement certain qu'ils ne seront jamais engagés simultanément. Ne faudrait-il donc pas envisager que la Belgique se retire de l'Eurocorps ?



## 'Le futur de la défense : horizon 2030'

Cependant, le point qui sera décisif pour l'évolution des forces armées belges est la stabilité, aussi paradoxal que cela puisse paraître. La défense est en effet devenue ingérable par manque de stabilité aussi bien en termes d'effectifs qu'en termes de budget. En effet, depuis 2000 les effectifs ont été réduits à raison de 1.000 par an et à ce rythme là il n'y aurait plus d'armée en 2045. Sans même parler de la lourde facture sociale que cela implique, la stabilisation de l'envergure de notre armée devient une condition sine qua non pour sa crédibilité en tant qu'employeur... et pour sa crédibilité à l'OTAN. Et en termes budgétaires, c'est comme si le budget n'avait plus été indexé depuis 2000 à l'époque où nos politiciens s'étaient précisément engagés sur un budget stable mais indexé. Et s'il l'avait été, en 2015 la Défense aurait des marges raisonnables pour ses investissements.

- “Et en termes budgétaires, c'est comme si le budget n'avait plus été indexé depuis 2000 à l'époque où nos politiciens s'étaient précisément engagés sur un budget stable mais indexé. “

- Il est donc temps de comprendre qu'à la Défense les salaires sont indexés comme ailleurs. Et que pour les matériels militaires, la hausse des prix se situe même 2 à 3 % au-dessus de l'inflation.
- Une autre particularité de la Défense est qu'une restructuration qui n'est pas une déroute dure une dizaine d'années avant que tout ne soit stabilisé. Il faut donc un budget stable et une perspective de stabilité d'une dizaine d'années pour pouvoir gérer la Défense efficacement.
- Enfin, le budget enveloppe est le moyen par lequel on déstructure la Défense sans décision politique visible. Il faut envisager de revenir à un budget de fonctionnement séparé du budget des investissements (anciennement "budget extraordinaire") et cela au moins pour les grands investissements. Et dans le budget de fonctionnement, la part réservée au personnel et l'effectif correspondant doivent être clairement visibles pour qu'on ne se leurre pas sur ce qui reste vraiment pour l'entraînement et pour les opérations. Un autre garde-fou qu'il serait raisonnable d'introduire est celui de la loi cadre qui, comme en France, fixe le "contrat opérationnel" mais aussi les moyens humains et les investissements pour une période de dix ans.

*Clausewitz disait que la guerre est la poursuite de la politique par d'autres moyens. Il est temps de définir la politique.*







Ambassadeur François de Kerchove d'Exaerde

## FRANCOIS DE KERCHOVE

- Ambassadeur François de Kerchove d'Exaerde (1960), Représentant permanent à l'OTAN
- Licencié en Sciences Politiques et Relations Internationales à l'Université Libre de Bruxelles et Master of Science (Econ.), The London School of Economics & Political Science
- Anciennement directeur du cabinet des affaires étrangères, commerce extérieur et affaires européennes. Durant sa carrière, il a occupé différents postes dans des ambassades à l'étranger et aux affaires étrangères à Bruxelles.

## 'Le futur de la défense : horizon 2030'

### « A quoi sert la défense aujourd'hui ? »

Les Romains avaient déjà synthétisé l'essentiel de notre réflexion sociétale sur le besoin d'un système de défense par deux adages restés fameux : « homo homini lupus » et « si vis pacem, para bellum ». En substance et de manière moins admirablement concise, cela pourrait se traduire par « ne soyons pas naïfs, il a toujours été de la nature de l'homme d'être pour son semblable un danger mortel » et « si nous voulons nous assurer les bienfaits de la paix, n'hésitons pas à nous armer pour au mieux dissuader toute attaque contre nous, à tout le moins pour nous en protéger efficacement ». Forts de ces deux certitudes qui résument à elles seules des heures de débat philosophique, nous savons déjà que la menace ne cessera jamais d'exister et, d'autre part, que la meilleure manière de nous en protéger, c'est d'y faire face de manière lucide et pragmatique. Tout cela est beau et bien au plan des principes mais appelle sans doute encore quelques précisions si l'on vise une certaine opérationnalité dans le débat d'aujourd'hui.

Alors que jadis et jusqu'il n'y a pas si longtemps que cela, on confiait à la Défense comme charge principale la protection du territoire et donc de notre souveraineté, on attend aujourd'hui de cette même Défense qu'elle s'élargisse dans le cadre plus large de la sécurité et qu'elle assure avant tout la protection de nos valeurs et de nos intérêts dans le cadre d'un système à souverainetés partagées.

Le monde n'est pas devenu moins dangereux que durant ou immédiatement après la guerre froide. Que du contraire ! La nature de la menace a néanmoins changé. Personne aujourd'hui, en dépit des gesticulations plus ou moins cohérentes et dangereuses de la Russie à son pourtour, ne menace plus l'intégrité territoriale de la Belgique. En revanche, le système de valeurs sur lequel se base notre civilisation occidentale, à savoir la démocratie, la liberté d'expression et les droits humains fondamentaux sont, quant à eux, clairement menacés. De même notre système d'économie de marché et nos intérêts économiques sont-ils potentiellement la cible de concurrents et rivaux même si leur défense ne passe pas nécessairement, encore moins exclusivement, par une organisation militaire.



- “Un monde multipolaire comme le nôtre ne va certes pas simplifier la nature de la menace.”

## ‘Le futur de la défense : horizon 2030’

Tout doit en fait partir de l’analyse de la menace. Celle-ci, on l’a dit, est devenue diffuse et multiforme. A l’OTAN elle est qualifiée de « transnationale et multidimensionnelle ». Elle peut émaner d’un Etat sans prendre des formes nécessairement militaires (ex. la pratique du « Hybrid Warfare » par la Russie). Elle peut émaner d’un Etat failli laissé à la domination d’organisations terroristes plus ou moins bien organisées (ex. les milices libyennes). Elle peut émaner d’organisations terroristes qui s’érigent en Etat (ex. ISIL en Irak et Syrie) ou d’organisations terroristes fortement décentralisées et, en quelque sorte franchisées (ex. Al Qaeda et ses multiples avatars). Elle peut prendre la forme d’une prolifération d’armements tout à fait incontrôlée. Elle peut également émaner d’organisations mafieuses ou de toutes autres formes de lobbies internationaux ou d’organisations non-étatiques qui, hors la loi, cherchent à imposer leurs positions en déstabilisant gravement notre société, notre économie. La menace peut enfin se manifester par des actes hostiles portés directement sur notre territoire ou bien en dehors de nos frontières.

Finalement, il est un dernier argument dans ce débat sur le besoin ou non de forces armées. Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, la Belgique fait reposer avec sagesse sa sécurité sur des systèmes de défense collective (OTAN, UEO, UE/PSDC). Agir autrement n’aurait aucun sens, étant donné la taille de notre pays ainsi que sa localisation géographique. Cette défense collective signifie que toutes les décisions importantes sont prises en concertation étroite avec nos partenaires et nos alliés. La Belgique, sauf à porter un coup lâche à ses systèmes d’alliance, ne pourrait prendre unilatéralement la décision de ne plus entretenir de forces armées. Quand bien même elle le ferait avec l’accord de ses partenaires, il n’en reste pas moins qu’elle resterait inscrite dans ses systèmes d’alliance et devrait en partager les coûts.

### **« Qu’en sera-t-il de cette utilité en 2030 ? »**

Il me semble patent que les tendances lourdes de l’histoire auxquelles nous assistons aujourd’hui vont perdurer, voire s’accroître.

Un monde multipolaire comme le nôtre ne va certes pas simplifier la nature de la menace. Elle restera multiforme et diffuse, d’autant que plus aucune grande puissance, en ce compris les Etats-Unis, n’est à même de



## 'Le futur de la défense : horizon 2030'

contenir les foyers de tensions régionaux susceptibles de dégénérer en conflits plus vastes. Qui plus est, l'assertivité toujours plus grande de certaines puissances régionales comme la Chine par exemple, dont les dépenses de défense progressent de manière aussi spectaculaire qu'inquiétante, apporteront à la scène internationale un surcroît de menaces potentielles. Quant aux mouvements terroristes qui trouvent leur source dans un islam fondamentaliste et djihadiste, il y a tout à craindre qu'il faudra d'abord passer par une aggravation de la menace qu'ils représentent contre l'Occident avant de voir le phénomène refluer. Même si les pays occidentaux sont, plus souvent qu'à leur tour, les victimes des attentats, c'est avant tout l'islam qui s'auto-détruit à long terme du fait de l'absence de réconciliation entre les tendances modernistes et les combats retardateurs de certains traditionalistes. L'Islam doit en fait d'abord se réconcilier avec lui-même. Or il en va presque des développements religieux comme des mouvements géologiques. On y raisonne à très long terme.

Si la menace ne diminue pas et ne s'altère pas substantiellement, qu'en est-il de notre capacité à y faire face ? Nous souffrons là de trois difficultés systémiques dont la résolution éventuelle durant les dix ou vingt prochaines années s'avèrera cruciale pour notre sécurité. D'une part l'OTAN continue d'afficher un déséquilibre malsain entre les coûts de défense pris en charge par les Américains et ceux couverts par leurs Alliés européens. D'autre part, il y a des lacunes capacitaires persistantes chez les forces belges alors que les moyens budgétaires ne cessent de chuter. C'est un peu moins grave pour la majorité de nos Alliés mais la question se pose aussi pour eux. Finalement, la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) de l'Union Européenne ne parvient pas à vraiment décoller comme système de défense apte à faire face à une menace militaire de haute intensité.

Posons les défis principaux et voyons comment notre appareil sécuritaire et singulièrement nos forces armées peuvent y répondre. Comme brièvement décrits ci-dessus, ces défis peuvent être des éléments de la menace ou des facteurs inhérents à notre propre organisation de la sécurité/défense :

- ***Une Russie au comportement erratique et dangereux*** : on se perd un peu en conjectures sur la ligne stratégique exacte que le Président

- “Si la menace ne diminue pas et ne s'altère pas substantiellement, qu'en est-il de notre capacité à y faire face ? Nous souffrons là de trois difficultés systémiques dont la résolution éventuelle durant les dix ou vingt prochaines années s'avèrera cruciale pour notre sécurité.”



## 'Le futur de la défense : horizon 2030'

- “Autant d’initiatives qui contrent directement notre volonté d’établir avec la Russie un partenariat stable tant pour l’économie que pour les questions de sécurité. “

Putin a fixée pour les relations internationales de la Russie. Il n’ignore pas que la période de la guerre froide et l’isolement soviétique sont révolus. Aujourd’hui, l’économie russe est terriblement dépendante de l’Occident, de ses capitaux et de ses technologies. Par ailleurs, les investissements russes en Europe mais aussi ailleurs sur la terre sont massifs. Putin sait également que la Russie et l’Occident sont alliés objectifs et ont besoin l’un de l’autre pour une série de questions d’importance capitale : le traitement du terrorisme au Moyen-Orient, l’Afghanistan et l’Asie centrale dans la période post-ISAF, le programme nucléaire iranien... En dépit de cela, il met tout en scène pour pousser l’Occident dans ses limites avec les crises géorgienne et ukrainienne et forcer les USA, l’UE et l’OTAN à déployer contre la Russie un arsenal de mesures allant des sanctions économiques à la posture militaire rehaussée de la dissuasion atlantique. Autant d’initiatives qui contrent directement notre volonté d’établir avec la Russie un partenariat stable tant pour l’économie que pour les questions de sécurité. Ce serait une erreur de suivre la Russie dans ses errements stratégiques et tactiques. Nous devons, tout au contraire, rester calmes et fermes sur nos valeurs et mettre en œuvre les instruments qui les soutiennent : une dissuasion militaire crédible et forte par l’OTAN (« Readiness Action Plan » adopté au sommet du Pays de Galles en septembre 2014), des sanctions économiques efficaces par l’UE pour tenter de faire comprendre à Moscou que sa politique aventuriste lui coûtera plus cher qu’elle ne lui rapportera et enfin la perspective toujours valable d’un dialogue politique avec les autorités russes qui puisse déboucher sur des mesures constructives. Pour le reste, il faut tabler sur la gigantesque partie de bluff que nous joue Putin. La Russie, tout en restant une puissance régionale considérable, n’a plus les moyens de ses ambitions internationales. Lorsque cela sera patent et que le pouvoir moscovite perdra graduellement pied par rapport à son opinion publique, il conviendra alors de se prémunir contre un second type de risque : celui d’une réaction irrationnelle d’un pouvoir aux abois. On sait qu’un ours blessé est souvent plus dangereux encore qu’un ours en pleine forme ! En tout état de cause, la crise avec la Russie risque de durer longtemps. Autant donc se préparer au pire et disposer des capacités à cet effet. « 28 for 28 » en langage OTAN !



- “L’UE/PSDC comme l’OTAN ont un rôle à jouer en coopération étroite l’une avec l’autre dans ce genre de défi. “

## ‘Le futur de la défense : horizon 2030’

- **Une menace terroriste en provenance d’un Moyen-Orient très déstabilisé et relayé au sein même de l’espace euro-atlantique :** voilà bien une menace nouvelle par son ampleur et par ses soutiens directs au cœur de notre société. Il est évident que la lutte contre le terrorisme, certainement lorsqu’il est à domicile, relève avant tout de la mission des services de renseignements, de la police et de l’appareil judiciaire. Pour ne rien dire encore de l’indispensable travail de prévention et de rééducation. Pour autant, les forces armées ne sont pas inutiles dans cette lutte, bien loin de là. L’expérience nous a déjà montré et nous prouve encore aujourd’hui que les frappes aériennes peuvent sérieusement déstabiliser un mouvement terroriste bien implanté. L’on sait également, toujours pour le domaine de l’aviation, que le gain d’une supériorité aérienne s’avère parfois indispensable lorsque le mouvement terroriste en question dispose de moyens aériens. En outre, le travail essentiel des services de renseignements militaires pour la collecte de l’information et celui des forces spéciales pour des missions de supériorité terrestre n’est plus à démontrer. Finalement, la marine, elle aussi, a un rôle bien utile à jouer entre la surveillance générale des côtes et du trafic maritime, la lutte contre la piraterie et l’établissement de blocus. Sans oublier les opérations humanitaires d’évacuation et d’approvisionnement que se partagent les trois forces. Tout cela, c’est du travail bien connu pour les forces armées dans la lutte contre le terrorisme. Pour autant, il est rarement conceptualisé dans les stratégies des grandes alliances. A l’OTAN par exemple, il faut constamment veiller à ce que la menace qui vient du Sud reçoive la même attention des stratèges que celle du flanc Est. C’est d’autant moins simple que, s’agissant de la lutte contre le terrorisme, on perçoit très vite que le travail militaire est sans doute utile mais bien loin d’être suffisant. Des frappes aériennes peuvent détruire en grande partie une menace mais ne ramènent pas la stabilité politique ni la prospérité. Il devient de plus en plus évident qu’une opération militaire contre le terrorisme doit prendre place dans un cadre politique plus vaste qui comprenne aussi des plans de reconstruction d’Etat, de désarmement des groupes militarisés, de refondation du socle sécuritaire....L’UE/PSDC comme l’OTAN ont un rôle à jouer en coopération étroite l’une avec l’autre dans ce genre de défi. Qui plus est, il n’est pas nécessaire d’attendre qu’une opération militaire soit organisée pour répondre à la menace. Il faudrait pouvoir



## 'Le futur de la défense : horizon 2030'

s'attaquer à celle-ci bien en amont par des partenariats qui impliquent autant le dialogue politique que la coopération militaire. Il est aujourd'hui un excellent exemple de ces partenariats : celui que l'OTAN entretient avec la Jordanie, véritable île de stabilité dans un Moyen-Orient soumis à toutes tensions possibles et imaginables. Ce partenariat, c'est un investissement du monde euro-atlantique à nos frontières Sud. Il devrait pouvoir être reproduit ailleurs.

- “La meilleure garantie que nous puissions avoir, c'est de faire de l'OTAN une alliance plus équilibrée où les Européens contribuent plus justement au partage des coûts et, par la même, gagnent en autorité politique. “

- **Le déséquilibre du fardeau budgétaire à l'OTAN** : ce n'est pas exactement un nouveau défi. Déjà durant la guerre froide, les Américains se plaignaient de ce que l'Europe les laissait bien seuls pour assumer les coûts de la liberté et ce n'était déjà pas faux. Aujourd'hui, les Etats-Unis continuent d'avoir besoin d'un partenaire européen stable, prospère et fort et l'on peut raisonnablement anticiper que ceci ne changera guère. La différence est toutefois double par rapport à l'époque de la guerre froide : d'une part, les Américains ont beaucoup plus de foyers de tension à surveiller et où ils doivent se tenir prêts à déployer leurs forces (cfr. la mer de Chine du Sud), d'autre part la composition sociologique du pouvoir aux Etats-Unis est en train de changer et va progressivement faire plus de place aux personnes d'origine afro-caraiïbes, hispano-mexicaine et asiatique. Il n'est pas certain que ces derniers auront pour l'Europe la même priorité que les WASP traditionnels. Il faut prendre garde à ce que cette tendance démographique lourde ne vienne affaiblir la lien transatlantique dont nous, Européens, avons un besoin vital. La meilleure garantie que nous puissions avoir, c'est de faire de l'OTAN une alliance plus équilibrée où les Européens contribuent plus justement au partage des coûts et, par la même, gagnent en autorité politique. Pour relever ce défi là également, les chefs d'Etat et de gouvernement ont pris les bonnes décisions au sommet du pays de Galles, à savoir : stopper la tendance baissière des budgets de Défense, viser à dix ans d'échéance les 2% du PIB pour la Défense et, dernière mais non la moindre des conclusions, réserver 20% du budget de la Défense aux investissements nouveaux.
- **Des moyens financiers rehaussés pour la Défense en Belgique et qui cessent d'être une perpétuelle variable d'ajustement à chaque contrôle budgétaire** : La question est bien connue des services de la Défense et n'appelle aucune explication technique



## 'Le futur de la défense : horizon 2030'

supplémentaire dans le cadre de ce document. Quant à la donne politique, je crois que tout a été fait pour sensibiliser nos responsables au côté très grave de l'actuelle situation. Ce sera à eux de décider. Je ne dispose pas d'une expertise spéciale sur le budget et sa confection mais je me dois toutefois d'attirer l'attention du lecteur sur un point. Il serait en effet illusoire d'espérer que les explications, si légitimes fussent-elles, données à ce jour par les autorités belges à l'OTAN et aux principaux Alliés (USA, UK, DE, FR) sur l'absence totale de respect de nos engagements budgétaires pris au sommet du Pays de Galles vont s'atténuer avec le temps. Il y a ici trop en jeu pour le maintien de la crédibilité de l'Alliance atlantique. Une certaine patience est pour l'instant de mise en attendant la publication du plan stratégique du Ministre, à l'élaboration duquel les services internationaux de l'OTAN participent à distance. Toutefois, s'il apparaît qu'un plan d'investissements militaires n'est pas prévisible à terme de trois ou quatre années, les pressions recommenceront de plus belle. Si notre pays continue à ne pas prouver que le budget de la Défense s'arrêtera de chuter et que des moyens financiers sont réservés aux investissements nouveaux, il faudra s'attendre au pire, c'est-à-dire une mise à l'écart de la Belgique des plans de défense collective et de gestion de crise de l'Alliance.

- “Si notre pays continue à ne pas prouver que le budget de la Défense s'arrêtera de chuter et que des moyens financiers sont réservés aux investissements nouveaux, il faudra s'attendre au pire, c'est-à-dire une mise à l'écart de la Belgique des plans de défense collective et de gestion de crise de l'Alliance”

- ***Des coordinations renforcées entre pays et entre organisations, des capacités mises en commun*** : confrontés d'une part entre une demande toujours plus grande de sécurité par leurs opinions publiques respectives et d'autre part par des contraintes budgétaires toujours plus fortes, nos pays européens n'ont d'autres options que de mieux se coordonner et de mettre leurs capacités en commun. En dépit de ce que cette solution est connue depuis près de dix ans, les progrès sont lents et hésitants. Il y a bien sûr quelques exemples et la Belgique peut être fière d'en être partie : l'intégration des Forces navales avec NL, l'intégration de la formation des pilotes avec FR, des concepts comme EATC et EATF...L'actualité sécuritaire et les situations budgétaires pressantes réclament pourtant un rythme de progression autrement soutenu. Il y a bien sûr des réticences : les forces armées n'arrivent pas à se faire à l'idée qu'à l'avenir elles ne pourront plus remplir toutes les tâches de la palette militaire habituelle. Et ceci est d'ailleurs valable dans une moindre mesure pour les



- “Une Alliance politico-militaire comme l’OTAN ou l’UE avec la PSDC ne peut être réellement opérationnelle que si tous les pays membres acceptent de prendre pour eux-mêmes une part juste du risque militaire de haute intensité. “

## ‘Le futur de la défense : horizon 2030’

« grands » Etats de l’UE qui luttent néanmoins la préservation de leurs capacités. Quant aux politiques, ils n’ont toujours pas eu le courage d’aborder ce qui sera une donnée essentielle de l’avenir de la sécurité en Europe, à savoir le développement des capacités entre OTAN et UE avec tout ce que cela implique comme renonciation relative de souveraineté stratégique, économique, industrielle et technologique. De ce qui précède immédiatement on aura compris que le défi d’intégration est double : entre les Etats de l’UE pour arriver à finalement rendre militairement opérationnelle la PSDC, entre l’UE et l’OTAN pour s’assurer que notre sécurité continue de s’appuyer sur un lien transatlantique solide. Nous devons viser, au-delà des obstacles politiques bien connus, à développer un vrai lien stratégique entre OTAN et EU/PSDC. Pour un pays comme la Belgique dont la sécurité/défense est à la fois européenne et atlantique, l’objectif est la création d’un « pilier européen de l’OTAN ». Ce n’est pas un slogan, c’est une condition sine qua non pour une sécurité digne de ce nom.

- **La nécessité de préserver le « risk sharing »** : à côté de l’équilibre budgétaire entre Alliés, il en est un autre qui ne doit certes pas être sous-estimé, celui de l’équilibre dans la prise de risques. S’il est normal d’envisager qu’à l’avenir les forces armées d’une même organisation (OTAN, UE en ordre principal) ne puissent pas toutes assurer toutes les tâches de la palette militaire habituelle et se spécialisent donc d’une certaine manière, il serait en revanche désastreux que certains pays continuent de supporter les risques militaires les plus hauts alors que les autres se contenteraient d’assurer le support logistique et/ou l’entraînement. Disons-le d’emblée et avec d’autant plus de force qu’en Belgique ce genre de spécialisation soulève quelque intérêt : notre pays perdrait immédiatement toute crédibilité et donc toute participation substantielle au processus de décision s’il devait choisir cette voie. Une Alliance politico-militaire comme l’OTAN ou l’UE avec la PSDC ne peut être réellement opérationnelle que si tous les pays membres acceptent de prendre pour eux-mêmes une part juste du risque militaire de haute intensité. La Belgique le fait aujourd’hui et cela lui vaut l’excellente réputation internationale de certaines de ses unités (F-16, forces spéciales, voire le déminage de terre et de mer en certaines circonstances...) . Nous devons persévérer dans ce principe.



- “En Belgique, SGRS a réussi, avec beaucoup de mérite, à gagner un indiscutable niveau d'excellence dans ce domaine. Il faut pouvoir le préserver et les obstacles sont nombreux.”

## ‘Le futur de la défense : horizon 2030’

- **Une nouvelle arme, un nouveau défi - la cybernétique** : On sait depuis quelques années déjà combien nos pays, nos systèmes stratégiques militaires ou économiques sont vulnérables aux attaques cybernétiques. La situation pour les petits pays est d'autant plus délicate que l'établissement d'une protection cybernétique digne de ce nom n'est pas significativement moins chère pour un petit que pour un grand Etat. En revanche, les moyens budgétaires disponibles sont considérablement différents. En Belgique, SGRS a réussi, avec beaucoup de mérite, à gagner un indiscutable niveau d'excellence dans ce domaine. Il faut pouvoir le préserver et les obstacles sont nombreux. A telle enseigne que, dans ce domaine aussi, la coopération internationale est indispensable. Il faut cependant être lucide et constater que les services de renseignements de pays amis et alliés ne nous offrent qu'une aide limitée. Tous craignent, qu'à trop exposer les mécaniques en jeu, ils en viennent à révéler leur propre mode de fonctionnement. Quel raisonnement à court terme ! Faudra-t-il vraiment attendre une catastrophe cybernétique majeure pour qu'enfin les services de renseignements et les politiques qui les dirigent comprennent qu'il y a bien plus à gagner dans l'échange que dans les comportements de type mercantiliste ? Comme si l'information était une donnée finie ! Sans doute est-il parfaitement compréhensible que certaines sources d'information restent cachées et certaines opérations gardent un caractère hautement confidentiel. Mais il y a de la marge pour ce qui est de la coopération cybernétique entre Alliés.

### **Conclusion : quelles missions –clés ? Quelles évolutions pour la Défense belge ?**

A la lecture des grands défis repris ci-dessus on peut conclure quelles seront, à mon avis, les missions-clés et les évolutions principales de la Défense à l'horizon 2030. Prenons les chronologiquement en mêlant missions et évolutions :

- Un budget qui satisfasse aux 3 critères OTAN (stop à la chute budgétaire, viser autant que possible les 2% du PIB en 2024, 20% du budget Défense réservé aux nouveaux investissements) dès 2024 et qui, dès 2018, fasse montre d'une reprise sensible des investissements ;



- “Le développement des capacités nouvelles qui se conçoit entre OTAN et UE/PSDC dans le cadre d’une stratégie partagée.”

## ‘Le futur de la défense : horizon 2030’

- Ces moyens budgétaires impliqueront que des choix soient faits dans les tâches accomplies aujourd’hui par les forces belges. Il conviendrait de privilégier ce qui est déjà aujourd’hui une sorte de spécialisation pour nous, à savoir l’aviation de chasse et d’intervention au sol, les troupes aéroportées et rapidement déployables en territoire étranger (dans et hors OTAN), les forces spéciales, les services de renseignements militaires, le déminage terrestre, le déminage maritime, les missions pour frégates en coopération avec les Hollandais ;
- La multiplication des synergies avec les autres pays de l’OTAN et de l’UE. Commencer par les voisins est réaliste et porteur d’efficacité à long terme. Ne pas oublier ni DE, ni UK !
- Ne pas oublier que des Alliés respectueux les uns des autres partagent les coûts mais aussi le risque. Pas question donc d’une armée belge, avatar de la protection civile, qui ne monte jamais au front !
- Le développement des capacités nouvelles qui se conçoit entre OTAN et UE/PSDC dans le cadre d’une stratégie partagée. Attention à bien impliquer l’industrie le plus en amont possible et à veiller aux questions juridiques OMC (le matériel de défense tombera un jour ou l’autre sous l’emprise de ses règles) ;
- Pour la menace du flanc Est : mettre en œuvre rapidement le « Readiness Action Plan » de l’OTAN ;
- Pour la menace du flanc Sud : mieux conceptualiser la stratégie militaire en prouvant, comme l’ont voulu les Chefs d’Etat et de gouvernement au sommet du pays de Galles, que le RAP est aussi valable pour la menace venant du Sud. Intégrer dans cette stratégie des actions en amont et en aval des opérations militaires ;
- Meilleure coopération entre les services de renseignements militaires en général et plus particulièrement pour ce qui est de la cyber sécurité. Développer le pôle d’excellence BE en la matière.







Professor Tanguy de Wilde d'Estmael

## TANGUY DE WILDE D'ESTMAEL

- Tanguy de Wilde est professeur de sciences politiques et de relations internationales à l'Université catholique de Louvain (UCL) dont il a présidé le département des sciences politiques et sociales de 2007 à 2013.
- Ses enseignements portent notamment sur la géopolitique, les institutions et les politiques européennes, la politique étrangère de la Belgique, l'action extérieure de l'Union européenne, en particulier à l'égard des grandes puissances.

## 'Le futur de la défense : horizon 2030'

### La société belge a-t-elle besoin d'un outil de défense en 2030 ?

Au-delà de son évidence régaliennne, l'outil de défense est nécessaire à la fois pour crédibiliser la politique extérieure de la Belgique et constituer un recours éventuel au service de la politique intérieure, dans des circonstances bien précises. L'évolution prévisible de la conjoncture interne et externe d'ici à 2030 n'incline pas à penser qu'il soit raisonnable de se priver d'un instrument militaire ou de délaissier les processus d'alliance et d'intégration. La Belgique n'est pas dans la situation du Costa Rica, susceptible de se passer d'une armée, ni dans celle de la Suisse, capable de rester en dehors de l'OTAN et de l'Union européenne. Le multilatéralisme préconisé par notre pays sur la scène internationale induit la préservation d'une armée tandis que la neutralité a laissé de mauvais souvenirs à Bruxelles.

A supposer même que l'option politique de supprimer l'outil de défense soit prise pour d'impérieuses raisons d'économie, les gains budgétaires immédiats qui en résulteraient seraient vite annihilés par la perte de crédibilité internationale d'un État belge sans moyens militaires. Par ailleurs, les fonctions subsidiaires assumées ponctuellement en interne par l'armée devraient de toute façon être prises en charge par d'autres d'instances publiques (maintien de l'ordre, transport de dirigeants, autodéfense, protocole, ...)

### *Dissuasion et persuasion*

Partant d'un présupposé affirmatif, il importe de préciser davantage pourquoi l'outil de défense est essentiel pour l'Etat et la société belges, même si la manière de remplir les fonctions militaires a évolué. Ce qui demeure à travers le temps, c'est la fonction à la fois de dissuasion et de persuasion de l'outil militaire au service de la politique étrangère de la Belgique. Du temps de la neutralité, l'armée belge devait dissuader toute agression du territoire national tout en persuadant les garants du statut de venir à sa rescousse en cas de nécessité. Après le double échec de cette politique, d'abord imposée, puis volontaire, et l'entrée dans l'alliance atlantique, c'est cette dernière qui constituait l'instrument de dissuasion en



- “Croire que le besoin d’une défense nationale s’effacera par l’apparition d’une armée européenne est une posture aussi chimérique que celle qui consiste à invoquer la disparition des États-Nations dans une utopique Europe des Régions. “

## ‘Le futur de la défense : horizon 2030’

assurant la défense collective des membres. La Belgique devait toutefois persuader ses partenaires de sa fiabilité, ce qu’elle fit à la fois sur le terrain militaire et sur le terrain politique en accueillant le SHAPE à Mons et le commandement de l’OTAN à Evere. Après la guerre froide, la menace aux frontières de l’alliance s’est largement estompée, même si une veille stratégique dissuasive demeure nécessaire comme les événements de 2014 en Ukraine, aux portes de l’OTAN et de l’UE, l’ont montré. Mais il y a surtout lieu pour la Belgique de persuader ses partenaires qu’elle est à même de prendre sa part du fardeau et du risque collectif en devenant un pourvoyeur de sécurité et non plus seulement un consommateur de défense. Faire face aux nouvelles menaces qui impliquent une projection de force, contribuer activement à une opération de gestion de crise, voilà de réels défis à relever quand on considère la dégringolade du budget de la Défense et la faible part réservée à l’innovation et aux investissements.

Il apparaît essentiel de poursuivre cet effort de persuasion non seulement par cohérence politico-stratégique mais aussi par intérêt économique pour le pays. L’outil de défense peut contribuer indirectement à une forme de prospérité.

### ***Crédibilité internationale, cohérence politique et intérêt économique***

La cohérence politico-stratégique fait référence aux discours de la politique étrangère belge qui célèbrent tantôt les vertus de l’intégration politique, voire de l’eupéanisation de l’outil militaire, tantôt les potentialités du multilatéralisme efficace. Ceci induit que quel que soit le lieu envisagé pour une forme d’interopérabilité lors des missions de gestion de crise (OTAN ou UE), le promoteur d’une voie multilatérale soit à même d’y contribuer. Croire que le besoin d’une défense nationale s’effacera par l’apparition d’une armée européenne est une posture aussi chimérique que celle qui consiste à invoquer la disparition des États-Nations dans une utopique Europe des Régions. « L’Europe de la Défense » n’existe que par ses États membres. Externaliser complètement les tâches militaires reviendrait d’ailleurs à se condamner à l’impotence et partant à l’insignifiance politique sur la scène internationale. Comment, par exemple, dans le chef de la Belgique revendiquer encore



- “Mais la voix de la Belgique sera d'autant plus audible qu'elle présentera un outil de défense au moins comparable aux Etats de même taille démographique et de même niveau économique, membres des mêmes organisations”

## 'Le futur de la défense : horizon 2030'

un siège de membre non-permanent au Conseil de sécurité de l'ONU si l'État qui y aspire s'affiche d'emblée comme très peu enclin à contribuer à une opération de paix décidée par le même Conseil ?

Par ailleurs, un des atouts de la diplomatie belge est de voir siéger à Bruxelles les principales institutions de l'Union européenne et de l'OTAN. Cet héritage doit se cultiver en positionnant avantageusement le pays-hôte par rapport à ces organisations. Si ce pays-hôte s'aventurait à rechigner à contribuer aux missions de l'alliance atlantique ou de la politique de défense et de sécurité commune (PSDC) de l'UE, cette réticence systématique pourrait à terme faire fuir les institutions internationales. Cet aléa n'est pas théorique. La menace a été brandie il y a plus de dix ans, dans un contexte singulier. A l'époque, l'opposition à la guerre en Irak et quelques rodomontades ministérielles sur le transit de forces de l'Alliance par la Belgique ainsi que les excès idéalistes de la loi de compétence universelle avaient fait de la Belgique une terre inhospitalière, en particulier pour les Américains. Depuis lors, le tir a été corrigé mais l'équation demeure : être un membre fiable et accueillant pour les organisations internationales en lien avec la sécurité-défense ou ne plus en être le siège. Pour réactualiser une boutade de Francis Balace, l'actuel Premier ministre n'aspire sans doute pas à passer dans l'histoire comme « l'amer Michel qui a perdu son SHAPE ». Notons que son prédécesseur ne verrait sans doute pas non plus d'un bon œil un « Shapexit » en 2030 succéder à Mons 2015.

Ces réalités, mâtinées de contraintes, ne signifient pas la servilité à l'égard de l'OTAN en particulier ou du partenaire américain. La Belgique a suffisamment montré, par le passé, une capacité créative pour le fonctionnement des organisations euro-atlantiques et une aptitude à faire entendre sa voix, qu'il s'agisse du rapport Harmel et de ses applications, de la relance de l'UEO ou des développements militaires au sein de l'Union européenne, voire des accents propres de la Belgique après le 11 septembre 2001. Mais la voix de la Belgique sera d'autant plus audible qu'elle présentera un outil de défense au moins comparable aux Etats de même taille démographique et de même niveau économique, membres des mêmes organisations.

Cette nécessité de maintenir un effort militaire n'est pas sans lien avec l'attractivité économique du pays même si prima facie on pourrait penser



- “L’outil de défense ne doit donc pas seulement être maintenu comme un attribut régalien et comme un gage de crédibilité internationale mais aussi comme un stimulant sous-jacent à l’attractivité économique du secteur privé ou un soutien pour des politiques publiques.”

## ‘Le futur de la défense : horizon 2030’

que les deux aspects sont assez éloignés l'un de l'autre. On le sait, la création de richesses en Belgique repose largement sur une économie d'exportations à haute valeur ajoutée. Cette structuration des échanges impose de présenter aux partenaires étrangers un visage rassurant pour conquérir des parts de marché ad extra et attirer les investissements directs étrangers ad intra. Un délitement de l'outil militaire ou de quelconques doutes sur la pertinence de maintenir le siège de l'OTAN en Belgique serait désastreux pour la « marque » nationale, fût-elle présentée dans ses déclinaisons « Flandre », « Wallonie » ou « Bruxelles ». A l'inverse, il faut noter que certains fleurons de l'armée contribuent à véhiculer une image avantageuse de l'Etat fédéral et de ses composantes. Les démineurs belges, par exemple, jouissent d'une formidable réputation à l'étranger et contribuent à renforcer le soft power de leur pays. Il en va de même pour les diverses missions humanitaires et civiles menées par l'armée, lesquelles contribuent activement à valoriser l'aide au développement de la Belgique.

L'outil de défense ne doit donc pas seulement être maintenu comme un attribut régalien et comme un gage de crédibilité internationale mais aussi comme un stimulant sous-jacent à l'attractivité économique du secteur privé ou un soutien pour des politiques publiques.

### ***Usages militaires ad intra***

Si on se place du point de vue purement interne, l'armée a assurément perdu une de ses fonctions, partiellement remplie du temps de la conscription, celle d'assurer une forme de cohésion nationale. Certes, le service militaire constituait une contrainte très inégalement partagée au sein de la population et suscitait bien des interrogations sur sa pertinence. Mais il pouvait dans le même temps favoriser le brassage social et linguistique par la mixité des appelés, redevenir le creuset d'un enseignement de base pour ceux qui avaient irrémédiablement décroché de leur formation obligatoire, voire constituer un tremplin pour l'emploi, tous éléments que le service civique volontaire pourrait reprendre, s'il était plus visible et mieux valorisé à l'avenir.

Actuellement, au plan interne, l'instrument militaire apparaît surtout comme un outil d'ultime ressort, une garantie pour faire face à une



- “Stricto sensu, la défense militaire du territoire n’est plus une préoccupation de premier plan mais l’outil doit être maintenu pour faire face, le cas échéant, à une menace terroriste, par exemple, sur des points vitaux comme une centrale nucléaire ou le port d’Anvers.”

## ‘Le futur de la défense : horizon 2030’

menace soudaine, une catastrophe de grande ampleur, un défaut dans la fourniture de services publics. Mutatis mutandis, l’armée s’apparente à une banque centrale, un prêteur de dernier ressort, en l’espèce un prestataire de services qui, dans des circonstances normales, sont assumés par d’autres. Ce sont des vicissitudes exceptionnelles qui font entrer l’armée en scène pour prêter main forte dans la lutte contre le terrorisme, contribuer à la gestion d’un tremblement de terre, par exemple. Stricto sensu, la défense militaire du territoire n’est plus une préoccupation de premier plan mais l’outil doit être maintenu pour faire face, le cas échéant, à une menace terroriste, par exemple, sur des points vitaux comme une centrale nucléaire ou le port d’Anvers. Dans ces fonctions subsidiaires, l’armée ressemble en quelque sorte à une police d’assurance : on espère pouvoir s’en passer mais son existence rassure. Il est toutefois essentiel que cet instrument demeure à la disposition souveraine de l’État et qu’il ne faille pas dépendre totalement d’autres Etats, même si on sait que la solidarité en cas d’attaque terroriste est bien inscrite au sein de l’Union européenne. Mais, ici aussi, solidarité bien ordonnée commence par soi-même.

**Quelles missions-clés pour la Défense belge et quelles évolutions envisager ?**

### ***Moyens d’une politique ou politique de ses moyens ?***

Établir les missions-clés de l’armée, c’est préciser ce qui a été mentionné plus haut mais surtout poser une question préalable concernant leurs évolutions : la Belgique entend-elle se doter des moyens d’une politique ou se résoudra-t-elle à avoir la politique de ses moyens ? La conjoncture actuelle penche plutôt vers la deuxième branche de l’alternative. Le choix politique de moyens diminués devra être assumé s’il est confirmé. D’années en années, les dividendes de la fin de la guerre froide ont été engrangés comme autant de variables d’ajustement pour des équilibres budgétaires à trouver. Les chiffres du budget de la Défense sont sans appel : la Belgique est à la traîne par rapport à ses partenaires de même niveau. C’est euphémique. Les perspectives tracées par l’actuel



## 'Le futur de la défense : horizon 2030'

gouvernement n'indiquent pas une inversion de cette tendance. Il est donc délicat de tracer des perspectives d'évolution en faisant fi d'un cadre budgétaire qu'on pressent irrémédiablement restreint. La classe politique aime assez se rengorger de grandes avancées institutionnelles, juridiques ou éthiques qui singulariseraient la Belgique par rapport à des partenaires européens, même très proches. Il ne serait donc pas inutile qu'elle ouvre les yeux sur des comparaisons moins flatteuses au plan militaire. Le donneur de leçons en certaines matières pourrait en apprendre en d'autres.

Cela étant, dans les priorités, on commencera par laisser de côté les missions en interne que d'autres instances pourraient assumer (police, protection civile, transports et sociétés de sécurité civiles), pour n'insister que sur les missions proprement militaires de défense du territoire. On n'imagine pas privatiser la surveillance aérienne, ni le déminage sophistiqué, par exemple. Il faut d'ailleurs noter que la protection de l'espace aérien national, qui suppose le maintien d'un certain nombre de chasseurs au sein de l'armée belge à cet effet, permet aussi de participer aux missions du type Air Baltic, exercice de protection de l'espace aérien des pays baltes dont la crise en Ukraine a accru l'importance et la visibilité.

Répétons-le, l'essentiel n'est toutefois pas dans la défense territoriale, nationale ou collective. Il réside dans la capacité à pouvoir participer à des missions de gestion de crise selon plusieurs formats : la Belgique doit être un contributeur à la sécurité globale compte tenu des nouvelles menaces impliquant une projection de forces (1). Dans la foulée, elle pourrait poursuivre ses efforts pour favoriser toute forme d'interopérabilité au sein de l'UE en faisant advenir une forme de coopération structurée permanente (2). Enfin, il s'agirait de mieux valoriser l'expertise africaine héritée par la Belgique (3).

Le deuxième point, celui du renfort de la PSDC de l'UE, est une question politique qui se situe dans la ligne traditionnelle de la diplomatie belge, favorable à une dynamique coopérative sinon intégrative au sein de l'UE. La question n'est guère polémique, le but étant de faire advenir a priori un cadre d'efficacité et de légitimité accrue pour des opérations, en bonne intelligence avec l'OTAN, selon l'esprit des accords de Berlin+. Ce cadre opérationnel s'inscrit dans le cadre légal incontesté : une opération ne se

- “Cela étant, dans les priorités, on commencera par laisser de côté les missions en interne que d'autres instances pourraient assumer (police, protection civile, transports et sociétés de sécurité civiles), pour n'insister que sur les missions proprement militaires de défense du territoire. “



- “Ne serait-ce que d’un point de vue politico-moral, il est donc du devoir de la Belgique, en tant que petite puissance, de contribuer à la sécurité collective à la hauteur de ses moyens, comme elle a pu le faire jusqu’à aujourd’hui.”

## ‘Le futur de la défense : horizon 2030’

déploiera qu’avec l’aval de l’Etat concerné ou celui du Conseil de sécurité de l’ONU, l’affaire du Kosovo demeurant l’exception. Ici aussi le consensus n’aura probablement guère de mal à se poursuivre jusqu’en 2030. Au niveau des principes d’action, l’avenir semble pouvoir s’envisager avec constance.

### *Evolutions des missions de sécurité collective*

Le premier point ouvre par contre un enjeu plus crucial : c’est le degré d’ambition politique qui dictera le scénario militaire possible. Les missions de sécurité collective évolueront en fonction des moyens qui pourront y être consacrés. Si l’on considère la situation actuelle, d’un point de vue politique, et non d’un point de vue trop opérationnel, le tableau n’est pas sans atouts. La liste des opérations auxquelles la Belgique a participé dans les dernières années est caractérisée par une grande diversité des capacités mobilisées (raids aériens, opérations de Nation-Building, déminage sur terre et en mer, transports logistiques, support médical, sécurisation d’installations stratégiques, aide humanitaire d’urgence, ...). Certes, l’armée belge est loin de pouvoir répondre à tous les aspects d’une mission, mais son apport complémentaire spécialisé, nourri d’expertises reconnues, est ce qui assoit sa crédibilité internationale. Etre capable d’émerger de son marigot intérieur (qui est parfois l’image lapidaire que l’étranger retient) pour être un pourvoyeur efficace de sécurité internationale, c’est un critère qui compte dans les grandes capitales et dans les grandes instances mondiales. Cela atteste de la volonté de la Belgique de ne pas se soustraire à une responsabilité partagée. De même, quand on ne trouve pas la Belgique pour fournir une petite contribution non-combattante, comme l’an dernier en République centrafricaine, les commentaires dans les chancelleries ou la presse étrangères peuvent être acerbes. Ne serait-ce que d’un point de vue politico-moral, il est donc du devoir de la Belgique, en tant que petite puissance, de contribuer à la sécurité collective à la hauteur de ses moyens, comme elle a pu le faire jusqu’à aujourd’hui. Il s’agit d’éviter le phénomène aussi connu que décrié du « cavalier seul » (free-riding) où quelques Etats à peine se chargeraient d’assurer la sécurité à l’échelle internationale, ce qui ne ferait qu’alimenter l’idée selon laquelle cette sécurité ne serait qu’une affaire de grandes puissances.



## 'Le futur de la défense : horizon 2030'

En partant de cette réalité, le premier scénario d'avenir reviendrait à dire qu'on ne peut faire moins et induirait même la nécessité d'accroître, fût-ce marginalement, les moyens dévolus aux capacités existantes, puisque la Belgique n'est pas en pointe en termes de budget de la défense par rapport à ses partenaires. En tout état de cause, la question à se poser pour l'établissement d'une programmation stratégique de moyen terme est celle de l'aptitude des moyens disponibles à permettre l'entraînement et le renouvellement du personnel, l'investissement et l'innovation pour être encore à même en 2030 de mener des opérations hors frontière crédibles, sûres et efficaces. La question n'est donc pas uniquement celle de l'acquisition de matériel en tant que tel, comme celle du remplacement des F16, par exemple. L'outil doit être entretenu et utilisé et le personnel aguerri pour demeurer efficaces. C'est là que le bât pourrait blesser.

En postulant des moyens moindres, le deuxième scénario est celui des choix et des renoncements. On voit mal comment faire davantage avec moins, en matière militaire. Comme partout, une certaine efficacité pourrait être trouvée, afin d'agir mieux, plus efficacement, plus opportunément, mais on imagine qu'après les années de disette, l'effort est largement en cours. Ce qui apparaît primordial en cas de réduction inexorable des moyens serait de maintenir malgré tout une capacité d'action simultanée des trois composantes (air, mer, terre). Les précautions devront aussi être d'usage en gardant à l'esprit qu'une expertise perdue est extrêmement difficile et coûteuse à réacquérir. Enfin, il ne faudrait pas surestimer les vertus ou les économies d'échelle que pourraient générer des coopérations avec des partenaires proches en matière maritime ou aérienne. Les coûts de transaction, une perte symbolique d'autonomie, voire des tensions communautaires pourraient surgir dès lors qu'on supprimerait telle ou telle capacité sur le territoire national.

### ***Expertise africaine***

L'expertise belge en Afrique centrale déborde largement le terrain militaire. La connaissance approfondie des réalités congolaises, rwandaises et burundaises demeure un levier diplomatique intéressant qui permet à la Belgique de porter les dossiers africains dans des instances multilatérales

- “Ce qui apparaît primordial en cas de réduction inexorable des moyens serait de maintenir malgré tout une capacité d'action simultanée des trois composantes (air, mer, terre). “



- “Au bout du compte, toute réflexion sur l’avenir des missions à mener par l’armée belge butte sur la question budgétaire et l’impression affleure que même le statu quo sera difficile à maintenir. “

## **‘Le futur de la défense : horizon 2030’**

comme l’ONU ou l’UE. La diminution de la présence belge au sein de l’Afrique des Grands Lacs rend moins prégnante (sans la faire disparaître toutefois) la nécessité pour l’armée d’être en alerte afin de mener des opérations de sauvetage d’urgence des ressortissants européens pris dans la nasse de guerres civiles, comme à Stanleyville, Paulis ou Kolwezi par le passé. Il est vrai aussi qu’il s’agit aujourd’hui d’une tâche de Petersberg qui pourrait être menée de concert avec quelques partenaires de l’UE, l’idée étant ici qu’une opération menée sous l’égide de l’UE ôte tout soupçon d’intervention néocoloniale. Nonobstant, la stabilité de l’Afrique centrale reste un objectif de la diplomatie belge. Une des manières d’y contribuer réside dans la formation militaire que la Belgique peut prodiguer aux élites africaines afin de leur donner les moyens de pacifier leur territoire national. Cette contribution à la stabilité pourrait alors ouvrir la porte à une coopération au développement et des échanges économiques accrus.

En cas de contraction des moyens consacrés à la politique africaine, l’expertise militaire belge se limitera au partage de sa connaissance du terrain au profit des partenaires de l’UE, au gré des nécessités, sans plus. Dans une optique plus volontariste, à la suite du processus électoral au Congo en 2016, par exemple, un renouveau de la politique africaine pourrait combiner différents instruments dans le chef de la Belgique, dont l’élément essentiel de la coopération militaire. En concertation avec Kinshasa, une formation militaire pourrait être dispensée non seulement en Belgique mais aussi sur le terrain congolais, si toutes les garanties de sécurité sont réunies. Cette présence ne doit s’envisager que comme un préalable d’une spirale positive qui verrait la Belgique valoriser également sa connaissance géologique et son expertise médicale au profit du peuple congolais.

### **Un autre regard et un autre discours sur la Défense**

Au bout du compte, toute réflexion sur l’avenir des missions à mener par l’armée belge butte sur la question budgétaire et l’impression affleure que même le statu quo sera difficile à maintenir. D’où vient que l’opinion publique et la plupart des représentants politiques soient finalement peu conscientisés par une question qui est rarement un enjeu politique ou



## 'Le futur de la défense : horizon 2030'

électoral, et partant n'arrive plus dans les priorités quand des arbitrages budgétaires doivent être effectués ? Très probablement en raison de l'éloignement et de l'apparente évanescence d'une menace, plus lointaine, plus diffuse, plus asymétrique, et partant moins intelligible. Certes, l'impossible éradication du terrorisme lié à l'islamisme radical, les questions syrienne et ukrainienne ont pu rappeler que le XXI<sup>ème</sup> siècle n'a pas inauguré l'utopie kantienne de la paix perpétuelle. Ce qui pourrait donc évoluer d'ici à 2030, c'est le discours sur les questions de sécurité et de défense. Il ne devrait nullement s'agir de ressusciter des peurs ou d'agiter de nouveaux épouvantails, mais bien d'éviter les simplismes parfois un brin manichéens et de réactualiser la narration mémorielle liée à l'armée belge.

- “Parmi les simplismes, il faudrait se garder d'opposer une OTAN menaçante et une Union européenne rassurante comme pourvoyeurs de sécurité afin de mieux correspondre à la réalité faite de complémentarité entre les deux organisations.”

Parmi les simplismes, il faudrait se garder d'opposer une OTAN menaçante et une Union européenne rassurante comme pourvoyeurs de sécurité afin de mieux correspondre à la réalité faite de complémentarité entre les deux organisations. Il serait également judicieux de ne pas laisser croire que l'action humanitaire et l'action militaire sont contradictoires puisque l'une et l'autre peuvent être prises en charge par la même instance au service d'un objectif convergent de paix. A cet égard, les dernières années ont parfois vu fleurir des caricatures peu subtiles. Présenter A. Flahaut comme le fossoyeur de l'armée pour la transformer en agence humanitaire était aussi erroné que d'affubler P. De Crem du sobriquet de « Crembo », ministre de la guerre. Cette présentation ne résiste pas à l'examen des faits, les deux ministres n'ayant au bout du compte qu'une différence de style : des opérations de diverses natures furent menées sous leur mandat. Un autre cliché, souvent véhiculé, affirme que les interventions à l'étranger coûtent chers et ne servent à rien en considération de la situation toujours instable en Libye ou en Afghanistan, par exemple. C'est oublier que toute intervention militaire transforme le problème politique sous-jacent sans jamais pouvoir le régler seule. Des succès peuvent apparaître mais ils seront issus d'une combinaison de moyens civils et militaires, d'options diplomatiques claires et ... du temps pour les mettre en œuvre, comme dans les Balkans, par exemple.

Enfin, le dernier point où il serait indiqué de faire changer le regard, c'est celui de la narration du passé militaire de la Belgique. A souhait, les héroïques soldats des tranchées de l'Yser sont célébrés. De même, la



## ‘Le futur de la défense : horizon 2030’

résistance au nazisme est abondamment mise en exergue. C’est essentiel assurément, mais l’évocation est nimbée d’une aura lointaine pour les jeunes générations. Il faudrait davantage mettre en exergue les opérations autorisées par l’ONU après 1945 auxquelles la Belgique a participé, de la Corée à l’Afghanistan en passant par les Balkans, le Rwanda, la Somalie, le Liban, ... Ceci imposerait d’élucider la complexité du contexte de ces missions, de ne pas éluder les drames qu’elles ont pu éviter ou non, et de mentionner les victimes militaires belges au service de la paix. C’est évidemment beaucoup plus nuancé que le récit des deux guerres mondiales où l’agresseur et la victime sont directement identifiés. Somme toute, la mise en récit des questions de sécurité et de défense en Belgique devrait simplement être lucide, et ne verser ni dans la dramaturgie polémique, ni dans la célébration béate.

- “Somme toute, la mise en récit des questions de sécurité et de défense en Belgique devrait simplement être lucide, et ne verser ni dans la dramaturgie polémique, ni dans la célébration béate.”





Jens Franssen, Journalist VRT NIEUWS

## JENS FRANSSSEN

- Jens Franssen (1974) est un journaliste radio à la VRT.
- Il a étudié l'Histoire à l'Université de Gand et a réalisé un post-graduat en Sciences de l'entreprise et de la Communication à la Haute Ecole de Gand.
- Depuis 2010, il se spécialise dans le domaine du Moyen-Orient et du monde arabe.

## Réflexion sur la Défense

*Soit nous prenons cette voie (avec la Défense) en faisant maintenant les choix qui s'imposent, soit nous attendons et nous travaillons tant que le matériel résiste pour finalement nous limiter aux tâches pour lesquelles nous sommes encore équipés. La première option est la plus souhaitable, la seconde la plus vraisemblable. (Traduction libre des propos de Guy Tegenbos, De Standaard 2011)*

En tant que journaliste international pour la VRT j'ai pu accompagner nos hommes au cours de ces dernières années le long de la frontière contestée entre le Liban et Israël. J'étais le premier journaliste belge embarqué autorisé à dormir avec les soldats dans un avant-poste de combat au nord de l'Afghanistan. Bombardés par les Occidentaux en Lybie, les chars de Khaddafi fumaient encore lorsque j'ai mené mes premières interviews à Benghazi. La vue de soldats évoluant dans des régions en guerre, sinistrées et parfois dangereuses, a modifié ma perception de la Défense. Loin de chez moi, un autre monde s'ouvrait à moi.

De tous les départements, la Défense est peut-être la plus méconnue, la plus mal-aimée. Les militaires travaillent, vivent et pensent cloîtrés dans leurs casernes, comme coupés de la société dans laquelle ils vivent (et qui les rémunère). Inversement, la Défense compte peu d'amis. L'absence de soutien social explique notamment les économies quelque peu disproportionnées subies par le département depuis 15 ans. Depuis la chute du mur, les politiciens ont recours à la méthode de trancheuse à fromage en ce qui concerne le budget de la Défense qu'ils rabotent sans cesse. Une armée 'modèle réduit' voit le jour, graduellement privée de ses capacités par manque de masse critique. La Défense a longtemps tenté de garder un maximum de capacités militaires afin de conserver une armée très mobilisable. Aujourd'hui, force est de constater que les budgets fortement rabotés ne permettent plus de recourir à cette méthode de trancheuse à fromage. En d'autres termes, des choix fondamentaux impliquant des pertes de capacités s'imposent désormais. Nous ne pouvons plus structurer nos forces armées comme une petite Grande Armée.



- “Le fait qu’entretemps les négociateurs soient en train de faire la chasse aux milliards dans tous les secteurs de la société sur fond de perspectives économiques moroses ne semble pas inquiéter nos généraux outre mesure. “

## **Réflexion sur la Défense**

La Défense a bel et bien un avenir à long terme, la preuve en est faite par 20 pays occidentaux dotés d’une armée plus petite que la nôtre. Plus petite ne signifie pas nécessairement moins chère. La Norvège et l’Autriche ont des armées plus petites (en hommes) que la nôtre, mais respectivement plus et moins coûteuse pour le contribuable.

### **Principes de la réorientation**

#### **Un test politique s’impose**

Lit-on encore les journaux à la Défense? Écoute-t-on encore la radio ? Regarde-t-on encore la télévision? Les hauts responsables actuels de la Défense se sont rendus chez les négociateurs du gouvernement au cours de l’été 2014 avec des desiderata très onéreux et non prioritisés. La Défense demande des centaines de millions supplémentaires aux négociateurs et souhaite investir jusqu’à 18 milliards d’euros à long terme, dans l’hypothèse d’une reprise soudaine de l’économie. Le fait qu’entretemps les négociateurs soient en train de faire la chasse aux milliards dans tous les secteurs de la société sur fond de perspectives économiques moroses ne semble pas inquiéter nos généraux outre mesure. Voilà qui témoigne d’une inquiétante vision décalée de notre société par la Défense, visiblement peu consciente du contexte politique et social ambiant. Cela prouve également qu’aujourd’hui la Défense n’entretient pas de contacts politiques étroits et durables avec les instances de tous les partis, d’où ce faux pas naïf et politiquement malsain. Un département (de sécurité) qui dépend intégralement des deniers publics pour son financement doit nécessairement posséder une connaissance et une perception approfondies des tendances politiques et sociales. La Défense doit être en phase avec la nouvelle génération de politiciens, toutes familles politiques confondues.

#### **Consensus concernant le retour sur investissement**

Un euro dépensé pour la Défense est un euro de moins pour notamment des lits d’hôpitaux. La Défense évolue sur le marché libre des dépenses publiques où les différents départements se font concurrence par les différents canaux (terrain, media, politique, ...) pour le budget. Les



- “L’époque des revendications est définitivement révolue. Le budget de la Défense n’augmentera pas de manière structurelle au cours des années à venir. “

## **Réflexion sur la Défense**

concurrents directs de la Défense au sein des départements de sécurité (justice, intérieur – police) obtiennent plus facilement un retour sur investissement immédiat. En soi, rien d’angoissant pour le département. Cela démontre toutefois que la Défense se trouve dans un environnement compétitif sur le plan budgétaire et qu’elle doit opter pour une armée pertinente, fondée et justifiable. J’estime que la réorganisation de la Défense doit générer un retour sur investissement tangible et incontestable aux yeux de la société. Un large consensus sociétal s’impose au-delà des divergences politiques sur la mise en place de la stratégie à long terme.

Un retour sur investissement passe par une modernisation de la structure de commandement interne de la Défense, calquée sur une structure managériale souple ainsi qu’une structure hiérarchique courte et plane.

### **Confrontation avec la réalité budgétaire**

La théorie des planificateurs militaires démontre que le niveau d’ambition doit être établi en premier, sur base de choix stratégiques. La réalité nous enseigne la nécessité de confronter d’emblée ce niveau d’ambition à la réalité économique. Avant de décider à quoi elle ressemblera et comment la construire, les constructeurs automobiles décident d’abord de ce qu’une voiture pourra coûter.

L’époque des revendications est définitivement révolue. Le budget de la Défense n’augmentera pas de manière structurelle au cours des années à venir. Désormais, notre dette publique colossale ne nous laisse que peu, voire plus de marge pour prévoir de grandes enveloppes permettant le financement de multiples systèmes d’armes onéreux. Nous devons nous inquiéter du caractère durable et pertinent du repositionnement de l’armée. Globalement, le matériel militaire neuf est beaucoup plus cher à l’achat et exponentiellement plus cher à l’usage (cfr. Sea King/NH-90, C-130/A400M, ...). En sélectionnant les capacités qui nous fourniront suffisamment de masse critique future, nous serons en mesure de les moderniser et de les déployer durablement sur le plan national et international sans que leur maintien en état ne devienne impayable. Les capacités doivent pouvoir résister à quelques années sans le moindre investissement.



- “Le département éprouve des difficultés à transmettre des informations critiques. Il réagit parfois de manière crispée au lieu d'affronter la critique de manière responsable.”

## Réflexion sur la Défense

### Positionner la Défense sur le marché

La Défense est particulièrement malmenée par toutes les parties prenantes, qui en sont également les victimes. En cause principalement la disparition de la notion d'urgence du département après l'implosion de l'URSS et le retrait des militaires dans leurs casernes. En conséquence, le conseil d'administration (les politiciens) et les nombreux actionnaires (les contribuables) se sont éloignés de la Défense. Un désintérêt politique et social qui vaut au département de voir son budget sans cesse revu à la baisse.

### Presse

La communication de la Défense vers la presse est souvent bancale dans la mesure où on ne sait pas toujours qui en a la mainmise au sein de la Défense (cabinet contre département). Plus d'une fois, le département a paru effrayé par son ombre, même lorsqu'il lui était demandé de valoriser sa propre expertise dans les médias (notamment concernant le fonctionnement des armes chimiques). J'ai ainsi eu le 'privilege' d'être le premier journaliste belge embarqué avec nos hommes en Afghanistan. Mais comparé avec les Pays-Bas, l'accompagnement des soldats sur le terrain s'est avéré décevant pour les journalistes tant l'aspect "embarqué" de la mission est resté limité.

La Défense a du mal à communiquer, ce qui l'oblige à adopter une communication essentiellement défensive en cas d'incident. Le département éprouve des difficultés à transmettre des informations critiques. Il réagit parfois de manière crispée au lieu d'affronter la critique de manière responsable. À l'heure actuelle, plus aucune entreprise de taille ne compte plusieurs photographes professionnels parmi son personnel dans le but d'illustrer (en partie) le management.

La Défense déteste la transparence. Même s'il ne faut évidemment pas oublier le caractère quelque peu confidentiel du département, celui-ci devra néanmoins accepter que les deniers publics exigent une certaine transparence. Si en tant que journaliste, j'ai pu constater à plusieurs reprises ces dernières années combien la Défense aimait mettre en avant



- *“L’argent de la Défense provient du contribuable, c’est pourquoi il serait bon qu’elle lui explique ce qu’elle fait de l’argent qu’il lui donne. “*

## **Réflexion sur la Défense**

sa propre communication, j’ai surtout déploré la difficulté qu’elle éprouvait à répondre rapidement et efficacement à des demandes plus délicates ou à des questions critiques. Plus que jamais la Défense devra expliquer ce qu’elle fait, ou ne fait pas et pourquoi.

### ***Médias sociaux***

La Défense a manqué le train des médias sociaux. Fin 2014, elle n’avait toujours pas de compte Twitter, Instagram ou Facebook. Depuis lors, le marché est occupé par quelques comptes Défense ‘officiels’. La Défense a beaucoup à apprendre des Affaires étrangères en cette matière. Le département se montre très réservé et intrinsèquement prudent face aux médias, ce qui n’empêche pas certains de ses collaborateurs de diffuser rapidement et efficacement des informations par les médias sociaux. La Défense en tant que département, ainsi que toutes les figures qui la composent, doivent être présents et actifs dans les médias sociaux. Elle pourrait ainsi approcher la jeune génération numérique. Les médias sociaux peuvent également servir d’outil de recrutement, de communication et de diffusion rapide de l’information.

### ***Salles paroissiales***

L’argent de la Défense provient du contribuable, c’est pourquoi il serait bon qu’elle lui explique ce qu’elle fait de l’argent qu’il lui donne. Les syndicats militaires ont suggéré de faire la tournée des salles paroissiales. Proposition hélas rejetée d’emblée. Pourquoi la Défense n’organiserait-elle pas des tournées de présentations powerpoint? Le porte-parole d’un ancien premier ministre me confiait récemment que ce dernier avait reçu la mission de voir 2000 personnes par week-end en raison de sa fonction: interviews, barbecues, fêtes populaires ou réceptions, tout était bon. Les militaires ne sont pas des hommes politiques, mais ne pourrait-on pas imaginer de voir les hauts responsables de la Défense se rendre dans les parcs, dans les salles paroissiales, prendre part à des débats, voire même organiser eux-mêmes des conférences à l’occasion ? Un de mes premiers reportages en tant que jeune journaliste fut consacré à un stage de deux jours organisé par le constructeur automobile VOLVO à l’attention des jeunes politiciens de Flandre orientale. Le but était de les familiariser avec



- “Le département est actuellement très centré sur lui-même et doit apprendre à s’ouvrir sur le monde qui l’entoure. Des accords clairs doivent être pris entre le département et le cabinet pour le partage des responsabilités. “

## Réflexion sur la Défense

l’entreprise et inversement. On appelle cela investir sur le long terme. La communication en soi ne fait pas partie des missions essentielles de la Défense. Celle-ci devra donc se montrer créative. Les effectifs temporairement surnuméraires et les médias sociaux offrent de nombreuses perspectives.

Une réorientation stratégique permettrait également à la Défense de repenser entièrement sa communication. L’exercice conduirait à la communication d’une nouvelle doctrine et d’une nouvelle ligne de conduite. La Défense est aujourd’hui fortement centrée sur elle-même, sans interaction avec le monde extérieur. Il est temps d’oser se remettre en question. Pourquoi se cramponner à la structure actuelle, à ses dénominations et symboles historiquement justifiés mais tellement obscurs?

*Conclusion: la Défense doit apprendre la communication proactive avec ses intervenants. Le département est actuellement très centré sur lui-même et doit apprendre à s’ouvrir sur le monde qui l’entoure. Des accords clairs doivent être pris entre le département et le cabinet pour le partage des responsabilités. La confiance mutuelle doit être restaurée. Dans la mesure où elle travaille avec l’argent public, la Défense doit accepter une transparence absolue et des contrôles rigoureux. Les médias sociaux, aujourd’hui nettement sous-utilisés, peuvent clairement bénéficier à la Défense.*

### Difficile de prédire

En 1989, le mur de Berlin tombe. Une bonne décennie plus tard, des avions de ligne percutent des gratte-ciels à New-York. L’ours soviétique traîne quelque peu les pieds, mais peut encore sortir ses griffes. Aujourd’hui un califat terroriste menace les frontières d’un pays membre de l’OTAN, à savoir la Turquie. Tout ceci pour dire combien il est difficile de prédire l’avenir. Les planificateurs militaires et les économistes dégagent toutefois quelques grandes lignes, la soi-disant mégatendance. Hélas, un seul mot d’ordre : un chaos grandissant. Nous assisterons au cours des décennies à venir à une multiplication des centres de pouvoir



- “Structurellement, l’avenir nous obligera à réduire la force de frappe militaire. Il nous faudra donc miser davantage sur les services de renseignements civils et militaires. “

## Réflexion sur la Défense

dans un monde multipolaire, dominé notamment par les changements climatiques, par une démographie et une urbanisation parfois galopantes et par les inégalités sociales. Indirectement, il y aura des conséquences sur ces flux de populations, de biens économiques et de données.

Prédire l’avenir signifie également oser envisager l’‘improbable’: Que se passera-t-il si dans dix ans, gouvernés par les républicains, les USA se retirent de l’Otan jugée ‘trop coûteuse’ ? Que se passera-t-il si dans quinze ans la Belgique n’est plus qu’une confédération désunie ? Que se passera-t-il si dans 20 ans l’Europe se restructure politiquement et économiquement en trois blocs (Nord-Est-Sud)? Que se passera-t-il si dans 25 ans notre énergie et nos réserves alimentaires se trouvent menacées par le changement climatique en bouleversant de manière exponentielle l’équilibre social? Improbable? Pas tant que ça. Lorsqu’en 2010 j’ai commencé à couvrir le Moyen-Orient, mon prédécesseur prédisait que le conflit israélo-palestinien capterait toute l’attention pour les années à venir. Moins d’un an plus tard, je me trouvais sur la place Tahrir où une nouvelle page de l’histoire du Moyen-Orient était en train de s’écrire.

S’il n’a jamais été aussi difficile de prédire l’avenir, il est encore plus difficile de baser des choix stratégiques sur une image volatile et obscure. Il importe avant tout de reconnaître la difficulté de regarder sur le long terme. Il en résulte que même s’il est très difficile d’évaluer les menaces futures, il est encore plus difficile d’évaluer les réponses techniques et les concepts réels par rapport à cette situation. ‘Souplesse stratégique’, tel doit être le mot d’ordre pour l’élaboration d’une nouvelle structure de la Défense.

Structurellement, l’avenir nous obligera à réduire la force de frappe militaire. Il nous faudra donc miser davantage sur les services de renseignements civils et militaires. Au plus la capacité diminuera, au plus il importera d’analyser correctement la menace. En coopération avec nos universités, l’industrie et les centres d’expertise, on devrait pouvoir créer rapidement une capacité flexible supplémentaire sans risques et sans



- “Comme tous les autres départements, la Défense doit plus que jamais pouvoir proposer un retour sur investissement eu égard au contexte budgétaire. “

## Réflexion sur la Défense

investissements trop lourds. La Défense a ici un rôle moteur à jouer en partageant son expertise avec les différentes autorités et services publics.

*Conclusion: La Défense doit réapprendre à regarder par-dessus les murs de ses casernes et apprendre à faire des estimations réalistes. Fini de croire ce qui nous arrange. Prédire l'avenir s'avère plus difficile que jamais, les maîtres-mots sont donc prudence et flexibilité. Savoir que nous ne savons pas. Planifier avec prudence, agir avant tout en concertation avec la société et pouvoir raisonnablement 'expliquer' ses faits et gestes en ces temps d'économies. Il est de plus en plus important d'informer. La Défense doit prendre des initiatives en la matière.*

### Quel type d'armée?

#### Trois questions stratégiques

##### ***Retour sur investissement contre modèle d'assurance?***

Comme tous les autres départements, la Défense doit plus que jamais pouvoir proposer un retour sur investissement eu égard au contexte budgétaire. Une position diamétralement opposée au 'modèle d'assurance' plus abstrait des forces armées (une réserve pour le cas – où : cela nécessite de l'argent que l'on espère ne jamais devoir dépenser). Où placer la capacité centrale de notre pays ? Pratiquement, il faudra trouver un équilibre, en mettant résolument l'accent sur l'approche économique. À défaut, la Défense risque de devenir le poste idéal pour réaliser des économies budgétaires. Celle-ci doit donc se rendre plus indispensable et le démontrer.

##### ***Déployable ici et maintenant ou à l'étranger?***

Souhaitons-nous plutôt une armée déployable ici et maintenant, principalement centrée sur le territoire national? Voulons-nous au contraire la voir prendre part aux opérations à l'étranger pour ensuite stabiliser la région ou au contraire jouer de son pouvoir et de son influence (dans un



- “Des capacités complémentaires permettent de centrer l’attention sur les niches et de disposer d’une masse critique suffisante en vue d’un déploiement efficace et durable”

## Réflexion sur la Défense

contexte européen)? Devons-nous justement rechercher les capacités utiles aux deux cas de figure? Si un retour sur investissement est indispensable, la Défense doit miser sur des capacités qui servent au mieux les intérêts belges au pays, voire même à l’étranger. La Défense doit être l’ultime garant de la sécurité en Belgique. À titre temporaire, elle peut également faire usage de ces capacités à l’étranger.

### ***Supplémentaire ou complémentaire?***

Une troisième question importante est de savoir si nous souhaitons offrir des capacités complémentaires ou supplémentaires à des partenaires de défense potentiels? Des capacités supplémentaires signifient une plus grande liberté de manœuvre pour les politiques. Elles agissent sur la rentabilité grâce à une coopération internationale. Des capacités supplémentaires conduisent de fait à un gaspillage en raison de capacités excédentaires. Des capacités complémentaires permettent de centrer l’attention sur les niches et de disposer d’une masse critique suffisante en vue d’un déploiement efficace et durable. La complémentarité implique l’efficacité dans sa globalité. En cas de pénurie aggravée dans la niche spécialisée, elle est susceptible de réduire la marge de manoeuvre au niveau politique, tout en accentuant le rôle de la diplomatie. Traditionnellement, la Belgique a joué un rôle de pionnier dans l’intégration européenne. Elle pourrait reprendre ce rôle en optant pour la complémentarité européenne.

À mon arrivée en 2011 dans la ville portuaire de Benghazi en Libye, les Rafales français venaient de bombardier quelques heures plus tôt les chars de l’armée gouvernementale, empêchant ainsi un bain de sang dans la ville. À l’époque déjà, les politiciens libyens locaux avaient demandé le déploiement de soldats européens pour stabiliser la région tant ils craignaient de voir le pays sombrer dans le chaos. Une occasion manquée pour les (militaires) européens et les citoyens libyens.

*Conclusion: la Défense devra proposer un retour sur investissement, surtout sur le plan national. D’un point de vue budgétaire, nous opterons davantage pour une approche complémentaire (européenne). Le choix*



- “La présence de ports importants avec une économie maritime assez forte (flottes de transport, dragueurs) nécessite une sécurité maritime importante sur le plan économique et stratégique en Europe et aux alentours de celle-ci.”

## **Réflexion sur la Défense**

*des capacités doit nous permettre de garder une certaine liberté politique. En déployant également les catalyseurs, notre petit pays y gagne dans ce qu'elle fait bien, à savoir la diplomatie.*

### **Caveats**

Que savons-nous? Sur le long terme, pas grand-chose. Toutefois, à côté des grandes tendances, certains mouvements se dessinent, avec une influence directe sur la résolution des aspects stratégiques. Sur le plan national et international, un certain nombre d'options politiques et sociales très concrètes ont déjà été levées. Ces facteurs doivent naturellement aider l'armée à trouver sa voie.

### ***International***

Tandis que les États-Unis se tournent vers l'Est asiatique, ils s'attendent à voir l'Europe assurer progressivement la stabilité et la protection de sa périphérie. Concrètement, cela signifie que le Moyen-Orient, la frontière avec la Russie et l'Afrique du Nord ne constituent plus une priorité pour l'Amérique. À relativement brève échéance, l'Europe, et donc aussi notre pays, devra stabiliser ses frontières. Que cela nous plaise ou non, l'OTAN a réduit sa sphère d'influence, notamment en raison de la trop faible plus-value de l'organisation pour les USA. L'avenir est plutôt aux coalitions de volontaires, voire à toute autre coalition appropriée.

### ***Belgique***

Tout comme celle des Pays-Bas, l'économie belge est très dépendante de la mer. La présence de ports importants avec une économie maritime assez forte (flottes de transport, dragueurs) nécessite une sécurité maritime importante sur le plan économique et stratégique en Europe et aux alentours de celle-ci. Dans cette optique, une marine étendue ne constitue pas un luxe pour les deux pays, mais bien une nécessité.

Chez nous, contrairement par exemple au Royaume-Uni ou à la France, il n'y a pas toujours de consensus politique ni social en vue d'un déploiement des capacités militaires au plus haut niveau de violence.



- “Ne pas miser sur le niveau de violence le plus élevé ne signifie pas que la Belgique doive s’abstenir de toute mission risquée. “

## Réflexion sur la Défense

Avec le temps, ce niveau de violence le plus élevé tend à ne plus faire appel à du personnel. Miser sur des capacités au niveau le plus élevé de violence coûte cher et comporte des risques technologiques, car c’est à ce niveau que la technologie vieillit le plus rapidement.

Miser sur des capacités de combat principalement destinées à un niveau de violence anormalement élevé n’offre pas de retour sur investissement acceptable pour notre pays. Miser sur des catalyseurs du plus haut niveau peut constituer une alternative.

Ne pas miser sur le niveau de violence le plus élevé ne signifie pas que la Belgique doive s’abstenir de toute mission risquée. Au nord de l’Afghanistan, des soldats belges se sont rendus quotidiennement sur le terrain. Des caveats souples, un matériel de qualité et une approche mature ont permis à notre pays d’apporter une contribution appréciable.

Enfin, il existe un certain nombre de tâches que la Défense doit assumer aujourd’hui et vraisemblablement demain. Citons notamment l’aide éventuelle à la Nation en cas d’urgence ou de catastrophe, la protection de sites et de bâtiments stratégiques, la sécurité à la population sans oublier le rôle joué dans la coopération internationale (UE/OTAN). Le piratage récent de serveurs publics souligne par ailleurs le manque de capacités de notre pays dans ce domaine.

Nous nous orientons résolument vers une armée forte d’environ 20.000 militaires, voire moins. Le nombre ne doit pas être une fin en soi, mais plutôt découler du niveau d’ambition. Les principaux systèmes d’armes devront en grande partie être remplacés au cours des quinze années à venir. L’achat de sept grands avions cargo militaires semble quant à lui acquis. La Belgique descend pour la première fois sous le seuil critique d’une force armée miniature polyvalente.

*Conclusion: Du fait de notre petite taille, nos décideurs politiques disposent d’une liberté de manoeuvre proportionnellement plus élevée que nos voisins plus grands. Que voulons ou devons-nous encore faire ? C’est*



- “Force est de constater que le dossier de la succession des F-16 constitue une pierre d’achoppement pour la Défense. “

## Réflexion sur la Défense

*la question prioritaire. Il n’y a pas encore de consensus politique suffisant pour nous mesurer au plus haut niveau de violence. La priorité ira donc résolument vers la protection, la stabilisation et le contrôle de notre territoire, voire par extension de la périphérie européenne. L’aspect maritime est pour nous d’une importance cruciale. La cybersécurité reste largement insuffisante au jour d’aujourd’hui.*

### **L’épineux dossier de la succession du F-16**

*Pourquoi? Parce que nous devons être un partenaire petit mais fiable.*

*(réponse de l’ancien ministre de la Défense De Crem à la question de savoir pourquoi nous irions dépenser 4 milliards d’euros pour remplacer les F-16 par des F-35)*

Force est de constater que le dossier de la succession des F-16 constitue une pierre d’achoppement pour la Défense. Sur le plan politique, la volonté de remplacer les F-16 semble présente. Le gouvernement doit toutefois encore prendre sa décision, et l’aspect financier est loin d’être bouclé. D’autre part, le gouvernement fait savoir que la décision formelle quant au successeur doit encore tomber, et qu’elle cadrera avec la note d’orientation stratégique. Tout cela n’empêche pas la Défense de présenter le calendrier des étapes prévues pour le remplacement, comme si la décision était acquise.

Un dossier d’une telle ampleur financière requiert de toute évidence une meilleure motivation que les formules banales du passé.

### **Occasions manquées**

Malgré le stade précoce dans lequel il se trouve, le dossier est déjà très controversé au risque de polluer le débat crucial sur le repositionnement stratégique.

L’approche de ce dossier stratégique est bancal depuis le début. Une première prospection du marché a eu lieu sans débat de cadrage préalable. La Défense semble ainsi avoir tenté d’anticiper la décision



## Réflexion sur la Défense

politique. Dans cette optique, la prospection préalable ne semble pas aussi innocente qu'elle n'en a l'air. Elle témoigne d'une vision de la Défense en faveur d'une participation de notre pays à des opérations au plus haut niveau de violence. Une manière pour les experts de poser subrepticement les balises. Cette approche fermée a créé la polémique aussi bien en interne qu'en externe autour de ce dossier de la plus haute importance. En ne communiquant pas, insuffisamment, voire tardivement, la Défense a perdu beaucoup de son crédit politique et social dans le cadre de ce dossier qui ne manquera pas de polariser le débat politique et social. La communication de la Défense présente le remplacement comme un choix technique entre cinq types d'avions, laissé à l'appréciation de militaires et de techniciens. En réalité, le dossier est d'une ampleur telle qu'il déterminera le futur de la Défense de manière inhérente. La question n'est donc pas de savoir quel est le meilleur appareil, mais de savoir ce qu'on attend de la Défense dans le futur. La réponse à cette question doit venir du politique et non pas des militaires et des techniciens.

Compte-tenu du niveau d'ambition actuel, force est de constater que la masse critique ne sera pas atteinte avec 40 appareils si des missions expéditionnaires sont également au programme. Si on ajoute à cela l'inévitable attrition et le coût exorbitant du cycle de vie, il est évident que dans le contexte budgétaire actuel ce dossier fera encore parler de lui sur le plan financier.

En optant résolument pour la fuite en avant dans ce dossier, la Défense met son indépendance en jeu. Il en résulte une bataille ouverte interne au sein des forces armées, au détriment de la cohésion interne. Il semble d'ores et déjà évident que le dossier aura des implications majeures en interne sur le plan financier, créant un effet d'éviction non seulement pour aujourd'hui mais pour les dix ans à venir.

Le dossier de la succession des F-16 est symbolique à beaucoup d'égards pour nos forces armées. Faut-il se retrancher derrière le leadership américain, ou oser investir sur le plan européen. Il s'agit d'une bataille interne à la Défense et de l'équilibre entre les Composantes. Il s'agit de la

- “Le dossier de la succession des F-16 est symbolique à beaucoup d'égards pour nos forces armées. Faut-il se retrancher derrière le leadership américain, ou oser investir sur le plan européen”



- “Vu l’impact considérable, le dossier est en passe de devenir « perdant-perdant » pour la Défense. À terme, il risque même de constituer une pomme de discorde tant en interne qu’en externe. “

## Réflexion sur la Défense

nécessité de savoir si un petit pays possède encore la masse critique pour acquérir quelques engins de combat onéreux. Il s’agit de savoir si nous voulons ‘participer’ ou si nous voulons résolument nous spécialiser, notamment dans des niches jugées nécessaires, comme le transport aérien stratégique et le ravitaillement en vol. Il s’agit également de savoir si notre pays désire s’engager dans l’armement nucléaire ou pas. La question est politiquement sensible.

### **Report?**

Le choix du successeur arrive au pire moment qui soit. Entre les concepts/ systèmes d’armes aboutis, le choix est mince. Le dernier système américain en date est loin d’avoir fait ses preuves au combat : il comporte des risques conceptuels importants, et doit faire face à des problèmes techniques de taille. Par ailleurs, le secteur est en train de se transformer au profit de drones différenciés capables d’effectuer mieux et à moindre coût toutes les tâches (surveillance, appui au sol, bombardement, ...). Le but ici est de gagner du temps.

Pourquoi ne pas déjà ramener le niveau d’ambition à 40 avions F-16 par exemple? En d’autres termes, commencer à en faire moins avec la flotte actuelle d’avions de combat. La Défense obtiendrait ainsi d’emblée un répit financier indispensable et pourrait évaluer elle-même l’impact d’une diminution du nombre d’appareils sur son organisation. En faisant moins avec la même flotte, on gagne facilement la durée d’une législature, dans la mesure où les F16 mettront plus longtemps à atteindre la limite des 8.000 heures de vol. Du temps gagné, sachant que dans cinq ans nous en saurons plus sur le plan conceptuel, financier et opérationnel.

Vu l’impact considérable, le dossier est en passe de devenir « perdant-perdant » pour la Défense. À terme, il risque même de constituer une pomme de discorde tant en interne qu’en externe. Il devrait également susciter le débat sur le plan politique (gauche-droite/ Flandre-Wallonie). Résultat : la Défense y perdra encore en soutien et en crédibilité.



- “La Défense doit renouer avec la société et investir dans une relation durable avec ses intervenants”

## Réflexion sur la Défense

*Conclusion: Le dossier concernant la succession des F-16 est déjà controversé en raison de la gestion malhabile de celui-ci tant sur le plan interne qu'externe. Le moment ne pourrait être plus mal choisi pour lancer le dossier. Il nuit à la Défense tant en interne qu'en externe. Un report serait gagnant-gagnant car la Défense se donnerait ainsi un répit pratiquement indolore. Elle aura davantage de précisions sur le plan conceptuel et opérationnel dans cinq ans. Notre pays ne possède ni la tradition, ni la masse critique pour prendre part directement à des niveaux de violence très élevés.*

## Conclusions

La Défense doit renouer avec la société et investir dans une relation durable avec ses intervenants. Elle doit se rendre sur le terrain et recréer des contacts politiques durables au-delà des divergences politiques. Le contribuable a le droit de savoir. La transparence et le contrôle sont des éléments essentiels. Une nouvelle stratégie de communication, incluant les médias sociaux, s'impose. La Défense remet son fonctionnement en question et opte pour une structure moderne plane.

L'armée est actuellement confrontée à un exercice sans précédent. Rien à voir avec les périodes de rationalisation précédentes. Les restructurations constantes, année après années conduisent la Défense sous le seuil critique de 25000 soldats. La situation financière du pays ne laisse présager aucune croissance structurelle du budget défense. Fini de prendre ses désirs pour des réalités. Il faudra renoncer à certaines capacités. Les capacités restantes devront être sélectionnées sur base de critères de durabilité financière. Leur utilisation doit être défendable. La Défense doit pouvoir expliquer facilement et indéniablement ce qu'elle fait.

L'armée devra pouvoir afficher davantage encore un retour sur investissement. Elle doit continuer à fournir une 'aide à la Nation'. Les capacités doivent servir exclusivement les intérêts belges de manière directe ou indirecte, et par extension les intérêts européens. La question maritime et tout ce qui concerne la circulation des biens et des données



- “L’avenir est aux coalitions libres sur le plan opérationnel, même si l’OTAN constitue encore une pierre angulaire de notre politique de défense. Avec les USA qui se tournent vers d’autres théâtres, la coopération européenne est devenue une nécessité. “

## Réflexion sur la Défense

mérite naturellement la priorité. Le renseignement et l’analyse doivent jouer un rôle nettement plus important dans la mesure où la force de frappe inhérente diminuera. Un retour sur investissement rapide est possible avec relativement peu de moyens si les connaissances sont largement partagées avec l’industrie et les autres services publics.

Un large débat doit être mené pour décider de l’attitude que notre pays doit adopter par rapport à la capacité nucléaire.

Le dossier de la succession des F-16 est en passe de devenir un dossier perdant-perdant pour la Défense. Le manque de transparence et d’entrain lui ont fait prendre un mauvais départ. Le dossier est controversé au sein de la Défense et à l’extérieur de celle-ci. Il tombe très mal. Il pourrait devenir l’enjeu d’un combat politique symbolique très dommageable pour la Défense. En revoyant aujourd’hui le niveau d’ambition de la flotte des F-16 à la baisse, la Défense peut acheter du temps précieux. Dans cinq ans le brouillard conceptuel, opérationnel et financier sera vraisemblablement en grande partie levé.

L’avenir est aux coalitions libres sur le plan opérationnel, même si l’OTAN constitue encore une pierre angulaire de notre politique de défense. Avec les USA qui se tournent vers d’autres théâtres, la coopération européenne est devenue une nécessité. La coopération est possible si tout le monde y gagne. À choisir, il est préférable de mettre plutôt l’accent sur la complémentarité européenne, sans toutefois se laisser piéger par un domaine de niche trop spécialisé. Les capacités choisies doivent posséder suffisamment de masse critique pour rester rentables. Dans la mesure où il n’existe pas d’opinion favorable sur le plan politique pour prendre part au niveau le plus élevé de violence, la question se pose de savoir si la Défense doit s’y concentrer. En déployant suffisamment de catalyseurs, la Belgique peut faire la différence au sein de l’Europe et reprendre son rôle de pionnière européenne.

*Ne jamais gâcher une bonne crise.*







Par Joseph Henrotin

## JOSEPH HENROTIN

- Joseph Henrotin (1975) est docteur en sciences politiques (ULB), chargé de recherche à l'Institut de Stratégie Comparée (Paris) et au Centre d'Analyse et de Préviation des Risques Internationaux (CAPRI, Paris),
- Conférencier dans plusieurs écoles de guerre (« introduction à la stratégie », ESIG-Yaoundé ; « stratégie aérienne » et « stratégie maritime », Bruxelles),
- Rédacteur en chef de Défense & Sécurité Internationale.

## Quelle évolution pour la défense belge à l'horizon 2030 ?

Pour la plupart des gens, une armée sert à faire la guerre. Entendue au sens juridique strict – soit un état déclaré par le Roi, qui y met également un terme – elle ne s'est certes plus vue depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Mais, en réalité, le phénomène guerrier a muté et s'est diversifié. Pour reprendre l'analogie de Clausewitz, « la guerre est un caméléon », unique dans sa nature mais variable dans son caractère.

L'on ne parle plus tant, aujourd'hui, de guerre que de « conflits armés », d'« opérations militaires », de « gestion de crise ». Leur nature profonde n'a, cependant, jamais changé : « l'affrontement des volontés opposées utilisant la force pour résoudre leur différent » (A. Beaufre). Le but de cette réflexion, que le ministre de la défense me fait l'honneur de me demander, est de chercher à comprendre s'il est nécessaire pour la Belgique de continuer à disposer de forces armées à l'horizon 2030 ; et dans l'affirmative, d'examiner quelles seraient ses missions clés afin de chercher à identifier des pistes d'évolution de sa défense.

Le point de vue que nous adopterons est celui du stratéguiste, soit de l'analyste étudiant l'évolution de la stratégie et des questions de défense. Pour ce faire, nous partirons 1) d'un bref point théorique portant sur les fonctions premières des forces armées avant, 2) de chercher à caractériser l'évolution probable de la conflictualité dans les quinze ans à venir ; puis 3) de montrer les trajectoires d'évolution possibles au vu des capacités budgétaires avant de, 4) prendre position.

### 1. Les fonctions des forces armées

Les forces armées remplissent, quelque soit le pays dont elles sont issues, à plusieurs fonctions, à différents niveaux. La Belgique n'y échappe donc pas, même si elle est souvent qualifiée de « petite », un point de vue qu'il convient d'objectiver : à l'échelle de l'UE, c'est un Etat de taille moyenne ayant par ailleurs le 24ème PIB<sup>1</sup> mondial et le 8ème de l'UE.

<sup>1</sup> Le 17ème si l'on prend en compte le PIB par habitant, devant le Royaume Uni ou même les Emirats Arabes Unis (FMI, 2014).



- “De fait, à l'échelle de l'ensemble des corps de n'importe quel Etat, seules les forces armées sont intrinsèquement conçues, organisées et entraînées pour faire face à ces deux incertitudes. “

## Quelle évolution pour la défense belge à l'horizon 2030 ?

1) Leur première fonction est de concrétiser le contrat social : la légitimité de l'Etat et du pouvoir politique dépend de son aptitude à protéger les citoyens, à l'intérieur comme à l'extérieur du pays. C'est ce qui fonde la nécessité des fonctions régaliennes (défense, intérieur, affaires étrangères, justice). Que leurs aptitudes soient réduites face aux défis rencontrés et la légitimité même de l'Etat sera remise en cause – en particulier à une époque de réseaux sociaux.

2) Pouvoir faire face à l'incertitude en tant que caractéristique première des relations internationales : la surprise est certaine. Qui aurait pu se douter au soir du 10 septembre 2001 que des troupes européennes se trouveraient engagées en Afghanistan quelques mois plus tard ? L'incertitude est aussi celle des opérations militaires : quel que soit l'auteur classique interrogé, tous insistent sur leur caractère changeant, dangereux, imprévisible et incertain. C'est son manque de prise en compte dans la constitution du dispositif et des règles d'engagement qui a abouti à la perte de 10 paras en 1993.

De fait, à l'échelle de l'ensemble des corps de n'importe quel Etat, seules les forces armées sont intrinsèquement conçues, organisées et entraînées pour faire face à ces deux incertitudes. C'est ce que reflète la culture même des forces armées, quel que soit le pays : le métier de militaire est le seul où un supérieur peut sciemment et légalement demander à ses hommes de mourir pour la réalisation d'une mission.

La question, ici, n'est pas celle d'une politique qui serait centrée sur la force : disposer d'une force armée efficace n'est pas le reflet d'un militarisme dépassé. A preuve, l'essentiel des doctrines nationales sont centrées sur un usage défensif de la force militaire ; et nombre d'opérations conduites de par le monde n'impliquent que marginalement l'emploi de la force. Sa nature impose cependant de savoir la maîtriser.

3) Les forces armées participent à ce que l'on nomme « stratégie intégrale » de l'Etat. Cette dernière combine l'ensemble des actions étatiques (militaire, diplomatique, économique, culturelle, juridique, etc.) et vise, selon le terme de L. Freedman, à « créer de la puissance ».



- “Si la puissance ne se définit pas uniquement suivant des paramètres militaires, aucune puissance, même « petite » ou « moyenne » à l'échelle mondiale, n'y échappe. Dans une stratégie intégrale saine, l'ensemble des vecteurs de puissance interagissent et ne peuvent être cloisonnés : la « puissance douce » n'existe pas sans la « puissance dure ».”

## Quelle évolution pour la défense belge à l'horizon 2030 ?

La puissance par elle-même connaît de nombreuses définitions mais celle de Serge Sur nous paraît la plus pertinente de nos jours : « *faire, faire faire, refuser de faire, empêcher de faire* ». On peut y ajouter le fait de « *faire savoir* ».

Si la puissance ne se définit pas uniquement suivant des paramètres militaires, aucune puissance, même « petite » ou « moyenne » à l'échelle mondiale, n'y échappe. Dans une stratégie intégrale saine, l'ensemble des vecteurs de puissance interagissent et ne peuvent être cloisonnés : la « *puissance douce* » n'existe pas sans la « *puissance dure* ». On peut ainsi voir le futur conseil national de sécurité, annoncé par la dernière déclaration gouvernementale, comme un pas important vers une meilleure coordination de ces vecteurs.

Aussi, si l'on tend fréquemment parler de « solution politique » préférable à la « solution militaire », c'est toutefois un non-sens du point de vue stratégique. La puissance repose sur la combinaison intime de l'influence, de la négociation et de la force<sup>2</sup>. Au-delà, par définition, tout emploi de la force militaire relève d'un engagement politique – et constitue sans doute, en fonction des enjeux recouverts, sa forme d'engagement la plus absolue<sup>3</sup>.

4) *S'il ne fallait retenir qu'une seule fonction des forces armées dans le monde contemporain, c'est sans doute celui de donner une liberté de manœuvre au décideur politique.* Un Etat dépourvu de forces armées opérationnelles et adaptées :

- perd son aptitude à faire face à l'Histoire en protégeant sa souveraineté – au 21<sup>ème</sup> siècle, elle ne se limite plus aux frontières nationales – et en influant sur le cours des relations internationales ;
- est vulnérable aux chantages : qui aurait pu, en 1993, se douter d'une tentative de dépeçage de l'Ukraine par une Russie garantissant alors sa souveraineté ? ;

<sup>2</sup> L'influence n'est pas la puissance. Sur ces débats : S. Reich et R. Ned Lebow, *Goodbye Hegemony! Power and Influence in the Global System*, Princeton University Press, Princeton, 2014.

<sup>3</sup> Bien avant que Clausewitz n'indique que « la guerre est la continuation de la politique par d'autres moyens », Louis XIV faisait graver « *regis ultima ratio* » sur ses canons.



- “L’assurance-vie, dans ce cas, ne fonctionne que si les investissements nécessaires ont été consentis à temps : l’adage « si vis pacem, para bellum » (Végèce) reste d’actualité. “

## Quelle évolution pour la défense belge à l’horizon 2030 ?

- perd sa crédibilité face aux organisations collectives de sécurité/défense dans lesquelles il est intégré et auxquelles il doit contribuer – logiquement en fonction de ses moyens –, sous peine d’affaiblir l’ensemble et de ne pas être aidé par d’autres en cas de besoin ;
- perd un instrument diplomatique de premier plan : forces aériennes, terrestres et navales jouent un rôle essentiel dans des missions humanitaires internationales ou encore en appui de la coopération, qu’elle soit militaire ou au développement ;
- perd un instrument apte à répondre aux catastrophes naturelles ou technologiques ;
- perd un véritable instrument économique : les militaires sont également des salariés, au statut certes spécifique, mais au pouvoir d’achat bien réel. C’est sans compter l’usage des industries locales dans la fourniture et l’entretien des matériels<sup>4</sup>.

*S’il apparaît comme une assurance-vie politique, l’instrument militaire est fragile.* La perte de certaines capacités – combat aérien, action interarmes au niveau brigade et infra, action hauturière – est bien plus rapide que leur réacquisition. Cette dernière peut prendre des années en vertu de leur complexité, en particulier dans des armées techniquement évoluées, comme en Belgique. Même dans l’hypothèse de gros efforts financiers consentis face à l’imminence d’une crise, les capacités requises peuvent donc ne pas être présentes au moment opportun.

*L’assurance-vie, dans ce cas, ne fonctionne que si les investissements nécessaires ont été consentis à temps : l’adage « si vis pacem, para bellum » (Végèce) reste d’actualité.* Pour l’ensemble de ces raisons, nous considérons qu’il est nécessaire pour la Belgique de disposer de forces armées opérationnelles, adaptées et donc militairement significatives.

<sup>4</sup> On peut d’ailleurs noter que, selon les règles européennes, la défense est le seul domaine économique où la préférence nationale peut être conservée. La Pologne ne s’y est pas trompée, investissant 43 milliards d’euros en plus de son budget de défense annuel afin de moderniser ses forces et en s’appuyant massivement – et dans une large mesure, en construisant – son industrie nationale.



- “A l'échelle de l'histoire, risques et menaces n'ont fait que se densifier et se diversifier, dans un contexte marqué par un accroissement des facteurs d'instabilité, dont les effets sur les politiques des groupes armés et des Etats sont difficilement prévisibles de manière précise”

## Quelle évolution pour la défense belge à l'horizon 2030 ?

### **2. L'évolution de la conflictualité à l'horizon 2030 : une tentative de prospective**

*La « mort de la guerre », maintes fois annoncée, n'a malheureusement pas eu lieu, y compris sur le territoire européen. L'affaire ukrainienne pose la question de la crédibilité de l'OTAN ; l'Asie orientale est le théâtre d'un inquiétant raidissement des positions ; l'Asie centrale et le sous-continent indien restent des zones de tension ; le Moyen Orient subit une crise qui pourrait voir sa carte politique redessinée ; l'Afrique reste le théâtre de nombreux conflits anciens et plus récents.*

*La guerre devrait rester une réalité des relations internationales dont aucun pays européen n'est, en fonction du processus de mondialisation, totalement déconnecté : il est illusoire de penser qu'une hypothétique guerre en Asie orientale n'aura pas de répercussions en Europe.*

*A l'échelle de l'histoire, risques et menaces n'ont fait que se densifier et se diversifier, dans un contexte marqué par un accroissement des facteurs d'instabilité, dont les effets sur les politiques des groupes armés et des Etats sont difficilement prévisibles de manière précise.*

Le réchauffement climatique et ses conséquences concrètes, y compris pour la Belgique et ses alliés (montée des eaux, catastrophes naturelles, déplacements de populations) ; la raréfaction des ressources naturelles (avec à la clé des processus, déjà à l'œuvre, de territorialisation maritime en Asie ou au Brésil, par exemple) ; ou encore la résurgence de nationalismes en sont autant d'exemples bien traités par la littérature sur lesquels nous ne reviendrons pas ici.

*Ces facteurs d'instabilité ne constituent que le contexte général de la conduite des opérations militaires. Ces dernières sont marquées, depuis une dizaine d'années, par un triple mouvement de durcissement, de dérégulation et de glocalisation en tant que caractéristiques communes de la guerre hybride et du renforcement des capacités militaires des Etats :*

- *Durcissement : la puissance de feu déployée par les groupes armés et les Etats tend à s'accroître historiquement et rendre les opérations militaires plus risquées. Cette tendance devrait perdurer mais*



- “la conduite des opérations militaires par l’adversaire probable devrait de moins en moins répondre aux règles classiques de l’art de la guerre régulier, pour lesquelles les Etats européens sont entraînés, équipés et organisés”

## Quelle évolution pour la défense belge à l’horizon 2030 ?

également « s’accélérer » par le biais de logiques de guerre hybride, dont les prémices sont déjà observées. L’accès aux technologies relativement avancées par les groupes combattants se double ainsi de l’adoption par les Etats de modes de guerre irréguliers<sup>5</sup>. Ce durcissement passe également par une série d’évolution : prolifération navale (navires et sous-marins) et aérienne en Asie-Pacifique, renouvellement des forces russes, accroissements capacitaires en Afrique et au Proche Orient.

- Dérégulation : *la conduite des opérations militaires par l’adversaire probable devrait de moins en moins répondre aux règles classiques de l’art de la guerre régulier*, pour lesquelles les Etats européens sont entraînés, équipés et organisés.
  - ◇ Mode de guerre historiquement utilisé en appui d’objectifs politiques ponctuels ou symboliques, le terrorisme devrait se généraliser, au sein de groupes utilisant dans le même temps d’autres types d’actions irrégulières (guérilla ou techno-guérilla) ou conventionnelles. Les événements de Paris ne sont pas un accident de l’histoire.
  - ◇ De même, l’utilisation d’armements chimiques « improvisés » par des groupes irréguliers et donc non soumis aux traités internationaux, observée depuis une dizaine d’année, devrait s’accroître<sup>6</sup>.
- Glocalisation : *les acteurs stratégiques hostiles ne travaillent plus uniquement selon des logiques locales, elles deviennent globales et visent notamment l’Europe*. Elles passent notamment par des stratégies adaptées de guerre de l’information (action cyber, propagande et influence), des actions de recrutement mais aussi, potentiellement, de déstabilisation, de renseignement et de frappe sur le sol européen.

<sup>5</sup> Voir J. Henrotin, *Techno-guérilla et guerre hybride. Le pire des deux mondes*, Nuvis, Paris, 2014.

<sup>6</sup> 17 attaques chimiques ont été comptabilisées en Irak de 2004 à 2008, d’autres ont eu lieu en Syrie et en Irak depuis 2011.



## Quelle évolution pour la défense belge à l'horizon 2030 ?

Si la conduite des opérations militaires se résoudra toujours au plan terrestre (soit les espaces qualifiés de « solides »), d'autres enjeux majeurs sont liés aux espaces « fluides » - maritime, aérien, spatiaux, cyber. Ils ont un caractère de risque permanent. On notera que l'accès à ces espaces fluides, longtemps du seul fait des Etats, est appelé à devenir également le fait de groupes armés, renforçant la problématique.

*La maîtrise des flux devrait ainsi être au moins aussi déterminante à l'avenir qu'aujourd'hui, questionnant directement le mode de vie et la santé économique des pays européens et de leurs citoyens. Ainsi, 90 % des biens vendus dans le monde transitent par voie maritime, dans un contexte de densification/prolifération des menaces navales. La sécurité maritime est aussi une sécurité des approvisionnements énergétiques européens mais aussi la garante des processus d'importation/exportation et celle de la santé économique des pays et des ménages.*

La diffusion des technologies cyber dans le civil (« objets connectés », commerce, domotique) est corrélative d'un accroissement d'activités criminelles, voire hostiles – sans encore compter les activités subversives ou de renseignement. La maîtrise des espaces aériens<sup>7</sup> et spatiaux restera également essentielle. Or, ces espaces sont aujourd'hui à la fois contestés et emblématiques de positionnements plus offensifs d'Etats ou de groupes irréguliers.

*Au-delà, la dissuasion nucléaire restera un facteur politico-militaire structurel. D'une part, toutes les puissances actuelles modernisent qualitativement leurs arsenaux (seule la Chine le faisant également quantitativement) pour les faire perdurer au-delà de 2040. D'autre part, plusieurs Etats sont susceptibles de se doter d'un armement nucléaire. La littérature reste partagée sur les vertus stabilisantes ou déstabilisantes de la prolifération.*

*Face à ces évolutions, les Etats occidentaux devraient rester dans l'« impuissance de la puissance »<sup>8</sup>. Ce phénomène est essentiellement dû à une mauvaise compréhension-application des élémentaires stratégiques.*

<sup>7</sup>Voir notamment l'accroissement du nombre de pénétrations russes dans les zones d'identification aériennes – voir les espaces aériens – européennes.

<sup>8</sup>Voir notamment S. Chalmin (Dir.), *Gagner une guerre aujourd'hui ?*, Economica, Paris, 2013.

- “Si la conduite des opérations militaires se résoudra toujours au plan terrestre (soit les espaces qualifiés de « solides »), d'autres enjeux majeurs sont liés aux espaces « fluides » - maritime, aérien, spatiaux, cyber. Ils ont un caractère de risque permanent. “



- “La multiplication d’opérations aux enjeux mal cernés par les opinions publiques et les décideurs politiques, doublée d’une réduction des moyens budgétaires et humains est problématique”

## Quelle évolution pour la défense belge à l’horizon 2030 ?

La multiplication d’opérations aux enjeux mal cernés par les opinions publiques et les décideurs politiques, doublée d’une réduction des moyens budgétaires et humains est problématique. Paradoxalement, à quelques exceptions, les armées les plus engagées en opérations sont aussi celles subissant le plus de réductions.

Un élargissement excessif de la stratégie (« approche globale ») fixant des objectifs trop ambitieux au regard des moyens disponibles ou alloués et risquant par ailleurs de créer des « guérillas accidentelles » (D. Kilcullen) est également en cause. Au-delà, la pourtant nécessaire intégration à des coalitions se heurte à des membres ayant des agendas politiques différents et/ou des restrictions d’engagement répond à des rationalités plus politiques que militaires. Il faut y ajouter une croyance excessive en les effets de la technologie, qui produit l’essentiel de ses effets au plan tactiques alors que les problèmes d’aujourd’hui sont d’essence stratégique.

### **3. Quelles pistes d’évolutions envisageables ?**

Si cette analyse sommaire semble pessimiste, *plusieurs options visant à l’adaptation des structures de force existent : l’« impuissance de la puissance » n’est pas une fatalité. De nature organisationnelle et conceptuelle, certaines peuvent être adoptées sans guère de surcoûts.* C’est le cas face aux risques terroristes dus à l’évolution des modes de guerre, certes par le conseil national de sécurité et une meilleure interaction entre corps de l’Etat (en ce compris la défense, notamment face au cyber, à l’ingérence et à l’influence) mais aussi par des politiques jusqu’ici peu exploitées, comme la résilience<sup>9</sup>.

*Dans le même temps, il est peu probable que les coopérations bi- ou multinationales donnent beaucoup de nouveaux fruits : on peut mutualiser le coût du soutien ou de l’entraînement – ce en quoi elles sont efficaces<sup>10</sup> – mais pas le risque politique d’un engagement de forces de combat en opération expéditionnaire. Les coopérations dans le domaine matériel de*

<sup>9</sup> J. Henrotin, *Résilience ou comment combattre le terrorisme*, Histoire et stratégie, décembre 2014-février 2015.

<sup>10</sup> La question continue à se poser pour des programmes multinationaux comme l’A400M ou le NH90.



## Quelle évolution pour la défense belge à l'horizon 2030 ?

de type *pooling and sharing* sont par ailleurs logiquement peu développées dans les domaines autres que logistiques (transport aérien, ravitaillement en vol) : elles dépendent d'achats de matériels que les Etats rechignent à faire, tant pour des raisons budgétaires que de préférence nationale<sup>11</sup>. En la matière, « *you only get what you give* ».

*Au-delà se pose la question de l'avenir de la défense belge per se.* La succession de réformes conduites depuis les années 1990 sur une base managériale plutôt que politico-stratégique – souvent alors que les précédentes n'avaient pas été menées à leur terme – montre un effondrement capacitaire, que l'hypothèse d'une nouvelle réduction de 1,5 milliard jusque 2019 va aggraver. Déjà en 2013, la Belgique avait un budget militaire équivalent à celui du Portugal (pour un PIB supérieur), avec des capacités moindres sauf au plan aérien ; mais des déploiements extérieurs plus nombreux.

- “Déjà en 2013, la Belgique avait un budget militaire équivalent à celui du Portugal (pour un PIB supérieur), avec des capacités moindres sauf au plan aérien ; mais des déploiements extérieurs plus nombreux.”

La Belgique dépense très peu pour sa protection et celle de ses citoyens. En 2013, les dépenses de défense belges, pensions comprises, étaient de 1 % du PIB : 3,964 milliards. Les coûts de personnel représentaient alors 77 % (soit 3,052 milliards) de ce budget<sup>12</sup>.

Hors-pensions, le budget était de 2,715 milliards (0,66 % du PIB), dont 1,846 milliard (68 %) de dépenses pour le personnel. Sur une hypothèse de 40 % de prélèvements en moyenne et sous réserve de données précises, 738,4 millions sont revenus à l'Etat sous forme de précompte et de cotisations.

Le « budget vérité » de ce que l'Etat a déboursé sans retour était donc, selon cette hypothèse, de 1,976 milliard d'euros. Avant même les nouvelles réductions annoncées, c'est déjà 0,5 % du PIB. Mais c'est aussi plus du ¾ d'un « budget vérité » annuel...

A titre de comparaison, toujours pour la même année, les dépenses publiques totales en Belgique ont été de 208,5 milliards.

Seuls 869 millions d'euros ont ainsi été affectés à l'entraînement, à l'équipement, aux infrastructures et aux opérations extérieures.

<sup>11</sup> La Belgique n'y échappe pas. Elle a ainsi acheté des AIV DF90 pour près de quatre millions d'euros alors que des Leopard 2A6 (un des meilleurs engins au monde), étaient disponibles à un million d'euros.

<sup>12</sup> Soit 1,378 milliard d'euros - [http://diplomatie.belgium.be/fr/Newsroom/actualites/communiqués\\_de\\_presse/cooperation/2012/12/ni\\_121212\\_budget\\_cooperation\\_au\\_developpement.jsp](http://diplomatie.belgium.be/fr/Newsroom/actualites/communiqués_de_presse/cooperation/2012/12/ni_121212_budget_cooperation_au_developpement.jsp)



- “L’actuelle structure est inadaptée à la conduite d’opérations terrestres contemporaines et futures : les guerres irrégulières/hybrides ou une couverture massive du territoire nécessitent une masse, en particulier d’infanterie, à présent inexistante. “

## Quelle évolution pour la défense belge à l’horizon 2030 ?

C’est 509 millions de moins que le budget 2013 de la coopération au développement<sup>13</sup>; 411 millions de moins que l’entretien des routes en Wallonie de 2009 à 2013<sup>14</sup>; ou encore 168 millions de moins que le budget affecté par la région bruxelloise aux transports en commun en 2013<sup>15</sup>.

Il peut être opposé que l’argent n’a jamais acheté la qualité d’une force militaire, où prédomine l’adaptation en tant que première et unique loi de l’art de la guerre. Il n’en demeure pas moins que la Belgique n’a cessé de désinvestir dans sa sécurité : de 1998 à 2012, le budget de défense été réduit de 26 % en Euros constants.

Aujourd’hui, la puissance de feu de la composante terre se résume à quatre chiffres : 18, 32, 24 et 52, que l’on peut comparer aux chiffres de 2000<sup>16</sup>, voire de 1992<sup>17</sup>. Elle est inférieure à celle d’un Etat comme l’Estonie (1,32 millions d’habitants). Ne restent que deux brigades dont une n’a pas reçu l’intégralité des matériels espérés. Pour une série de raisons politiques et de choix stratégiques, les options disponibles en opérations extérieures se sont ainsi réduites à des fonctions de soutien au sens large<sup>18</sup> ou de force protection, d’autant plus que les budgets « entraînement » sont également victimes des réductions budgétaires.

L’actuelle structure est inadaptée à la conduite d’opérations terrestres contemporaines et futures : les guerres irrégulières/hybrides ou une couverture massive du territoire nécessitent une masse, en particulier d’infanterie, à présent inexistante. Le plan de transformation de 2000, en choisissant la spécialisation – alors qu’aucun autre Etat ne faisait de même –

<sup>13</sup> Soit 1,378 milliard d’euros - [http://diplomatie.belgium.be/fr/Newsroom/actualites/communiqués\\_de\\_presse/cooperation/2012/12/ni\\_121212\\_budget\\_cooperation\\_au\\_developpement.jsp](http://diplomatie.belgium.be/fr/Newsroom/actualites/communiqués_de_presse/cooperation/2012/12/ni_121212_budget_cooperation_au_developpement.jsp)

<sup>14</sup> Soit 1,1 milliard d’euros - <http://routes.wallonie.be/struct.jsp?chap=0&page=4>.

<sup>15</sup> 1,037 milliard - <http://be.brussels/files-fr/a-propos-de-la-region/finances/budget-regional/expose-general-du-budget-2014>, p. 10.

<sup>16</sup> 18 AIV dotés de canons de 90 mm (comparativement à 130 Leopard de 105 mm) ; 32 AIV dotés de canons de 30 mm (et 367 autres AIV, Pandur et Dingo dotés de mitrailleuses, comparativement à 1 000 blindés) ; 24 obusiers de 105 mm (comparativement à 72 M-109 de 155 mm) ; 52 mortiers de 120 mm (comparativement à 18). Sources : IISS Military balance 2001 et 2014.

<sup>17</sup> A ce moment, les forces belges disposaient de 334 chars Leopard ; 514 AIFV-B dotés d’un armement de 25 mm ou de missiles MILAN ; 127 M-109 de 155 mm et 249 autres obusiers ; 18 mortiers de 120 mm. Une mobilisation aurait alors impliqué l’équivalent de 6 brigades, 11 régiments et une vingtaine de bataillons en sus. Source : L’année stratégique 1993, DUNOD, Paris, 1993.

<sup>18</sup> Déminage, soutien médical, logistique.



## Quelle évolution pour la défense belge à l'horizon 2030 ?

a de facto restreint les forces terrestres à des missions secondaires en évacuant la possibilité d'engagements de haute intensité, alors perçues comme l'apanage des Etats – ce qu'elles ne sont déjà plus.

Pour autant, la force aérienne et la marine ont vu leurs capacités évoluer mais aussi améliorées dans une certaine mesure (frappes de précision, tactiques ou stratégiques ; opérations navales à l'échelle hémisphérique). Elles sont de véritables multiplicateurs d'influence à l'échelle internationale mais dont la pérennité est précaire (vieillesse des matériels).

Ce constat fait et en sachant que l'auteur n'a pas accès aux chiffres permettant de les valider méthodologiquement (c'est notamment le cas en matière d'évolution de la pyramide des âges), quels scénarios d'évolution identifier ?

1) La « *râpe à fromage* ». Menée depuis 1992, ses résultats ont abouti au point de rupture et à l'inadaptation que l'on connaît. Elle ne peut que déboucher sur un deuxième scénario.

2) La « *neutralisation stratégique* » serait liée à une stabilisation du budget ou à de nouvelles réductions. L'impossibilité concrète (entraînement, équipement) de conduire des opérations extérieures impliquerait mécaniquement un recentrage sur la protection du territoire, principale mission des forces. Ce scénario est également lié à un glissement géopolitique vers les Pays-Bas. Or, leurs moyens d'intervention les plus remarquables – brigade aéroportée, sous-marins, missiles Patriot – sont appelés à être placés sous commandement allemand<sup>19</sup> et leur niveau de force, plus généralement, est appelé à se réduire.

Concrètement, ce scénario passe, à terme, par le maintien d'unités d'infanterie motorisée (et non plus mécanisée), d'une capacité de police du ciel a minima (impliquant l'abandon d'une capacité nucléaire) et des capacités de guerre des mines de la marine, indispensable à la protection d'Anvers et Zeebrugge, villes essentielles à l'économie et l'approvisionnement énergétique du pays. Au mieux la capacité de transport aérien par A400M pourrait être maintenue mais elle ne conférerait pas de véritable « atout comparatif » en Europe<sup>20</sup>.

- “La « neutralisation stratégique » serait liée à une stabilisation du budget ou à de nouvelles réductions”



## Quelle évolution pour la défense belge à l'horizon 2030 ?

La Belgique serait alors virtuellement incapable d'intervenir à l'étranger : l'équipement ne suffit pas et savoir défendre une position en Belgique n'est pas savoir mener les opérations interarmes complexes auxquelles sont accoutumées pratiquement toutes les armées. Une telle posture risque donc de déformer la position belge à l'égard de l'OTAN, en particulier en cas d'attaque d'un Etat-membre (article 5). Des fonctions internationales comme la coopération technique militaire ne pourront que se réduire avec le temps<sup>21</sup>. In fine, la Belgique ne serait plus qu'un partenaire politique mineur, dont la souveraineté serait en partie confiée à d'autres.

- “La logique de spécialisation des forces serait poussée à son terme, en se focalisant cependant sur les forces aérienne, navale, aéroportées/spéciales, d'opérations psychologiques, cyber et de renseignement (SGRS)”

3) La dissolution des forces armées en tant que mesure d'économie managériale n'est citée que pour mémoire : il est douteux que l'OTAN et les partenaires européens du 24ème pays le plus riche au monde acceptent qu'elle fasse payer à d'autres sa sécurité sans contrepartie financière substantielle – et sans doute plus élevée que les 2,715 milliards hors-pensions payés en 2013.

Nous restons cependant là dans le cadre de scénarios visant à une réduction linéaire des aptitudes. Des approches plus innovantes peuvent cependant être adoptées.

4) « L'investissement des espaces fluides ». La logique de spécialisation des forces serait poussée à son terme, en se focalisant cependant sur les forces aérienne, navale, aéroportées/spéciales, d'opérations psychologiques, cyber et de renseignement (SGRS). La formule crée un avantage comparatif à l'échelon OTAN et européen, en capitalisant sur de réels savoirs-faires et en les optimisant. Elle implique cependant des investissements (avions de combat, frégates d'intervention aptes au déploiement de forces spéciales, chasseurs de mines, cyber). Politiquement, il permet de garder une liberté de manœuvre quant au choix des partenaires de sécurité privilégiés.

<sup>20</sup> Les 7 A400M belges sont à comparer aux futurs 53 allemands, 50 français, 27 espagnols ou aux 22 britanniques

<sup>21</sup> La formation de forces terrestres africaines, par exemple, nécessite une réelle expérience au combat, qu'elles ont plus souvent connue de près que les forces belges. Si elle peut toujours porter ses fruits au niveau individuel, du groupe, ce n'est déjà plus que rarement le cas au niveau section ou compagnie.



- “Le risque politique associé aux pertes est ainsi réduit mais la formule implique également de se séparer de la brigade médiane ou de la composante médicale et donc de toute possibilité de réagir face à des événements terroristes majeurs ou des catastrophes de grande ampleur”

## Quelle évolution pour la défense belge à l’horizon 2030 ?

Le désavantage de la formule est de réduire l’empreinte au sol de manière minimale. Le risque politique associé aux pertes est ainsi réduit mais la formule implique également de se séparer de la brigade médiane ou de la composante médicale et donc de toute possibilité de réagir face à des événements terroristes majeurs ou des catastrophes de grande ampleur, ou encore de fournir la protection au sol d’Anvers ou de Zeebruges. Dans le contexte futur, l’option apparaît donc comme insatisfaisante.

Une variante de ce scénario peut être apportée en prenant exemple sur la Norvège (4,7 millions d’habitants) : outre une marine puissante (5 frégates, 4 patrouilleurs furtifs, 6 sous-marins côtiers) et une force aérienne équivalente à celle de la Belgique, l’armée de terre est très légère, avec 9 350 hommes et une brigade. Par contre, elle dispose d’une « Home guard », centrée sur des réservistes issus d’un service militaire (12 mois et périodes de rappel), de 45 000 hommes et concrétisant la protection militaire du territoire. Cette variante implique également des investissements.

5) La reconstruction des forces. Le scénario prend en compte un des engagements belges du sommet OTAN de Newport : l’affectation de 2 % du PIB à la défense, sachant qu’il était de 0,66 % en 2013 (hors-pensions) et serait de 0,5 % avec la réduction de 1,5 milliard annoncée. Sans même parler d’un quadruplement du budget de défense à croissance zéro – politiquement invendable, il reste désirable au vu de l’effort que d’autres consentent – il implique de prendre en compte le fait que la Belgique est un pays riche qui a des intérêts à défendre. Politiquement, ce scénario permet de garder une liberté de manœuvre quant au choix des partenaires de sécurité privilégiés.

Ce réajustement permettrait a minima de sauver ce reste disponible et dans une certaine mesure d’en revenir à la moyenne capacitaire européenne : capacités aériennes de combat expéditionnaires appuyée sur 48 appareils de combat<sup>22</sup> ; marine dotée de deux à trois frégates, de chasseurs de mines et d’une capacité de patrouille côtière ; montée en puissance et alourdissement de la brigade médiane, offrant une aptitude

<sup>22</sup> Soit le standard européen pour les forces aériennes de taille moyenne. Le format permet de répondre aux engagements belges dans l’OTAN et de participer à la protection de l’espace aérien Bénélux.



- “On ne peut réformer une armée en dix pages – en particulier lorsque son processus de démantèlement a été aussi profond – et les scénarii développés ici demandent à être validés et explorés par des études plus approfondies. “

## Quelle évolution pour la défense belge à l’horizon 2030 ?

à la manœuvre dans les opérations hybrides ; maintien de la brigade légère et des forces spéciales ; maintien d’un élément médical, éventuellement de réserve ; retour à un niveau militairement réaliste des budgets dédiés à l’entraînement ; renforcement des capacités d’analyse du SGRS.

Cette évolution n’est pas, à elle seule, suffisante pour faire face à la conflictualité contemporaine. Les opérations cyber sont notoirement sous-budgétées (on notera que certaines options peu coûteuses peuvent être explorées<sup>23</sup>) et la seule disposition de deux brigades ne permet pas d’offrir une couverture efficace face au risque terroriste ou naturel. On peut ajouter que la déflation dans les unités du génie a réduit les capacités à faire face aux risques NRBC (Nucléaire, Radiologique, Biologique, Chimique). Deux options sont à cet égard envisageables :

- Le retour au format préconisé en 2000, centré sur trois brigades. La « nouvelle » brigade pourrait être motorisée, centrée sur la protection des infrastructures critiques/vitales ou encore l’intervention en zone urbaine complexe.
- La mise en place d’une structure de garde nationale centrée sur le volontariat et/ou un retour à la conscription sur base volontaire. Cette option est ouvertement évoquée dans plusieurs pays européens ayant suspendu ou supprimé le service militaire.

### **4. En conclusion**

On ne peut réformer une armée en dix pages – en particulier lorsque son processus de démantèlement a été aussi profond – et les scénarii développés ici demandent à être validés et explorés par des études plus approfondies.

L’auteur privilégie le maintien des forces armées belges et, pour des raisons de crédibilité politique à l’aune des évolutions stratégiques observées en Europe et dans le monde, mais aussi au regard de la

<sup>23</sup> En particulier aux concepts chinois ou français de « réserve cyber » fondées sur le volontariat de civils experts.



- “Si on peut opposer à l’auteur que la crise économique impose des investissements ailleurs que dans le secteur de la défense, il convient également de rappeler que le désinvestissement dans la défense belge est une constante depuis 1992, y compris durant les années de croissance. “

## Quelle évolution pour la défense belge à l’horizon 2030 ?

solidarité avec ses alliés, l’adoption du scénario de reconstruction des forces, doublé d’efforts ou de la poursuite des efforts 1) d’adaptation des structures de sécurité et de leur coordination, 2) sur résilience et, 4) sur la réduction des coûts liés aux personnels.

Si on peut opposer à l’auteur que la crise économique impose des investissements ailleurs que dans le secteur de la défense, il convient également de rappeler que le désinvestissement dans la défense belge est une constante depuis 1992, y compris durant les années de croissance. De ce point de vue, il n’a pas tant été question de réductions conjoncturelles liées à un contexte difficile que d’une logique d’ajustements budgétaires systématiques, induisant un lent glissement vers une culture managériale linéaire et peu innovante dont la « rûpe à fromage » est l’aboutissement. Cette culture ne fait in fine que traduire la perte de valeur politique affectée aux forces armées.

On a aussi opposé à l’auteur le fait qu’historiquement, les forces armées belges n’ont pas été en mesure d’empêcher des invasions et qu’in fine, tout effort serait vain, que le minimum suffira bien et que la culture stratégique belge serait d’essence pacifiste. Outre que plusieurs historiens militaires ne seraient pas d’accord avec un tel jugement<sup>24</sup> et que la culture stratégique belge est pacifique plus que pacifiste<sup>25</sup>, la donne internationale et celle du caractère des conflits a considérablement changé.

Or, oublier que les forces armées sont des outils destinés à faire face à l’incertitude, c’est exposer inutilement une population, une économie et un mode de vie en risquant de perdre beaucoup pour avoir voulu économiser un peu. L’insécurité aussi à un coût et l’espoir de voir des alliés intervenir au secours de la Belgique en cas de problème s’amenuise dès lors qu’ils font également face à leurs propres contraintes. L’espoir n’est pas un plan. Brennus, chef gaulois né dans l’actuelle Yonne – à moins de 400 km de Bruxelles – le résumait ainsi : vae victis.

<sup>24</sup> Voir J.A. Epstein, Belgium’s Dilemma. The Formation of the Belgian Defence Policy, 1932-1940, Brill, Leiden-Boston, 2014.

<sup>25</sup> On ne peut évaluer une culture stratégique sur base des attitudes politiques adoptées ces trente dernières années : elle ne s’évalue qu’à l’aune de l’histoire des peuples et des territoires et est surtout faite de tendances plus que de déterminants.







Prof. Jonathan Holslag

## JONATHAN HOLSLAG

- Professeur Jonathan Holslag (1981) est le co-fondateur du Brussels Institute of Contemporary China Studies et enseigne les relations internationales à l'Université Libre de Bruxelles.
- Prof. Holslag est un spécialiste dans les affaires asiatiques en Europe et dans le domaine de la géopolitique.
- Outre son travail académique, il a conseillé la plupart des institutions européennes, les gouvernements et les organisations internationales à plusieurs reprises.

## Quelle évolution pour la défense belge à l'horizon 2030 ?

Cet essai ne prétend pas apporter de solution toute faite à la question de savoir si la Force terrestre future se composera de brigades ou se présentera sous la forme d'une autre structure organisationnelle, ou s'il nous faudra investir dans l'achat d'avions de combat F-35 ou d'autres types d'avions de combat, ou s'il conviendra de réduire les effectifs de 1.000 ou de 10.000 hommes, ou encore s'il faudra consacrer un ou deux pour cent du PNB à la Défense,... Je m'en remets aux spécialistes pour répondre à ces questions. Cet essai constitue principalement un plaidoyer en faveur de la mise en place d'une force armée capable de garantir la sécurité des générations actuelles et futures de Belges dans un monde de plus en plus instable – et des sacrifices financiers à consentir. L'idée ne consiste pas à vouloir à tout prix investir dans le but d'être un partenaire fiable. L'idée ne consiste pas davantage à s'attendre à ce que la Défense se charge de la construction d'un monde meilleur. Le seul point de départ de la réflexion porte encore et toujours sur la sécurité des Belges, sur l'absence de garanties d'amélioration de la sécurité internationale et de soutien d'autres pays en cas de problème.

Bien souvent les gens me disent qu'il est préférable de s'atteler à la construction d'un monde plus sûr que d'investir dans la mise en place d'une défense contre un monde mauvais. Ils ont raison. Notre sécurité se caractérisera essentiellement par notre capacité à trouver des solutions de remplacement à un modèle économique en fin de vie, à proposer des solutions aux grands problèmes environnementaux, à poursuivre les efforts visant à renforcer nos démocraties occidentales et à mettre en œuvre des accords de coopération nous permettant de pallier l'incertitude des transferts de pouvoir. Ce sont là les choses essentielles ... et c'est précisément dans ce domaine que nous sommes les mauvais élèves de la classe. Durant les dernières décennies de plein essor nous avons omis de transformer cette situation florissante en prospérité durable et en sociétés stables. Ne jetons pas la pierre à l'Europe uniquement car toute la communauté internationale en est responsable.

La Défense représente une solution de dernier recours dont personne ne peut dire avec certitude s'il faudra jamais y faire appel. Mais les chances d'encore relever les défis avant de se laisser engloutir par une nouvelle vague de désordres, d'hostilités et de violence, sont minces. Il ne faut pas entendre par là qu'il n'y a pas de solutions, que nous sommes sur le point de frôler une conflagration mondiale et la fin du progrès. Mais il me semble



## Quelle évolution pour la défense belge à l'horizon 2030 ?

tout à fait improbable que la courbe du progrès ne laisse apparaître un point d'inflexion déterminant ou que dans les décennies à venir notre environnement ne devienne beaucoup plus violent et dangereux. Nous connaissons incontestablement la croissance mais celle-ci s'accompagnera de moins en moins d'avantages tangibles pour les citoyens. Il est vrai que les négociations au sein de toutes sortes d'organisations internationales se multiplient à une vitesse effrénée mais les échecs de ces négociations n'ont jamais été aussi manifestes pour éliminer l'incompréhension et la méfiance entre pays. En effet, la mondialisation a atteint un niveau d'intensité d'intégration économique sans précédent mais cette interdépendance n'a pas effacé les tensions traditionnelles et les conflits frontaliers.

Dans ce genre de contexte, des petits pays comme le nôtre doivent à nouveau prendre leur sécurité au sérieux. Le débat sur l'avenir de la Défense belge porte essentiellement sur la capacité de défendre le mieux possible l'intégrité physique de nos citoyens et de permettre aux générations futures d'en faire autant. Ce dernier point est important: les choix que nous opérons aujourd'hui concernant la suppression de systèmes d'arme et d'unités ou la restriction de l'expérience opérationnelle de nos troupes auront un impact sur les choix de nos enfants et petits-enfants. En tant que société, nous manquerions à notre devoir si nous ne regardions pas cette réalité en face. Nous manquerions tout autant à notre devoir en pensant pouvoir reporter la responsabilité sur d'autres pays. Et même si nous souhaitons partager cette responsabilité, nous devons apporter notre pierre à l'édifice. Notre spécialisation ne peut pas se limiter qu'à la compression des dépenses.

La planification et les investissements ne doivent par ailleurs pas se faire sur la base des certitudes actuelles mais plutôt sur la base des incertitudes de demain. C'est comme pour une police d'assurance. Bien que les risques de subir des revers soient minimes, une famille débourse aussi en moyenne cinq pour cent de ses revenus en polices d'assurance par an. Proportionnellement, la part de la défense peut indubitablement être moindre, mais si le moindre indice nous permettait de conclure à une menace de l'intégrité physique de notre population à terme, cette ultime assurance serait dès lors indispensable.

- “Dans ce genre de contexte, des petits pays comme le nôtre doivent à nouveau prendre leur sécurité au sérieux. Le débat sur l'avenir de la Défense belge porte essentiellement sur la capacité de défendre le mieux possible l'intégrité physique de nos citoyens et de permettre aux générations futures d'en faire autant. “



- “La question principale est par exemple de savoir comment les nations commerçantes émergentes essayeront à terme d’imposer leurs intérêts aux pays occidentaux affaiblis et si cette approche dérogera à l’ingérence militaire dont les nations commerçantes se sont rendues coupables par le passé.”

## Quelle évolution pour la défense belge à l’horizon 2030 ?

Ces indices sont réels. Les chances que les grands conflits continueront d’épargner l’Europe, sont minimales. Dans cet ordre d’idées, je pense notamment aux désordres en Afrique du Nord et au Moyen-Orient. La source la plus importante de problèmes demeure l’urbanisation accélérée dans un contexte de pauvreté, entravant l’existence d’états stables et donnant champ libre à une multitude de seigneurs de la guerre, d’organisations criminelles et de terroristes. La pression dans la région ne cessera de croître en raison de l’explosion démographique par centaines de millions. A court terme, cette évolution débouchera sur un transbordement d’incertitudes, de flux migratoires, d’extrémisme et de criminalité vers l’Europe et contribuera à la polarisation entre autochtones et minorités musulmanes. A long terme, et dans ce cas je m’exprime en décennies, il est impossible d’avoir une idée claire des forces émergentes dans la région et de savoir si elles seront bien intentionnées vis-à-vis de l’Europe. Quoi qu’il en soit l’équilibre démographique évolue au détriment d’une Europe vieillissante et même d’un équilibre des forces militaires.

La deuxième source d’incertitude est l’Asie. Je considère les risques d’émergence d’un nouveau conflit entre grandes puissances dans la région comme probables. Ces conflits ne se limiteront peut-être pas à l’Asie. D’ores et déjà, la course aux armements se poursuit dans l’espace et dans la cybersphère, mais les ambitions militaires des protagonistes asiatiques s’étendent jusqu’aux frontières extérieures de l’Europe. La question principale est par exemple de savoir comment les nations commerçantes émergentes essayeront à terme d’imposer leurs intérêts aux pays occidentaux affaiblis et si cette approche dérogera à l’ingérence militaire dont les nations commerçantes se sont rendues coupables par le passé. Les tensions en Asie inciteront les puissances régionales voisines de l’Europe à faire preuve d’une plus grande assertivité.

La Russie en est l’illustration la plus parfaite, bien qu’à mes yeux, la Russie ne représente pas la plus grande menace. La Russie constitue un empire sur le retour et les tentatives entreprises par Vladimir Poutine ne visent qu’à ralentir ou, dans le meilleur des cas, à masquer ce processus. La démographie russe et la base du pouvoir militaire s’affaiblissent dans de trop larges proportions que pour reconstruire un empire. Ceci n’exclut pas que la Russie puisse continuer de menacer les frontières extérieures de l’Europe et qu’elle puisse renforcer les dissensions internes. La vision de l’avenir la plus redoutable se définit toutefois par une formation avec la



- “Nos forces armées devront, tout en gardant cet objectif ultime à l’esprit, continuer à se concentrer sur le spectre complet des tâches dont elles sont chargées dans le cadre d’accords de coopération aux frontières extérieures de l’Europe et de manière autonome à nos propres frontières”

## Quelle évolution pour la défense belge à l’horizon 2030 ?

Chine, constituant ainsi un axe de frustration, où la Russie, l’alliée de la République populaire, pourrait opposer une résistance plus assertive éventuellement avec l’aide de pays comme l’Iran.

Mais de grandes questions concernant l’Europe elle-même subsistent. Comme projet d’intégration régionale, l’Union européenne est sans pareille, mais cette intégration n’est pas une donnée. La confiance déclinante, la montée du populisme, les problèmes économiques,... prennent de telles proportions que personne ne peut garantir la survie de l’Union. La construction de l’Europe a suivi un processus lent qui a débuté il y a 60 ans; il se pourrait que l’Union disparaisse tout aussi lentement. Le retour possible vers une Europe d’états autonomes pourrait indubitablement faire ressurgir une multitude de tensions latentes– de nature économique, politique, voire territoriale. Encore une fois: personne ne peut garantir que l’Europe connaîtra la paix dans 65 ans.

Je suis conscient des scénarios pessimistes que je viens d’esquisser et je ne prétends absolument pas que les choses vont prendre cette tournure. Toutefois je ne suis pas convaincu que ce qui est mis en chantier pour le moment pour renverser la vapeur, soit suffisant. Nous ne pouvons par conséquent pas l’exclure entièrement et cette police d’assurance ultime demeure donc indispensable.

En quoi consistent dès lors les missions de la Défense? Permettez-moi tout d’abord de rectifier l’erreur d’affirmer que la raison d’être de la Défense est de construire un monde meilleur. L’objectif de la Défense consiste à nous défendre contre un monde mauvais. La Défense représente une solution de dernier recours. Tout ce qu’elle fait dans l’intervalle, est tout au plus utile, et peut à tout le moins être considéré comme une thérapie occupationnelle, mais ces tâches ne constituent pas l’essence même de la Défense.

Nos forces armées devront, tout en gardant cet objectif ultime à l’esprit, continuer à se concentrer sur le spectre complet des tâches dont elles sont chargées dans le cadre d’accords de coopération aux frontières extérieures de l’Europe et de manière autonome à nos propres frontières. La première tâche concerne la dissuasion et la défense active: nous devons garder les capacités nous permettant d’infliger des dégâts tels à des ennemis potentiels bien équipés sur leur propre territoire que l’agression en deviendrait risquée, et de les dissuader en bloquant des



## Quelle évolution pour la défense belge à l'horizon 2030 ?

- “Le point de départ pour le développement ultérieur de nos forces armées est la multiplicité mais dans le but d’apporter également une réponse aux formes de violence les plus intensives.”

routes d’acheminement stratégiques ou en frappant des infrastructures critiques. La deuxième tâche concerne la défense passive des frontières et la protection des intérêts économiques à l’étranger. Troisièmement: le traitement des menaces non-traditionnelles, essentiellement aux portes de l’Europe. Quatrièmement: l’aide à la nation. L’accomplissement de ces tâches nécessite le spectre complet de systèmes d’arme.

Le point de départ pour le développement ultérieur de nos forces armées est la multiplicité mais dans le but d’apporter également une réponse aux formes de violence les plus intensives. Compte tenu de l’incertitude stratégique, l’avenir de nos forces armées ne peut exclusivement s’identifier à des opérations humanitaires et à d’autres formes de déploiement à petite échelle Ceci implique qu’il faut arrêter de réduire notre force terrestre à un corps de gardes champêtres améliorés. Outre les investissements dans des unités spécialisées flexibles et dans des unités spéciales, nous devons poursuivre notre contribution à la mise en œuvre d’un nombre suffisant de capacités européennes dans un souci de pouvoir opérer dans un contexte où des chars , des missiles sol-sol ainsi que d’autres armes perfectionnées sont également déployés. Dans l’est de l’Ukraine par exemple, les rebelles déploient des dizaines de chars, en Iraq, l’ISIS opère également avec des dizaines de chars de combat. Dans les pays voisins de l’Europe, il faudra compter la présence d’au moins 4.000 nouveaux chars de combat dans les années à venir.

Les avions de combat sont incontournables et continueront de jouer un rôle prépondérant dans les interventions militaires. Rien que pour une opération de courte durée comme l’Opération “Odyssey Dawn » en Libye, un peu plus de 160 avions de combat ont été déployés. Les pays de l’Union européenne en ont fourni une centaine. Et je ne parle même pas des dizaines d’avions spécialisés de reconnaissance et de guerre électronique dont les Etats-Unis ont fourni la plus grande part, ni des avions de ravitaillement dont les Etats-Unis ont également fourni les deux tiers ou encore des avions de transport dont l’Union européenne n’a fourni que trois des seize appareils. En bref: il ne s’agit pas du choix entre les avions de combat et de transport. Les deux types d’appareils sont indispensables pour la conduite d’opérations en dehors des frontières extérieures de l’Europe, pour la défense des frontières extérieures de l’Europe et naturellement pour la défense de l’espace aérien belge.



- “Je plaide en faveur d’une force armée belge capable d’opérer de manière autonome, mais également dotée d’une capacité d’intervention flexible et efficace dans le contexte d’une coopération internationale.”

## Quelle évolution pour la défense belge à l’horizon 2030 ?

La marine doit également être à même d’assumer le rôle qui lui a été attribué. Etant une des économies les plus globalisées au monde et étant dans une large mesure tributaires du trafic maritime et d’un nombre considérable d’autres activités économiques en mer, il nous faut disposer des capacités indispensables à la défense de nos intérêts situés dans les eaux rapprochées et lointaines. Ce constat est d’autant plus vrai que de nombreuses voies de passage cruciales sont touchées par le terrorisme, la piraterie et l’instabilité politique. Mais la Marine est tout aussi indispensable pour la protection des frontières extérieures de l’Europe, l’appui aux opérations terrestres et la dissuasion à l’égard d’autres grandes puissances, le long des endroits de passage où la vulnérabilité est la plus grande—notamment le Déroit d’Ormuz, les Dardanelles, etc. L’Europe ne dispose pas de capacités marines excédentaires. Dans le domaine de la lutte antimines, la situation est très claire mais également dans le domaine des navires de surface, il s’est avéré au cours des dernières années à quel point il était important de disposer d’une flotte suffisante de frégates et de chasseurs de sous-marins. Prenons le cas de l’Opération “Odyssey Dawn”, où 30 frégates et chasseurs de sous-marins furent déployés, en plus de 30 autres navires et sous-marins. Rappelons-le, il s’agit ici d’une opération de petite envergure.

Ajoutons à cela, les nouvelles « sphères » de la nouvelle tactique de guerre, notamment la cybersphère et l’espace. La Défense ne peut pas se charger à elle seule de la défense cybernétique. La nécessité de prévoir un plan global comprenant un déploiement d’acteurs divers s’impose.

Je plaide en faveur d’une force armée belge capable d’opérer de manière autonome, mais également dotée d’une capacité d’intervention flexible et efficace dans le contexte d’une coopération internationale. Trois raisons appuient cette thèse. La raison principale, c’est l’incertitude du contexte européen. L’intégration n’étant pas encore irréversible et le nationalisme n’ayant pas définitivement disparu dans les états membres, il nous est impossible de faire dépendre notre sécurité exclusivement de ce projet européen inachevé. C’est une position grave mais importante. Les années à venir seront déterminantes pour le développement futur de l’Union. Deux orientations sont possibles, l’intégration et la désintégration. Deuxièmement: dans un avenir rapproché, nous n’aurons que très peu d’occasions de participer à des initiatives de spécialisation poussée dans



- “Ne vous méprenez sur mes propos: il est en effet indispensable de promouvoir la coopération, la spécialisation et l’intégration sur le plan européen.”

## Quelle évolution pour la défense belge à l’horizon 2030 ?

le domaine du matériel au niveau européen. Les états membres ont déjà déterminé la plupart de leurs achats pour les années à venir. La spécialisation et surtout les marchés groupés peuvent être judicieux, non pas pour la prochaine génération de matériel mais pour la suivante. Troisièmement: il est inacceptable d’invoquer la spécialisation pour justifier la diminution de capacités indispensables ou des investissements. Un plan de spécialisation équitable n’est pas nécessairement moins cher. Le prix d’achat de dix-neuf avions de transport A400 par exemple, s’élèverait à environ au même montant que sept avions A400 plus environ 24 avions de combat– en d’autres termes, le même niveau d’efforts financiers supplémentaires. Mais le point le plus important est que la spécialisation ne représente pas vraiment une véritable option pour la prochaine série de marchés.

Ne vous méprenez sur mes propos: il est en effet indispensable de promouvoir la coopération, la spécialisation et l’intégration sur le plan européen. La Belgique devrait par exemple être à la base du développement des nouveaux avions sans pilote, des futurs moyens de lutte anti-mines,...Nous pourrions dès à présent lancer le débat sur la sixième génération d’avions de combat, sur la génération suivant la prochaine génération de frégates, sur une nouvelle structure unique pour la future Force terrestre,... Compte tenu des décisions déjà prises par les autres états membres européens, il est difficile de créer une situation optimale à court terme, mais le long terme offre de nombreuses possibilités. Si la coopération européenne nous tient tellement à coeur, il faudrait faire preuve d’une force de persuasion plus soutenue auprès de nos pays voisins. Mais il faut dès lors investir suffisamment soi-même. La construction d’une Europe de la Défense forte ne peut se réaliser que par le biais d’investissements et non pas par le désinvestissement.

La dernière question est de savoir si les efforts financiers sont pratiquement possibles. Soyons clairs: il est impossible de construire une Défense forte dans un état faible en proie à une croissance économique faible. Le défi le plus urgent concerne dès lors le renforcement de notre efficience politique et de notre combativité économique. Mais il est inacceptable de prétendre que les investissements dans la Défense ne sont réalisables. C’est une question de priorité. La sécurité et la garantie



- “La sécurité devrait par conséquent bénéficier de la priorité, même si les menaces ne sont pas encore urgentes. Nous ne pouvons pas mettre en jeu notre sécurité ni celle des générations futures pour compenser une politique économique défaillante.”

## Quelle évolution pour la défense belge à l’horizon 2030 ?

du salut constituent encore toujours la tâche essentielle d’un état, même au 21ème siècle. La sécurité devrait par conséquent bénéficier de la priorité, même si les menaces ne sont pas encore urgentes. Nous ne pouvons pas mettre en jeu notre sécurité ni celle des générations futures pour compenser une politique économique défaillante. Du reste, je ne pense pas que l’impact économique de la Défense sur notre économie soit à ce point négatif. La majeure partie des dépenses sont récupérées de manière interne. Il s’agit de salaires qui sont en grande partie dépensés et taxés en Belgique. Les frais de matériel peuvent, sous réserve d’une bonne planification, être compensés par des opportunités pour les entreprises et dans le domaine des innovations technologiques etc. La Défense est la police d’assurance la moins chère de toutes, mais pour toute société elle reste l’assurance ultime la plus importante– la solution de dernier recours que nous espérons jamais devoir utiliser, mais qu’il est préférable de garder en réserve.





Alain Lallemand

## ALAIN LALLEMAND

- Alain Lallemand est grand reporter au quotidien *Le Soir* de Bruxelles et maître de conférences à l'Université catholique de Louvain (Belgique).
- Il est spécialisé dans les thématiques suivantes : défense, espionnage et renseignements, prolifération, crime organisé, blanchiment.

## Réconciliez-vous avec la Nation

### Le paradoxe de Tolstoï

D'emblée, une évidence : ceci n'est pas la vision d'un expert, mais la simple perception bienveillante d'un observateur extérieur : un journaliste, sans plus, l'un de vos relais vers l'opinion publique.

Si la brutalisation militaire a été, dans la première moitié du XXe siècle, l'une des tendances marquantes de nos sociétés européennes, nous expérimentons un siècle plus tard un paradoxe inédit à l'échelle de la Nation et du continent : celui d'états de paix et de guerre à la fois profonds et simultanés. Ce qui se manifeste d'une part, par une violence en diminution constante à l'échelle planétaire (cfr Steven Pinker, *The Better Angels of our Nature. Why Violence has Declined*, Viking, 2011), dont la meilleure incarnation est une période de paix intérieure d'une longueur elle aussi inédite. Cette trêve de septante années a pacifié notre société jusqu'à lui ôter toute culture militaire, pour y substituer au pire une représentation romanesque. Ne le regrettons pas, c'est grâce à cette démilitarisation de fait que les recrues belges en Syrie ont rarement été jugées aptes au combat.

L'armée y aurait-elle perdu sa raison d'être ? Le même Steven Pinker doit reconnaître une persistance de conflits, et n'exclut pas la possibilité réelle de leur recrudescence. Ce paradoxe entre guerre et paix simultanées – le paradoxe de Tolstoï : la guerre ET la paix - n'est possible que par un éloignement des zones d'affrontement, ce qui a virtualisé la violence non seulement pour l'opinion publique mais aussi pour une frange de militaires. Une défense n'est pas moins nécessaire, mais sa nécessité est moins visible que jamais. Au point de rendre tentant le déploiement inutile de militaires, j'y reviendrai.

Sans parler de divorce, il est clair que la société belge – à l'instar d'autres pays - s'est ainsi « séparée à l'amiable » de son armée, dont elle ne perçoit plus ni la logique interne (la culture), ni le sens (les finalités) et, en conséquence, ne mesure plus la valeur ajoutée. Quelle que soit l'armée de demain, elle ne pourra survivre qu'en validant et rappelant en permanence, par la raison et les faits, ses finalités et sa nécessité. La seule mise en valeur des opérations ne produit pas de sens. La mise en avant des composantes est une vision utilitaire mais déroutante. C'est en gardant à l'esprit un impératif de pédagogie continue que nous nous



- “Alors, à quoi sert réellement l’armée ? Sur le « front physique proche », l’armée sert à la protection de notre espace aérien, de notre espace maritime, et à la protection de nos frontières terrestres, du moins celles qui marquent une frontière politique.”

## Réconciliez-vous avec la Nation

permettrons de dessiner une armée où est redéfini le service à la nation, et où sont remis publiquement en valeur deux départements aujourd’hui trop peu visibles à notre sens, Stratégie et Renseignement.

### **A quoi sert l’armée ?**

Je commencerai par rappeler à quoi l’armée ne sert pas. Du point de vue du citoyen-journaliste, la présence de l’armée est a priori indésirable dans toute situation où l’ordre démocratique n’est pas menacé. L’armée n’est pas un corps de protection civile, l’armée n’est pas une unité palliative des forces de police, de l’administration pénitentiaire, des autorités maritimes et portuaires ou du réseau civil des soins de santé. L’armée n’est pas une ONG humanitaire. Chaque emploi ponctuel de l’armée dans une fonction qui ne lui est pas propre est probablement un gaspillage budgétaire (par ses spécificités, l’armée n’est pas un outil budgétairement concurrentiel), induit une perte de sens (à quoi sert l’armée aux yeux de la population), dégrade l’image du militaire et, plus grave, il induit symboliquement une régression de nos avancées démocratiques.

Il ne s’agit pas ici de remettre en cause le seul déploiement opportuniste de militaires, début 2015, dans le cadre d’une menace de niveau 3. Dans le même ordre d’idée, avec tout mon respect et tout en gardant à l’esprit les raisons historiques qui ont présidé à cette disposition, les détachements militaires au Palais de la Nation (et assemblées diverses) sont aujourd’hui questionnables. Les services de police et de gardiennage ont évolué de telle manière qu’ils sont aptes à faire face à des menaces et attaques très cinétiques.

Alors, à quoi sert réellement l’armée ? Sur le « front physique proche », l’armée sert à la protection de notre espace aérien, de notre espace maritime, et à la protection de nos frontières terrestres, du moins celles qui marquent une frontière politique. Ceci n’est pas un point théorique : cette protection de frontières terrestres incarne la part belge de solidarité avec d’autres pays de l’Union européenne qui assurent, eux, et à notre avantage, de lourdes charges à leurs frontières (Pologne, Italie, etc.) Par le legs historique qui est le nôtre, l’armée sert également à assumer le déminage continu des explosifs militaires hérités de conflits antérieurs.



- “l’armée doit au moins participer à la protection de nos infrastructures informatiques critiques, voire prendre le lead en la matière.”

## Réconciliez-vous avec la Nation

Ceci n’est qu’un noyau dur de missions, mais il induit déjà une capacité complète de détection aérienne et de police de l’air, ainsi qu’une capacité réduite de chasse aérienne ; une flotte de patrouilleurs et démineurs ; une capacité multi-formes de déminage ainsi qu’une capacité terrestre polyvalente et autonome ; enfin une capacité de renseignement extérieur pour évaluer les menaces et prévenir toutes attaques.

Restons sur ce noyau des missions de base, mais en embrassant cette fois le « front virtuel proche » : l’armée doit au moins participer à la protection de nos infrastructures informatiques critiques, voire prendre le lead en la matière. C’est une révolution. Pourquoi l’armée et non pas une administration ad hoc? D’abord, parce que l’armée a déjà la nécessité de protéger ses propres infrastructures informatiques critiques, mais aussi d’investir pro-activement dans le renseignement électronique, conséquence de la mission de base évoquée plus haut. Elle est au minimum un partenaire, et le premier de ces partenaires. Ensuite, parce que les plus grandes capacités étrangères de cyberespionnage et cyberattaques sont aujourd’hui militaires, c’est un fait, et que l’armée a seule la motivation et la capacité de développer une connaissance intime de ces arsenaux. Les cybercrises belges de 2013 et 2014 l’ont prouvé. Notons par ailleurs que, pour des impératifs techniques et diplomatiques, une éventuelle riposte devrait être collective et – à nouveau - militaire. Concrètement, face à un éventail de menaces informatiques dont les acteurs sont a priori non-identifiés (Etat, société privée, crime organisé, délinquance) seule l’armée aura par nature la capacité d’embrasser la totalité du spectre et non quelques fragments. Je terminerai en soulignant que, pour les sociétés commerciales qu’il s’agit de protéger, l’institution militaire présente une image de neutralité intéressante, pour les deux parties.

J’inclus dans les missions de base un « front physique lointain » : la protection de nos ressortissants nationaux à l’étranger. Il est impératif de considérer cette mission, en apparence ponctuelle mais en réalité continue et très contraignante, comme l’une des missions de base. Il ne peut pas y avoir d’identité nationale s’il n’existe pas une relative confiance dans la capacité de l’Etat de venir au secours, sinon de chaque citoyen, du moins des communautés de citoyens belges à l’étranger.



- “Il doit s’agir d’une défense collective dictée par l’intérêt clair de la Belgique et de l’Union européenne, ce qui, si les budgets et capacités militaires le permettent, justifient les interventions liées aux intérêts économiques (opérations anti-piraterie à l’Est et l’Ouest de l’Afrique) et à la sécurité collective de l’Union (frappes contre Daesh). Mais il s’agit là d’options qui dépassent les missions de base et reposent sur des choix politiques.”

## **Réconciliez-vous avec la Nation**

Cette vision est lourde de conséquences : elle suppose le maintien d’une capacité minimale de déploiement et d’intervention rapide, d’où la préservation d’une capacité aérienne de moyens porteurs, des unités d’infanterie dont la qualité doit être maintenue au niveau d’excellence actuel, le maintien (au minimum) de la capacité actuelle des forces spéciales, et, à nouveau, le maintien de nos capacités et de notre expertise de renseignement africaine.

Mais le maintien des capacités et de l’expertise belge en Afrique nous obligent à prolonger des programmes de partenariat militaire qui – d’un point de vue logistique - ouvrent des voies d’accès belges en Afrique centrale, qui permettent l’entretien et le développement de l’expertise belge et qui, en outre, feront diminuer le niveau de risque dans le sous-continent. Aussi paradoxal que cela puisse apparaître, il me semble que, pour les dix années à venir, les PPM au Congo, Burundi et Bénin participent aux missions de base de l’armée belge.

### **Une armée internationale ?**

Par delà, dans quelle mesure l’armée belge doit-elle s’investir dans la défense d’un « front physique éloigné » ? Robert D. Kaplan (The Revenge of Geography, Random House, 2012) nous a rappelé l’importance de la géographie et de certains apports intangibles, je m’y tiendrai : l’armée doit nous servir à défendre de manière collective le territoire, les intérêts et les nationaux de notre union politique européenne. La défense collective du territoire implique aujourd’hui la défense des espaces aériens luxembourgeois et baltes, la possibilité d’un soutien aux forces aériennes du flanc oriental de l’Union, mais aussi la surveillance - et d’éventuelles interventions sollicitées - dans la zone tampon située autour de l’espace européen (pourtour méditerranéen, Afrique de l’Ouest et du Nord, Ukraine et Moldavie).

Il doit s’agir d’une défense collective dictée par l’intérêt clair de la Belgique et de l’Union européenne, ce qui, si les budgets et capacités militaires le permettent, justifient les interventions liées aux intérêts économiques (opérations anti-piraterie à l’Est et l’Ouest de l’Afrique) et à la sécurité collective de l’Union (frappes contre Daesh). Mais il s’agit là d’options qui dépassent les missions de base et reposent sur des choix politiques.



- “ Je le répète : le grand défi de l’armée, pour les quinze années qui viennent, est celui du sens. Est-ce que l’utilité générale de la Défense est comprise par le contribuable ? “

## **Réconciliez-vous avec la Nation**

Deux critères d’analyse devraient prévaloir : d’une part, priorité absolue aux intérêts européens, dans le cadre d’une défense européenne intégrée à l’Otan. C’est l’unique voie des dix prochaines années, et les atlantistes ne reprocheront pas aux européenistes de tenter d’assumer enfin leur propre défense. D’autre part, la Belgique et l’Union doivent éviter de s’engager dans les opérations qui attisent de nouveaux conflits asymétriques, ce que David Kilcullen a baptisé du nom de « guérillas incidentes » (David Kilcullen, *The Accidental Guerilla. Fighting Small Wars in the Midst of a Big One*, Oxford, 2009). De ce point de vue, la pertinence de l’intervention belge en Afghanistan est aujourd’hui discutable.

Dans le cadre de la protection préventive de l’Europe et de sa « ceinture de sécurité », l’Histoire récente nous montre que toutes les Composantes sont sollicitées, avec quatre cartes maîtresses : la capacité de renseignement, la capacité d’analyse stratégique, la capacité de chasse aérienne, enfin, avec un effet levier intéressant, la capacité des instructeurs militaires belges à guider et renforcer les capacités militaires locales.

### **Une armée réconciliée avec la Nation**

Mais ce n’est pas sur ces points de géopolitique que le journaliste peut alimenter votre débat. Je le répète : le grand défi de l’armée, pour les quinze années qui viennent, est celui du sens. Est-ce que l’utilité générale de la Défense est comprise par le contribuable ? Ensuite, est-ce que son mode de fonctionnement, sa culture propre peut être assimilée par des non-militaires, ce qui permettrait de mieux comprendre l’articulation démocratique entre gouvernement, parlement, armée ?

A cet égard, le déploiement de militaires, en ce début 2015, dans les rues de Belgique, est une catastrophe. Aucune autorité civile n’a été à même d’expliquer en quoi un militaire était plus efficace ou plus efficient qu’un policier face à la menace terroriste. Le gain d’image pour la Composante Terre est largement compensé par la dissémination d’un message parasite : « Le militaire est un succédané de policier. » D’autres messages induits sont tout aussi venimeux : le militaire est cher, le militaire n’est pas un spécialiste, le militaire est corvéable. L’armée ne s’en remettra pas avant longtemps.



## **Réconciliez-vous avec la Nation**

Mais revenons à un monde idéal : jusqu'à présent, l'armée a utilisé sa capacité de transparence et un liberté de ton nouvelle pour expliquer ce qu'elle faisait, ce qu'étaient ses objectifs, ce qu'étaient ses accomplissements (DG Com). Nous pensons qu'elle devrait davantage mettre en avant son DG Strat et la question épineuse du « pourquoi ». C'est l'analyse stratégique qui donne le sens de l'action et permet à la population d'y adhérer. Dans une opération donnée, quel service à la Nation est en jeu, quelles sont les capacités de la Défense et pourquoi une solution donnée a-t-elle été privilégiée ? Le sens ainsi retrouvé permet une meilleure diffusion de la culture militaire, ainsi qu'un appui accru et éclairé aux nécessités budgétaires de la Défense.

L'autre capacité qu'il nous semble utile de mieux développer est celle du renseignement, à destination cette fois de l'Exécutif, du Législatif et même du Judiciaire, ainsi que dans la protection préventive des intérêts de la Nation, y compris intérêts commerciaux. Ces dernières années, les évaluations du SGRS sont positives mais tant la nature que la charge de travail se sont transformées. Les interceptions de sécurité, la cyberdéfense, la collecte de renseignement extérieur sont davantage déterminantes. Il s'agit d'un secteur où les budgets d'équipement et personnel ne sont pas parmi les plus lourds, et dont le travail peut avoir un impact important sur l'efficacité de la mobilisation ultérieure d'autres unités – qui, elles, sont onéreuses. Même dans une approche multinationale, le renseignement est une capacité qui ne peut pas être confiée à un tiers. Dans cette approche, il semble approprié de financer un développement substantiel de la Division I (Renseignement extérieur).

### **Toute une Nation dans l'armée**

Pour ne pas torpiller ces efforts, encore faudrait-il éviter les obstacles communautaires. Ils étaient hier liés au personnel, je les vois demain liés au matériel.

D'un point de vue matériel et pratique, la Belgique a déjà tracé certaines options pour la période 2015-2030, options qui, de manière globale, rencontrent les objectifs que nous venons d'exposer :

- La participation au programme A400M est utile en regard de toutes les missions de déploiement et de la mission de base de protection des

- “Dans une opération donnée, quel service à la Nation est en jeu, quelles sont les capacités de la Défense et pourquoi une solution donnée a-t-elle été privilégiée ? Le sens ainsi retrouvé permet une meilleure diffusion de la culture militaire, ainsi qu'un appui accru et éclairé aux nécessités budgétaires de la Défense.”



- “Cependant, si demain la réduction des moyens de l’armée passe par le sacrifice des frégates et la réduction des ambitions de la Marine, celle-ci se rapprochera d’un corps de garde-côtes flamands. Ce qui, d’une part, déséquilibrera l’accord Benesam et, d’autre part, ouvrira certainement un conflit communautaire dont l’armée n’a pas besoin. “

## Réconciliez-vous avec la Nation

nationaux à l’étranger. L’hébergement en Belgique des A-400M de l’European Air Transport Command sera difficile à vendre à l’opinion publique et représente pourtant une option intelligente.

- La volonté de remplacement d’une certaine capacité de chasseurs F-16 n’est pas critiquable, quel qu’en soit le coût affiché, en regard des missions de protection des espaces aériens national et européen, mais aussi de la possibilité de maintenir les intérêts belges et intérêts des entités fédérées dans une possible industrie européenne de défense.

Je ne doute pas que ces projets qui concernent la Composante Air seront équilibrés au Nord et Sud du pays, tant en termes de retombées que de nuisances, en tenant compte des opportunités opérationnelles que les différences de reliefs géographiques et de densités de population nous offrent. Nous ne pouvons pas douter qu’un pareil équilibre sera respecté dans le cadre des nouvelles implantations de la Composante Terre.

Il existe cependant un point de friction sur lequel je voudrais attirer votre attention : le maintien de la capacité des frégates. La Marine est aujourd’hui une composante en grand péril, matériel et communautaire. Par nature, la Marine est centrée sur la côte et elle peine à recruter des francophones. Ce sera sans grande importance si la Marine conserve demain une mission d’envergure internationale : elle sera un outil dans les mains d’une diplomatie nationale, pour le meilleur intérêt de la Belgique. Mais pour ce faire, la Marine devrait alors conserver sa capacité de projection expéditionnaire, frégates y comprises. C’est ce que doivent souhaiter les européenistes, puisque notre marine est déjà belgo-néerlandaise. Et c’est ce que doit souhaiter la Flandre, pour le développement de son industrie maritime. Cependant, si demain la réduction des moyens de l’armée passe par le sacrifice des frégates et la réduction des ambitions de la Marine, celle-ci se rapprochera d’un corps de garde-côtes flamands. Ce qui, d’une part, déséquilibrera l’accord Benesam et, d’autre part, ouvrira certainement un conflit communautaire dont l’armée n’a pas besoin.







Marc Lambotte, CEO Agoria

## MARC LAMBOTTE

- Marc Lambotte (1956) est CEO de Agoria, Fédération de l'industrie technologique belge, et professeur invité dans le domaine du International and Strategic Management à la KU Leuven.
- Marc Lambotte a commencé sa carrière comme professeur à Anvers. En 1985, il a rejoint la société IT Unisys comme trainer au département Customer Education. Il construit successivement une carrière locale et internationale dans les ventes, le marketing et la gestion générale. Depuis 2014, il a rejoint Agoria comme CEO.

## Défense – une vision d'avenir

### CONTEXTE

Dans son courrier du 29 décembre 2014, Steven Vandeput, ministre belge de la Défense, soumet trois questions à une « Wise Pen Team », en vue de prendre sa contribution en compte lors de la rédaction d'un plan stratégique pour la Défense belge.

- La société belge a-t-elle besoin d'un appareil de défense à l'horizon 2030 ?
- Si oui, quelles devraient être ses missions centrales ?
- Dans quel sens la Défense belge doit-elle évoluer, en partant de la situation actuelle ?

Le présent document traite de ces questions du point de vue de l'industrie belge.

### SYNTHÈSE

#### **La société belge a-t-elle besoin d'un appareil de défense à l'horizon 2030 ?**

En partant de l'hypothèse raisonnable que la Belgique existera encore en 2030, notre pays a besoin de son propre appareil de défense :

- comme composante des instruments à la disposition du gouvernement afin d'assurer notre sécurité et notre bien-être ;
- pour, en tant que membre à part entière de la communauté internationale, pouvoir apporter sa contribution équitable (« Fair Share ») – soit lors d'interventions ou comme moyen de dissuasion (« Deterrence »).

Pour pouvoir faire appel à l'aide de pays alliés lors de situations d'urgence, la Belgique doit continuer à remplir son rôle international en tant que partenaire à part entière.

#### **Missions centrales**

Les missions centrales spécifiques doivent satisfaire à un certain nombre d'exigences communes.

- Elles doivent être soutenues par un cadre légal adapté de sorte que



- “Compte tenu des restrictions budgétaires (tant globalement qu’au niveau du personnel), une priorité élevée doit être accordée à la sous-traitance d’un maximum de « tâches standard ».”

## **Défense – une vision d’avenir**

les intérêts de sécurité nationale essentiels puissent être garantis.

- La défense des intérêts économiques belges à l’étranger fait partie des forces motrices sous-tendant la politique.
- Les missions doivent s’inscrire dans un cadre européen, de sorte que la Belgique puisse se spécialiser dans des tâches qu’elle pourra aussi assurer à plus long terme. Les capacités disponibles ailleurs doivent être utilisées dans le cadre d’une coopération internationale pour ainsi éviter les doubles emplois inutiles.
- L’intérêt des entreprises belges a davantage trait aux caractéristiques des missions centrales qu’aux missions centrales mêmes.

### **Dans quel sens la Défense belge doit-elle évoluer, en partant de la situation actuelle ?**

Compte tenu des restrictions budgétaires (tant globalement qu’au niveau du personnel), une priorité élevée doit être accordée à la sous-traitance d’un maximum de « tâches standard ». Grâce aux économies d’échelle que peuvent réaliser des entreprises externes, il doit être possible de réduire les besoins de la Défense en personnel propre et de se focaliser sur les compétences principales qui sont adaptées à la réalisation des missions centrales.

De cette manière, il sera possible de comprimer les frais de personnel et d’optimiser les frais de fonctionnement.

En définissant rapidement les missions centrales et en les dotant d’une cadre légal solide, nous pourrons identifier et justifier les programmes d’investissements prioritaires (remplacement des avions de chasse, des bâtiments de combat de surface et des chasseurs de mines, par ex.).

## **NÉCESSITÉ D’UN APPAREIL DE DÉFENSE**

### **Évolution**

Les autorités disposent d’une série de moyens pour garantir la sécurité et le bien-être de la population – ou à tout le moins les accroître. À côté de la diplomatie, des accords économiques, de la concertation sociale, de l’utilisation des médias et de nombreux autres « instruments », la Défense



- “Les défis auxquels la Défense est confrontée en l’espèce convergent avec ceux de l’industrie – et du monde des affaires en général. Il s’agit de réagir rapidement aux nouvelles situations en misant sur le matériel, le personnel, la formation, la technique et les procédures (dans le jargon militaire, on parle de « Tactics, Techniques and Procedures - TTP »), qui se caractérisent tous par un degré élevé d’adaptabilité”

## **Défense – une vision d’avenir**

a un rôle important à jouer.

Dans le passé, il s’est déjà avéré que la Belgique pouvait jouer un rôle, aussi bien dans des scénarios d’intervention que dans des scénarios où la dissuasion occupe une place centrale. Alors que jusqu’à la Seconde Guerre mondiale, l’accent était mis sur l’intervention, il s’est déplacé vers la dissuasion. Depuis la fin de la Guerre froide, les interventions actives dans des conflits sont à nouveau plus fréquentes – tandis que l’effet de dissuasion est maintenu en donnant le signal que la Belgique est en mesure d’intervenir rapidement et efficacement lorsque cela s’avère nécessaire.

### **Les missions de la Défense**

#### ***En général***

Les missions de la Défense sont fixées par le gouvernement et peuvent être réalisées dans divers contextes : national, Nations unies, OTAN, Union européenne, coalitions, missions humanitaires, etc.

Nous constatons également une grande diversité dans le type d’activités. Ainsi parle-t-on souvent dans le jargon militaire d’aide à la nation, d’opérations d’évacuation de non-combattants, de B-FAST, d’imposition ou de maintien de la paix, de police de l’air, etc.

#### ***Avenir possible***

Le passé récent a démontré une fois de plus qu’une grande flexibilité est nécessaire pour pouvoir remplir de nouvelles missions de façon rapide et efficace. Les défis auxquels la Défense est confrontée en l’espèce convergent avec ceux de l’industrie – et du monde des affaires en général. Il s’agit de réagir rapidement aux nouvelles situations en misant sur le matériel, le personnel, la formation, la technique et les procédures (dans le jargon militaire, on parle de « Tactics, Techniques and Procedures - TTP »), qui se caractérisent tous par un degré élevé d’adaptabilité. Des doctrines, tactiques et choix rigides ne sont plus adaptés à l’environnement dans lequel une Défense moderne doit pouvoir fonctionner.

Les initiatives européennes en matière de politique étrangère, de défense



- “Il revient au gouvernement de déterminer quel rôle la Belgique entend (continuer à) jouer au sein de ces organisations internationales – et dans quelle mesure des éléments de la Souveraineté nationale actuelle pourraient être transférés”

## Défense – une vision d’avenir

et de sécurité exerceront une grande influence sur les missions que notre Défense belge devra pouvoir mener (pensons notamment à la Politique commune de sécurité et défense, au Service d’action extérieure, etc.).

L’évolution des rôles remplis par l’OTAN (concept stratégique, sommets, défis émergents...) et des Nations unies aura aussi une influence importante sur nos missions.

Il revient au gouvernement de déterminer quel rôle la Belgique entend (continuer à) jouer au sein de ces organisations internationales – et dans quelle mesure des éléments de la Souveraineté nationale actuelle pourraient être transférés.

Quelles que soient les décisions qui seront prises, il importe que l’ensemble des missions de défense reste à la disposition du gouvernement – indépendamment de l’organisation qui les mènera dans les faits.

### **Tissu industriel**

Les activités industrielles tournées vers les exportations sont le moteur de notre économie. Grâce à elles, d’importants moyens financiers affluent vers la Belgique, de l’emploi est créé et un marché de services intensif peut se développer autour des activités purement industrielles. 74% des services fournis en Belgique dépendent directement des activités industrielles. Plus de 76,5% de la production de l’industrie belge sont exportés.

Les chiffres-clés ci-dessous donnent une idée de l’importance de l’industrie belge.

	<b>Industrie belge</b>
<b># entreprises</b>	16261
<b>% PME</b>	95%
<b># travailleurs</b>	499000
<b>% secteur privé belge</b>	18%
<b>Chiffre d’affaires annuel (M€)</b>	227000
<b>% CA destiné à l’exportation (%)</b>	76.5%

Bien que notre tissu économique se compose essentiellement de petites entreprises, nous constatons que les exportations et les efforts liés à



- “Une Défense bien structurée peut également contribuer au développement des activités industrielles en Belgique, de telle sorte qu’elle appuie le tissu industriel qui assure les moyens grâce auxquels les pouvoirs publics soutiennent et protègent notre prospérité.”

## **Défense – une vision d’avenir**

l’innovation, lesquels constituent la base de notre avenir, sont essentiellement assurés par de grandes et moyennes entreprises. Pour préserver notre prospérité, il est donc d’une importance cruciale que ces entreprises conservent leur ancrage en Belgique.

### **Aspects liés à la Défense qui sont importants pour l’industrie**

Une Défense bien structurée peut également contribuer au développement des activités industrielles en Belgique, de telle sorte qu’elle appuie le tissu industriel qui assure les moyens grâce auxquels les pouvoirs publics soutiennent et protègent notre prospérité. Autrement dit, la Défense a la faculté de booster les exportations belges – nous permettant de disposer des moyens nécessaires pour faire de la Belgique un pays où il fait bon entreprendre et vivre.

Les facteurs suivants revêtent de l’importance à cet égard. Il ne s’agit pas d’une liste exhaustive et il ne faut y voir aucun ordre de priorité.

#### ***Vitrine du savoir-faire belge***

La Défense peut aider les entreprises belges sur les marchés internationaux.

C’est par exemple possible en équipant les troupes belges de produits de qualité de facture belge, dans quelque contexte que ce soit (exercices, opérations). Outre l’effet de « vitrine », la démonstration peut ainsi être faite des différentes caractéristiques et qualités du matériel (ou des services) dans un cadre opérationnel. Les troupes et responsables étrangers pourront apprécier le savoir-faire belge dans un environnement réaliste. D’autres pays le font déjà.

#### ***Stabilité des pays partenaires***

La Défense peut contribuer au maintien de la stabilité dans nos pays partenaires qui jouent un rôle en tant que clients, fournisseurs ou pays d’accueil de sites étrangers d’entreprises belges. De cette manière, un climat prévisible est créé permettant de poursuivre et de développer nos activités industrielles.

#### ***Environnement sûr***



- "La Défense peut partager son expertise en matière de menaces avec l'industrie, laquelle peut à son tour mettre ses connaissances concernant les moyens de protection à disposition – notamment dans le domaine de la cybersécurité"

## **Défense – une vision d'avenir**

La garantie de pouvoir travailler dans un environnement « sûr » est fondamentale pour le développement de nos entreprises – tant en Belgique qu'à l'étranger. Les lignes de connexion entre les différentes étapes des chaînes de valeur des entreprises doivent bien entendu aussi être sûres.

### ***Collaboration avec la Défense***

La collaboration dans des domaines où des synergies sont possibles paraît une évidence. La Défense peut partager son expertise en matière de menaces avec l'industrie, laquelle peut à son tour mettre ses connaissances concernant les moyens de protection à disposition – notamment dans le domaine de la cybersécurité. Cette collaboration peut stimuler une innovation plus rapide et plus approfondie et améliorer ainsi la position concurrentielle de nos produits belges.

### ***Utilisation de nouvelles technologies***

Les procédures d'achat devraient favoriser le choix du meilleur rapport qualité/prix. Actuellement, l'aspect prix est tellement déterminant pour le choix final que le risque de stagnation technologique est élevé.

Lorsqu'on se focalise sur le prix du produit à acheter (ou du service à choisir), on perd trop souvent l'ensemble de la chaîne de valeur de vue. De nombreuses entreprises commettent également cette erreur, souvent avec de lourdes conséquences financières voire des conséquences encore plus graves à la clé.

### ***Sécurité d'approvisionnement***

L'industrie belge doit pouvoir continuer à fonctionner pour être en mesure de soutenir les troupes belges et d'entretenir leur matériel en toutes circonstances, tant en Belgique qu'à l'étranger.

## **Conclusion**

### ***Internationalisation de l'industrie***

Nos activités industrielles sont de plus en plus dépendantes d'un grand nombre de facteurs globaux, comme :

- la disponibilité des matières premières ;



- “Il est dès lors nécessaire que dans le cadre de partenariats internationaux, la Belgique puisse fournir une contribution raisonnable de manière à bénéficier des tâches qui sont exécutées par d’autres pays”

## **Défense – une vision d’avenir**

- les infrastructures de transport (tant pour les importations que pour les exportations) ;
- la stabilité des devises étrangères ;
- la stabilité des bourses ;
- la fiabilité des canaux TIC.

Toute perturbation dans cette chaîne globale peut compromettre gravement notre prospérité. La Défense doit jouer un rôle dans la protection des chaînes de valeur globales.

### ***Nécessité des interventions physiques***

Les facteurs-clés visés au point précédent sont sensibles à divers risques : catastrophes naturelles, criminalité internationale (piratage, par ex.), actions terroristes et bien d’autres encore. Le monde industriel n’a pas la possibilité – ni le mandat – d’intervenir physiquement lorsque cela s’avère nécessaire. Il revient aux autorités de garder de telles « perturbations » sous contrôle – y compris à l’échelle internationale.

### ***« Burden sharing » – « Risk sharing »***

La Défense n’est pas en mesure d’effectuer elle-même toutes les missions. Il est dès lors nécessaire que dans le cadre de partenariats internationaux, la Belgique puisse fournir une contribution raisonnable de manière à bénéficier des tâches qui sont exécutées par d’autres pays.

### ***Besoin de solidité à moyen/long terme***

Les perturbations de l’ordre mondial ont des effets à long terme, qui requièrent à leur tour des solutions devant être déployées pour une longue période. Afin de mettre ces solutions correctement en œuvre, nous devons donc être capables de rendre à la fois fiable et durable la contribution de la Belgique aux partenariats internationaux.

### ***Besoin d’un appareil de défense à l’horizon 2030 ?***

La réponse à cette question est incontestablement affirmative : nos activités économiques ont besoin d’une stabilité globale suffisante et pour pouvoir assurer celle-ci, un appareil de défense efficace s’avère nécessaire.



- “Il est néanmoins essentiel que l’exécution de toutes les missions « nécessaires » demeure possible (donc aussi les missions qui ne sont considérées comme centrales par personne). Tous les moyens nécessaires doivent donc rester disponibles quelque part – à des conditions acceptables”

## **Défense – une vision d’avenir**

### **MISSIONS CENTRALES**

#### **Caractéristiques des missions centrales**

##### ***Priorités nationales et internationales***

La définition des missions centrales de la Défense doit se faire dans le cadre qui est fixé pour les priorités que la Belgique entend poursuivre au niveau de ses politiques intérieure et extérieure. Chaque mission centrale doit contribuer à au moins un de ces deux domaines de politique.

##### ***Intérêts de sécurité nationale***

La définition des intérêts belges essentiels en matière de sécurité est une autre condition fondamentale pour l’identification des missions centrales. Chaque mission centrale doit pouvoir apporter une contribution à la défense de ces intérêts.

##### ***Spécialisation plutôt que duplication***

En mettant l’accent sur les missions centrales, on accepte que d’autres missions ne soient plus nécessairement effectuées par la Défense belge – où même à l’aide de moyens belges. Autrement dit, on opte pour la spécialisation de la Défense belge et on compte sur le fait que les autres missions pourront être assurées par d’autres.

Dans un environnement international, il est probable que d’autres pays tiennent le même raisonnement et se focalisent aussi sur leurs propres missions centrales.

Il est néanmoins essentiel que l’exécution de toutes les missions « nécessaires » demeure possible (donc aussi les missions qui ne sont considérées comme centrales par personne). Tous les moyens nécessaires doivent donc rester disponibles quelque part – à des conditions acceptables.

La répartition de toutes les missions nécessaires constitue donc une condition nécessaire pour les pays qui veulent se concentrer (essentiellement) sur leurs missions centrales.

Dans le cadre d’une coopération internationale, l’ensemble des coûts devra être réexaminé continuellement pour veiller à :



- “La définition des missions centrales doit donc aller de pair avec la garantie que le niveau de qualité approprié puisse être assuré.”

## **Défense – une vision d’avenir**

- éviter les doubles emplois inutiles (éliminer toute duplication) ;
- maintenir un équilibre dans la répartition des coûts entre les partenaires – pour empêcher que chacun se rabatte sur les parties les moins coûteuses de la solution totale.

La répartition des charges (« burden sharing ») et le partage des risques (« risk sharing ») feront dès lors l’objet de négociations importantes.

Les choix effectués peuvent cependant aussi avoir un impact positif sur l’économie de certains partenaires. Le partage des bénéfices devra donc avoir un poids tout aussi important dans les négociations.

### ***First in class***

Dans un contexte international, il est impensable qu’un membre mette une capacité à la disposition de ses alliés sans que cette capacité ait un très haut niveau de qualité. La définition des missions centrales doit donc aller de pair avec la garantie que le niveau de qualité approprié puisse être assuré.

### ***Valeur économique***

Quelles que soient les missions centrales choisies, celles-ci doivent présenter un rapport coût/efficacité aussi élevé que possible. Les moyens disponibles devront être utilisés de la manière la plus optimale qui soit. La coopération internationale doit offrir des économies d’échelle et d’envergure.

Lors de l’évaluation des différentes options, le ratio coût/efficacité doit occuper une place déterminante.

Par « coût », il faut entendre « le coût pour la société belge ». Ce coût peut être fortement réduit lorsque les effets économiques d’un choix sont positifs (par exemple, parce que l’innovation belge est stimulée, **mais surtout lorsque cela permet de créer de l’emploi en Belgique**).

### **Aspects importants pour l’industrie**

#### ***Rentabilisation des investissements***

Pour soutenir la Défense aussi efficacement que possible, et donc pouvoir contribuer à la sécurité de l’approvisionnement, il importe que l’ensemble



- “Étant donné que l’industrie belge s’adresse à des secteurs à forte valeur ajoutée (elle y est contrainte en raison des coûts salariaux élevés), il est plus que souhaitable qu’une collaboration étroite entre la Défense et le tissu industriel se fixe pour objectif de promouvoir l’activité économique dans ces secteurs.”

## **Défense – une vision d’avenir**

(aux niveaux national et international) des activités industrielles qui soutiennent les missions centrales possèdent une masse critique suffisamment élevée.

### ***Valeur ajoutée élevée des processus industriels requis***

Étant donné que l’industrie belge s’adresse à des secteurs à forte valeur ajoutée (elle y est contrainte en raison des coûts salariaux élevés), il est plus que souhaitable qu’une collaboration étroite entre la Défense et le tissu industriel se fixe pour objectif de promouvoir l’activité économique dans ces secteurs.

### ***Collaboration industrielle internationale***

Vu que l’on s’attend à ce que la Défense belge soit disposée à conclure des accords de coopération internationale, il est essentiel que l’industrie belge soit étroitement impliquée dans toutes les activités de collaboration industrielle internationale.

## **Conclusion**

### ***Cadre politique***

L’établissement d’une politique étrangère et une définition légale des intérêts belges essentiels en matière de sécurité constituent une première étape indispensable pour pouvoir définir des missions centrales. À la date de janvier 2015, la loi ne prévoit pas une telle définition.

### ***Principales caractéristiques des missions centrales***

Dans ce document, nous déterminons les caractéristiques des missions centrales plutôt que de nous focaliser sur ces missions en tant que telles, à définir. Ces caractéristiques doivent déboucher sur un effet aussi productif que possible (coût/efficacité).

- Cohérence avec la politique étrangère belge et les intérêts essentiels en matière de sécurité.
- Faible ratio coût/efficacité militaire.
- Valeur ajoutée internationale élevée (pas de duplication, fiabilité élevée).
- Excellence du personnel, du matériel et des compétences (achat,



- “Pensons notamment au niveau de menace fortement accru en matière de cybersécurité. Les moyens disponibles pour s’attaquer à ces problèmes sont limités – et il ne faut pas s’attendre à une augmentation de ceux-ci dans l’immédiat.”
- “La collaboration avec le monde industriel peut constituer une partie de la solution “

## **Défense – une vision d’avenir**

maintenance, formation, entraînement).

- Faible besoin en logistique sur le terrain grâce à une bonne collaboration avec l’industrie.

## **ÉVOLUTION DE LA DÉFENSE BELGE**

### **Situation actuelle (« As is »)**

#### ***Personnel***

Dans les années à venir, nous assisterons au départ naturel d’un grand nombre de collaborateurs de la Défense. Sur une période de 5 ans, 8.000 personnes (26% de l’effectif) sont concernées.

Faire face à ces départs requiert d’importants efforts en matière de recrutement et de formation. Le temps presse parce que – en fonction du niveau d’expertise requis –, la période de rodage peut prendre plusieurs années. Ce n’est qu’après cette période que suffisamment de connaissances implicites sont transmises, de sorte que la nouvelle recrue devienne un collaborateur à part entière de la Défense.

#### ***Renseignements et sécurité***

Bien que la diversité des missions ait déjà été importante jusqu’ici, elle a encore augmenté récemment. Pensons notamment au niveau de menace fortement accru en matière de cybersécurité. Les moyens disponibles pour s’attaquer à ces problèmes sont limités – et il ne faut pas s’attendre à une augmentation de ceux-ci dans l’immédiat.

La collaboration avec le monde industriel peut constituer une partie de la solution (pensons notamment à la collaboration qui est actuellement recherchée dans le cadre des missions de protection du potentiel économique et scientifique).

#### ***Équipement opérationnel***

Chacune des quatre forces utilise des systèmes d’armes qui ont une certaine durée de vie. Nous remarquons que du matériel est devenu vétuste faute d’investissements suffisants – alors que la capacité opérationnelle doit continuer d’être assurée.

#### ***Infrastructure***



- “Pour pouvoir réaliser des économies structurelles substantielles à plus long terme, des moyens supplémentaires devront vraisemblablement être dégagés à court et moyen terme afin de pouvoir procéder aux investissements nécessaires – qui conduiront à des économies”

## **Défense – une vision d’avenir**

En dépit des actions d’assainissement menées ces dernières années, la Défense accuse toujours un important retard en matière d’infrastructures (bâtiments vétustes, par ex.) et de moyens d’exercice (outils de simulation, par ex.).

### ***Budget***

La situation économique a contraint le gouvernement à procéder à des mesures d’économie drastiques. Les facteurs déjà mentionnés (personnel, équipement opérationnel et infrastructures) exercent une forte pression sur le budget existant.

Pour pouvoir réaliser des économies structurelles substantielles à plus long terme, des moyens supplémentaires devront vraisemblablement être dégagés à court et moyen terme afin de pouvoir procéder aux investissements nécessaires – qui conduiront à des économies.

### ***Collaboration avec l’industrie***

#### Le modèle relationnel

Contrairement à d’autres pays (les Pays-Bas, par ex.), la collaboration entre la Défense, les institutions de connaissances et le monde des entreprises n’est pas optimale en Belgique. Il n’existe pour ainsi dire aucun « triangle d’or ». Or, une telle collaboration peut conduire à une amélioration de la capacité de la Défense à mener ses opérations ainsi qu’à une réduction des coûts. Chaque partie du triangle pourrait en effet développer une stratégie à moyen/long terme claire et bien étayée en parfaite harmonie avec ses partenaires.

Des exemples d’une telle collaboration entre les autorités belges, le monde académique et l’industrie existent déjà : « Factories of the Future », « Intelligent Transport Systems » et « Proton Therapy ».

#### Le cadre légal

En réaction à des erreurs commises dans le passé, le législateur a soumis cette collaboration à des modalités strictes. Pour toutes les parties, il serait opportun de revoir ces limitations.



- “Compte tenu de la réalité actuelle (cf. « as is »), des décisions drastiques sont cependant nécessaires pour faire face à la pénurie de personnel et permettre le remplacement indispensable du matériel vétuste”

## **Défense – une vision d’avenir**

### **Évolution possible (« TO BE »)**

Il existe deux grandes options pour l’évolution future de la Défense belge :

#### ***Concentration des moyens***

Cette option est synonyme de « spécialisation ». Comme mentionné plus haut, cette option peut être choisie, mais dans des conditions bien déterminées. À long terme, elle a des conséquences quasi irréversibles.

Il est irréaliste de supposer que cette option puisse être réalisée à court terme dans le contexte international actuel.

Une approche en plusieurs phases suivant laquelle la Belgique adhère à des accords de coopération internationale qui conduisent à un début de spécialisation est toutefois à envisager. Où en serons-nous en 2030, telle est la grande question. Des facteurs externes peuvent aussi bien accélérer que ralentir ce scénario.

#### ***Large éventail de missions***

Cette option part du principe qu’aucune spécialisation n’est possible à moyen terme et que par conséquent, l’éventail complet des missions doit être conservé dans le giron de la Défense belge – jusqu’à ce que la situation politique internationale permette une évolution vers une spécialisation.

Compte tenu de la réalité actuelle (cf. « as is »), des décisions drastiques sont cependant nécessaires pour faire face à la pénurie de personnel et permettre le remplacement indispensable du matériel vétuste.

### **Aspects importants pour l’industrie**

#### ***Sous-traitance***

Un recours plus large à la sous-traitance peut permettre de résoudre la problématique du personnel, au moins partiellement.

La sous-traitance peut aussi présenter des avantages budgétaires – ne fût-ce que dans des domaines où des économies d’échelle peuvent être réalisées (par ex. en utilisant des services qui sont déjà courants dans le monde civil).



- “Posséder des entreprises belges saines dans sa propre chaîne de sous-traitance comporte aussi des avantages pour la Défense (plus grande souplesse et livraisons plus rapides)”
- “Une collaboration poussée entre les services publics et l’industrie dans le domaine de la protection du potentiel économique et scientifique constitue par définition un aspect important pour l’industrie.”

## **Défense – une vision d’avenir**

### ***Sécurité d’approvisionnement***

Faire partie de la chaîne d’approvisionnement de la Défense, par l’intermédiaire d’OEM ou non, revêt une grande importance pour l’industrie belge dans le renforcement de sa présence internationale.

Posséder des entreprises belges saines dans sa propre chaîne de sous-traitance comporte aussi des avantages pour la Défense (plus grande souplesse et livraisons plus rapides).

L’industrie belge peut apporter sa contribution dans le domaine de la maintenance, de la réparation et de la révision (Maintenance/Repair/Overhaul - MRO) des systèmes d’armes ainsi que dans celui de la modernisation à tous les niveaux (qualification, outillage, pièces de rechange, simulation et formation...).

### ***Potentiel économique et scientifique***

Une collaboration poussée entre les services publics et l’industrie dans le domaine de la protection du potentiel économique et scientifique constitue par définition un aspect important pour l’industrie.

### ***Cybersécurité***

Comme les cybermenaces sont devenues universelles, le domaine de la cybersécurité constitue une des opportunités de collaboration les plus évidentes. Les technologies utilisées dans ce domaine s’appliquent en effet aussi en dehors de la Défense.

### ***Intérêts belges essentiels en matière de sécurité***

La définition légale de nos intérêts nationaux essentiels en matière de sécurité n’est pas seulement nécessaire pour définir les missions centrales : ces intérêts revêtent également beaucoup d’importance pour l’industrie, qui doit adapter ses stratégies en conséquence.

### ***Conclusion***

#### ***Disposition de l’industrie à collaborer***

L’industrie souhaite pouvoir collaborer plus étroitement avec la Défense dans tous les domaines où la collaboration de l’industrie peut contribuer à



## **Défense – une vision d’avenir**

relever les divers défis de la Défense.

### ***Principaux axes d’évolution***

Les principaux axes d’évolution devraient être les suivants :

- favoriser l’émergence d’un triangle d’or belge autour de la Défense ;
- recourir de manière optimale à la sous-traitance.

### ***Timing***

Le calendrier des différentes lignes d’action devrait être défini rapidement afin de :

- réaliser des économies le plus tôt possible ;
- pouvoir utiliser toutes les économies au sein de la Défense pour contribuer aux surcoûts prévisibles de la « transition ».





Prof. dr. Herman Matthijs

## HERMAN MATTHIJS

- Professeur Dr. Herman Matthijs (1960) est professeur à l'Université Libre de Bruxelles et l'Université de Gand. Il donne des cours dans les domaines du droit budgétaire, les finances publiques, les institutions économiques internationales, les structures politiques des USA et sur le budget de l'Union Européenne.
- Il est également membre du Conseil Supérieur des Finances, le président avant Flandre électorales, membre de la commission de contrôle des dépenses électorales et d'audit des comptes des partis politiques à la Chambre des représentants.

## Le futur de la Défense belge

Le texte suivant reflète une vision strictement personnelle sur le futur de la Défense de l'État fédéral de Belgique. Il n'est bien entendu pas complet, mais constitue un essai d'introduction d'une Défense pour l'horizon 2020 et au-delà !

J'ai moi-même recueilli des informations auprès de diverses instances militaires et utilisé les renseignements fournis par le cabinet du ministre de la Défense, Steven Vandeput. En outre, je me suis servi des données du Budget des dépenses fédéral 2015 (Chapitre 16 – Défense), de la justification 2015 correspondante du 13 novembre 2014, de la note de politique générale du ministre du 27 novembre 2014, de la déclaration de politique générale du ministre du 9 janvier 2015, du Budget 2014 de l'OTAN, du Budget national 2015 des Pays-Bas (seconde Chambre : partie X, Défense), ainsi que de documents du « Riksdag » suédois sur les dépenses de défense en Suède. Enfin, j'ai bien entendu eu recours à mes propres études et publications.

Le ministre de la Défense, Steven Vandeput, déclare dans le journal De Tijd du 29 janvier 2015 : « L'armée risque de ne plus pouvoir tenir ses engagements. » Dans cette interview, il indique qu'il faut réaliser des économies substantielles, et qu'il compte sur une armée réduite ainsi que sur une collaboration avec les Pays-Bas. Le ministre réitère ces mêmes points dans une interview à l'hebdomadaire Knack quelques jours plus tard (11 février 2015).

### **L'évolution budgétaire**

Si l'on examine les budgets initiaux des dix dernières années, nous constatons une évolution budgétaire suivie concernant les moyens attribués par le budget fédéral à la Défense (crédits liquidés en millions d'euros).

2005 : 2659

2009 : 2870

2014 : 2608

2015 : 2353



- “La conclusion est claire : les moyens de l'armée belge sont à peine suffisants pour effectuer ses achats ! Une telle situation ne se retrouve pas dans les budgets des autres membres de l'OTAN (en ne tenant pas compte de l'Islande).”

## Le futur de la Défense belge

Compte tenu de l'inflation et du fait que le PIB en 2005 était quelque peu inférieur à celui d'aujourd'hui, le budget de la Défense s'est fortement dévalué !

Notons également le rapport dans le budget entre le personnel, le fonctionnement et les crédits d'investissement. Pour 2015, il se présente comme suit (crédits liquidés en millions d'euros) :

Personnel : 1667 (70,85 %)

Fonctionnement : 594 (25,24 %)

Investissement : 92 (3,91 %)

La conclusion est claire : les moyens de l'armée belge sont à peine suffisants pour effectuer ses achats ! Une telle situation ne se retrouve pas dans les budgets des autres membres de l'OTAN (en ne tenant pas compte de l'Islande).

### **La situation des Pays-Bas**

Ces dernières années, la collaboration avec les Pays-Bas a été un succès, certainement dans le domaine de la marine. Mais quel budget les Pays-Bas accordent-ils à leur défense en 2015 ? À partir de cette année, le gouvernement VVD-PvdA de La Haye a décidé d'augmenter ce budget de 200 millions d'euros structurels par an. Ainsi, le budget de la défense en 2015 s'élève à 8 000 363 000 d'euros. Si l'on compare la Belgique à nos voisins du nord, le rapport est de 2/5 pour la Belgique, et de 3/5 pour les Pays-Bas. Nous pouvons rapidement en conclure que le budget de défense belge est beaucoup trop faible par rapport à celui des Pays-Bas.

Ci-dessous, un aperçu des principales composantes du budget 2015 pour la défense néerlandaise (crédits liquidés en millions d'euros) :

* Appareil central :	1600
* Investissements :	1408
* Missions forces terrestres :	1121
* Central :	1038
* Gestion du matériel :	742
* Missions marine :	696



## Le futur de la Défense belge

* Missions forces aériennes :	644
* Missions gendarmerie :	311
* Engagement :	304
* Dépenses générales :	102
* Dépenses imprévues :	27
* Dépenses secrètes :	5

Ces chiffres indiquent clairement que le monde politique néerlandais a porté davantage d'attention à la défense que son voisin du sud. La comparaison entre le montant des investissements aux Pays-Bas (1,4 milliard d'euros) avec ceux de la Belgique (92 millions d'euros) est surprenante !

### **La situation de l'OTAN**

Sur la base des chiffres de l'OTAN pour 2013 (en milliards d'euros), la Belgique est également l'un des moins bons élèves pour ce qui est des dépenses de défense. Nous nous limitons aux pays de l'UE qui sont également membres de l'alliance militaire.

* Royaume-Uni	48
* France	39
* Allemagne	36
* Italie	18
* Espagne	9,6
* Norvège	5,1
* Danemark	3,4

La Belgique et les Pays-Bas ont déjà été mentionnés ci-dessus. Ces montants comprennent également les pensions militaires. Ces chiffres soulignent une nouvelle fois les dépenses trop faibles de la Belgique en matière de défense. D'ailleurs, si l'on plaide pour une défense européenne, les États membres de l'UE devront mettre beaucoup plus d'argent sur la table pour la financer. Indiquons que le budget 2013 du

- “Sur la base des chiffres de l'OTAN pour 2013 (en milliards d'euros), la Belgique est également l'un des moins bons élèves pour ce qui est des dépenses de défense. “



- “De plus, lors du sommet de l'OTAN au Pays de Galles en 2014, il a été décidé que les États membres devront, à l'horizon 2024, consacrer au moins 2 % de leur PIB à la défense et près de 20 % de cette somme à des investissements ! “

## Le futur de la Défense belge

Département de la Défense des États-Unis s'élevait à 586 milliards d'euros (chiffres OTAN). En fait, cela fait des années que le Trésor américain contribue au financement de la défense européenne dans une mesure non négligeable.

De plus, lors du sommet de l'OTAN au Pays de Galles en 2014, il a été décidé que les États membres devront, à l'horizon 2024, consacrer au moins 2 % de leur PIB à la défense et près de 20 % de cette somme à des investissements ! Je signale toutefois que cet engagement a été pris par le gouvernement sortant Di Rupo. Si l'on souhaite respecter cette promesse, la Belgique devra aller chercher davantage d'argent dans son budget des dépenses fédéral pour la défense.

### **Pengar, Pengar, Pengar !!!**

Attardons-nous quelque peu sur la vision que portent les pays neutres d'Europe sur la défense : Finlande, Autriche, Confédération suisse et Suède. Examinons la politique suédoise en matière de défense. Au pays d'ABBA (« Money, Money, Money »), on a clairement choisi de consacrer davantage d'argent (en suédois : pengar) au système militaire national. En réponse à la menace provenant de la Fédération de Russie, le budget en question est passé de 4,7 milliards d'euros (2013) à 5,1 milliards d'euros (2015). Les moyens supplémentaires sont principalement consacrés à de nouveaux sous-marins (classe A26), successeurs de la classe Gotland, et à davantage d'avions de combat JAS 39 Gripen (70 au lieu de 60).

### **Chercher de l'argent en interne ?**

Est-il possible d'assainir le budget actuel de la défense et de consacrer ces moyens à davantage d'investissements et au fonctionnement ? Ci-dessous, j'énumère plusieurs possibilités théoriques.

Premièrement, penchons-nous sur le plan destiné à réduire le nombre de militaires de 30 000 à environ 20 000. 10 000 militaires en moins, cela représente aujourd'hui une économie d'à peu près 550 millions d'euros. Ce montant pourrait dès lors être injecté dans le fonctionnement et les investissements. Je me demande cependant pourquoi on économise à



- “Deuxièmement, une réduction serait plus rapide moyennant une meilleure mobilité interne au sein de l'administration fédérale.”

## Le futur de la Défense belge

peine sur le nombre de civils à la Défense (environ 1800) ? Une telle diminution ne produira toutefois ses effets qu'en 2021 !

Deuxièmement, une réduction serait plus rapide moyennant une meilleure mobilité interne au sein de l'administration fédérale. Par là, j'entends la possibilité pour les militaires de rejoindre facilement la police, le personnel de prisons, etc., mais également de mieux pouvoir se réorienter au sein de l'armée. Concernant ce dernier point, je pense au passage dans des unités logistiques ou dans la police militaire à un certain âge, etc.

Troisièmement, l'armée possède aujourd'hui plusieurs entités scientifiques, comme le Musée de l'Armée (2015 : dotation de 2,7 millions) et l'Institut géographique (2015 : dotation de 14,7 millions). Cette gestion doit-elle encore revenir à l'armée, ou peut-on ici nouer des contacts avec la politique scientifique fédérale ?

Quatrièmement, il existe un crédit interdépartemental (300 millions) pour l'indexation. Un saut d'index est toutefois prévu en 2015. La Défense peut donc en réclamer une grande partie lors du prochain contrôle budgétaire. Cette somme cadrerait d'ailleurs avec le coût des mesures de sécurité dans le pays, en raison de la menace terroriste.

Le cinquième point concerne l'École royale militaire. Son apport est minime en rapport avec les moyens humains et logistiques qui y sont investis. Une idée serait de vendre la totalité du campus actuel situé au Parc du Cinquantaire. Pourquoi pas à l'UE ? Une piste serait d'envoyer cette école et l'IRSD sur le nouveau site de l'OTAN, situé en face de l'ancien. Je maintiendrais l'IRSD dans le cadre de la formation et des études. L'école militaire des officiers peut également subsister. Toutefois, un cadre Benelux me semble indiqué pour les deux institutions. Je propose également que des professeurs employés par les universités des Communautés dispensent les matières non militaires de la formation de l'ERM. Idem pour la formation des sous-officiers (par ex. Saint-Trond).

Un sixième point concerne le nombre exceptionnellement élevé de généraux (général de brigade, général-major, lieutenant général et full général) ou d'amiraux (amiral de flottille, de division, vice-amiral et full amiral) à la tête de l'armée belge. Une véritable armée mexicaine ! Des économies peuvent également être réalisées à ce niveau.



- “Il faut considérer le coût des forces armées comme une assurance pour les périodes incertaines et/ou dangereuses. Si les instances civiles (par ex. la police) ne peuvent plus faire face à la situation, il faut alors pouvoir engager l'armée pour protéger la population et la nation.”

## Le futur de la Défense belge

Septièmement, le gouvernement Michel I a l'intention d'entamer la réforme des zones de sécurité (lisez les pompiers et le service 100). Il faudra par conséquent discuter du rôle de la « protection civile ». Ce service peut être hébergé au sein du génie de l'armée. L'avantage serait l'existence d'une unité intégrée, pouvant être mobilisée en cas de catastrophes. C'est pourquoi je propose également de transférer ce budget à la Défense.

### **La structure**

Dans la suite de cet essai, nous allons aborder la possible structure d'une armée belge composée de 22 000 personnes à l'horizon 2020. L'armée possède un caractère militaire. Une philosophie propre et une législation particulière y sont donc d'application.

De plus, elle est tenue d'exécuter des missions de surveillance à l'intérieur du pays ou à l'étranger. Les bâtiments et terrains militaires doivent également être protégés. Il faut considérer le coût des forces armées comme une assurance pour les périodes incertaines et/ou dangereuses. Si les instances civiles (par ex. la police) ne peuvent plus faire face à la situation, il faut alors pouvoir engager l'armée pour protéger la population et la nation. L'armée doit également être mobilisable à l'étranger dans le cadre d'opérations de l'UE ou de l'OTAN. Le caractère militaire exige aussi de disposer d'armes et de matériel plus « particuliers », que personne d'autre ne pourrait posséder. En conclusion, nous pouvons dire que l'armée doit servir à des opérations et tâches militaires. Celles-ci se sont multipliées ces dernières années, certainement en raison de l'augmentation des conflits armés graves aux frontières européennes.

- Le service médical devra être maintenu, vu la nécessité de l'appui médical dans les opérations militaires. Est-il toutefois encore opportun de maintenir l'hôpital militaire à Bruxelles ? Cet hôpital est spécialisé dans les grands brûlés. Il peut être absorbé par un hôpital civil. On peut estimer un service médical militaire sans hôpital à 500 places.
- La police militaire (MP) est chargée de plusieurs tâches spécifiques au sein de l'armée. Elle a été élargie après la suppression de la Gendarmerie/Rijkswacht. Cette dernière existe encore en France (Gendarmerie) et aux Pays-Bas (Marechaussee). C'est pourquoi nos



## Le futur de la Défense belge

deux voisins disposent d'un service de police avec un caractère militaire. En Belgique, on y a renoncé à la suite de la réforme des polices réalisée il y a une quinzaine d'années. D'un point de vue organisationnel, ce choix n'a certainement pas été le plus grand succès de l'histoire de notre pays. La facture budgétaire qui en a résulté a d'ailleurs été très élevée. Concernant la MP, soulignons son engagement dans les missions de surveillance des divers parlements et de la chancellerie. Ces exemples illustrent aussi le fait que l'armée est depuis longtemps active dans la protection des lieux non militaires. Il me semble utile d'examiner si la MP peut exécuter d'autres tâches de protection dans le futur au profit de la nation. J'estime le nombre de militaires de la MP à 500 à l'avenir. Cette police militaire doit également être considérée comme une unité horizontale travaillant pour l'ensemble de l'armée.

- “Ces exemples illustrent aussi le fait que l'armée est depuis longtemps active dans la protection des lieux non militaires. Il me semble utile d'examiner si la MP peut exécuter d'autres tâches de protection dans le futur au profit de la nation.”

- L'armée a aussi besoin de son propre service de transmission (TR). Il me semble indiqué d'en faire un service horizontal, travaillant pour toutes les composantes des forces armées. J'estime le nombre de militaires du TR à 500.
- Nous avons déjà évoqué le génie ci-dessus. Son utilité réside dans le fait qu'il possède du matériel lourd déployable en cas de catastrophes, et qu'il intègre le SEDEE et l'installation de destruction de vieilles munitions toxiques de Poelkapelle. Ce service devrait posséder deux emplacements centralisés (par ex. Burcht et Namur) et davantage de places pour le stationnement d'unités SEDEE. Ces dernières devraient certainement être présentes aux abords des principaux sites économiques et politiques (Zeebruges, Bruxelles, Zaventem et Anvers). J'estime le nombre d'hommes à 1000.
- L'armée doit être mobilisable avec des unités de combat. C'est pourquoi je milite pour une brigade complète de para-commandos (3000 hommes). Elle peut être répartie sur les sites existants de Tielen, Heverlee et Marche. À ce propos, je pense également à l'ouverture complète de cette unité aux Néerlandais et aux Luxembourgeois ! Cette brigade doit aussi être une source pour les « Special Forces/SAS ». Ses membres doivent également être mieux rémunérés, par exemple en introduisant une prime, comme cela se fait dans le Korps Mariniers néerlandais. D'ailleurs, avec une brigade de



- “Les forces terrestres peuvent être réduites à deux brigades complètes (2 x 3000 hommes = 6000), basées à Bourg-Léopold (NL) et à Marche (F).”

## Le futur de la Défense belge

Mariniers et une brigade P/C, le Benelux est en mesure de contribuer à des opérations militaires !

- Les forces terrestres peuvent être réduites à deux brigades complètes (2 x 3000 hommes = 6000), basées à Bourg-Léopold (NL) et à Marche (F). Ces brigades posséderaient donc artillerie, infanterie et blindés. Ces deux zones ont l'avantage d'offrir les possibilités territoriales pour le stationnement et l'entraînement des troupes. On peut toutefois se demander ce qu'il adviendrait des autres sites (par ex. Elsenborn, Arlon, etc.).
- Les forces aériennes devrait également pouvoir gérer les hélicoptères en plus des avions. Outre les NH 90, l'armée ne possède pas d'hélicoptères modernes. Pour se donner une idée, les Néerlandais possèdent également des Cougars, des Chinooks et des Apaches en plus des NH 90. Qui plus est, nous n'avons acheté que 10 exemplaires de NH 90 plus modernes, ce qui est très peu comparé aux Pays-Bas (20), à la Finlande (20), à la Suède (25) et à la Norvège (24). Une version optimale du NH 90 coûte près de 30 millions d'euros. Tant pour les hélicoptères que pour les avions, il importe d'établir une relation étroite avec l'industrie pour ce qui est de la production, de la conception, des connaissances technologiques, etc. Le remplacement des avions est en cours : les F-16 (par ?) et les C-130 (par des Airbus M 400). Dans le domaine du transport (15e Wing), nous sommes mieux équipés que les Pays-Bas. À cela s'ajoutent les avions de formation (notamment les alpha jets). Ces avions de transport sont également utiles aux paras. Vu le coût de la nouvelle génération d'avions, il semble indiqué de collaborer entièrement avec les Pays-Bas. Un achat commun entraînera des frais moins élevés, des prix réduits, des formations moins chères, des coûts de renouvellement inférieurs, etc. Comme les Pays-Bas ne possèdent pas vraiment de wing de transport militaire, la Belgique peut élargir sa flotte (par ex. en plus des M 400 achetés : 7 par la Belgique et 1 par le Luxembourg). Une idée serait de racheter une partie à l'Allemagne. En effet, sur les 53 exemplaires achetés, ils souhaitent en revendre 13. Peut-être l'occasion de faire une affaire ? Ainsi, le total de M 400 dans le Benelux pourrait passer de 8 à 12 (le prix d'achat d'un Airbus M 400 est de 100 millions d'euros). Une autre



- “J'accorderais certainement plus de moyens à ce dernier en vue d'améliorer l'encadrement des opérations militaires à l'étranger, étant donné le statut de Bruxelles comme l'une des trois principales capitales diplomatiques du monde, la présence de l'OTAN, la lutte contre le terrorisme, le savoir en matière de cyberattaques du SGRS, etc.”

## Le futur de la Défense belge

idée serait que les forces aériennes se chargent de la mobilisation des hélicoptères médicaux. Pour ce faire, il sera nécessaire de se concerter avec les Affaires intérieures. Dans la suite de ce texte, j'aborderai les forces aériennes du Benelux. Dans cet essai, j'évalue le nombre de membres du personnel des forces aériennes à 3700.

- Les forces maritimes font déjà l'objet d'une collaboration appuyée avec les Pays-Bas, laquelle peut être considérée comme un franc succès. La contribution de la marine belge dans cette flotte Benelux est relativement restreinte : 2 frégates, 7 dragueurs de mines, 6 navires logistiques et 2 patrouilleurs. La base de Zeebruges est très petite et ne pourra pas être étendue dans l'immédiat. Des arguments plaident aussi en faveur d'une marine unie, comme le trafic dense dans le canal, la flotte marchande belge et l'importance des ports maritimes flamands. J'évalue la marine à 2200 hommes. J'y reviendrai plus tard, dans le cadre de l'armée du Benelux.
- L'armée a également besoin d'unités logistiques (cuisines, carburant, transport, etc.). Elles doivent être présentes sur toutes les bases. Selon mes estimations, leur personnel s'élèverait à 3000 hommes.
- Enfin, sur le total d'hommes proposé par cet essai, il reste encore 1600 hommes pour l'État-major général, l'école militaire, l'IRSD, l'administration et le renseignement militaire (SGRS). J'accorderais certainement plus de moyens à ce dernier en vue d'améliorer l'encadrement des opérations militaires à l'étranger, étant donné le statut de Bruxelles comme l'une des trois principales capitales diplomatiques du monde, la présence de l'OTAN, la lutte contre le terrorisme, le savoir en matière de cyberattaques du SGRS, etc. De plus, chaque pays possède un service du renseignement militaire indépendant du service civil correspondant.

### **Innovations militaires**

Ci-après, je propose un aperçu des innovations militaires dans le secteur de la défense. Nous songeons ici aux nanotechnologies, à l'invisibilité des méta-matériaux, aux techniques de cybersécurité, aux lunettes de nuit intelligentes, aux avions sans équipage (drones), aux véhicules sans



- “La conclusion est simple : sans avions de combat, l'armée est inutile dans le cadre de la sécurité nationale, de l'OTAN et de l'UE ! “

## Le futur de la Défense belge

équipage (Cougar, Talon, etc.), aux nouvelles tenues « robo troops » (exosquelette), à l'IDS et son réseau de satellites et d'armes laser dans l'espace, etc. Ces technologies militaires du futur sont très chères, ce qui constitue un argument supplémentaire pour mutualiser les achats.

### **L'achat du siècle ?**

L'armée belge se retrouve face à quelques achats importants avec, en tête, le remplacement des F-16. Cependant, la Belgique compte trop peu ou pas du tout d'hélicoptères de transport (NH 90), d'hélicoptères de combat (Apache) et d'avions de transport (M 400). Cette insuffisance est le résultat des budgets d'investissement trop restreints de ces dernières années à la Défense. Je souhaite maintenant aborder le remplacement des F-16. Dans les années 1970, cet achat faisait déjà l'objet de discussions très animées. On pourrait tout aussi bien ne rien acheter, mais risquer alors de se retrouver sans avions de combat ! La question est de savoir qui garantit la sécurité dans l'espace aérien belge. On trouve divers avions européens sur le marché (Saab Gripen, Rafale et Eurofighter) pour remplacer les F-16. Du point de vue technologique, ils sont moins développés que le F-35 (coût : 80 millions d'euros). N'oublions pas non plus que le développement du F-35 (5e génération de jets) a coûté plus de 400 milliards de dollars au Pentagone. Cet avion ouvre également un marché technologique pour l'industrie nationale. Les Pays-Bas ont déjà opté pour cet appareil, ce dont il faut tenir compte si l'on opte pour une collaboration appuyée entre les pays du Benelux dans le cadre de la défense. Importants également dans le budget : les coûts de renouvellement (« up date »), qui sont plus intéressants chez les principaux vendeurs. En d'autres termes : le F-35. N'oublions pas que le coût à charge de la Belgique pour le renouvellement de ses F-16 était relativement bon marché, avec un rapport de 60 aujourd'hui sur 4000. La production du F-35 est planifiée à environ 3000 exemplaires (Royaume-Uni, Pays-Bas, Danemark, Norvège et beaucoup d'autres). C'est beaucoup plus que l'Eurofighter Typhoon (environ 570), le Rafale (environ 300 uniquement pour la France) ou le Griffin (près de 100, uniquement pour la Suède et la Suisse). La conclusion est simple : sans avions de combat, l'armée est inutile dans le cadre de la sécurité nationale, de l'OTAN et de l'UE !



- “Toutefois, la Belgique ne va pas pouvoir se débrouiller seule dans le domaine de la défense !”

## Le futur de la Défense belge

### Et maintenant ?

Cela fait des années que l'on plaide fréquemment pour une armée européenne. En 1954, cette idée avait déjà été écartée par le parlement français. Aux Pays-Bas, elle n'avait pas non plus bénéficié d'un soutien suffisant. Jusqu'à aujourd'hui, cette idée n'a plus été abordée. Dans le cas hypothétique d'une armée de l'UE, les pays européens, dont la Belgique, devront mettre plus d'argent sur la table pour la financer. Depuis la Seconde Guerre mondiale, la sécurité de l'Europe occidentale est financée pour une part non négligeable par les États-Unis. Toutefois, plusieurs pays du Vieux Continent sont opposés à l'idée d'une telle collaboration militaire européenne, surtout le Royaume-Uni et la France, qui possèdent le plus gros budget défense et font partie du club des puissances nucléaires. Les obstacles pour l'UE sont divers. Notons son budget limité (2015 : 135 milliards d'euros) et le fait que l'opinion publique n'est actuellement pas très enthousiaste vis-à-vis de la construction européenne. En effet, la crise bancaire de 2008 et le chaos économique et budgétaire dans la zone euro ne constituent pas vraiment des paramètres positifs permettant de plaider pour l'UE. D'ailleurs, une Europe à 28 ne permet pas beaucoup d'initiatives énergiques ou stimulantes en faveur des populations.

Toutefois, la Belgique ne va pas pouvoir se débrouiller seule dans le domaine de la défense ! Dans le cadre d'une collaboration avec la France, notre Royaume n'aura pas voix au chapitre. De plus, la France est loin d'avoir renoué avec le succès économique et son matériel militaire est distribué sur un marché restreint, avec pour conséquence des frais de renouvellement plus élevés. Vu la relation économique avec la Belgique, il me semble indiqué de nous arrimer au train économique germano-scandinave pour maintenir notre prospérité.

D'où mon plaidoyer pour une armée du Benelux. L'idéal serait de placer les armées des trois pays sous le commandement du Benelux, avec un même statut, des salaires harmonisés, etc. Toutefois, une collaboration appuyée serait une solution dans un premier temps. Dans cette optique, les trois pays mèneront une politique de défense commune, avec un même achat de matériel. Le Grand-Duché de Luxembourg serait alors le petit frère dans cette collaboration militaire/armée du Benelux. Le corps



- “Une synergie Benelux n'est pas une nouveauté en soi. En effet, cette collaboration militaire existe déjà dans la marine. “

## Le futur de la Défense belge

d'armée de Diekirch est toutefois équipé en matériel moderne. Sans oublier la base des forces aériennes de l'OTAN à Luxembourg et le financement par le Grand-Duché de l'un des huit nouveaux avions de transport M 400.

Une synergie Benelux n'est pas une nouveauté en soi. En effet, cette collaboration militaire existe déjà dans la marine. Des ambassades communes pour les trois pays sont également déjà une réalité. En outre, les trois États font partie de la même union monétaire (euro) et forment un groupe au sein de l'actionnariat du Fonds monétaire international. Ce dernier constitue un important point de comparaison objectif avec d'autres pays. Ensemble, les pays du Benelux possèdent 4,14 % des actions du FMI (Belgique : 1,86 %, Luxembourg : 0,2 % et Pays-Bas : 2,08 %). Cette part est comparable à d'autres pays du G8 (Allemagne : 5,81 %, France : 4,29 %, Royaume-Uni : 4,29 %, Italie : 3,16 %, etc.). Ces arguments plaident en faveur d'une collaboration appuyée entre les pays du Benelux. En effet, une entité Benelux (frontières d'avant 1830) représenterait aujourd'hui la deuxième économie de la zone euro et aurait une place directe dans le G8. Un acteur mondial, certes oublié, mais évident !

Le problème reste le rapport budgétaire entre les Pays-Bas et la Belgique concernant leurs dépenses de défense. Tentons néanmoins d'établir une éventuelle synergie entre les deux pays.

Dans cet essai, les deux pays disposeraient d'une brigade mobilisable et d'unités spéciales. Pour les Pays-Bas, il s'agit du corps Mariniers, et pour la Belgique, de la brigade P/C. Les deux unités devraient alors être ouvertes aux citoyens des trois pays.

Si l'on tient compte des deux brigades des forces terrestres (une NL et une FR) déjà mentionnées dans cet essai, les Pays-Bas pourraient réduire le nombre de brigades dans ses forces terrestres.

Quant aux forces maritimes, on peut envisager une spécialisation appuyée. Zeebruges abriterait alors uniquement les dragueurs/chasseurs de mines, au nombre de sept actuellement plus six qui viendraient des Pays-Bas, avec quelques navires logistiques et des patrouilleurs. Les frégates belges déménageraient alors vers Den Helder qui resterait la base du commandement des forces maritimes du Benelux.



- “La vente d'une partie de la base de Melsbroek peut générer des fonds qui pourrait servir à l'extension de l'aéroport cargo de Zaventem.”

## Le futur de la Défense belge

Pour ce qui est des forces aériennes, les Pays-Bas possèdent des hélicoptères plus modernes et en plus grand nombre. Les Pays-Bas pourraient gérer les hélicoptères de combat. Pour la Belgique, seuls les NH 90 feraient office d'hélicoptères de transport et de sauvetage. Il faudrait toutefois en acheter davantage. On peut vendre la base de Coxyde et déménager ses effectifs vers l'aéroport sous-exploité d'Ostende. La formation des pilotes des forces aériennes du Benelux peut être centralisée à Beauvechain et/ou à Florennes. L'avantage de cette dernière proposition est que l'espace aérien ardennais/wallon offre davantage de possibilités d'entraînement. Une autre partie des NH 90 peut stationner à Bierset. Je laisse ouverte la question de la possible gestion (supra) des hélicoptères médicaux par les forces aériennes.

Viennent ensuite les avions de transport (M 400), qui seraient gérés uniquement par les forces aériennes belge. Il faudrait également en acheter davantage (supra) et les faire passer de Melsbroek à Kleine Brogel/Peer. La vente d'une partie de la base de Melsbroek peut générer des fonds qui pourrait servir à l'extension de l'aéroport cargo de Zaventem. Seuls les Airbus et les Falcons resteraient à Melsbroek.

Question : de combien de F-35 les forces aériennes du Benelux ont-t-elle besoin ? Dans une collaboration entre pays du Benelux, ce sont en effet les F-35 qui entrent en lice, car les Pays-Bas ont déjà arrêté leur choix ! De plus, notre voisin du nord en a commandé en surnombre, et nous devrions en reprendre une partie. La gestion de la défense de l'espace aérien du Benelux peut être assurée par les deux pays, comme c'est le cas aujourd'hui. Est-il nécessaire d'avoir 2 wings (72 avions) ? La possibilité que la Belgique reprenne une partie des F-35 commandés par les Pays-Bas est un point qu'il faudra mettre au clair. Quoi qu'il en soit, la Belgique devra placer des avions de combat à Kleine Brogel, étant donné la spécificité OTAN (armes nucléaires) de cette base. Les F-16 belges constituent aujourd'hui la deuxième clé de la stratégie nucléaire de l'OTAN, la première étant l'arme nucléaire américaine. Nous devons également tenir compte des bases de Twente et de Leeuwarden des forces aériennes des Pays-Bas.



- “Dans tous les cas, une armée/ collaboration du Benelux permettrait à la Belgique de répondre à ses obligations militaires internationales.”

## Le futur de la Défense belge

### Conclusion

Depuis des années, la Belgique est dans une situation telle qu'elle n'est plus en état de se défendre. On ne peut s'empêcher de penser à la politique de l'autruche qui a précédé les Première et Seconde Guerres mondiales. Les conséquences furent à la hauteur de cette attitude ! La Belgique doit se demander, de toute urgence, ce qu'elle veut faire de son armée. Soit nous mettons de l'argent sur la table et envisageons une collaboration dans le cadre du Benelux, soit nous attendons la facture politique des alliés. Dans une collaboration internationale, chacun doit remplir sa part du contrat. Les autres pays ont compris que depuis des années, la Belgique cherche à faire payer ses dossiers par d'autres. On finira par se demander s'il est opportun de maintenir le SHAPE à Mons ou l'OTAN à Bruxelles. Si ces organisations se retirent, les institutions de l'UE pourraient, à leur tour, chercher ailleurs.

Durant les menaces terroristes du début 2015, l'armée a toutefois été envoyée dans les rues. On a invoqué le fait que la police n'était pas équipée pour mener des missions de surveillance antiterrorisme et qu'il fallait la décharger de ce type d'opérations. Les policiers sont cependant plus nombreux que les militaires, et mieux payés. Le fait d'avoir des militaires dans la rue a suscité de nombreux commentaires et critiques dans une certaine frange de la classe politique et dans les médias. Fait remarquable : dans plusieurs pays voisins, l'armée est visible depuis des années dans les rues sans que cela pose problème. De plus, l'armée est active dans la société depuis de nombreuses années, par exemple la police militaire qui garde tous les Parlements, les unités du génie qui interviennent en cas de problèmes météorologiques et les hélicoptères de Coxyde qui veillent à la sécurité de nos régions côtières.

Dans tous les cas, une armée/collaboration du Benelux permettrait à la Belgique de répondre à ses obligations militaires internationales. Dans ce cadre, les Pays-Bas devront également apporter leur contribution. À cet effet, le budget de la défense belge devra être ramené au-delà des 3 milliards d'euros ces prochaines années. Cela reste toujours une bonne affaire pour une telle collaboration, car nous n'y arriverons pas seuls ! Une armée du Benelux représente également un avantage pour la Belgique, dans la mesure où une telle construction lui permettra de parler sur un même pied d'égalité que ses partenaires.



## Le futur de la Défense belge

Mais plus que tout, la défense européenne devra surtout tirer profit du facteur stabilisateur de l'OTAN. Cette organisation a contribué à maintenir une paix ininterrompue sur le Vieux Continent depuis 1945. Un record historique pour l'Europe !

Mon espoir est que cet essai soit une source d'inspiration pour mener une réflexion sur l'armée du futur et choisir en conséquence.

°°°°° Ce texte a été conclu le 14 février 2015 °°°°°





Prof. Dr. Alexander Mattelaer

## ALEXANDER MATTELAER

- Professeur Dr. Alexander Mattelaer est le directeur adjoint de l'Institut d'études européennes à Bruxelles.
- Il a obtenu son doctorat en sciences politiques à l'Université libre de Bruxelles et un Master en politique européenne et langues germaniques à l'Université de Bath et à la KU Leuven.
- Ses recherches portent sur la politique de défense européenne, les relations civilo-militaires et la planification des opérations militaires et des structures des capacités militaires.

## Une armée adaptative pour des temps incertains

L'armée belge s'approche de la croisée des chemins. Après plus de trois décennies, différentes tendances arrivent tout doucement à leur point final logique<sup>1</sup>. Tel est le cas de l'effort de défense belge (pensions comprises) qui est passé de 3,4% à moins d' 1% du produit intérieur brut. Dans ce même laps de temps, la part de cet effort en investissement en matériel – un excellent indicateur du niveau de l'équipement et la modernisation – a chuté de près de 15% à moins de 1%. L'extrapolation de ces tendances historiques démontre que – sans changement de cap radical – à brève échéance, l'armée belge sera exsangue. Mon propos est d'expliquer pourquoi une telle évolution serait calamiteuse pour la société belge. Je plaiderai donc aussi pour le choix d'une armée adaptative, capable d'offrir un minimum de liberté d'action à la génération suivante dans un monde incertain.

## Un constant besoin de défense

La société belge a-t-elle besoin d'un outil de défense en 2030 ? Cette question illustre bien le succès de la politique sécuritaire des dernières décennies. Difficile de s'imaginer une invasion du territoire belge ou une guerre à laquelle nous ne pourrions nous dérober. Comment pourrait-il en être autrement, alors que trois générations successives ont grandi dans une période de paix et d'expansion économique relatives ? La commémoration des événements de 1914 nous a rappelé qu'il n'en avait pas toujours été ainsi. La paix dont notre pays a bénéficié au cours de la seconde partie du 20e siècle – en violent contraste avec la période précédente – ne peut guère relever du hasard. Si nous voulons continuer à vivre en paix, nous ne pouvons pas la considérer comme une évidence.

L'environnement de sécurité actuel est le fruit de l'intégration européenne. Historiquement, la coopération européenne s'est développée par des voies différentes. En matière de sécurité, la coopération s'est organisée sous commandement américain dans le cadre de l'OTAN, alors que la coopération économique européenne et la réconciliation entre la France et l'Allemagne ont débouché sur ce qui est connu de nos jours comme



## Une armée adaptative pour des temps incertains

l'Union européenne. Comptant parmi les pays fondateurs des deux forums, la Belgique a su à travers les décennies rester un pays qui, dans le cadre de ses possibilités, contribuait aux engagements souscrits.

Cependant, pas à pas, notre pays a perdu sa position de partenaire volontariste. Alors que notre effort de défense nous plaçait encore au début des années 1980, dans le milieu du peloton – lié à une prestation au-dessus de la moyenne – l'érosion financière et matérielle des forces armées à l'issue de la Guerre froide nous a fait accumuler toujours plus de retards. Les paramètres quantitatifs n'étaient pas seuls en cause, progressivement la tendance s'est élargie aux aspects qualitatifs. Elle est parvenue à son paroxysme avec le renoncement à la capacité de notre pays d'engager une opération terrestre dans le spectre des opérations les plus périlleuses. Plus inquiétants encore sont les signes que la Belgique ne se situe pas seulement dans la zone de risque en ce qui concerne la défense, mais aussi pour toute une série d'autres paramètres de la comparaison avec les autres pays européens. L'exemple le plus frappant en est la santé structurelle de notre position fiscale consécutive à la problématique du vieillissement – précisément parce qu'elle implique que le budget de l'Etat restera encore longtemps sous pression<sup>2</sup>.

Dès lors que des organisations telles que l'UE ou l'Otan définissent un niveau d'ambition politique par consensus, l'idée est acquise que les états-membres y contribuent proportionnellement à leur moyens économiques.

C'est ainsi que le mécanisme de financement *Athena* prévoit que la Belgique prenne à sa charge 2,95% des coûts communs relatifs aux opérations de l'UE. Appliquer ce raisonnement au niveau d'ambition européen d'être capable de mener une opération de stabilisation comme en Bosnie (soit, l'objectif global d'Helsinki de 60.000 militaires, ou Helsinki Headline Goal) reviendrait à compter sur une contribution belge de quelque 1.770 hommes. Ce niveau d'ambition européen ne porte d'ailleurs que sur la gestion de crise. Sur la base du niveau d'ambition Otan (classifié) – qui inclut la défense collective – la Belgique serait supposée atteindre des objectifs encore plus élevés sur le plan quantitatif et qualitatif. L'impossibilité pratique de répondre à ces attentes explique la

- “Dès lors que des organisations telles que l'UE ou l'Otan définissent un niveau d'ambition politique par consensus, l'idée est acquise que les états-membres y contribuent proportionnellement à leur moyens économiques”



## Une armée adaptative pour des temps incertains

position d'autant plus critique de nos partenaires atlantiques à propos de l'effort de défense belge.

Le désintérêt des Belges vis-à-vis des questions de défense – tout comme sa traduction en termes budgétaires – est étroitement lié à la confortable position géopolitique de notre pays. La Belgique étant entourée de voisins démocratiques et amis, les menaces paraissent pour le moins lointaines. Ce n'est certes pas le cas de nos partenaires, qui ont chacun leurs préoccupations sécuritaires de par leur position géographique et leur histoire. Des préoccupations qui doivent d'ailleurs être prises en compte au moment de définir un niveau d'ambition commun. Soyons donc conséquents dans notre analyse. Soit l'intégration européenne est un processus sans cesse évolutif qui contraint les Etats-membres à opérer une convergence progressive, tout comme nous le constatons déjà dans bon nombre de domaines. Soit, elle ne peut être considérée comme un processus irréversible, ce qui équivaut à jeter le doute sur le caractère définitif des acquis de l'Europe de l'après-guerre. Dans les deux cas se pose le même impératif : une défense belge reste un besoin, dans un cadre européen si possible et national lorsque c'est nécessaire.

En dépit de son réflexe résolument pro-européen, les forces armées belges ne peuvent plus guère tenir leur rôle de précurseur dans ce domaine<sup>3</sup>. Les restrictions budgétaires ont drastiquement réduit la contribution belge à la défense européenne. En outre, en ne respectant pas les accords internationaux – tels que les engagements contractés au récent sommet de l'Otan du Pays de Galles – notre pays porte atteinte aux liens de coopération existants. Négliger d'investir proportionnellement dans la modernisation de nos forces armées revient à confirmer cette tendance pour les prochaines années. Entre-temps les tensions socio-économiques au sein de la zone euro obèrent l'avenir du processus d'intégration européenne.

L'éventuelle désintégration de l'architecture politique européenne est un réel scénario de cauchemar pour la Belgique. Malheureusement ce

- “En dépit de son réflexe résolument pro-européen, les forces armées belges ne peuvent plus guère tenir leur rôle de précurseur dans ce domaine”



- “Que l’intégration européenne progresse ou non, une seule conclusion s’impose comme une évidence. La Belgique a encore besoin de ses forces armées, soit pour pouvoir contribuer proportionnellement à une structure supérieure européenne et transatlantique, soit, dans le but de préserver les intérêts de notre pays en ultime recours, lorsque personne d’autre ne s’y emploie.”

## Une armée adaptative pour des temps incertains

scénario paraît bien plus proche aujourd’hui, qu’il y a une dizaine d’années. La crise bancaire et les divergences d’opinions qui en ont résulté à propos de la politique monétaire et économique européenne ont exacerbé les relations entre les états-membres. Le processus de renationalisation qui a envahi l’espace bancaire européen contamine aussi les milieux de défense. Comment attendre des planificateurs de la Défense de faire comme si la souveraineté était lettre morte alors que les décisions sur le sauvetage des banques et l’euro vont dans un sens diamétralement opposé ? La décision de la Banque centrale européenne d’appliquer une politique d’assouplissement quantitatif en a apporté la preuve mathématique : même dans la zone euro les risques sont répartis selon une clé de 20/80%. En cas de problèmes sérieux, les états-membres doivent en grande partie se débrouiller seuls. Dans ces conditions, une réflexion fondamentale sur la défense belge implique aussi de ne pas fermer les yeux sur la rivalité économique entre les états-membres européens.

Que l’intégration européenne progresse ou non, une seule conclusion s’impose comme une évidence. La Belgique a encore besoin de ses forces armées, soit pour pouvoir contribuer proportionnellement à une structure supérieure européenne et transatlantique, soit, dans le but de préserver les intérêts de notre pays en ultime recours, lorsque personne d’autre ne s’y emploie. Dans le meilleur des cas la Belgique se sert de son effort de défense comme levier pour accélérer l’intégration européenne et réduire le risque de désintégration. Hélas, il ne peut en être question dans le cadre des paramètres budgétaires actuels. Au lieu d’être à la pointe de l’avant-garde européenne, la Belgique passe à l’heure actuelle pour l’exemple le plus extrême de l’érosion de la capacité militaire européenne.<sup>4</sup>

### **Missions principales ou capacité adaptative ?**

Au niveau le plus fondamental, l’armée répond à un impératif géopolitique : assurer la protection de sa propre société contre toutes les menaces imaginables de l’extérieur. Mais le maintien de l’instrument de



- “Par ailleurs, aux yeux de la société civile, bon nombreux services fournis par la défense sont naturels, alors que ceux-ci ne s'apparentent guère aux tâches fondamentales du département.”

## Une armée adaptative pour des temps incertains

défense sert aussi d'autres objectifs, comme soutenir la politique étrangère, stimuler l'innovation technologique et créer des emplois. En outre, dans des cas exceptionnels, les forces armées peuvent fournir une 'aide à la nation' lorsque les moyens de la police et protection civile s'avèrent insuffisants. Dans ce sens, les forces armées constituent un instrument polyvalent qui incarne l'état de droit démocratique.

Si le rôle économique et social des forces armées peut difficilement être qualifié de vocation 'directe' de la défense, il est cependant utile de s'attarder quelque peu sur le poids de cette valeur 'indirecte'<sup>5</sup>. Ainsi, ce n'est pas un hasard si le débat européen en matière de défense est particulièrement animé sur sa dimension industrielle. En effet, les secteurs en cause sont souvent les technologies de pointe qui jouent un rôle critique pour stimuler l'innovation. Dans notre propre pays, le SPF Economie n'a-t-il pas remarqué que « si le programme F-16 n'avait pas contenu d'engagement de coproduction pour l'industrie belge, l'industrie aéronautique ne serait probablement plus présente en Belgique »<sup>6</sup>. Autrement dit, le remplacement des grands systèmes d'armes génère toujours des considérations industrielles et macro-économiques. Qui plus est, les grandes installations de défense servent de pôles d'emploi dans les provinces moins centrales du pays. Par ailleurs, aux yeux de la société civile, bon nombreux services fournis par la défense sont naturels, alors que ceux-ci ne s'apparentent guère aux tâches fondamentales du département. Parmi d'autres exemples, je citerai les missions de *search and rescue* en mer, l'expertise médicale en soins des grands brûlés et cartographie nationale.

L'essence des forces armées réside dans la capacité de combat. Dans des opérations militaires, écrivait Carl von Clausewitz, 'le combat' est à la guerre ce que le paiement en liquide est au commerce<sup>7</sup>. Même s'il n'en faut (de préférence) pas tant dans la plupart des cas, le combat constitue l'ultime décision dans la capacité de protéger sa société. Toutes les autres capacités militaires y sont subordonnées. Certes, elles sont souvent indispensables pour mener des opérations, mais elles viennent en appui de la capacité de combat. En d'autres termes, des capacités d'appui ne



## Une armée adaptative pour des temps incertains

constituent pas un moyen en soi, dans ce sens qu'ordinairement elles ne peuvent produire d'effets politiques à un niveau supérieur, comme *showing the flag*. Par conséquent, les missions-clés de la défense doivent être comprises en termes de capacité de combat.

C'est précisément parce que la capacité de combat forme l'essence même des forces armées, qu'il serait regrettable de dresser une liste 'définitive' des missions-clés. En effet, la logique de la rivalité militaire implique que tout adversaire potentiel s'efforcerait de transformer une telle liste en un avantage stratégique. Les forces armées qui se distinguent par leurs capacités conventionnelles sont souvent confrontées à des tactiques de guérilla non conventionnelles et vice-versa. Le meilleur exemple en est ladite 'guerre hybride' que nous observons ces jours-ci en Ukraine<sup>8</sup>. Autrement dit, vous ne pouvez attendre d'un adversaire intelligent qu'il joue le jeu selon vos propres règles. Bien au contraire, dans un conflit militaire les parties sont à l'affût de toute faiblesse éventuelle. Une liste de missions principales risque par conséquent de devenir un exercice réducteur, alors que l'essentiel est justement de maximiser la capacité d'adaptation.

Les forces armées doivent s'organiser sur le modèle d'une structure articulée autour de la capacité de *réfléchir, agir et adapter* à l'environnement sécuritaire. Alors qu'une liste exhaustive de tâches principales crée une illusion passagère, mettre l'accent sur l'agilité intellectuelle et matérielle permet aux forces armées de faire face à un avenir toujours incertain. La capacité d'ajuster constamment sa politique et le cas échéant de se réinventer forme peut-être le défi majeur des forces armées belges d'aujourd'hui. Or, à la suite des compressions budgétaires, la problématique du personnel et les discussions à propos des investissements déclenchent un réflexe paralysant d'autoprotection, incompatible avec le besoin de créativité. Rompre ce cercle vicieux ne se limite pas aux seuls aspects financiers et matériels, mais revêt aussi une importante dimension psychologique.

- “Les forces armées qui se distinguent par leurs capacités conventionnelles sont souvent confrontées à des tactiques de guérilla non conventionnelles et vice-versa.”



## Une armée adaptative pour des temps incertains

Une *armée adaptative* s'appuie sur deux piliers : un cadre de personnel motivé et hautement qualifié, d'une part, et un large éventail de capacités de combat orientées vers le futur, de l'autre. L'adaptabilité ne réside pas tant dans l'équipement matériel que dans les têtes de ceux qui les utilisent. Le système de formation militaire joue un rôle essentiel à cet égard, notamment dans les domaines où les universités civiles n'ont aucune expertise. En outre, la politique de personnel doit privilégier le développement d'une stratégie motivationnelle. L'objectif visé ne sera pas tant les statuts et salaires que la reconnaissance du grand public envers ceux qui sont prêts à donner leur vie pour le bien-être de la communauté.

- "Idéalement, un corps de personnel talentueux sera équipé d'outils polyvalents. C'est pourquoi une armée adaptative s'appuie sur un large éventail de capacités militaires régulièrement adaptées aux évolutions les plus récentes en matériel militaire. "

Idéalement, un corps de personnel talentueux sera équipé d'outils polyvalents. C'est pourquoi une armée adaptative s'appuie sur un large éventail de capacités militaires régulièrement adaptées aux évolutions les plus récentes en matériel militaire. Ce n'est qu'avec un tel éventail que les forces armées seront en mesure de faire face à un environnement sécuritaire en mutation constante et, par conséquent, de développer les capacités dont le pays a le plus urgent besoin. On n'oubliera pas, par ailleurs, de suivre attentivement les évolutions en matière de doctrine et de technologie militaire, en vue d'éviter de devoir affronter toutes les situations de combat avec une longueur de retard. Les nombres sont secondaires : une capacité maîtrisée en matière d'expertise et de savoir-faire peut se développer et se compresser en fonction de critères opérationnels, même s'il faut parfois tenir compte de seuils critiques.

Qui peut prétendre prévoir avec précision quels seront les défis de 2030 et aura des comptes à rendre si l'analyse s'avère erronée ? Loin de prétendre savoir prédire l'avenir, l'armée adaptative mise sur la capacité d'agir et d'évoluer en permanence. Ce qui compte n'est pas d'éviter toutes les carences mais de s'abstenir de commettre d'irréparables erreurs, comme abandonner la formation militaire ou la capacité de combat dans une dimension spatiale. Pareilles décisions accablent l'armée de faiblesses critiques qui ne pourraient être réparées qu'au prix d'un énorme investissement en temps et en moyens. Une vision stratégique à long terme tend à prévenir que les forces armées en viennent à cette extrémité.



## Une armée adaptative pour des temps incertains

### Ne pas partir de la situation actuelle ...

La transformation de la Défense belge de l'année 2015 en une force armée adaptative, comme décrit ci-dessus, ne sera pas une sinécure. Un plan de transformation ne part jamais d'une page entièrement blanche, mais se construit nécessairement à partir de l'héritage du passé. Hélas, la structure de l'armée des décennies passées montre un déséquilibre structurel. Le succès de la formation d'une armée adaptative de taille modérée passe incontestablement par un rétablissement de l'équilibre dans l'organisation du département. Cette armée pourrait s'articuler autour de cinq capacités de combat polyvalentes, les capacités d'appui connexes et une structure organisationnelle dégraissée. Dans tous ces domaines il y a lieu de travailler sur des synergies multinationales de manière à maximiser nos propres capacités de réflexion, d'action et d'adaptation.

L'héritage du passé en matière de structure de personnel et problématique d'investissement est bien connu. Ces deux postes de dépenses forment des vases communicants dans le cadre d'une enveloppe budgétaire. Les coupes sombres pratiquées depuis des décennies dans le budget de défense en termes de pouvoir d'achat ont déclenché un véritable jeu du chat et de la souris, entre la révision à la baisse de la pyramide de personnel et l'essoufflement des investissements affectés à la modernisation. Le *Plan stratégique 2000-2015* d'André Flahaut faisait déjà mention d'un déséquilibre entre personnel et investissement. Pour y remédier, il proposait de ramener l'effectif de personnel à 39.500, afin de dégager un budget d'investissement de 497 millions d'euros en 2015 (soit, une augmentation de 7 à 20%)<sup>9</sup>. Début 2015, l'effectif se limite à 31.931 et les crédits d'engagement pour de nouveaux investissements (soit 0,62% du budget) sont bloqués à 14 millions d'euros. L'extrapolation de cette évolution, nous l'avons dit, n'augure rien de moins que la fin de l'armée belge.

La structure ciblée présentée ci-dessous vise à assurer au moins une capacité d'action dans les cinq dimensions dans lesquelles se déroule un

- “L'héritage du passé en matière de structure de personnel et problématique d'investissement est bien connu. Ces deux postes de dépenses forment des vases communicants dans le cadre d'une enveloppe budgétaire.”



## Une armée adaptative pour des temps incertains

conflit militaire : sur terre, mer dans l'air, le cyberspace et le temps. Elle se fonde sur un effectif d'au moins 25.000 personnes. Ce chiffre ne constitue pas un 'objectif visé', mais plutôt un niveau auquel l'effectif doit se stabiliser afin de pouvoir offrir un éventail de capacités adaptatif et, au besoin, se reconstruire. De cette manière, il n'y a pas d'anticipation irréversible sur la situation de sécurité telle qu'elle se présentera en 2030.

La force terrestre forme l'épine dorsale de toute force armée. Somme toute, l'exercice de la puissance s'inscrit toujours dans l'environnement géographique où vivent des êtres humains. Compte tenu de l'importance majeure de l'environnement terrestre – tant dans des opérations expéditionnaires que sur son propre territoire ou celui des alliés – deux capacités de combat différentes de manière maximale se justifient. Celles-ci servent respectivement de bouclier défensif et de fer de lance expéditionnaire. La limite inférieure en matière d'effectif oscille ici autour des 9.000 personnes. Notons cependant que ce chiffre ne représente que l'ossature d'une structure qui pourra s'étoffer en fonction des besoins.

La brigade médiane sur véhicules AIV et MPPV, telle qu'elle existe aujourd'hui, est transformée en une **brigade motorisée**. Elle comprend une double structure de commandement au niveau de l'état-major interarmes et suffisamment d'unités pour pouvoir engager un battlegroup en opérations. En d'autres termes, la Belgique conserve l'expertise des opérations terrestres, peut commander un battlegroup européen en rotation avec les partenaires et remplir ses obligations dans le cadre du processus de planification de défense de l'Otan. En substance, cette capacité a un rôle-clé à jouer dans la défense du territoire européen, notamment contre la menace de guerre hybride sur le flanc oriental.<sup>10</sup> Dans ce contexte il y aura lieu de développer encore l'approche globale et de maintenir le savoir acquis au fil des opérations de stabilisation des dernières années. En matière d'armement, il faudra insister pour acquérir une puissance de feu supplémentaire sous la forme de missiles de précision au-delà de la portée visuelle.<sup>11</sup> La possibilité de se joindre à la collaboration germano-néerlandaise existante peut être envisageable pour cette capacité. Si la menace aux frontières extérieures de l'Europe devait

- ◆ “La force terrestre forme l'épine dorsale de toute force armée. Somme toute, l'exercice de la puissance s'inscrit toujours dans l'environnement géographique où vivent des êtres humains. “



## Une armée adaptative pour des temps incertains

s'accroître, la structure de commandement peut être dédoublée afin de reformer une deuxième brigade et accroître significativement le niveau opérationnel. Cette capacité de régénération latente est inhérente à une armée adaptative.

Composée d'unités d'orientations substantiellement différentes, aujourd'hui la brigade légère forme un ensemble peu cohérent. Dans l'armée adaptative, la deuxième capacité se conçoit en maintenant un maximum de différence par rapport à la brigade motorisée. Au lieu d'une structure brigade conventionnelle, le Special Forces Group est considéré comme le fer de lance d'un **Commandement des opérations spéciales (SOC)**. Les unités paracommando existantes sont alors intégrées dans une Special Forces Support Group. En substance ce Commandement des Opérations spéciales se focalise sur les tâches d'assistance militaire (entraînement de partenaires dans des opérations expéditionnaires) et de reconnaissance spéciale (par exemple en vue d'identifier des cibles pour d'autres capacités). Par ailleurs, cette capacité offre toute une gamme d'options pour réagir à temps à des menaces pesant sur des ressortissants belges à l'étranger (libération d'otages et évacuation de compatriotes), pour protéger notre réseau de postes diplomatiques et, le cas échéant, appuyer les services de renseignement. En matière d'équipement on note un besoin urgent en nouveaux véhicules d'intervention rapide ; enfin, on pourrait envisager une configuration spéciale des nouveaux hélicoptères de transport NH90. Quant à la coopération internationale, il serait possible de compléter les liens de coopération existants d'un rapprochement avec la France et le Royaume-Uni, pour leur expérience expéditionnaire et leur tradition des opérations spéciales<sup>12</sup>.

- ◆ “Au lieu d'une structure brigade conventionnelle, le Special Forces Group est considéré comme le fer de lance d'un Commandement des opérations spéciales (SOC). “

La Marine belge est déjà intégrée structurellement à la Marine royale néerlandaise. L'état-major maritime Amiral Benelux fait figure d'exemple emblématique d'une collaboration multinationale approfondie. Cette intégration a des implications considérables pour l'avenir de la Marine belge. Si celle-ci ne pouvait pas tenir le rythme de la modernisation et du remplacement des navires, à terme, il ne resterait plus que la Marine



## Une armée adaptative pour des temps incertains

néerlandaise. La **capacité d'escorte maritime** constitue le noyau de notre apport. Dans un monde où le nombre de sous-marins d'attaque s'accroît de manière exponentielle et où notre bien-être économique dépend essentiellement de la libre utilisation des lignes de communication maritimes, chaque pays disposant d'une marine se doit d'investir dans cette capacité. Les évolutions de la guerre sous-marine doivent être suivies de près, y compris dans le cadre du remplacement des sous-marins néerlandais de la "Walrusklasse" (sous-marins conventionnels à propulsion Diesel-électrique)<sup>13</sup>. Il va de soi que la Belgique doit conserver une capacité autonome de lutte contre les mines afin de garantir de tout temps l'accessibilité de l'Escaut occidental et du port d'Anvers. Encore faut-il bien réaliser que cette capacité ne pèse pas lourd dans la contribution à l'ensemble européen. La Marine représente une enveloppe de personnel d'un effectif de quelque 1.500 unités dans la directive de planification.

La force aérienne belge subsiste ou disparaît selon la décision de remplacer la **capacité de combat aérien**. Sa grande capacité de déploiement opérationnel et sa polyvalence fonctionnelle font de cette capacité un fer de lance unique des Forces armées belges. Les premières investigations du marché ont fait l'objet d'abondants commentaires<sup>14</sup>. En plus des critères technico-militaires, la sélection d'un successeur au F-16 devra obéir à cinq critères politiques. En premier lieu, se pose la question de l'orientation de la politique étrangère : quel pays sera notre principal fournisseur d'armes (et à ce titre, le sponsor de notre sécurité) ? Deuxièmement, certains aspects industriels relatifs à la participation de l'industrie belge dans la production et l'entretien des appareils méritent aussi d'être approfondis. Troisièmement, se pose la question de la capacité opérationnelle et de la coopération internationale : une plateforme identique à celle des pays voisins pourrait constituer un atout en matière d'appui logistique. Quatrièmement, tant le prix d'achat que le coût de l'entretien sont à prendre en compte, ainsi que la durée de vie escomptée. Enfin, on analysera aussi le rôle de combat stratégique d'un successeur du F-16. Outre ses rôles bien connus dans le combat air-air et air-sol, le F-16 joue un rôle au niveau de la dissuasion nucléaire. Même si la Belgique ne communique guère à ce propos, la relation entre

- ◆ "La force aérienne belge subsiste ou disparaît selon la décision de remplacer la capacité de combat aérien. Sa grande capacité de déploiement opérationnel et sa polyvalence fonctionnelle font de cette capacité un fer de lance unique des Forces armées belges. "



## Une armée adaptative pour des temps incertains

dissuasion conventionnelle et nucléaire est digne d'intérêt. Une force de combat aérien à double capacité (*dual-capable*) est aujourd'hui la principale contribution belge à la posture de dissuasion de l'Otan. Il faut donc s'attendre à ce qu'un renoncement éventuel au rôle nucléaire ne reste pas sans conséquences sur le dimensionnement des capacités conventionnelles restantes.

Selon le successeur sélectionné, l'avenir de la force aérienne s'inscrit sous le signe d'une collaboration plus poussée avec au moins un de nos pays voisins. Cela dit, l'importance de cette composante se situera aux environs de 5.000 personnes. En ce qui concerne les capacités d'appui, outre la capacité de transport, il faudra songer aux avions sans pilote. Les progrès industriels augurent en effet d'un bel avenir dans ce domaine. Dès lors il faudra ménager des possibilités de ce type dans le cahier des charges d'une armée adaptative. Cette technologie peut jouer un rôle au moment de déterminer la dimension et l'implantation géographique d'une capacité aérienne.

Si les hommes ont les pieds sur terre, ils vivent aussi et de plus en plus dans le cyberspace. La dépendance de la société vis-à-vis des réseaux de communication ne cesse de croître. Dans le monde de la rivalité militaire ce phénomène constitue tout simplement une faiblesse critique. En Belgique, les discussions sur les aspects de la politique sécuritaire de la société digitale en sont encore à un stade embryonnaire. Les récents incidents comme le piratage informatique de Belgacom et l'infiltration dans les serveurs du SPF Affaires étrangères nous préviennent que le monde extérieur n'hésitera pas à exploiter notre naïveté dans ce domaine à son profit. Si la distinction entre capacité de combat et capacité d'appui n'est pas claire sur le plan conceptuel dans le cyberspace, notre dispositif de sécurité nécessite indéniablement la mise en œuvre d'un **commandement cybernétique**. Il ne s'agit pas tant de notre position en matière de renseignement que de la construction de notre propre capacité de faire face à la course stratégique dans le monde digital– y compris ses aspects industriels. Ce commandement aurait vocation à couvrir la protection du potentiel scientifique et économique de l'économie du savoir

- ◆ “En ce qui concerne les capacités d'appui, outre la capacité de transport, il faudra songer aux avions sans pilote. Les progrès industriels augurent en effet d'un bel avenir dans ce domaine.”



## Une armée adaptative pour des temps incertains

belge et, au besoin, de lutter activement contre les campagnes de pillage du 21<sup>e</sup> siècle. Si quantifier cet effort relève de pures conjectures, un effectif de 1.000 personnes paraît correspondre au poids de ce défi<sup>15</sup>.

Outre les cinq capacités de combat exposées ci-dessus, développer une armée adaptative requiert aussi une série de capacités d'appui, une structure d'état-major adéquate, un système d'enseignement militaire, un appui médical approprié et un service de renseignement extérieur compétent. L'appui médical et les renseignements constituent des atouts majeurs à la fois au service de la défense et de toute la société. Ils pèsent d'autant plus lourds en termes d'effectifs (respectivement environ 1.500 et 1.000 personnes). Toutefois, au vu de la démographie des effectifs actuels, une compression drastique des charges organisationnelles s'impose – tant au niveau de l'état-major que dans l'enseignement (conjointement quelque 6.000 personnes).<sup>16</sup> Cela dit, l'enseignement militaire se situe au coeur d'une armée adaptative. C'est pourquoi il importe de s'interroger à propos de l'expertise générale qu'il convient de garder dans l'enseignement militaire et à quel endroit un recrutement de jeunes universitaires peut porter ses fruits.

### **Conclusion**

Le tableau d'une force armée adaptative brossé ci-dessus montre que l'avenir de la défense ne se limite pas à la question de la succession au F-16 ou de poursuivre la politique de défense des dernières années sur sa lancée. Il s'agit de la capacité d'action de la génération suivante. Sa résilience dans un monde plus volatile après une longue période de relative prospérité, sera aussi déterminée par la hauteur des investissements possible dans une structure adaptative. Les dernières coupes budgétaires annoncées à la défense sont en flagrante contradiction avec cette tendance.

- ◆ “Sa résilience dans un monde plus volatile après une longue période de relative prospérité, sera aussi déterminée par la hauteur des investissements possible dans une structure adaptative.”



## Une armée adaptative pour des temps incertains

Une capacité adaptative signifie surtout la volonté de tirer le meilleur parti possible de chaque situation. A condition d'être prêt à abandonner le principe des enveloppes budgétaires et de créer une marge d'investissements sous la forme de la loi de programmation annoncée, il sera possible d'éviter de condamner les forces armées. Moyennant une saine gestion des lignes budgétaires combinées et une communication stratégique efficace, cette vision est également réalisable en ces temps de disette budgétaire. La comparaison avec nos pays voisins révèle clairement que la capacité économique ne nous fait certes pas défaut. Ce que nous avons besoin, c'est la flexibilité mentale pour créer les conditions périphériques nécessaires.

- ◆ "Moyennant une saine gestion des lignes budgétaires combinées et une communication stratégique efficace, cette vision est également réalisable en ces temps de disette budgétaire."



## Une armée adaptative pour des temps incertains

### Notes

1. Toutes les données financières de cet essai proviennent du compendium annuel des dépenses de défense collecté par l'Otan (éditions 1980-2014). En complément nous avons consulté les informations de l'Etat-major de la Défense et le Military Balance publié annuellement par l'International Institute for Strategic Studies. Pour des explications plus détaillées et des comparaisons internationales, veuillez vous référer aux ouvrages suivants : A. Mattelaer, *Strategic Insurance : The Future of the Belgian Armed Forces* (Bruxelles : Institute for European Studies, Policy Brief 2014/04) et W. Struys, *Les contraintes du financement de la Défense : Les quatre quadratures du cercle* (Namur : Centre de Recherche en Action publique, Intégration et Gouvernance, Débats, 2014).
2. Voici plusieurs années déjà que la Commission européenne signale que la Belgique prend de grands risques en ce qui concerne la durabilité de ses finances publiques à long terme, voir par exemple *Fiscal Sustainability Report 2012* (Bruxelles, Commission européenne DG ECFIN, *European Economy* 8/2012).
3. Pour plus d'explications sur ce point, voir l'article 'No more 'brave little Belgium' in the CSDP?' (*European Geostrategy*, 25 janvier 2015).
4. Le *Financial Times* qualifie les forces armées belges de 'fonds de pension bien armé' (G. Rachman, 'Disarmed Europe will face the world alone', 19 février 2013). Récemment encore, le *The Telegraph* ironisait sur le sujet, expliquant que 96% de l'effort de défense partent en 'salaires, pensions, et en cantines plantureuses' (A. Evans-Pritchard, 'Putin could attack Baltic states warns former Nato chief', 5 février 2015).
5. Pour se forger une large idée sur la question, voir R. Flamant, *La valeur de la Défense belge* (Bruxelles : Ministère de la Défense, département d'état-major stratégie, 2014).
6. Voir l'étude *Politique industrielle de participation dans le cadre des commandes de défense* (Bruxelles : SPF Economie, PME, classe moyenne et énergie, mars 2008, p. 87).
7. C. von Clausewitz, *On War* (Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 40).
8. Depuis la frontière entre la Russie et l'Ukraine les capacités conventionnelles et nucléaires de l'armée russe protègent une campagne de déstabilisation officiellement démentie et qui recourt à des instruments à la fois militaires et non militaires. Le risque d'escalade inhérent à cette opération, combiné à l'incertitude permanente à propos de ce qui se passe sur le terrain, paralysent la communauté internationale.
9. A. Flahaut, *Plan Stratégique 2000-2015* (Bruxelles : Ministère de la Défense DG IPR, février 2003). Voir aussi S. Biscop, 'Defensie in de Lage Landen: behoefte aan Europa' (*Internationale Spectator*, LVII, 10, pp. 472-476).
10. Pour plus de détails sur les implications de cette situation, lire J. Berzins, *Russia's New Generation Warfare in Ukraine : Implications for Latvian Defense Policy* (Riga : National Defence Academy of Latvia, Avril 2014). L'importance majeure pour la défense européenne vient d'être encore mise en lumière notamment par la chancelière



## Une armée adaptative pour des temps incertains

allemande Angela Merkel dans son discours à la conférence annuelle sur la sécurité de Munich (7 février 2015).

11. L'ancienne distinction entre 'feu direct ' et 'feu indirect' est devenu obsolète à la suite des progrès de la technologie des missiles. L'augmentation de puissance de feu que les missiles modernes confèrent aux véhicules signifie que des véhicules légers sont actuellement en mesure d'engager le combat face à des blindés lourds. Voir par exemple P. Tran et A. Chuter, 'France, UK Shaping Future Fleets' (DefenseNews, 12 octobre 2014).
12. Rappelons ici que la capacité paracommando belge a été fondée en tant que partie du Special Air Service britannique. C'est dans ce contexte que le bataillon 1PARA et ensuite le Special Forces Group ont repris le slogan SAS, 'who dares wins'.
13. Voir B. Clark, The Emerging Era in Undersea Warfare (Washington DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments, janvier 2015).
14. Voir par exemple Mattelaer, op. cit.; Flemish Aerospace Group Dossier opvolging F-16 (Bruxelles : FLAG, Nota 2014-05); C. Wasinski en B. Vokar, Remplacement des F-16: la vision de la Défense nationale (Bruxelles: Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, janvier 2015).
15. Que le lecteur qui découvre ces chiffres avec un certain scepticisme n'oublie pas que les Government Communications Headquarters britanniques sont encore plus importantes par rapport à l'économie.
16. A titre de comparaison, un pays comme le Danemark qui réussit à maintenir un niveau opérationnel comparable à la Belgique, arrive à joindre les deux bouts avec une structure joint corporate de 3.100 personnes (Military Balance 2014).





Mr Geert Noels

## Réflexions sur les forces armées de la Défense belge

### Introduction

La Belgique diminue sans cesse ses dépenses de défense, comme l'attestent les données de dépenses exprimées en pourcentage du PIB. La pression exercée par les mesures d'austérité précédant l'adoption de l'euro, et le fait de profiter sans frais du parapluie protecteur international ont pratiquement réduit ces dépenses de moitié.

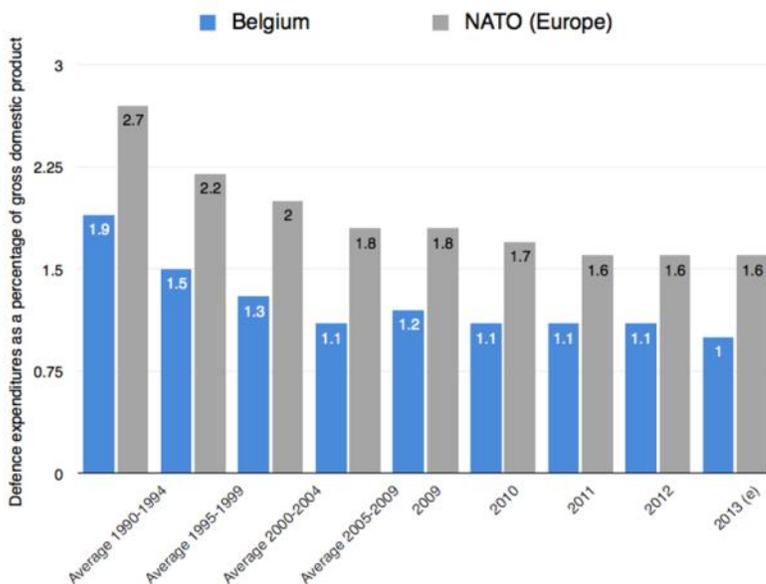
Cette tendance ne s'inversera pas ces prochaines années, la Défense belge ayant été contrainte de réduire à nouveau ses dépenses dans le cadre d'un exercice budgétaire à moyen terme. Par conséquent, la Belgique dépensera grosso modo un tiers de moins (en pourcentage du PIB) que la moyenne des pays européens de l'OTAN (voir tableau).

### GEERT NOELS

- ◆ Geert Noels est un macro-économiste et orateur fort sollicité spécialisé dans les sujets financiers et économiques.
- ◆ Après avoir officié pendant quinze années au poste de chef économiste d'un organisme financier, il a fondé Econopolis en 2009. Il a livré sa vision de l'avenir economico-financier dans le best-seller Econochoc, qui reçut le prix du public ABN-AMRO pour le meilleur ouvrage de non-fiction. Le contenu de cet ouvrage forme la base et le fil conducteur des stratégies appliquées par Econopolis.

Defence expenditures as a percentage of gross domestic product (source: NATO, 2014)

	Average 1990-1994	Average 1995-1999	Average 2000-2004	Average 2005-2009	2009	2010	2011	2012	2013 (e)
Belgium	1.9	1.5	1.3	1.1	1.2	1.1	1.1	1.1	1.0
NATO (Europe)	2.7	2.2	2.0	1.8	1.8	1.7	1.6	1.6	1.6



### Actuellement, la Défense belge est surexploitée :

- Air : obligations de l'OTAN dans le domaine du matériel lourd de haute technologie
- Terre : missions humanitaires internationales



## Réflexions sur les forces armées de la Défense belge

- Marine : déminages et missions de sécurité
- Autres : déminage, centre des grands brûlés, divisions de véhicules blindés, logistique, etc.

### **La société belge soutient la Défense belge jusqu'à un certain niveau et avec des restrictions claires :**

- Respect de l'appartenance à l'OTAN
- Refus des pertes en vies humaines en combat actif en dehors des frontières belges et lors de conflits à l'étranger
- Engagement budgétaire limité
- Utilisation limitée de la Défense belge dans la protection des civils au quotidien
- Rendement économique attendu (emploi, investissements, etc.)

### **Quelles sont les menaces contre lesquelles le Système de Défense belge doit protéger le pays ? Par ordre d'importance/de probabilité**

- Partage des charges de défense vis-à-vis de menaces contre les libertés occidentales (pas spécialement contre la Belgique, mais contre nos alliés et alliances supranationales) = OTAN, UE, etc.
- Extrémisme et djihadisme
- Cybercriminalité
- Actions contre des infrastructures clés (sites nucléaires, distribution énergétique, ports, etc.)
- Déminage d'engins explosifs (des deux Guerres mondiales et nouveaux explosifs)
- Actions de loups solitaires

- ◆ “Partage des charges de défense vis-à-vis de menaces contre les libertés occidentales (pas spécialement contre la Belgique, mais contre nos alliés et alliances supranationales) = OTAN, UE, etc.”



## Réflexions sur les forces armées de la Défense belge

Nous pouvons ajouter à ces caractéristiques un certain nombre de rôles et responsabilités dans une société moderne, qui doivent être discutés et évalués :

- Entraîner chaque citoyen à l'autodéfense et à l'autonomie
- Exploiter la responsabilité et la construction communautaires
- Assister les forces de police dans des circonstances exceptionnelles
- Assurer une protection contre des désastres naturels, susceptibles de se produire plus fréquemment à l'avenir en raison du changement climatique (par ex. inondations)

### **Mission statement**

Les forces armées de la Défense belge doivent actualiser et communiquer leur mission statement, qui peut être formulé comme suit :

- Défense de la Belgique et de ses alliés
- Soutien aux autorités civiles
- Promotion de la paix dans un contexte international

Le premier point est moins urgent que dans le passé et a fortement changé avec la chute du rideau de fer, en l'absence d'ennemi de masse clairement identifié ou de menace d'invasion réelle. Toutefois, étant donné les sous-investissements actuels en Europe et le retrait des forces armées de la Défense américaine, le Vieux Continent risque de plus en plus de voir des conflits éclater à ses frontières, avec un effet de contagion sur sa stabilité interne.

Néanmoins, on mobilise encore trop de ressources pour poursuivre cet objectif. Une réévaluation est dès lors nécessaire, à la lumière de la situation géopolitique actuelle.

Même en tenant compte des frontières de l'UE ou de l'OTAN, les conflits modernes auront moins tendance à adopter la forme d'une guerre de

- ◆ “Toutefois, étant donné les sous-investissements actuels en Europe et le retrait des forces armées de la Défense américaine, le Vieux Continent risque de plus en plus de voir des conflits éclater à ses frontières, avec un effet de contagion sur sa stabilité interne.”



## Réflexions sur les forces armées de la Défense belge

masse. Ceux-ci prendraient davantage des airs de guerre technologique ou, plus probablement, de guerre économique ou financière. Pour cette dernière possibilité, la Belgique est clairement sous-équipée (cybercriminalité, espionnage industriel et extorsion commerciale, etc.).

**En résumé, selon nous, les perturbations futures prendront la forme d'une perturbation massive plutôt que d'une destruction de masse.**

La deuxième tâche est bien plus importante pour la Belgique, qui abrite plusieurs quartiers généraux, dont ceux de l'UE et de l'OTAN, et accueille des sommets internationaux. Elle n'est toutefois pas considérée comme une tâche destinée à l'armée, ce qui devrait pourtant être le cas. Ce type de responsabilité nécessite des compétences spécifiques et hautement spécialisées, lesquelles devraient être développées par la Défense belge au lieu d'être confiées, par exemple, à l'armée américaine.

Le dernier objectif du mission statement a gagné en importance et est bien accepté par l'opinion publique. Cependant, la volonté politique de soutenir ces missions et de contribuer à leur réalisation est souvent disproportionnée par rapport aux capacités et effectifs réels des forces armées belges. Par conséquent, la frustration augmente. Plus grave, le risque s'accroît d'essuyer un échec ou, pire encore, de compter des victimes.

### **La Défense belge**

#### **Du passé...**

La Défense belge connaît actuellement une phase de transformation entre son passé et une nouvelle mission pour l'avenir. L'austérité, la surexploitation, les ambitions démesurées (missions à l'étranger) et le sous-investissement en ressources humaines et en matériel produisent leurs effets négatifs.

- ◆ “Ce type de responsabilité nécessite des compétences spécifiques et hautement spécialisées, lesquelles devraient être développées par la Défense belge au lieu d'être confiées, par exemple, à l'armée américaine. “



## **Réflexions sur les forces armées de la Défense belge**

Comme l'écrivait récemment le Financial Times :  
*"But about 75 per cent of Belgian military spending now goes on personnel – causing one critic to call the Belgian military "an unusually well-armed pension fund".*

Dès lors, deux choix se posent : soit subir passivement des restrictions budgétaires et des exigences internationales, soit adopter un nouveau mission statement clair, menant à des choix stratégiques et à un nouveau rôle pour la Défense belge.

- ◆ “Dès lors, deux choix se posent : soit subir passivement des restrictions budgétaires et des exigences internationales, soit adopter un nouveau mission statement clair, menant à des choix stratégiques et à un nouveau rôle pour la Défense belge. “

### **La Défense belge**

#### **... à l'avenir**

Bien entendu, nous plaidons pour ce dernier choix et recommandons de développer une nouvelle mission stratégique, en adéquation avec les objectifs démocratiques, économiques et géopolitiques d'une organisation de défense moderne.

Dans la suite de ce bref mémo de réflexion, nous formulons quelques propositions de politique adaptées à un mission statement moderne, et pouvant aider les décideurs à aligner les besoins de notre défense sur ceux de la société et de l'économie.

### **Quelques propositions de politique**

Ce mémo n'a pas l'ambition de développer une vision stratégique détaillée pour la Défense belge, mais de contribuer à la discussion avec quelques idées sortant des sentiers battus, et de lancer une réflexion sur les intérêts belges d'un point de vue économique. Dans cette optique, nous souhaitons proposer quelques idées pour cette discussion plus large :



## Réflexions sur les forces armées de la Défense belge

◆ “Étant donné les contraintes budgétaires des prochaines années et l'obsolescence d'une majeure partie de l'équipement, il n'est plus conseillé de répondre positivement aux demandes du gouvernement visant à engager la Défense belge dans des missions internationales”

- **Recycler** une partie des forces armées belges dans un soutien aux forces de police pour la protection des civils au quotidien. La tâche spécifique de ces forces reconverties pourrait être de protéger les lieux publics et institutions contre d'éventuelles attaques terroristes (par ex. par des militants islamistes). Ce type de reconversion permet également aux forces armées belges d'exercer les compétences réservées aux forces de police lorsqu'elles se chargent de ce type de missions de sécurité (par ex. le pouvoir de procéder à des arrestations). Fournir également à ces forces armées des uniformes spécifiques qui inspirent la confiance.
- Étant donné les contraintes budgétaires des prochaines années et l'obsolescence d'une majeure partie de l'équipement, il n'est plus conseillé de répondre positivement aux demandes du gouvernement visant à engager la Défense belge dans des **missions internationales**.
- **Abandonner le programme JSF** et se concentrer sur d'autres technologies, comme les drones et les technologies de l'information. L'achat de nouveaux avions de guerre peut éventuellement être mutualisé avec d'autres pays européens (par ex. les Pays-Bas). Il en va de même pour l'acquisition de frégates. Cette stratégie aura inévitablement pour effet une stabilisation, voire une augmentation du budget de la Défense. Elle peut également donner lieu à un retour économique et social plus élevé pour le pays.
- Investir dans la **cyberdéfense**, étant donné la présence de quartiers généraux de multinationales et, en particulier, de centres névralgiques financiers, dont Swift, Euroclear, etc.
- Développer un **service civil de défense** pour les citoyens et citoyennes.
  - Par exemple, une période de 12 semaines à répartir librement sur 12 semaines ou 3 mois, incluant des formations dans différents domaines : langues, autodéfense, histoire, secourisme, entraînement et sensibilisation physique, team building, leadership, responsabilité sociétale, etc.



## Réflexions sur les forces armées de la Défense belge

- Possibilité pour les réservistes d'allonger cette période de service et de contribuer activement, grâce à leurs connaissances et aptitudes professionnelles, aux Services de la Défense belge.
- Développer les **connaissances linguistiques** et renouveler les connaissances socio-économiques internationales en rapport avec les zones de conflit et le « choc des civilisations ».
- Plus généralement, la Défense belge doit se concentrer sur l'intensité du savoir plutôt que sur l'intensité du capital dans ses contributions internationales.

◆ “Plus généralement, la Défense belge doit se concentrer sur l'intensité du savoir plutôt que sur l'intensité du capital dans ses contributions internationales.”





Général e.r. August Vandaele

## AUGUST VANDAELE

- Général en retraite August Vandaele (1944) obtient son diplôme d'ingénieur civil en mécanique l'École royale militaire et devient officier technicien à la Force aérienne.
- Après une carrière dans diverses fonctions au sein de la Force aérienne, en passant entre autre par le commandement du 10e Wing que par la direction du département Material Resources, et au sein de l'OTAN, il devient en 2002 Chef de la Défense pour un mandat de quatre ans, qui sera prolongé à trois reprises.
- Durant sa carrière, il aura participé tant à l'élaboration qu'à la mise en œuvre d'un plan directeur qui auront permis la restructuration en profondeur du département.
- Depuis le 01 avril 2009 il est admis à la retraite.

## 'Le futur de la défense : horizon 2030'

### **PARTIE 1 : EST-CE QUE LA SOCIÉTÉ BELGE A BESOIN D'UN OUTIL DE DÉFENSE EN 2030 ?**

#### **1. Généralités**

Même si le monde d'aujourd'hui ne diffère pas fondamentalement du monde d'il y a 15 ans, lorsque la Défense produisait son plan stratégique Vision 2015, il a tout de même subi quelques changements. Il n'est pas nécessairement devenu plus dangereux, mais certainement plus imprévisible. Nous avons donc assisté à différentes évolutions dont l'influence et les conséquences continueront à se faire sentir sur la sécurité internationale dans les années à venir. S'il est facile d'identifier l'impact direct de certaines évolutions sur la sécurité, d'autres exercent des effets moins directs et moins visibles.

La mondialisation, qui se traduit par une plus grande interconnexion (non seulement au plan géographique, entre des régions éloignées, mais aussi virtuelle par les médias sociaux) et par l'accélération des cycles de toutes sortes, est une réalité qui affecte aussi la politique sécuritaire.

Si une guerre conventionnelle entre des Etats économiquement développés paraît improbable dans un avenir proche, certains d'entre eux sont néanmoins parfaitement disposés à imposer leurs visées politiques pour faire triompher leurs intérêts. La situation consécutive à l'annexion de la Crimée par la Russie et à l'appui secret fourni par les Russes aux rebelles ukrainiens, renforce encore ce constat. Il en va de même pour la rivalité en mer de Chine, entre une Chine qui se positionne de manière plus proactive et les pays voisins appuyés par les Etats-Unis. S'ajoute à cela la longue liste des autres conflits mondiaux (Moyen-Orient, Afrique) pour lesquels les grandes puissances ont tout intérêt de collaborer : le meilleur exemple n'est-il pas la réaction actuelle face à la menace des islamistes radicaux.



- “Parmi les évolutions les plus significatives et importantes pour la sécurité internationale, on relèvera le glissement effectif du rapport de force entre les Etats et les régions du monde et l’actualité toujours renouvelée de la recherche d’un nouvel équilibre. “

## ‘Le futur de la défense : horizon 2030’

Parmi les évolutions les plus significatives et importantes pour la sécurité internationale, on relèvera le glissement effectif du rapport de force entre les Etats et les régions du monde et l’actualité toujours renouvelée de la recherche d’un nouvel équilibre. Le monde n’est plus aussi unipolaire qu’il y a 15 ans et cette tendance devrait se maintenir voire même se conforter. L’acronyme BRICS désigne ces pays (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) qui entendent jouer un rôle actif dans la création d’un nouvel l’ordre mondial, sur le modèle des Etats-Unis, de l’Europe ou du Japon. Cependant, les Etats-Unis resteront sans doute la puissance économique et militaire dominante.

Les interventions en Irak, Lybie et Afghanistan ont démontré les limites des forces armées de certaines grandes puissances occidentales consécutives à une certaine spécialisation, comme le ravitaillement en vol ou les drones armés. Aujourd’hui seuls les Etats-Unis sont en mesure de combler ces lacunes qui affaiblissent l’OTAN dans son ensemble.

Les opérations en Afrique du Nord, sous l’impulsion de la France ont mis en évidence les points faibles et carences de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), que ce soit dans le domaine de la prise de décision ou dans celui de la réaction rapide. Elles ont aussi sérieusement jeté le doute sur l’utilité des groupements tactiques (Battle Group’s) de l’UE en tant que tels. En effet, ceux-ci n’ont jamais été déployés.

La crise financière et économique mondiale a aussi exposé des Etats hautement développés, leurs économies et leurs sociétés aux pièges de la mondialisation. Pour la Belgique se dérober à ce mouvement de mondialisation serait un calcul erroné, risquant de compromettre la prospérité économique du pays. Pour trouver une solution à la crise, dans la zone euro en général et en Belgique en particulier, il faudra déployer encore bien des efforts au-delà de 2020, voire peut-être 2030. Pendant toute cette période, ces mesures d’austérité drastiques ne cesseront de grever lourdement le budget de la Défense belge.



## 'Le futur de la défense : horizon 2030'

### **2. Politique de sécurité et de défense belge : obligations internationales**

En l'absence de menace concrète sur son territoire, aujourd'hui la société belge ne perçoit plus de danger réel. De là les incessantes coupes sombres dans les budgets de défense. On engrange les fameux "dividendes de la paix". Un phénomène encore exacerbé par la rigueur budgétaire imposée par la crise financière.

Cependant, le double échec de la politique de neutralité, menée au 20e siècle par notre pays depuis son indépendance, avait amené la Belgique à s'engager activement dans une approche multilatérale afin de sauvegarder sa souveraineté et son intégrité. Elle est devenue un des pays fondateurs de grandes organisations internationales telles que les Nations Unies (l'ONU), l'UE, l'OTAN et l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE). Chacune de ces institutions joue un rôle de premier plan dans le domaine de la sécurité. En tant que membre, la Belgique doit assumer certaines responsabilités : elle doit être en mesure de tenir ses engagements et sa position de manière crédible et responsable.

S'agissant plus spécifiquement de la sécurité et de l'intégrité territoriale, la Belgique a opté pour la solidarité, instaurée par l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord et les clauses d'assistance mutuelle et de solidarité du Traité de Lisbonne de l'UE. Mais par ce choix, la protection de l'intégrité territoriale relève désormais d'une responsabilité collective : la Belgique est coresponsable de l'intégrité territoriale de l'ensemble du territoire de l'OTAN et de l'UE. De même, les autres Etats membres de ces organisations sont devenus coresponsables de la préservation du territoire belge. Logiquement chaque Etat membre est supposé contribuer à la défense collective, proportionnellement à ses moyens. Surtout à l'OTAN, où la crédibilité de notre engagement doit se traduire par une participation équitable aux charges et aux risques que nous voulons prendre dans le domaine de la défense, le fameux "burden & risk sharing". Au vu de l'issue de la Guerre froide et de la paix qui règne sur notre société depuis 70 ans, ce choix paraît avoir été judicieux. Si ce n'est que

- "S'agissant plus spécifiquement de la sécurité et de l'intégrité territoriale, la Belgique a opté pour la solidarité, instaurée par l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord et les clauses d'assistance mutuelle et de solidarité du Traité de Lisbonne de l'UE. Mais par ce choix, la protection de l'intégrité territoriale relève désormais d'une responsabilité collective : la Belgique est coresponsable de l'intégrité territoriale de l'ensemble du territoire de l'OTAN et de l'UE"



- “Un autre défi concret et tangible est la sécurité des Belges qui résident à l'étranger. Si le pays hôte ne parvient plus à assurer cette sécurité, celle-ci est transférée à l'Etat belge et ses allies”

## 'Le futur de la défense : horizon 2030'

cette politique devient victime de son propre succès. En effet, une dissuasion réussie étant invisible, le citoyen belge a tendance à l'oublier ou à méconnaître la juste valeur de cette contribution.

La Belgique a tout intérêt à maintenir la paix, la stabilité et la sécurité, dans le sens le plus large du terme, partout dans le monde, mais tout particulièrement dans son environnement immédiat. Dans le contexte de sa politique étrangère, la Belgique doit s'investir dans une approche globale, une “comprehensive approach” avec des instruments économiques, diplomatiques et de développement, et aussi de défense. Idéalement elle doit inscrire ses efforts dans le cadre d'une action conjointe approuvée par l'ONU. Grâce à ces instruments notre pays peut préserver ses intérêts nationaux. La contribution de la Défense belge peut revêtir différentes formes : missions humanitaires ou d'observation, soutien ou imposition de la paix.

Depuis le Traité de Rome en 1957, la Belgique est un ardent défenseur du processus d'intégration européenne. Elle appuie pleinement le développement de la politique européenne de sécurité et de défense. Cependant une Défense européenne, si populaire parmi nos concitoyens, n'est pas à l'ordre du jour de l'UE et ne paraît pas réalisable dans les prochaines décennies étant donné les divergences d'opinion entre les Etats membres à ce propos. Le renforcement et l'élargissement de notre coopération avec certains partenaires sont autant d'étapes dans cette voie.

Un autre défi concret et tangible est la sécurité des Belges qui résident à l'étranger. Si le pays hôte ne parvient plus à assurer cette sécurité, celle-ci est transférée à l'Etat belge et ses alliés. Le cas échéant, la Belgique doit encore disposer des moyens suffisants pour pouvoir exécuter une opération d'évacuation, de préférence conjointement avec d'autres alliés, pour rapatrier les citoyens menacés, qu'ils soient belges ou non.



## 'Le futur de la défense : horizon 2030'

### **3. Menaces et dangers pour la sécurité de la société belge**

Les menaces et dangers actuels et futurs sont les éléments fondamentaux de toute politique de sécurité. C'est en fonction de leur occurrence que se construit une politique de sécurité. Ils déterminent la composition des structures de sécurité (police, défense, ...) qui garantissent la mise en œuvre de cette politique.

Il existe un large consensus international sur les principaux risques actuels en matière de sécurité, à savoir le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive et l'effondrement des structures étatiques, les fameux "états en faillite ou failed states".

Une approche systématique de cette problématique conduit à subdiviser les risques en deux groupes. D'une part, les risques qui affectent directement la sécurité de la Belgique et de sa population, et par extension celle de ses alliés au sein de l'OTAN et de l'UE. D'autre part, ceux qui agissent indirectement, autrement dit, qui ne constituent pas une véritable menace en soi mais renforcent un risque direct. Le terrorisme est le parfait exemple d'un risque direct, alors que l'effondrement des structures étatiques représente un risque indirect. Dans ce deuxième cas, la sécurité de la Belgique et de sa population n'est pas menacée directement mais indirectement, par le biais du terrorisme, du crime organisé, de la piraterie, etc.

La menace implique la volonté de nuire à la Belgique ou à ses intérêts, ou, à tout le moins, l'adhésion à cette perspective. Le danger ne suppose pas la volonté de causer des dommages (par exemple, dans le cas de dangers naturels et techniques).

L'ordre des risques exposés ci-dessous ne reflète ni leur dangerosité ni leur probabilité ; il a été établi en fonction de leurs causes.

Au mépris de cette liste de menaces et de dangers, une faille peut toujours se produire, comme l'attentat du 9/11, et surprendre la société internationale.

- "D'une part, les risques qui affectent directement la sécurité de la Belgique et de sa population, et par extension celle de ses alliés au sein de l'OTAN et de l'UE. D'autre part, ceux qui agissent indirectement, autrement dit, qui ne constituent pas une véritable menace en soi mais renforcent un risque direct. Le terrorisme est le parfait exemple d'un risque direct, alors que l'effondrement des structures étatiques représente un risque indirect. "



## 'Le futur de la défense : horizon 2030'

### A. Menaces et dangers directs

**Attaque armée** : Par attaque armée il faut entendre l'usage de la force par des armées étrangères ou des groupes non étatiques contre le territoire, l'espace aérien ou maritime de la Belgique, ou encore de ses alliés au sein de l'OTAN et/ou de l'UE. Les moyens utilisés à cette fin peuvent être des armes « conventionnelles » mais aussi des armes de destruction massive (c'est-à-dire des armes nucléaires, biologiques ou chimiques).

Une question ouverte restera évidemment les moyens avec lesquels les attaques militaires seront menées dans le futur. Il n'est pas exclu que les moyens lourds utilisés par les armées actuelles, tels que les chars, l'artillerie et les avions de combats classiques se raréfient s'il s'avère possible d'atteindre le même but avec davantage d'efficacité, moins de risques et moins de dommages collatéraux grâce aux développements technologiques. En revanche, les engins guidés de moyenne et longue portée peuvent devenir la principale menace militaire pour la Belgique et ses alliés. La mise en place de systèmes de défense anti-missile sur le territoire de l'OTAN apporte déjà une réponse à cette évolution.

**Troubles pouvant représenter un danger pour les Belges à l'étranger** : dans le cas d'un conflit, de troubles intérieurs ou de tensions entre différents pays dans certaines régions (par exemple les Grands Lacs, la RDC, ...) nos compatriotes peuvent volontairement ou non devenir la cible d'agressions voire même d'attaques armées les visant délibérément.

**Activités de renseignement prohibées** : l'espionnage est une composante permanente de l'histoire. Des services de renseignement étrangers sont actifs en Belgique ou agissent contre les intérêts belges à l'étranger. Ce phénomène est aggravé par la présence en Belgique du siège de nombreuses institutions internationales. Certaines communautés étrangères sont d'ailleurs approchées à cette fin par leur Etat d'origine. Avec ses activités économiques et de recherche développées, la Belgique est un centre d'attraction pour l'espionnage industriel, une pratique également adoptée par certaines instances gouvernementales, notamment avec des moyens

- “Il n'est pas exclu que les moyens lourds utilisés par les armées actuelles, tels que les chars, l'artillerie et les avions de combats classiques se raréfient s'il s'avère possible d'atteindre le même but avec davantage d'efficacité, moins de risques et moins de dommages collatéraux grâce aux développements technologiques.”



## 'Le futur de la défense : horizon 2030'

électroniques. Il y a peu, les réseaux de plusieurs administrations et entreprises belges ont d'ailleurs été piratés.

**Cyberattaques** : l'information est un bien dont la valeur ne cesse de croître. Elle est traitée, transportée et stockée au moyen de systèmes informatiques et de communication. L'économie, les transports, l'approvisionnement, les télécommunications et l'administration dépendent du bon fonctionnement de toute une infrastructure constituée d'un réseau d'installations électroniques (ordinateurs, serveurs, lignes de télécommunications). Or, cette infrastructure est vulnérable. Des actes tels que la manipulation, la destruction ou le détournement d'informations peuvent être le fait d'auteurs divers aux motivations les plus variées : de délinquants isolés tels que des pirates informatiques, qui agissent par pur idéalisme, aux organisations criminelles qui pratiquent le chantage et l'extorsion de fonds, en passant par des criminels économiques. A cela s'ajoutent les activités d'espionnage étatique ou les projets terroristes visant à déstabiliser un état ou une société. Dans le futur, le nombre et la portée de ce type d'attaque et d'activités criminelles augmenteront encore, voire deviendront la forme classique de guerres interétatiques. Actuellement, le gouvernement met tout en oeuvre pour combattre ce type d'agression. Il prévoit des mesures efficaces contre l'espionnage ou l'acquisition et l'usage illicites de données ainsi que l'attaque de nos réseaux.

**Terrorisme** : par terrorisme on entend les attentats visant des personnes ou des biens perpétrés par des groupes non gouvernementaux pour des raisons idéologiques, économiques ou politiques. Le djihadisme, courant islamiste actif dans le monde entier, dont se réclament aussi les terroristes d'Al-Qaïda et de IS, a gagné en importance. Les événements dont notre pays vient d'être le théâtre (l'attaque contre le musée juif en mai 2014 ou les actions policières menées à Verviers en janvier 2015) sont autant d'illustrations du niveau de la menace. Un niveau encore accru par la présence de nombreuses organisations internationales, dont l'OTAN dont nous abritons le siège. La Belgique, tout comme d'autres pays européens, est stigmatisée comme un ennemi dans la propagande

- “ Dans le futur, le nombre et la portée de ce type d'attaque et d'activités criminelles augmenteront encore, voire deviendront la forme classique de guerres interétatiques. Actuellement, le gouvernement met tout en oeuvre pour combattre ce type d'agression. Il prévoit des mesures efficaces contre l'espionnage ou l'acquisition et l'usage illicites de données ainsi que l'attaque de nos réseaux.”



## 'Le futur de la défense : horizon 2030'

djihadiste. Notre pays est non seulement une cible du djihadisme, mais pourrait aussi servir de base d'activités terroristes, à son insu.

En outre, il est parfaitement possible que les armes qui équipent aujourd'hui exclusivement les forces armées régulières, tombent un jour entre les mains de groupes terroristes. Tel est d'ailleurs déjà le cas des missiles sol-air. En revanche, une telle évolution est moins probable dans le cas de systèmes d'armes qui nécessitent une infrastructure plus importante. L'usage de missiles modernes à moyenne et longue portée est pratiquement impossible sans l'accord de l'Etat ou des chefs locaux du lieu de tir ces missiles. La même constatation s'applique aussi aux avions de combats et aux missiles de croisière. Cela dit, on ne saurait exclure que des armes à longue portée ou des drones tombent jamais aux mains de groupes terroristes qui les engagent ou les utilisent comme moyens de pression. En somme, il n'est pas inimaginable qu'un groupe terroriste mette un jour la main sur une arme de destruction massive, le cauchemar de tout responsable politique.

***Catastrophe naturelle et catastrophe causée par l'homme et autres situations d'urgence*** : les catastrophes naturelles pouvant affecter la Belgique sont les orages, inondations, sécheresses et incendies de forêts. Parmi les exemples de catastrophes causées par l'homme on se rappellera des accidents industriels du type Tchernobyl (USSR, 1986, fuites radioactives) ou Seveso (Italie, 1976, fuites de produits chimiques). La grande densité démographique et la concentration d'activités économiques rendent la Belgique particulièrement vulnérable dans ce domaine.

***Difficultés d'approvisionnement dues à des conflits*** : les conflits armés ou l'effondrement des structures étatiques peuvent avoir de graves répercussions sur des pays très éloignés, sans lien avec le conflit. Les conflits peuvent entraver l'approvisionnement de la Belgique en produits essentiels, par exemple à la suite d'une diminution de la production en raison des combats ou des déficiences de la puissance publique, ou parce que les voies de communication sont interrompues ou deviennent trop dangereuses (ex. crime

- “ En outre, il est parfaitement possible que les armes qui équipent aujourd'hui exclusivement les forces armées régulières, tombent un jour entre les mains de groupes terroristes.”



- “ Les grandes puissances conserveront la dissuasion nucléaire comme instrument de leur sécurité, mais en la limitant de plus en plus aux missiles balistiques.”

## ‘Le futur de la défense : horizon 2030’

organisé ou piraterie). Ces problèmes peuvent survenir sans réelle intention de nuire à la Belgique, sa population ou son économie.

### **B. Menaces et dangers indirects**

Cette catégorie regroupe les menaces et les dangers qui pèsent indirectement sur la sécurité de la Belgique et de sa population.

***Prolifération des armes de destruction massive et des vecteurs à longue portée*** : Certains Etats possèdent des armes nucléaires, d’autres sont suspectés d’en détenir ou ont manifesté leur volonté de s’en doter. Du reste, bon nombre d’Etats semblent disposer de la technologie qui leur permettrait de fabriquer des armes nucléaires en l’espace de quelques années en cas de dégradation drastique de leur situation sécuritaire. Le danger nucléaire subsistera certainement jusqu’en 2030, voire plus longtemps encore. Selon les prévisions, les grandes puissances continueront de réduire le nombre de leurs armes nucléaires, mais celles-ci ne disparaîtront jamais totalement. Les stocks existants seront renouvelés et de nouveaux systèmes développés. Les grandes puissances conserveront la dissuasion nucléaire comme instrument de leur sécurité, mais en la limitant de plus en plus aux missiles balistiques. Les autres composantes de la triade nucléaire, la bombe atomique, les armes nucléaires substratégiques et tactiques passeront à l’arrière-plan, tout particulièrement en ce qui concerne le territoire européen. Cependant, le risque que des matières fissibles tombent entre les mains de terroristes qui les utilisent pour fabriquer une bombe sale est de plus en plus élevé ; les armes biologiques et chimiques sont également très convoitées et un nombre croissant de pays disposent de la technologie des missiles balistiques à longue portée.

***Effondrement des structures étatiques (“les états en faillite”)*** : Des régions entières du globe, en particulier au Moyen-Orient, en Afrique et en Asie centrale, souffrent d’un affaiblissement ou du démantèlement de la puissance publique, d’un état de non-droit et de conflits. Ces situations paralysent le développement économique, génèrent des flux de réfugiés et une migration incontrôlée. Elles sont



- “ Pour réagir de manière adéquate à ces menaces et dangers réels et protéger la population et la société belges, la Belgique doit donc effectivement disposer de structures de sécurité efficaces”

## ‘Le futur de la défense : horizon 2030’

le terreau du crime organisé, des trafics en tous genres, du terrorisme et de la prolifération des armes.

**Changements climatiques** : De nos jours, le processus de changement climatique n’est plus guère contesté. Sur le plan international, les changements climatiques attisent les conflits liés aux ressources naturelles, éliminent des territoires agricoles et des zones d’habitations et affaiblissent les structures gouvernementales. A leur tour, ces bouleversements favorisent la radicalisation des positions politiques et les rivalités internationales sur l’asymétrie des sacrifices consentis pour combattre les changements climatiques ; ils déclenchent aussi des mouvements migratoires.

Pour réagir de manière adéquate à ces menaces et dangers réels et protéger la population et la société belges, la Belgique doit donc effectivement disposer de structures de sécurité efficaces. La Défense en est une des plus importantes. Cet appareil de défense obéit directement aux décisions des représentants du peuple qui, par ailleurs, le contrôlent. Un pays de taille moyenne, comme la Belgique ne peut, seul, faire face à l’ensemble des menaces et dangers. Il faut donc définir les missions-clés que doit accomplir la Défense belge, dans un cadre de collaboration internationale ou non.



- “Au niveau de l’OTAN, la Belgique s’est engagée, en tant qu’allié fiable, à partager équitablement les charges et risques de l’Alliance. “

## ‘Le futur de la défense : horizon 2030’

### **PARTIE 2 : DANS L’AFFIRMATIVE, QUELLES DOIVENT ÊTRE LES MISSIONS-CLÉS ?**

#### **1. Les missions qui découlent des engagements internationaux de la Belgique.**

Au niveau de l’ONU, l’obligation d’intervenir par les armes ne s’applique que dans le cas d’un risque de génocide, une convention ratifiée par la Belgique. Dans tous les autres cas la nécessité d’intervenir et le mode opératoire relèvent d’une décision nationale.

Au niveau de l’OTAN, la Belgique s’est engagée, en tant qu’allié fiable, à partager équitablement les charges et risques de l’Alliance. Les charges peuvent prendre la forme d’une contribution financière et militaire en vue d’assurer la protection de tous les membres de l’Alliance. Les risques sont la conséquence en termes de pertes humaines et matérielles résultant de l’engagement de capacités militaires en opérations. Cette participation n’ayant jamais été clairement quantifiée, l’objectif généralement admis est de consacrer **2% du produit intérieur brut** au développement, entraînement et maintien des capacités (objectif réaffirmé par les Etats membres lors du sommet de l’OTAN du Pays de Galles en 2014).

En ce qui concerne l’UE, la Belgique n’a contracté aucune obligation bien définie. Cela dit, elle s’est engagée à participer régulièrement à l’EUBG au moyen de capacités terrestres, complétées d’éléments des composantes aérienne et marine. En outre, la Belgique participe à différents états-majors multinationaux tel que l’Eurocorps. Avec les Pays-Bas notre pays a souscrit des engagements, notamment de coopérer avec une capacité de frégates multifonctionnelles, de chasseurs de mines et d’appui logistique. Enfin, les pilotes belges suivent une instruction conjointe avec les pilotes français. Dans la Région des Grands Lacs et au Bénin, la Belgique appuie le **développement** des organisations de défense respectives en envoyant des conseillers et des instructeurs.



## 'Le futur de la défense : horizon 2030'

### 2. Les missions-clés qui découlent des dangers et menaces contre la société belge

Menaces et dangers directs	Missions-clés
Attaques armées contre la Belgique ou un allié	Assurer la défense sur terre, en l'air et en mer, dans l'espace et le cyberspace. Fournir un appui médical et logistique (y compris le transport stratégique). Utiliser les moyens de Command, Control, Computer, Communication, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (C4ISR).
Troubles susceptibles de causer un danger pour les Belges à l'étranger	Protéger ou rapatrier les personnes concernées. Fournir un appui médical et logistique (y compris le transport stratégique). Utiliser les moyens C4ISR.
Cyberattaques	Protéger les infrastructures informatiques et neutraliser les cyber-attaquants.
Activités de renseignement prohibées	Surveiller, analyser et traiter en collaboration avec la Sécurité de l'Etat. Protéger le potentiel économique belge
Terrorisme (politique, acteurs civils)	Surveillance continue de l'espace aérien (RENEGADE). Surveillance continue des voies d'accès maritimes et du cyberspace. Protection continue des installations ou personnes menacées. Fournir un appui à la police dans ses missions de surveillance et sécurité.
Catastrophes naturelles et causées par l'homme et situations d'urgence	<b>N'est pas une mission-clé de la Défense</b> , mais elle peut apporter un appui avec les moyens existants dans le cadre de l'aide à la nation.
Difficultés d'approvisionnement dues à des conflits	Surveiller et protéger les voies ou moyens d'approvisionnement sur terre, mer ou en l'air.
Prolifération des armes de destruction massive et des vecteurs à longue portée	Surveillance continue. Appuyer la police au moyen de certaines unités spéciales.
Effondrement des structures étatiques ("Etats en faillite")	Prendre part à des opérations de réaction aux crises (Crisis Response Operations): <ul style="list-style-type: none"> <li>• au sol : activités de protection ou gardes du territoire</li> <li>• en mer ou en l'air : activités de surveillance et d'approvisionnement.</li> </ul> Prendre part à des missions d'observation : <ul style="list-style-type: none"> <li>• au sol, depuis l'espace aérien et maritime.</li> </ul> Participer à l'entraînement et l'instruction de forces terrestres aériennes ou navales étrangères.
Changements climatiques susceptibles de déclencher des conflits	Prendre part à des opérations de réaction aux crises (Crisis Response Operations): <ul style="list-style-type: none"> <li>• au sol : activités de protection ou gardes du territoire</li> <li>• en mer ou en l'air : activités de surveillance et d'approvisionnement.</li> </ul> Participer à des missions d'observation : <ul style="list-style-type: none"> <li>• au sol, depuis l'espace aérien ou en mer.</li> </ul>



## 'Le futur de la défense : horizon 2030'

### **3. Influences technologiques et sociales sur les missions-clés de la Défense en Belgique**

La population belge vieillit et la jeune génération née après 1975 n'a jamais connu de service militaire. Ces deux éléments génèrent, d'une part, un sentiment d'indifférence vis-à-vis des questions militaires et, d'autre part, une réticence croissante de l'opinion publique et des décideurs politiques à admettre l'utilisation de la force pour défendre les intérêts de la Belgique au risque de faire des victimes belges. Cette réticence se manifeste tout particulièrement lorsqu'il s'agit d'engager des troupes au sol, opération beaucoup plus risquée que le déploiement des forces aériennes ou navales. En même temps, l'analyse générale et l'inventaire des menaces et dangers révèlent qu'à l'avenir la demande de déployer des troupes terrestres dans des régions de conflits aura tendance à augmenter plutôt qu'à décroître.

Cependant, sauf un changement de mentalité ou une menace existentielle, la Belgique et la plupart de ses alliés continueront à limiter le plus possible l'engagement de leurs troupes au sol, afin de minimiser le risque de compter des victimes dans leurs rangs. En compensation, les opérations se dérouleront en l'air ou en mer, et s'accompagneront d'un appui aux partenaires locaux ou à d'autres pays prêts, quant à eux, à déployer des troupes. Cette dernière approche a clairement montré ses limites en Lybie et en Syrie.

A l'horizon 2030, on peut admettre que les évolutions technologiques et l'émergence de systèmes autonomes sophistiqués, intégrés dans de puissants réseaux de communication, atténueront encore le besoin d'engager des militaires dans des zones de crise tout en améliorant aussi la protection de son propre territoire.

Une autre tendance devrait s'accroître à l'avenir : la privatisation de larges pans d'activités qui relevaient traditionnellement des tâches souveraines des Etats. Il peut s'agir d'appui logistique, de surveillance, formation, garde, d'entraînement et même de missions de combat réel. Ces activités peuvent même être financées par l'Etat ou par des sociétés privées, avec l'autorisation des Etats. Une évolution particulièrement sensible aux Etats-Unis, mais qui se dessine également chez nous. Ce glissement progressif se voit

- “ Cependant, sauf un changement de mentalité ou une menace existentielle, la Belgique et la plupart de ses alliés continueront à limiter le plus possible l'engagement de leurs troupes au sol, afin de minimiser le risque de compter des victimes dans leurs rangs. En compensation, les opérations se dérouleront en l'air ou en mer, et s'accompagneront d'un appui aux partenaires locaux ou à d'autres pays prêts, quant à eux, à déployer des troupes. “



- “À terme, la combinaison de ces évolutions, la réticence à prendre des risques, la réduction progressive du déploiement de troupes sur le théâtre mondial, la prolifération de systèmes de haute technologie et le rôle croissant d’acteurs privés dans le domaine de la sécurité et de la défense, conduira à l’émergence de zones géographiques de haute sécurité.”

## ‘Le futur de la défense : horizon 2030’

encore amplifié par les sévères contraintes budgétaires affectant les Etats, qui ne sont donc que trop enclins à tailler dans le financement de leur appareil de défense tout en cherchant à répondre à la demande des multinationales de protéger en permanence et avec efficacité leurs investissements dans des zones de conflits ou leurs réseaux de communication. D’autant que ces dernières n’éprouvent aucune difficulté à répercuter ces coûts sur leurs clients. Pour les autorités, surtout de petits Etat, le défi consiste à trouver la manière de continuer à défendre leurs intérêts dans un tel scénario.

À terme, la combinaison de ces évolutions, la réticence à prendre des risques, la réduction progressive du déploiement de troupes sur le théâtre mondial, la prolifération de systèmes de haute technologie et le rôle croissant d’acteurs privés dans le domaine de la sécurité et de la défense, conduira à l’émergence de zones géographiques de haute sécurité. Leur protection vis-à-vis du monde extérieur sera assurée par un ensemble de systèmes d’armes défensives, dissuasives et offensives, mais toujours à la pointe de la technologie. En guise d’exemples on pourrait citer la zone UE ou la zone d’Amérique du Nord. Ces mêmes systèmes d’armes permettraient d’isoler les zones de crise de manière à en réduire les retombées et à minimiser le déploiement des forces armées sur place, voire éventuellement l’externaliser.

### **4. Capacités nécessaires pour exécuter les missions-clés**

#### **A. Terre :**

- La capacité à exécuter des tâches de combat tant offensives que défensives par le mouvement et par le feu, au moyen de véhicules mobiles et suffisamment protégés (blindés) équipés de la puissance de feu directe et indirecte nécessaire, et assortie d’une protection aérienne directe.



- “La capacité de déployer rapidement un dispositif de protection sur une grande distance et d'évacuer des civils avec des moyens de combat et logistiques limités.”

## ‘Le futur de la défense : horizon 2030’

- La capacité de déployer rapidement un dispositif de protection sur une grande distance et d'évacuer des civils avec des moyens de combat et logistiques limités.
- La capacité d'appuyer ces tâches de combat offensives et défensives par :
  - Des moyens de communication et informatiques robustes afin de commander l'ensemble de manière coordonnée
  - Ouvrir ou fermer des accès ;
  - Assurer un approvisionnement, réaliser des réparations mineures et le dépannage du matériel sur place ;
  - Assurer l'appui médical et l'évacuation de première ligne ;
- La capacité de protéger les installations ou les personnes menacées ou d'appuyer la police dans ses missions de surveillance et de sécurité.

### **B. Air :**

- Une capacité suffisante pour :
  - Gagner et maintenir la suprématie aérienne ;
  - Fournir un appui feu aux troupes terrestres ;
  - Exécuter des missions de tir offensives dans des zones ennemies ;
  - Exécuter des missions de reconnaissance armées ;
  - Reconnaître, intercepter et éventuellement détruire des aéronefs non-identifiés
- Une capacité qui permet de projeter le personnel, le matériel et l'approvisionnement sur une grande distance



- “La capacité de protection et surveillance de la cyber-infrastructure, qu’elle soit de nature militaire ou civile. En d’autres termes, des capacités à la fois défensives et offensives. “

## ‘Le futur de la défense : horizon 2030’

Une capacité qui permet d’assurer l’approvisionnement, de réaliser les réparations mineures et le dépannage du matériel sur place ;

### **C. Mer :**

- Une capacité permettant de contribuer à préserver les lignes de communication maritimes au moyen de surveillance, protection, puissance de feu et déminage
- Une capacité permettant de protéger la bande côtière et de préserver ou interdire en permanence l’accès aux ports
- Une capacité permettant de projeter le personnel, le matériel et l’approvisionnement sur une grande distance

### **D. Capacités communes :**

- La capacité qui permet de fournir des informations sur ami, ennemi, terrain, conditions météorologiques, ... de protéger ses propres renseignements contre les actions ennemies, que ce soit à proximité des troupes déployées ou à grande distance ;
- La capacité de déployer des moyens stratégiques de commandement, contrôle et communication, de les mettre en œuvre et de les sauvegarder contre toute action ennemie. La capacité de surveillance, analyse, interprétation et protection de l’information
- La capacité de protection et surveillance de la cyber-infrastructure, qu’elle soit de nature militaire ou civile. En d’autres termes, des capacités à la fois défensives et offensives.



- “Une fois un consensus atteint sur ce sujet, avec l’appui du gouvernement et de l’opposition, il sera possible de définir une nouvelle organisation de défense et ouvrir la voie à une évolution cohérente. “

## ‘Le futur de la défense : horizon 2030’

### **PARTIE 3 : EN PARTANT DE LA RÉALITÉ D’AUJOURD’HUI, DANS QUEL SENS LA DÉFENSE BELGE DEVRAIT-ELLE ÉVOLUER ?**

Si les responsables politiques belges souhaitent, d’une part, respecter leurs engagements vis-à-vis de l’ONU, l’UR et l’OTAN et, d’autre part, préserver la société belge de toutes les menaces et tous les risques possibles, ils devront bien se résigner à stabiliser leur instrument de défense à un niveau acceptable, tant en termes de budget que de capacité de personnel et de matériel. Une fois un consensus atteint sur ce sujet, avec l’appui du gouvernement et de l’opposition, il sera possible de définir une nouvelle organisation de défense et ouvrir la voie à une évolution cohérente.

La Défense belge doit :

- Dans chaque environnement (terre, air, mer, cyber) disposer d’une capacité crédible pour exécuter les missions principales, seule ou en collaboration avec des alliés. Pour chaque mission principale, chercher des partenaires partageant les mêmes intentions au sein de l’OTAN et de l’UE, si tel n’est pas encore le cas, selon les principes de “Défense intelligente ou Smart Defence” et “Mutualisation et Partage ou Pooling & sharing”.
- Redimensionner ces missions principales compte tenu des évolutions sociales et technologiques exposées ci-dessus, sans négliger une collaboration correctement dosée avec le secteur industriel.
- Pour certaines capacités intensives particulièrement onéreuses, comme les drones armés ou les systèmes blindés terrestres, se joindre à une “nation-cadre”, afin d’acquérir ou conserver une certaine expertise.
- Revoir l’effectif en personnel selon les missions principales, en privilégiant un juste mélange entre les militaires opérationnels, rapidement projetables et expérimentés et les collaborateurs civils travaillant en appui. Au besoin, il importe de faciliter le passage d’une catégorie à l’autre.



## 'Le futur de la défense : horizon 2030'

- “La première étape est d’élaborer un plan stratégique cohérent et équilibré, étayé par les ressources budgétaires suffisantes. “
  - “Mais le plus fondamental est de créer des conditions de stabilité sur les plans politique et budgétaire afin de pouvoir mettre ce plan en œuvre tant en externe, à l’égard de la société qu’en interne, au sein de la Défense.”
- Adapter le statut de militaire afin d’encourager le passage vers d’autres départements publics ou des entreprises privées selon le choix de l’intéressé ou l’intérêt de la Défense, en vue d’équilibrer la pyramide des âges dans toutes les catégories de personnel.
  - Entretenir en permanence une réflexion et un dialogue stratégiques avec le monde académique et des entreprises en vue d’améliorer la participation de la société aux questions de défense. Impliquer aussi ses partenaires actuels (BENELUX, FRA, DEU, ...) de manière à tenir compte des évolutions politiques de ces pays en matière de défense.
  - Investir davantage dans la recherche et le développement, en partenariat avec le monde académique et des entreprises, avec pour objectif de réduire les risques de pertes humaines dans un conflit en développant l’implémentation de systèmes de haute technologie.
  - Transférer toutes les tâches non essentielles, y compris celles mentionnées dans le tableau ci-dessus, soit à d’autres départements publics belges soit à des entreprises privées. Citons à titre d’exemples les tâches de déminage qui peuvent être maintenues au sein de la Défense dans le cadre des opérations militaires mais qu’il est possible de confier à la protection civile dans le cas de tâches en appui de la société (destruction d’engins non explosés et de colis piégés). Si, pour quelles que raisons que ce soit, ces tâches restaient attribuées à la Défense, elles devraient pouvoir être exécutées par du personnel civil de la Défense.

**La première étape est d’élaborer un plan stratégique cohérent et équilibré, étayé par les ressources budgétaires suffisantes. Mais le plus fondamental est de créer des conditions de stabilité sur les plans politique et budgétaire afin de pouvoir mettre ce plan en œuvre tant en externe, à l’égard de la société qu’en interne, au sein de la Défense.**







## Remerciement

**Steven Vandeput, ministre de la Défense, chargé de la Fonction publique :**

*“Tout d’abord, je voudrais remercier tous les membres du ‘Wise Pen’ pour leur engagement et leur travail. J’ai lu tous leurs documents avec beaucoup d’intérêts. Dans chacun d’entre eux, j’ai pu puiser des idées intéressantes qui me font avancer dans mon travail de réflexion sur le plan stratégique. Je me réjouis du nombre de participants aujourd’hui et des discussions orchestrées par M. De Spiegeleire.*

*Je souhaite que ce colloque marque un tournant décisif. En fin de compte, nous savons tous aujourd’hui que notre environnement de sécurité s’est drastiquement transformé ces dernières années et ces derniers mois. L’Europe est confrontée à des conflits à l’intérieur de ses frontières et à sa périphérie. La solution n’est pas simple et demande un ensemble de mesures allant de la prévention à l’intervention. Dans ces conditions, la*

*Défense doit à l’avenir pouvoir continuer à jouer un rôle majeur dans la politique de sécurité de ce pays. Et les réflexions de tous les experts du « Wise Pen » m’ont conforté dans ma vision à cet égard.*

*Dès lors, après des décennies d’économies souvent aveugles, notre société devra avoir le courage d’à nouveau investir dans une Défense qui, au niveau de la vision et du budget, sera prête à relever les défis de l’avenir. Une Défense qui peut prendre ses responsabilités pour assurer notre sécurité et protéger nos valeurs démocratiques ici et ailleurs dans le monde.*

*J’ai l’intime conviction que nous devons atteindre cet objectif dans un cadre bilatéral, multilatéral et international. L’avenir est à la collaboration. Sur le plan politique, il est temps de jouer cartes sur table : soit se joindre à des pays qui investissent dans une politique sécuritaire, soit renoncer définitivement. Quant à moi, le choix est clair : je veux un cadre budgétaire stable à long terme, qui permette de financer les investissements nécessaires pour disposer d’une Défense capable de relever les défis difficiles, avec nos partenaires internationaux. En effet, pour assurer la sécurité, le bien-être et la prospérité de la population belge nous comptons en partie sur nos partenaires de l’OTAN et de l’UE. Ils s’attendent par conséquent à ce que notre pays continue à contribuer de manière solidaire à la sécurité au niveau européen et transatlantique.”*

Cabinet de la Défense et de la Fonction Publique - vandeput.fgov.be

Editeur Responsable :

-Marc Roppe

Lay-out & Photographie

Malek Azoug

Contact :

Cabinet de la Défense et de la Fonction Publique.

Lambermont 8—1000 Brussel—02 550 2801