



Cour des comptes



Rééquipement de la capacité motorisée de la Défense

Remplacements des blindés et des systèmes connexes



Cour des comptes

Rééquipement de la capacité motorisée de la Défense

Remplacements des blindés et des systèmes connexes



Rapport adopté le 28 mai 2025 par l'assemblée générale de la Cour des comptes

Rééquipement de la capacité motorisée de la Défense

En 2016, une nouvelle vision stratégique a été adoptée pour la Défense qui s'est poursuivie dans le plan Star de 2022. Pour la période 2023-2030, celui-ci ajoute une enveloppe de 11,2 milliards d'euros aux dépenses de 9,2 milliards engagées dans le cadre de la vision stratégique pour la période 2020-2030.

Plusieurs programmes de rééquipement des capacités des composantes de l'armée ont été lancés, dont le rééquipement de la capacité motorisée de la composante terre. Le premier volet de ce rééquipement est l'acquisition de 442 blindés sur roues, Griffon et Jaguar, et de différents systèmes d'appui pour un budget de 1,58 milliard d'euros dans le cadre d'un partenariat stratégique avec la France, conclu en 2018. Ce partenariat ne porte pas seulement sur l'acquisition des véhicules, mais aussi sur une coopération visant une interopérabilité accrue entre les deux armées. D'autres acquisitions sont prévues par le plan Star pour un budget supplémentaire de 4,78 milliards d'euros. Ces investissements sont ou seront réalisés soit dans le cadre du partenariat avec la France, soit via d'autres voies d'acquisition.

La Cour des comptes a analysé le choix du partenariat avec la France, ainsi que la plus-value de ce partenariat. Pour évaluer la maîtrise de la gestion de programme, la Cour a examiné l'estimation des coûts, l'information budgétaire disponible et les conditions nécessaires à la réussite du programme telles que les ressources humaines, les moyens de fonctionnement et les infrastructures. Elle a aussi analysé le processus de définition et l'effectivité des retours vers la Belgique prévus pour ces investissements.

Stratégie de rééquipement de la capacité motorisée

Le rééquipement de la capacité motorisée de la Défense découle de la vision stratégique de 2016. Ensuite, les investissements ont été revus à la hausse lors de l'évaluation de la vision stratégique par un groupe d'experts en 2021 et de l'adoption du plan Star en 2022. Les objectifs stratégiques du plan ont été déclinés en plusieurs plans opérationnels. Pour la Cour des comptes, cette déclinaison constitue une bonne pratique.

Le choix d'un partenariat d'État à État avec la France se justifie par des motifs pertinents tels que la volonté de contribuer à la défense européenne, la taille limitée de la Belgique et l'absence d'une base industrielle et technologique belge suffisante. Après une prospection auprès de huit pays alliés, la Défense a choisi la France pour ses avantages opérationnels, techniques et financiers. La Cour des comptes relève cependant que les avantages financiers n'ont pas été estimés ni démontrés lors de l'analyse comparative.

Comme la Belgique est membre de l'OTAN, des objectifs de capacité lui sont assignés. Le niveau d'ambition de la vision stratégique et celui du plan Star se limitent à une brigade motorisée alors que l'OTAN en demandait deux (une médiane et une légère). Dans ses évaluations de 2022 et 2024 (qui prennent en compte la vision stratégique de 2016 et le plan Star de 2022), l'OTAN estime que les objectifs fixés pour la seule brigade motorisée belge ne sont pas encore atteints.

Les investissements prévus dans la vision stratégique, puis dans le plan Star tendent vers les objectifs de capacité de l’Otan. Toutefois, la Défense est consciente de l’impossibilité d’y répondre pleinement, en raison du caractère évolutif de ces objectifs, modifiés tous les 4 ans, et du budget de la Défense qui, au moment de l’audit, restait sous les 2 % du PIB.

Par ailleurs, la Cour des comptes relève que la vision stratégique de 2016 et le plan Star de 2022 ne font pas état des lacunes en matière de capacité en référence aux objectifs de l’Otan pour la capacité motorisée, en particulier pour une brigade motorisée de type médiane. La détermination du niveau d’ambition par le gouvernement (conformité partielle ou complète) constitue pourtant un préalable pour établir un programme d’investissements adéquat et une estimation budgétaire réaliste pour combler partiellement ou complètement ces lacunes de capacité.

La Cour des comptes attire également l’attention sur les risques liés à un partenariat qui implique l’interopérabilité entre deux armées. Ceux-ci portent notamment sur la dépendance technologique et la maîtrise des prix pour la maintenance et l’approvisionnement en pièces et munitions. Ces risques n’ont pas été suffisamment analysés ni encadrés par des clauses contractuelles spécifiques.

La Cour des comptes formule les recommandations suivantes :

- Définir clairement le niveau d’ambition visé par le gouvernement pour la Défense belge en ce qui concerne les objectifs de l’Otan en termes de capacité; fonder ce choix sur des études et des estimations par la Défense des investissements nécessaires et de leur coût total sur leur cycle de vie
- À l’avenir, réaliser une analyse des risques et insérer des clauses visant à maîtriser ces risques dans les documents contractuels, notamment pour les prix (acquisition et maintenance) et les obligations en matière de transfert d’expertise

Gestion du programme militaire et estimation des coûts

La gestion de programme d’un système d’armes stratégique requiert une planification réaliste qui assure notamment des budgets suffisants pour la maintenance et le fonctionnement, un personnel formé et des infrastructures adaptées pour accueillir le matériel.

La Cour des comptes constate que l’exécution des volets de l’accord intergouvernemental franco-belge a été suivie et qu’une planification a été réalisée, notamment pour la transformation de la composante terre belge afin d’aboutir à une interopérabilité entre les deux armées.

L’accord intergouvernemental avec la France porte sur les volets acquisition, doctrine, formation et entraînements et pas sur le fonctionnement et la maintenance. Ces coûts n’ont pas été analysés lors du choix du matériel alors que, sur un cycle de vie de 25 ans, ils sont plus élevés que l’investissement en matériel. Ceci rend difficilement réalisable une planification réaliste des budgets pour le fonctionnement et pour la maintenance.

Pour la maintenance, les négociations avec le fournisseur industriel français ont été entamées plusieurs années après la décision d’acquisition. En plus de la maintenance qui sera réalisée par le fournisseur industriel, la Défense met en place un projet *Logistic Support for Land System* (« LS² »), qui vise à créer en Belgique, un centre de compétences pour la maintenance lourde et évolutive du matériel roulant, dont les blindés. Pour la Cour des comptes, il s’agit d’une initiative qui pourrait permettre à notre pays de gagner en autonomie stratégique.

Par ailleurs, le plan Star et sa déclinaison en plan d'entreprise contiennent des objectifs pour augmenter les effectifs de la Défense et améliorer son attractivité. Un suivi de ces plans doit être mis en place pour s'assurer que les objectifs sont atteints.

Le plan Star a également alloué des budgets pour les investissements en infrastructures et pour leur fonctionnement (énergie, contrats de service pour l'entretien, etc.). Ces budgets tiennent compte des nouveaux investissements capacitaires et une planification budgétaire pour ces dépenses a été réalisée à l'approche de la réception du matériel. Il n'est toutefois pas certain que les budgets soient suffisants pour répondre à tous les besoins, la Défense ayant lancé plusieurs programmes majeurs d'investissements capacitaires.

La Cour des comptes formule la recommandation suivante:

Pour des projets d'une telle importance budgétaire et d'une durée aussi longue, prévoir une gestion de projet intégrant toutes les phases en vue de mieux estimer les coûts du projet sur sa durée de vie, conformément aux recommandations de l'Otan ; actualiser cette planification tout au long du cycle de vie du projet sur la base des retours d'expérience liés à l'utilisation du matériel

Coût total du rééquipement de la capacité motorisée

Le choix d'un système d'armes stratégique implique son utilisation pendant plusieurs décennies et nécessite de nombreuses dépenses indirectes telles que les maintenances préventive, curative et évolutive, les entraînements, l'infrastructure, les munitions et les ressources humaines formées à leur utilisation. Afin que ce système d'armes puisse être engagé sur le terrain des opérations, des éléments de génie, d'artillerie, de communication, d'appui logistique et de reconnaissance doivent également être prévus.

L'Otan recommande, avant toute décision d'un investissement majeur, d'estimer tous les coûts relatifs au projet, tout au long de sa durée de vie (coût total du cycle de vie) afin d'informer les décideurs politiques, de pouvoir comparer les différentes options et de s'assurer de la soutenabilité financière du projet.

La Cour des comptes constate que, lors de la décision initiale de rééquiper la capacité motorisée, le coût total du cycle de vie des investissements n'a pas été estimé. Selon les estimations fournies par la Défense en 2024, le coût total sur 25 ans des investissements décidés en 2018 et 2022 pour la capacité motorisée, en incluant le fonctionnement, la maintenance, les munitions et l'infrastructure atteint au moins 14,7 milliards d'euros (actualisés en 2024). La Cour ajoute que le coût total devrait être plus élevé puisque les autres acquisitions prévues par le plan Star ne sont pas encore réalisées et que les coûts de fonctionnement pour ces investissements n'ont donc pas pu être estimés et pris en compte. Ce coût ne comprend pas non plus les investissements supplémentaires qui permettraient de répondre complètement aux objectifs de capacité militaire de l'Otan pour le déploiement d'une brigade motorisée.

La Défense considère qu'une estimation de l'ensemble des coûts d'un investissement dans un système d'armes est difficilement réalisable vu qu'au moment de la décision d'achat, le matériel n'est généralement pas encore produit et la doctrine militaire pas encore finalisée. Elle souligne que le contrat signé en 2018 pour 1,58 million d'euros pour l'achat de 382 Griffon et 60 Jaguar ne peut être comparé au coût de 14,7 milliards d'euros calculé en 2024 qui couvre le cycle de vie de l'ensemble des investissements décidés en 2018 et 2022 pour la capacité motorisée. Ces investissements ultérieurs découlent du relèvement

du niveau d'ambition du gouvernement à la suite de l'évolution du contexte géopolitique. Ils ont suivi leur propre cycle d'approbation par le gouvernement, indépendamment de la décision prise en 2018.

Pour sa part, la Cour des comptes estime que ces investissements supplémentaires sont intrinsèquement liés à la décision de 2018, puisqu'ils sont nécessaires à l'équipement d'une brigade motorisée opérationnelle conforme aux exigences de l'Otan et à assurer l'interopérabilité entre les armées de terre française et belge. Ils auraient donc dû être pris en compte lors de l'estimation initiale du coût total du cycle de vie lié à la réalisation des objectifs de l'Otan. Cette estimation, qui peut reposer initialement sur des hypothèses pour certains éléments de coûts, doit être actualisée au regard de l'évolution du contexte géopolitique.

Si la décision d'avril 2025 de porter l'effort de défense à 2,0 % du PIB est de nature à réduire le risque budgétaire, il n'y a pas de garantie, à ce stade, que cette augmentation sera suffisante pour couvrir les besoins réels et permettre un fonctionnement et une maintenance optimale de chacune des capacités acquises.

La Cour des comptes formule les recommandations suivantes :

- Pour assurer la soutenabilité financière du projet et éclairer le gouvernement et le Parlement avant toute décision d'investissement, estimer le coût total du cycle de vie du projet, en ce compris les coûts liés à l'acquisition, à la maintenance et au fonctionnement (munitions, carburant, ressources humaines et infrastructure nécessaires) ; fonder l'estimation du coût total du cycle de vie sur une analyse des besoins qui dépend du niveau d'ambition fixé par le gouvernement (conformité partielle ou complète aux exigences de l'Otan)
- Pour les programmes d'investissements majeurs, y compris le rééquipement de la capacité motorisée, étudier la possibilité d'inclure dans la loi de programmation militaire les volets fonctionnement, maintenance et personnel ainsi que les moyens budgétaires nécessaires pour assurer une utilisation optimale des capacités

Retours en faveur de l'économie belge

Afin de préserver ses intérêts essentiels en matière de sécurité, l'article 346 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne permet, sous des conditions et un encadrement stricts, à un pays acheteur d'exiger qu'un fournisseur étranger s'approvisionne en matériel ou en services auprès d'entreprises nationales. Ces retours visent à limiter les risques liés à une dépendance stratégique envers des acteurs étrangers. L'objectif peut également être de renforcer la base industrielle et technologique de défense (BITD) nationale.

L'État belge n'a pas invoqué l'article 346 du traité, mais le fournisseur industriel français s'est engagé en 2018, par une lettre d'intention, à générer un retour vers l'économie belge, estimé à 910 millions d'euros jusqu'en 2030, en incluant des transferts de compétences et de savoir-faire dans divers secteurs, tels que l'assemblage des véhicules militaires et la cybersécurité. Aucune clause contraignante n'est toutefois prévue dans le contrat en cas de non-atteinte de ces objectifs.

La Belgique s'étant greffée à un programme en cours de l'armée française, elle n'a pas été associée à la phase de développement du matériel, ce qui a *de facto* limité l'implication des industriels belges dans le développement de la capacité motorisée. De plus, l'absence d'un organe représentatif conjoint des industriels belges et de la Défense belge a compliqué leur implication au moment de la définition du retour.

Le suivi de ce retour est assuré par le SPF Économie qui rapporte régulièrement à la commission des Achats et Ventes militaires de la Chambre des représentants, ce qui constitue une bonne pratique. Comme les retours sont volontaires et non contraignants, ce suivi se base essentiellement sur les déclarations du fournisseur industriel français sans qu'elles puissent nécessairement faire l'objet d'un contrôle. Selon le SPF Économie les retours s'élèvent à 626 millions d'euros fin décembre 2023, ce qui représente 69 % de l'objectif fixé de 910 millions d'euros. Cette estimation est toutefois réalisée à partir du chiffre d'affaires des entreprises belges ou bien en valeur nominale des activités transférées à des filiales et non selon la valeur ajoutée pour l'économie belge qui aurait constitué un meilleur indicateur. Par ailleurs, certaines commandes incluses dans le calcul des retours concernent des produits qui ne sont pas liés au premier protocole de fournitures, ce qui complique l'évaluation de la réalisation des retours prévus au bénéfice de l'économie nationale. En outre, de nouvelles activités économiques attribuées par le fournisseur industriel français à ses filiales belges risquent d'être prises en compte dans le calcul d'un retour, alors qu'elles découlent uniquement d'une forte hausse de la demande générale liée au contexte géopolitique.

La Cour des comptes relève également que les nouveaux investissements prévus dans le cadre du plan Star pour la capacité motorisée ne sont pas assortis de retours, mis à part une proposition du fournisseur industriel français portant sur les 19 systèmes d'artillerie Caesar et les 24 Griffon Mepac.

La Cour des comptes formule les recommandations suivantes:

- Pour les prochains investissements de rééquipement de la capacité motorisée ou tout autre programme d'investissement, impliquer les comités de la Defence, Industry and Research Strategy (Dir's) dès la préparation d'un projet d'acquisition de nouvelles capacités ou d'extension de capacités existantes ; réaliser cette implication dans le respect des principes de transparence et d'égalité de traitement des opérateurs économiques
- S'assurer que les retours prévus sont formulés en valeur ajoutée pour l'économie belge et qu'ils fassent l'objet de dispositions contractuelles contraignantes permettant d'en suivre la réalisation

Réponse des audités

Le projet de rapport a été envoyé le 12 février 2025 au chef de la Défense et au ministre de la Défense ainsi qu'au président du SPF Économie et au ministre de l'Économie.

Le ministre de la Défense, le ministre de l'Économie et le président du SPF Économie n'ont pas répondu.

Dans sa réponse du 11 avril 2025, la Défense prend acte des recommandations de la Cour des comptes et souligne qu'elles sont génériques et pourraient être applicables à tous ses investissements majeurs. Elle précise que certaines recommandations pourraient ne pas être appliquées ou ne l'être que partiellement, telle que la recommandation de prévoir des clauses contraignantes dans les documents contractuels. Les éléments de réponse de la Défense ont été intégrés dans le rapport.

Chapitre 1**Introduction****9**

1.1	Contexte international	9
1.2	Contexte national	10
1.3	Rééquipement complet de la capacité motorisée de la Défense	11
1.3.1	Nouvelle capacité motorisée	11
1.3.2	Accord intergouvernemental franco-belge	11
1.3.3	Protocoles de fournitures (Camo 1 et 2)	12
1.3.4	Infovalorisation	12
1.3.5	Activités d'appui et de support	13
1.4	Audit de la Cour	13
1.4.1	Portée de l'audit et structure du rapport	13
1.4.2	Questions d'audit et cadre normatif	13
1.4.3	Méthodes d'audit	14
1.4.4	Calendrier de l'audit	14

Chapitre 2**Stratégie de rééquipement de la capacité motorisée****15**

2.1	Objectifs stratégiques de la Défense	15
2.1.1	Vision stratégique de 2016	15
2.1.2	Plan Star de 2022	15
2.1.3	Investissements stratégiques	17
2.1.4	Plan d'entreprise de la Défense	18
2.1.5	Actualisation de la stratégie de la Défense	18
2.2	Partenariat avec la France	19
2.2.1	Recours à un partenariat avec un pays allié	19
2.2.2	Choix de la France	21
2.2.3	Réponse aux objectifs en termes de capacité de l'Otan	22
2.2.4	Risque de dépendance vis-à-vis de la France	25
2.3	Conclusions	28

Chapitre 3**Gestion du programme militaire et estimation des coûts****29**

3.1	Gestion de programmes militaires : bonnes pratiques	29
3.1.1	Évaluation d'un système en termes de capacité selon le référentiel de l'Otan	29
3.1.2	Bonnes pratiques en matière de planification et estimation des coûts	30
3.2	Planification et pilotage	32
3.2.1	Plan Star et plan d'entreprise	32
3.2.2	Partenariat avec la France et plan de transformation de la composante terre	33
3.2.3	Calendrier du premier protocole de fournitures (Camo 1)	33
3.2.4	Plan de soutien logistique intégré et plan de gestion	33
3.2.5	Pilotage prévu dans l'accord intergouvernemental	34
3.3	Maintenance	34
3.3.1	Un poste de dépense important	34
3.3.2	Portée de l'accord intergouvernemental franco-belge	35
3.3.3	Contrats de maintenance	35
3.3.4	Projet LS ²	36

3.4	Ressources humaines	37
3.4.1	Stratégie de la Défense en matière de personnel	37
3.4.2	Formations et entraînements	38
3.4.3	Externalisation	38
3.5	Coût global des investissements nécessaires pour le rééquipement de la capacité motorisée	39
3.5.1	Détermination des coûts selon l'accord intergouvernemental de 2018	39
3.5.2	Coûts de l'infrastructure liés au rééquipement de la capacité motorisée	40
3.5.3	Coût total du cycle de vie (<i>total life cycle cost</i>)	42
3.5.4	Soutenabilité budgétaire	47
3.6	Conclusions	49
3.6.1	Gestion du programme	49
3.6.2	Coût total du programme	50
3.6.3	Soutenabilité budgétaire	51
Chapitre 4		
Retours en faveur de l'économie belge		53
4.1	Compensations industrielles et retours	53
4.2	Retours dans le premier protocole de fournitures	54
4.2.1	Objectif politique	54
4.2.2	Nature de la relation contractuelle	54
4.2.3	Retour prévu	54
4.2.4	Limites de la définition des retours	55
4.3	Suivi et rapports sur les retours par le SPF économie	56
4.3.1	Analyse préalable par le SPF économie	56
4.3.2	Suivi des retours par le SPF économie	56
4.4	Mise en pratique des retours en faveur de l'économie belge	57
4.4.1	Implication des entreprises belges dans la conception des retours	57
4.4.2	Mesure et réalisation du retour	58
4.5	Conclusions	59
Chapitre 5		
Conclusions et recommandations		61
5.1	Conclusions	61
5.1.1	Stratégie de rééquipement de la capacité motorisée	61
5.1.2	Gestion du programme militaire et estimation des coûts	62
5.1.3	Retours associés au rééquipement de la capacité motorisée	64
5.2	Recommandations	66
Annexes		
Annexe 1	Aperçu des investissements de la vision stratégique et du plan Star pour la capacité motorisée (document communiqué par la Défense)	69
Annexe 2	Estimation du coût total de rééquipement de la capacité motorisée (document communiqué par la Défense)	70

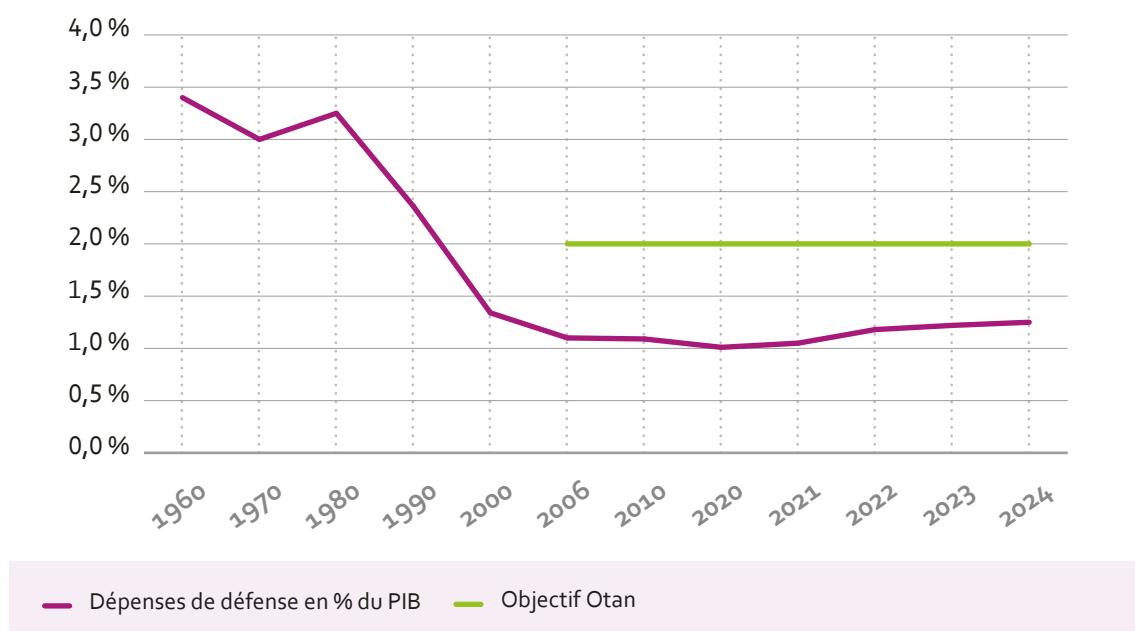
Chapitre 1

Introduction

1.1 Contexte international

Entre 1980 et 2017, la Belgique a réduit de façon importante la taille de son armée ainsi que le budget alloué à la Défense. Les dépenses en matière de défense¹ sont passées de 3,3 % du produit intérieur brut (PIB) au début des années 80, à 1,37 % en 2000, 0,91 % en 2017 et 1,21 % en 2023 alors que l'objectif fixé par les pays de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (Otan) est de 2 %². La diminution du budget de la Défense a entraîné une perte de moyens de fonctionnement et des reports d'investissements prévus.

Graphique 1 – Évolution des dépenses de défense de la Belgique depuis 1960 (en % du PIB)



Source : Cour des comptes à partir des données de la Banque mondiale, de l'Otan et de la Défense

¹ Les efforts en matière de défense comprennent les dépenses imputées au budget de la Défense et les dépenses de pension de retraite et de survie des anciens militaires, ainsi que certaines dépenses en matière de défense inscrites à d'autres sections budgétaires.

² En 2014, les chefs d'État et de gouvernement des pays de l'Otan ont décidé que chaque allié consacreraient 2 % de son produit intérieur brut (PIB) à la défense. Cet engagement s'inscrit dans le prolongement d'une décision des ministres de la Défense des pays de l'Otan, qui, en 2006, s'étaient mis d'accord sur l'objectif de porter les dépenses nationales de défense à 2 % du PIB. L'Otan ne prévoit pas de sanction dans les cas où cet engagement pris par les alliés n'est pas respecté.

Graphique 2 – Évolution des dépenses de défense 2014-2024 en Belgique et dans les pays de l'Otan (en % du PIB)



Source : Cour des comptes à partir de données de l'Otan³

Suite à la menace d'un conflit à l'est de l'Europe, les pays membres de l'Otan ont rappelé, au sommet du Pays de Galles en 2014 et au sommet de Vilnius en 2023, leur engagement à consacrer 2 % au moins de leur PIB aux dépenses de défense, dont minimum 20 % pour l'acquisition de nouveaux équipements militaires.

1.2 Contexte national

En 2022, le gouvernement a décidé que la Belgique consacrera 1,26 % du PIB⁴ aux dépenses militaires en 2024. Elles devaient ensuite croître progressivement pour atteindre 1,55 % d'ici 2030.

Cette décision s'inscrit dans le prolongement de l'adoption de la nouvelle vision stratégique de la Défense en 2016⁵. Plusieurs programmes de rééquipement des capacités des différentes composantes de l'armée belge (voir le point 2.1.3) ont été lancés dans ce cadre.

Un de ces programmes concerne le rééquipement complet de la capacité motorisée, c'est-à-dire de l'ensemble des unités et équipements motorisés de la composante terre de l'armée belge. La capacité motorisée comprend actuellement 356 véhicules de combat d'infanterie : 218 véhicules Dingo⁶ et 138 véhicules Piranha⁷. Ces acquisitions découlent de la décision prise par la Belgique au début des années 2000 de ne pas se doter d'une capacité de chars.

En avril 2025, le gouvernement a décidé de porter l'effort de défense à 2% du PIB dès 2025⁸.

³ Otan, Division Diplomatie publique, *Les dépenses de défense des pays de l'Otan (2014-2024)*, 17 juin 2024, communiqué de presse, www.nato.int.

⁴ Défense, Plan Star 2022. Sécurité & Service - Technologie - Ambition – Résilience, juin 2022, p. 53.

⁵ Gouvernement fédéral, *La vision stratégique pour la Défense*, juin 2016, 144 p., www.cdsc-ocasc-website.be.

⁶ Véhicule blindé léger à quatre roues (4x4), principalement utilisé pour des missions de reconnaissance, de patrouille et de transport de troupes.

⁷ Véhicule blindé de transport de troupes à huit roues plus lourd et polyvalent.

⁸ Chambre, 24 avril 2025, *DOC 56 0856/022, Note de politique générale Défense*, www.lachambre.be.

1.3 Rééquipement complet de la capacité motorisée de la Défense

La décision de remplacer les Dingo et les Piranha de la composante terre par de nouveaux blindés est motivée par le fait qu'ils ont l'avantage de pouvoir être engagés rapidement pour contrer des menaces et soutenir la défense collective dans le cadre de l'Otan. Les blindés actuels seront utilisés jusqu'à ce que la nouvelle flotte soit entièrement opérationnelle en 2030. Les nouveaux blindés resteront en service pendant 25 ans.

D'autres investissements sont également prévus pour remplacer notamment les camions et les véhicules légers de reconnaissance, nécessaires pour un déploiement efficace des véhicules blindés lors de missions de combat.

1.3.1 Nouvelle capacité motorisée

Le rééquipement complet de la capacité motorisée de la Défense inclut celui des unités de combat ainsi que des unités d'appui de combat et des unités d'appui de la capacité motorisée interarmes (y compris certaines capacités de reconnaissance et de soutien médical).

La capacité motorisée fait référence à la capacité d'une unité ou d'une force militaire à se déplacer en utilisant des véhicules motorisés, tels que des camions, des véhicules tout-terrain ou des véhicules blindés. Cette capacité permet à l'unité de se déplacer plus rapidement et sur de plus longues distances qu'en utilisant des véhicules chenillés (chars). En fonction de l'intensité des missions de combat, on détermine quels véhicules blindés sont nécessaires et combien sont déployés.

La nouvelle doctrine en cours d'élaboration avec l'armée française comprend les principes, stratégies et lignes directrices pour déployer des unités provenant de différents bataillons, tels que l'infanterie, la cavalerie, le génie (capacité motorisée « interarmes »).

1.3.2 Accord intergouvernemental franco-belge

Le 25 octobre 2018, le conseil des ministres a décidé de conclure un partenariat stratégique avec la France pour renforcer cette capacité motorisée et assurer une interopérabilité maximale sur le long terme entre les armées terrestres française et belge. Concrètement, les unités devraient être interchangeables : une compagnie belge pourrait être engagée au sein d'un bataillon français sans problème technique et vice-versa.

Le partenariat stratégique entre la France et la Belgique a été conclu le 7 novembre 2018 via un accord intergouvernemental qui définit les modalités de la coopération.

L'accord comporte également une coopération opérationnelle avec une doctrine militaire commune, des entraînements communs et la formation intégrée visant une interopérabilité entre les deux armées (concept *plug and fight* entre les unités de combat belges et françaises).

Cet accord avec la France est évolutif. Les autres investissements prévus dans le cadre du rééquipement de la capacité motorisée de la Défense peuvent être réalisés soit par une acquisition nationale soit dans le cadre de cet accord par le biais d'un ou plusieurs protocoles de fournitures.

1.3.3 Protocoles de fournitures (Camo 1 et 2)

Le premier protocole de fournitures pour la capacité motorisée (Camo 1) prévoit l'acquisition par la Belgique de 442 nouveaux blindés Griffon et Jaguar. Les 382 blindés multirôles (VBRM) Griffon et les 60 engins blindés de reconnaissance et de combat (EBRC) Jaguar seront livrés entre 2025 et 2030 pour un montant estimé à 1,11 milliard d'euros⁹. Tous ces véhicules sont intégrés dans un système de traitement intelligent de données : l'infovalorisation (voir le point suivant).

À titre indicatif, la Cour des comptes signale que dans le cadre de son programme Scorpion, la France avait prévu, en 2021, de commander 1.872 Griffon, 978 Serval et 300 Jaguar¹⁰. Le programme Scorpion est évolutif, le nombre de véhicules est adapté en fonction de la menace géopolitique et de l'expérience acquise durant les entraînements et les retours d'expérience sur le terrain.

Le protocole comprend aussi l'acquisition de plusieurs systèmes d'armes qui permettent une meilleure protection, agilité et communication lors des combats : le système d'information du combat, de nouveaux missiles à moyenne portée, des mortiers, etc.

Un deuxième protocole de fournitures (Camo 2) a été conclu en mai 2022 dans le domaine de l'artillerie pour acquérir neuf camions équipés d'un système de nouvelle génération (obusier Caesar NG) pour 62 millions d'euros. Ces camions, également infovalorisés, seront livrés à la Belgique à partir de 2027¹¹.

Le conseil des ministres du 8 décembre 2023 a également approuvé l'achat supplémentaire de 24 mortiers (Mepac) Griffon et d'une seconde tranche de 19 Caesar, portant à 28 le nombre de Caesar achetés par la Belgique. La Défense a fourni un schéma illustré en [annexe 1](#) pour décrire les différentes phases du rééquipement de la capacité motorisée. Il reprend les investissements effectués via le partenariat avec la France et les acquisitions réalisées via des marchés publics gérés par la Défense.

1.3.4 Infovalorisation

L'accord intergouvernemental permet à la Défense belge d'intégrer le programme militaire français Scorpion qui vise la synergie du contact renforcée par la polyvalence et la valorisation de l'information. Ce système d'infovalorisation permet de communiquer instantanément entre les blindés, les soldats débarqués et le poste de commandement lors des missions de combat. Grâce à l'intégration de senseurs, de moyens de *Command and Control*, cette technologie permet de diminuer les temps de réaction et de transmission des ordres et renseignements, de limiter les tirs fratricides et les dégâts collatéraux. Elle se fait grâce au système d'information du combat de Scorpion (SICS)¹².

Les véhicules blindés représentent le maillon principal de la capacité motorisée interarmes. Pour pouvoir les déployer efficacement durant une mission de combat, d'autres véhicules sont utilisés pour assurer la reconnaissance et l'approvisionnement. Ceux-ci sont également intégrés dans le

⁹ Note au conseil des ministres du 22 juin 2017, p. 8.

¹⁰ Ministère des armées, site archives, *Scorpion*, pages mise à jour le 30 mai 2021, archives.defense.gouv.fr.

¹¹ Défense, Composante terrestre, *Les ministres belge et français de la Défense signent Camo 2 et l'achat de neuf CAESAR NewGeneration*, 13 mai 2022, communiqué de presse, belfednews.mil.be.

¹² Défense, op. cit., p. 86.

combat collaboratif qui permet à plusieurs unités et types de véhicules d'être connectés en temps réel. Pour qu'ils puissent participer aux opérations de combat collaboratif, ces unités et véhicules doivent être inclus dans une même bulle d'infovalorisation.

1.3.5 Activités d'appui et de support

Les unités de combat se composent des véhicules blindés qui ont pour mission de transporter les soldats sur le champ de combat et d'engager le combat grâce aux systèmes d'armes embarqués. Lors de missions de combat, des activités d'appui sont nécessaires pour réapprovisionner les véhicules, les entretenir, pouvoir traverser des cours d'eau grâce au génie, mais également pour augmenter la puissance de feu grâce à l'artillerie.

1.4 Audit de la Cour

1.4.1 Portée de l'audit et structure du rapport

L'audit porte sur les investissements réalisés dans le cadre du rééquipement de la capacité motorisée de la Défense belge, dont une majeure partie s'est concrétisée jusqu'à présent via l'accord intergouvernemental avec la France.

Au [chapitre 2](#), la Cour des comptes a examiné le choix de recourir à un partenariat avec la France pour le remplacement des véhicules blindés par rapport à d'autres solutions, ainsi que la plus-value de ce partenariat pour la Belgique.

Au [chapitre 3](#), la Cour des comptes a examiné si les conditions nécessaires pour la réussite du programme tels que les ressources humaines, les moyens de fonctionnement et les infrastructures ont été prévues et réalisées. Dans ce même chapitre, elle a examiné la maîtrise de la gestion de programme sous l'angle de l'estimation des coûts, de l'information budgétaire et du respect des budgets et des délais.

Les retours pour l'économie belge sont analysés au [chapitre 4](#).

1.4.2 Questions d'audit et cadre normatif

L'audit vise à répondre aux questions suivantes :

1. Le choix des investissements réalisés dans le cadre du rééquipement de la capacité motorisée découle-t-il d'une stratégie adéquate déclinée en objectifs mesurables ?
2. La coopération internationale avec la France apporte-t-elle la plus grande plus-value à la Belgique ?
3. Les conditions nécessaires pour s'assurer de la réussite du programme d'investissement et de sa bonne gestion sont-elles réunies ?

Les questions d'audit ont pour objectif d'évaluer les choix stratégiques de la Défense belge pour le rééquipement de sa capacité motorisée. Vu les montants en jeu, ces choix doivent reposer sur des études préalables prenant en compte les menaces et le contexte international. La stratégie de la Défense doit également être régulièrement évaluée et adaptée en fonction de l'évolution du contexte international. De même, le choix de s'associer à la France pour ce programme d'investissement doit être justifié et apporter une plus-value à la Belgique.

L'audit vise également à évaluer si une estimation réaliste de l'ensemble des coûts du programme (acquisition, fonctionnement et maintenance) a été effectuée et si les décisions politiques ont été prises sur la base d'une information budgétaire complète et réaliste. En outre, la Cour des comptes a examiné si les conditions pour la réussite d'un tel programme sont réunies et si une gestion de programme permettant de maîtriser les risques inhérents à ce type de projets (qualité, délai, coût, etc.) est mise en place.

Le cadre normatif du présent audit repose sur les documents suivants :

- documents stratégiques (principalement les notes de politique générale, la vision stratégique pour la Défense de 2016 et le plan Star de 2022) ;
- plans stratégiques et opérationnels de la Défense (principalement le plan d'entreprise militaire 2023-2026 et le plan de transformation de la composante terre) ;
- normes générales de bonne gouvernance et de contrôle interne ;
- normes internationales, notamment les exigences de l'Otan.

1.4.3 Méthodes d'audit

Pour les besoins de son analyse, la Cour des comptes a examiné divers documents stratégiques et de gestion et a rassemblé des informations sollicitées auprès de la Défense.

L'analyse documentaire a été complétée par des entretiens avec des représentants du commandement de la composante terre et des services de l'état-major. Des entretiens ont également été organisés avec des représentants du SPF Économie, des experts militaires, des représentants de l'Otan et des industriels belges impliqués dans le rééquipement de la capacité motorisée.

Enfin, la Cour des comptes a effectué des visites sur place, notamment au quartier général Reine Elisabeth et à la base militaire de Rocourt.

1.4.4 Calendrier de l'audit

30 août 2023	Annonce de l'audit à la ministre de la Défense et au chef de la Défense
Septembre 2023 - novembre 2024	Réalisation de l'audit
12 février 2025	Envoi du projet de rapport au ministre de la Défense, au ministre de l'Économie, au chef de la Défense et au président du comité de direction du SPF Économie
17 mars 2025	Demande d'une prolongation du délai de réponse par la Défense (accordée par la Cour des comptes)
11 avril 2025	Réception de la réponse du chef de la Défense

Le SPF économie et les ministres compétents n'ont pas répondu.

Chapitre 2

Stratégie de rééquipement de la capacité motorisée

Dans ce chapitre, la Cour des comptes examine si le rééquipement de la capacité motorisée de la composante terre découle d'une stratégie adéquate déclinée en objectifs mesurables. Elle examine également si le choix du partenariat avec la France a été suffisamment motivé par rapport aux autres modes envisageables d'acquisition de matériel, s'il apporte une plus-value à la Belgique et s'il répond aux exigences de l'Otan.

2.1 Objectifs stratégiques de la Défense

2.1.1 Vision stratégique de 2016

La vision stratégique de la Défense a été établie en 2016 avec un horizon fixé à 2030.

Cette vision stratégique prévoit une croissance linéaire du budget de la Défense pour atteindre 1,3 % du PIB en 2030¹³, ce qui représente 6,6 milliards d'euros, en euros constants de 2015.

Elle décrit les investissements majeurs, à réaliser dans toutes les composantes de la Défense (terre, air, marine, cyber et médicale). Elle comprend le rééquipement de la capacité motorisée de la composante terre (1,88 milliard d'euros en euros constants de 2015).

Une loi de programmation militaire reprenant ces investissements a été adoptée le 23 mai 2017 pour la période 2016-2030.

2.1.2 Plan Star de 2022

L'accord de gouvernement d'octobre 2020 prévoyait notamment la poursuite de la mise en œuvre et l'actualisation de la vision stratégique de la Défense et de la loi de programmation militaire. Dans cette perspective, un groupe d'experts académiques et militaires (ci-après le « groupe d'experts ») a évalué la vision stratégique en juin 2021¹⁴.

Cette évaluation a conduit à l'adoption par le gouvernement le 23 juillet 2021 de dix grands principes directeurs¹⁵ qui ont donné lieu au plan Star, approuvé par le gouvernement le 17 juin 2022. Ce plan actualise la vision stratégique. Il tient également compte de la nouvelle menace à l'est de l'Europe. Une nouvelle loi de programmation militaire a été adoptée le 20 juillet 2022. Le plan Star et la nouvelle loi prévoient pour la période 2023-2030 une enveloppe de 11,2 milliards d'euros pour de nouveaux investissements, qui s'ajoutent aux 9,2 milliards engagés dans le cadre de la vision stratégique pour la période 2020-2030 (voir le [point 2.1.3](#)).

¹³ En 2016, le budget de la Défense, qui s'élevait à 3,8 milliards d'euros, représentait 0,91 % du PIB de la Belgique.

¹⁴ Institut royal supérieur de défense & UC Louvain, *Mise à jour de la vision stratégique 2030 : recommandations*, juin 2021, 20 p., www.defence-institute.be.

¹⁵ Défense, Plan Star 2022, p. 176 (annexe).

Le plan Star prévoit une trajectoire de croissance de l'effort de défense¹⁶, pour passer de 6,47 milliards en 2022 à 8,79 milliards d'euros en 2030, portant cet effort à 1,55 % du PIB^{17 et 18}. L'augmentation provient principalement de l'investissement en matériel majeur¹⁹ et en infrastructures. Dans une note du 11 avril 2025 au conseil des ministres, le ministre de la Défense prévoit d'augmenter l'effort de Défense à 2 % du PIB dès 2025²⁰. À la fin de la présente législature en 2029, le budget annuel de la Défense devrait dès lors s'élever à 12,2 milliards d'euros en liquidation.

Le plan Star prévoit pour la Défense une remise à niveau logistique et technologique, le renouvellement d'infrastructures et des mesures au niveau du personnel. En matière d'effectif, le souhait est de réaliser dans un premier temps une stabilisation puis une consolidation avant de parvenir à une croissance et passer ainsi de 27.567 membres du personnel en 2022 à 29.056 en 2030²¹. Les budgets seront également consacrés aux investissements majeurs et au fonctionnement de la Défense. Le plan Star prévoit encore 1,8 milliard d'euros pour soutenir les industries de la défense belge et européenne dans ses programmes de recherche et développement de nouvelles technologies²².

Le plan prévoit que la Défense adapte sa gestion et sa formation pour établir une trajectoire de croissance en matière de personnel, poursuivre les investissements capacitaires à un rythme accéléré et assurer le soutien de ces investissements ainsi que la modernisation de l'infrastructure. Dans le plan Star, on entend par investissement capacitaire les ressources allouées pour développer, acquérir, et maintenir des capacités militaires spécifiques. Cela concerne toutes les activités nécessaires pour l'usage de ce matériel, à savoir non seulement l'achat de nouveaux équipements, mais aussi les infrastructures, la formation, le soutien logistique, et les systèmes d'information nécessaires pour garantir que ces équipements peuvent être utilisés efficacement sur le terrain. Le plan prévoit en outre que la Défense améliore significativement la qualité de son entraînement et sa profondeur opérationnelle, tout en étant capable de maintenir un niveau de contribution satisfaisant dans le domaine des opérations qui lui seront demandées.

Pour la capacité motorisée, afin de tendre vers les objectifs de l'OTAN en termes de capacité militaire (voir le [point 2.2.3](#)), le plan Star prévoit des investissements supplémentaires de 4,78 milliards d'euros pour la période 2023-2030.

Pour la capacité motorisée, le plan Star indique :

« Le développement de la capacité motorisée devra être poursuivi afin de combler [les] déficits capacitaires [de la Défense belge] et de pouvoir ainsi répondre [aux] engagements internationaux. Le programme d'investissement prévu par la vision stratégique devra être

¹⁶ Les efforts en matière de défense comprennent les dépenses imputées au budget de la Défense et les dépenses de pension de retraite et de survie des anciens militaires, ainsi que certaines dépenses en matière de défense inscrites à d'autres sections budgétaires. Quant au budget de la Défense lui-même, le plan Star prévoit (p. 55) qu'il passe de 4,81 à 6,96 milliards d'euros entre 2022 et 2030 (+37,5 %).

¹⁷ Défense, *ibid.*, p. 55.

¹⁸ Défense, *ibid.*, p. 55.

¹⁹ Le matériel majeur comprend les systèmes d'armes et la technologie y afférente qui, de par leur long cycle de vie et les montants budgétaires importants, ne peuvent être programmés dans le cadre des investissements courants.

²⁰ Les crédits inscrits au projet de budget 2025 de la Défense s'élèvent à 12,9 milliards d'euros en engagement et à 10,5 milliards d'euros en liquidation. Pour 2024, les crédits d'engagement s'établissaient, après transferts et réallocations, à 6,3 milliards d'euros en engagement et 6,1 milliards d'euros en liquidation. Au 20 mars 2025, ces crédits étaient consommés à hauteur de 92,2 % en engagement et 100 % en liquidation.

²¹ Défense, *ibid.*, p. 161.

²² Budgets prévus pour la recherche scientifique et le développement technologique R&T, la Dirs et la provision pour les grands programmes de développement. Voir Défense, *Plan Star 2022*, p. 55.

accéléré et complété, notamment par l'intégration de nouveaux véhicules liés à l'évolution du programme Scorpion, d'équipements d'auto-défense, d'appui feu direct et indirect, de lutte anti-aérienne ainsi que par les capacités logistiques de soutien et autres. La sécurité en cas d'engagement sera aussi assurée par des investissements dans des brouilleurs (jammers) contre les engins explosifs improvisés. »²³

2.1.3 Investissements stratégiques

La vision stratégique de 2016 prévoyait d'investir 9,2 milliards d'euros dans de nouveaux systèmes d'armes pour améliorer les capacités de la Défense. La loi de programmation militaire du 23 mai 2017, actualisée en juillet 2022, a prévu une enveloppe supplémentaire de 11,2 milliards d'euros²⁴ pour financer les investissements prévus dans le plan Star. La Belgique a notamment décidé de remplacer les véhicules blindés de la composante terre, les avions F16 de la composante aérienne, les chasseurs de mines et les frégates de la composante marine et de renforcer sa capacité cyber.

La vision stratégique de 2016 a prévu un budget de 1,88 milliard d'euros pour la capacité motorisée interarmes²⁵. Cet engagement a donné lieu à plusieurs investissements majeurs dans le périmètre du partenariat conclu avec le gouvernement français le 7 novembre 2018, à savoir :

- en novembre 2018 : 382 systèmes Griffon et 60 systèmes Jaguar infovalorisés, des brouilleurs, des kits et outillage pour compléter les systèmes Griffon et Jaguar ;
- en mai 2022 : neuf camions équipés d'un système d'artillerie Caesar.

Dans le cadre de la vision stratégique, d'autres investissements pour le rééquipement de la capacité motorisée sont également prévus et réalisés directement par la Défense belge : véhicules de commandement et de liaison (CLV), dépanneurs ou camions légers et lourds.

Le plan Star de 2022 a prévu de nouveaux investissements pour la capacité motorisée, pour un budget pluriannuel de 4,78 milliards d'euros²⁶, pour compléter les investissements prévus dans la vision stratégique de 2016. Ces nouveaux investissements visent à répondre aux objectifs de l'OTAN en termes de capacité militaire à atteindre par la Belgique pour une brigade motorisée, notamment par l'acquisition de nouveaux véhicules tels que les véhicules blindés d'aide à l'engagement (VBAE), les nouveaux véhicules Griffon équipés d'un mortier embarqué (Mepac)²⁷, les véhicules blindés multirôles légers (VBMR-L) Serval, les camions équipés d'un système d'artillerie (Caesar) supplémentaires. Des systèmes d'appui au combat (*combat support*) tels que les systèmes de protection anti-drones, les systèmes de brouillage et les engins de génie sont également prévus ainsi que des systèmes d'appui (*combat service support*) tels que les systèmes de communication et d'information ou encore l'appui logistique.

²³ Défense, *ibid.*, p 86.

²⁴ L'article 3 de la loi du 20 juillet 2022 modifiant la loi du 23 mai 2017 de programmation militaire des investissements pour la période 2016-2030 précise que : « les crédits d'engagement nécessaires à la réalisation de l'ensemble des investissements visés à l'article 2, exprimés en euros constants 2022, s'élèvent à 11.176.070.000 d'euros. ».

²⁵ Sur un budget estimé à 2,082 milliards d'euros pour le rééquipement complet de la composante terre. Voir Gouvernement fédéral, *La vision stratégique pour la Défense*, p. 65 et suiv.

²⁶ Défense, *ibid.*, p. 43.

²⁷ Le conseil des ministres du 8 décembre 2023 a approuvé l'achat de 19 canons Caesar et 24 Griffon Mepac dans le cadre de l'enveloppe de 492 millions d'euros prévue par le plan Star pour l'artillerie.

Tableau 1 - Investissements en matériel majeur prévus par le plan Star pour 2023-2030 (en millions d'euros)

Dimensions capacitaire ²⁸ de la Défense	Engagements prévus
Cyber	955,05
Terre	6.554,95 dont capacité motorisée 4.781,96
Air	2.786,70
Mer	527,07
Commandement/soutien opérationnel/appui médical	352,30
Total	11.176,07

Source : plan Star 2022

Par ailleurs, le conseil des ministres du 15 juillet 2022 a marqué son accord sur l'enveloppe supplémentaire de 1 milliard d'euros mise à disposition à la suite de la guerre en Ukraine (plan *Readiness*). Ce budget, qui n'est pas exclusivement réservé à la capacité motorisée, visait à augmenter le niveau de préparation de la Défense entre 2022 et 2024. Il a été réparti de la façon suivante : 450 millions d'euros en 2022 et 275 millions par an pour 2023 et 2024. Il devait être consacré prioritairement à la reconstitution des stocks de munitions, à l'amélioration de la disponibilité opérationnelle des systèmes d'armes (comme la flotte de véhicules blindés), à l'équipement et la protection des soldats, au renseignement et à la cybersécurité, à l'amélioration des infrastructures et à la résilience.

2.1.4 Plan d'entreprise de la Défense

Le plan Star a été décliné en un plan d'entreprise à court et moyen terme, actualisé tous les 2 ans. Le plan actuel couvre la période 2023-2026.

Le plan contient des objectifs stratégiques à moyen terme à décliner ensuite en projets ou en actions (annexe B du plan). Les actions sont assorties d'une description, d'une échéance, d'un responsable de projet, d'un responsable de coordination (*supporting enabler*) et d'un groupe de pilotage (*steering group*).

Pour chaque composante de la Défense, un plan de transformation (voir le [point 3.2.2](#)) est également élaboré afin d'opérationnaliser les objectifs du plan d'entreprise.

2.1.5 Actualisation de la stratégie de la Défense

Le rééquipement de la capacité motorisée s'inscrit dans le cadre d'une stratégie établie en 2016 et qui porte sur l'horizon 2030. Cette stratégie se base sur le contexte géopolitique de l'époque, sur les engagements internationaux de la Défense belge et sur ses besoins en matériel, ressources humaines et infrastructure.

²⁸ Une dimension capacitaire concerne tous les investissements matériels nécessaires pour le déploiement d'un système d'armes.

La vision stratégique a été évaluée en 2021 et, sur la base de cette évaluation, une stratégie actualisée a été établie et inscrite en 2022 dans le plan Star.

Les objectifs stratégiques de la vision stratégique et du plan Star ont été déclinés au niveau de la Défense en plans contenant des objectifs, des moyens et des échéances. Pour la Cour des comptes, il s'agit d'une bonne pratique.

L'actualisation de la stratégie de la Défense avec le support d'un groupe d'experts a été une étape importante pour s'assurer que la stratégie, les objectifs et les investissements prévus sont toujours pertinents et adaptés aux nouvelles menaces et aux besoins de la Défense.

Au moment de l'audit, la Défense préparait une actualisation de son plan Star, visant désormais l'horizon 2040. Elle devrait être soumise au gouvernement.

Pour la Cour des comptes, l'actualisation de la stratégie de la Défense et l'implication d'experts externes est une bonne pratique. Elle recommande que l'actualisation de la stratégie de la Défense en fonction du nouveau contexte géopolitique, des besoins de la Défense et des exigences des alliances internationales en termes de capacité soit systématisée.

Recommandation 1

Continuer d'actualiser périodiquement (par exemple à chaque législature ou tous les 4 ans suivant le cycle d'évaluation de l'Otan) la stratégie de la Défense à partir d'une évaluation pour tenir compte des exigences des alliances internationales en termes de capacité, du nouveau contexte géopolitique et des besoins de la Défense ; continuer à impliquer les experts externes dans cette évaluation pour s'assurer que les objectifs poursuivis sont toujours pertinents et adaptés aux nouvelles menaces et aux besoins de la Défense

Dans sa réponse au projet de rapport, la Défense indique prendre acte de cette recommandation.

2.2 Partenariat avec la France

2.2.1 Recours à un partenariat avec un pays allié

Selon les bonnes pratiques, avant toute décision d'achat d'envergure, une étude préalable doit être établie pour dresser un état des lieux du système d'armes et objectiver le besoin de son rééquipement. Les différentes solutions doivent être évaluées par rapport aux objectifs stratégiques et opérationnels de la Défense. De plus, les différents modes d'acquisition doivent être envisagés :

- passation d'un marché public avec les opérateurs économiques (conclusion d'un contrat d'achat sans intermédiaire entre la Défense et l'opérateur économique) ;
- achat via une organisation intergouvernementale, telle que l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (Occar) pour une élaboration conjointe des spécifications techniques du matériel ;
- acquisition via un partenariat, sous la forme d'un accord de gouvernement à gouvernement (le gouvernement étranger étant alors un intermédiaire entre la Défense et l'opérateur économique).

Le choix doit, entre autres, prendre en compte la manière d'obtenir l'infrastructure, les ressources humaines nécessaires et le coût total du projet pour une utilisation efficace et efficiente sur toute sa durée de vie.

D'autres dimensions peuvent intervenir aussi dans le choix, comme la politique étrangère du pays, les possibilités de synergie ou d'interventions communes avec d'autres pays ou encore la construction d'une défense européenne.

La vision stratégique de 2016 explique que les États-Unis accordent de plus en plus d'attention à la situation sécuritaire en Asie au détriment de l'Europe. Les membres européens de l'Otan sont donc amenés à être plus autonomes pour assurer leur propre défense. Pour assurer la défense collective, la Défense belge désire s'engager dans des partenariats avec des pays limitrophes afin d'être en mesure d'engager des moyens militaires selon des délais définis dans le cadre des alliances internationales auxquelles elle participe. La Belgique entend participer à l'élaboration d'une défense européenne en comblant les lacunes (*capability gaps*)²⁹ européennes, via la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne (PSDC).

Dans sa note du 24 mai 2017 adressée au conseil des ministres du 22 juin 2017 et ses annexes³⁰, le ministre de la Défense a demandé l'autorisation préalable de débuter le programme d'achat visant à conclure un accord de gouvernement à gouvernement avec la France en vue du remplacement de la capacité motorisée interarmes. La note conclut que le choix d'un partenariat avec un pays allié est l'option la plus pertinente pour la composante terre. Plusieurs raisons expliquent ce choix :

- Vu la taille limitée de notre pays et de son budget, le faible nombre de véhicules à acquérir ne permettra pas à la Belgique d'obtenir de bons prix. En outre, investir dans la conception et le développement d'une solution sur mesure coûterait trop cher, vu le nombre limité de véhicules que la Belgique peut acquérir seule.
- La Belgique ne dispose pas d'une base industrielle permettant de combiner la panoplie de techniques nécessaires à la fabrication de véhicules de combat.
- La volonté politique est de tendre activement vers une défense européenne. Lancer un partenariat avec un pays proche permet de maximaliser les synergies, vu que la Belgique intervient toujours dans le contexte d'une coopération multilatérale.
- Les autres composantes de la Défense (aérienne, marine, cyber) ont déjà opté pour des partenariats avec des pays voisins.
- La Défense belge manque de ressources humaines, et plus particulièrement de profils techniques capables de gérer des projets d'acquisition nationaux d'une telle envergure. La Défense belge n'a plus les moyens humains pour gérer seule un projet d'acquisition de cette ampleur.

La Cour des comptes estime dès lors que ce recours à un partenariat avec un pays allié repose sur des éléments pertinents.

²⁹ Selon la vision stratégique 2016, ces déficits de capacité de défense au niveau européen compliquent un engagement militaire européen autonome.

³⁰ Ministre de la Défense, note au conseil des ministres du 22 juin 2017 relative au marché public 18LP100.

2.2.2 Choix de la France

Une prospection militaire a été réalisée en octobre 2016 par l'envoi d'une demande à 8 pays³¹ de l'OTAN susceptibles de répondre aux attentes de la Belgique. Celle-ci comportait des questions sur la motorisation des forces armées des pays concernés, l'orientation stratégique de leurs forces terrestres et les programmes d'acquisition en cours ou à venir. L'objectif était de recueillir des informations sur les partenariats possibles, les systèmes d'armes, les modèles de coopération et les voies d'acquisition.

Cinq pays³² ont répondu. Ces réponses ont été analysées afin de déterminer la meilleure combinaison de partenariat, de système d'armes, de modèle de coopération opérationnelle et logistique et de voie d'acquisition. Le coût unitaire d'acquisition du matériel a également été estimé pour chaque option comparée.

Selon la Défense, le partenariat avec la France en matière de véhicules de combat légers et médians³³ pour la capacité motorisée interarmes des forces terrestres belges répondait aux exigences militaro-stratégiques, militaro-techniques, financières et économiques de sa vision stratégique. Il s'agit notamment des exigences relatives aux équilibres entre les pays partenaires, aux calendriers, à l'orientation stratégique, aux possibilités de transport par voie aérienne (poids), à la protection, au concept d'utilisation, au coût et aux risques liés aux programmes.

L'analyse de la Défense met en avant les avantages du partenariat avec la France pour l'acquisition de matériel :

- opérationnels : des véhicules identiques offrent la possibilité de maximiser les synergies, et donc l'efficacité, d'un partenariat ;
- techniques : le programme français met l'accent sur la valorisation de l'information (infovalorisation, voir le [point 1.3.4](#)) ;
- financiers : les coûts relatifs à l'étude, au développement, à la production, à l'amélioration et à la maintenance du matériel pourront être répartis entre plusieurs pays. La mise en place d'une structure commune pour le soutien logistique intégré, la documentation et l'utilisation des pièces de rechange peut également réduire certains facteurs de coûts importants.

L'accord intergouvernemental franco-belge a été signé le 7 novembre 2018. Outre l'acquisition du matériel, il comprend une coopération qui inclut le développement d'une doctrine militaire commune, des entraînements communs et une formation intégrée. Des militaires belges sont notamment détachés à l'état-major français afin de participer au développement des différents volets de la coopération (doctrine, formation, gestion du projet).

La coopération sur le terrain s'est aussi concrétisée pour la première fois en 2023, lors de l'exercice multinational de grande envergure Orion 23 en France, auquel ont participé quelque 650 soldats belges.

Pour la Cour des comptes, le choix d'un partenariat avec la France induit des avantages stratégiques, opérationnels et techniques, comme le souligne la Défense dans son analyse. En revanche,

³¹ Allemagne, Espagne, États-Unis, France, Royaume-Uni, Italie, Pays-Bas et Pologne.

³² Allemagne, Espagne, France, Pays-Bas et Pologne.

³³ Les véhicules médians désignent des véhicules blindés de taille intermédiaire. Ils sont plus légers et mobiles que les chars lourds, mais offrent une meilleure protection et capacité de transport que les véhicules légers.

les avantages financiers mis en avant par la Défense n'ont pas été démontrés ou quantifiés. L'analyse comparative d'un partenariat avec les autres pays a porté uniquement sur le coût d'acquisition et non sur l'ensemble des coûts du programme durant son cycle de vie.

Selon la Défense, l'analyse comparative entre les pays de l'ensemble des coûts, notamment la maintenance et le fonctionnement, ne pouvait pas être réalisée, parce que les informations sont confidentielles et que les pays refusent de les communiquer lors d'une prospection pour des raisons de confidentialité et de secret commercial.

2.2.3 Réponse aux objectifs en termes de capacité de l'Otan

Le choix des investissements militaires est déterminé par les orientations politiques du gouvernement. Ces orientations sont influencées par les objectifs en termes de capacité de l'Otan et les priorités de l'Union européenne pour permettre la défense³⁴ et la sécurité³⁵ collectives.

2.2.3.1 Niveau d'ambition de l'Union européenne et des alliés au sein de l'Otan

L'Union européenne, à travers l'Agence de défense européenne, définit des priorités collectives³⁶ en matière de défense à travers le *Capability Development Plan* (CDP). Ce plan ne fixe pas d'objectifs spécifiques de capacité à acquérir par pays, mais fournit une vision globale des capacités nécessaires pour l'UE dans son ensemble. Le CDP identifie des priorités et des lacunes en matière de capacités, mais les États membres sont libres de décider comment ils vont contribuer à combler ces lacunes, souvent par le biais de projets collaboratifs³⁷.

Dans le cadre de l'Otan, il est demandé à chaque pays allié d'être capable de fournir suivant des délais impartis des capacités définies dans les domaines de la défense. Ces objectifs pour chaque pays sont identifiés via le processus Otan de planification de défense (*NATO Defence Planning Process – NDPP*). Ils sont déterminés quantitativement et qualitativement suivant un processus itératif de quatre ans. Une évaluation est réalisée tous les deux ans par l'Otan. Il s'agit d'évaluer les plans, les politiques et les investissements des pays, notamment les activités (tant nationales que multinationales) menées pour atteindre leurs objectifs en termes de capacité. Un rapport confidentiel est établi et transmis au pays.

Selon la Défense, au moment de l'adoption de la vision stratégique en 2016, l'Otan attendait de la composante terre de la Défense belge qu'elle remplisse son rôle dans la défense collective en fournissant pour la capacité motorisée deux brigades³⁸, une légère et une médiane.

³⁴ Pour la défense collective, l'accent est placé sur la défense du territoire national des États membres de l'Otan, et de l'UE ainsi que sur la prévention d'une atteinte à l'intégrité territoriale via la dissuasion militaire.

³⁵ La sécurité collective concerne une contribution hors des frontières nationales (et de celles des alliés) dans des endroits pertinents pour la sécurité des alliés.

³⁶ European Defence Agency, *The 2023 EU capability development priorities*, 2023, 28 p., eda.europa.eu.

³⁷ La direction générale des politiques externes de l'UE a réalisé une étude à la demande de la sous-commission Sécurité et Défense du Parlement européen. Voir Direction générale des politiques externes de l'UE, Département thématique, *Défense de l'Union européenne : Le processus de mise en œuvre du Livre blanc*, 2018, 98 p., www.europarl.europa.eu.

³⁸ L'Otan demande à ses alliés de pouvoir générer une brigade par 5 millions d'habitants. Pour la Belgique, l'Otan demande deux brigades, une légère et une médiane. Le plan Star vise à équiper la Défense d'une brigade qui comporte un quartier général, des bataillons de manœuvre (infanterie et cavalerie), des bataillons d'appui au combat et des unités d'appui (logistique et médicales) (plan Star, p. 70). Selon les critères de l'Otan, une brigade compte environ 5.000 soldats.

2.2.3.2 Niveau d'ambition de la Belgique

La vision stratégique de 2016 prévoit que :

« [...] outre les éléments de commandement et de contrôle nécessaires à l'engagement au niveau de Battlegroups et de compagnies interarmes, une structure de mise en condition du niveau brigade sera préservée. Ceci permettra de répondre au niveau d'ambition demandé par l'Otan à la Belgique, qui prévoit l'engagement – moyennant un entraînement limité – d'une brigade motorisée dans le cadre de la défense collective »³⁹.

L'évaluation de 2021 par le groupe d'experts (voir les points 2.1.2 et 2.1.5) a conclu que les investissements prévus pour la capacité motorisée dans le cadre de la vision stratégique de 2016 ne permettaient pas de répondre aux exigences de capacité de l'Otan pour une brigade motorisée. Pour ces experts, malgré ces investissements, la capacité motorisée belge ne peut pas répondre aux objectifs croissants de capacité de l'Otan qui résultent de la nécessité de pouvoir renforcer le flanc est dans des scénarios de crise. Elle manque principalement de puissance de feu et de systèmes de défense aérienne tactique. De plus, la pleine réalisation de la brigade⁴⁰ exige que tous les systèmes connexes (munitions, communications, guerre cyber électronique, ISR⁴¹ tactique, logistique, etc.) soient disponibles.

Le plan Star de 2022, adopté à la suite de cette évaluation, a tenu compte de ces recommandations. Il a prévu des investissements supplémentaires⁴² pour la capacité motorisée pour le déploiement d'une brigade motorisée opérationnelle. Il a prévu que « le développement de la capacité motorisée devra être poursuivi afin de combler [les] déficits capacitaires [de la Belgique] et de pouvoir ainsi répondre [aux] engagements internationaux »⁴³.

2.2.3.3 Évaluation de la capacité de la Belgique par l'Otan

La Cour des comptes a analysé les rapports d'évaluation établis par l'Otan en 2022 et en 2024. Le rapport de 2022 porte sur la période 2020-2021 et tient compte des investissements prévus par la vision stratégique de 2016. Le rapport de 2024 porte sur la période 2022-2023 et tient compte également des investissements du plan Star.

Les deux rapports indiquent que la Belgique ne répond pas complètement aux objectifs de capacité qui lui ont été fixés dans le cadre de l'Otan.

En effet, ce qui est demandé à la Belgique, c'est de disposer de deux brigades motorisées (une médiane et une légère) alors que le niveau d'ambition poursuivi dans la vision stratégique de 2016 et dans le plan Star de 2022 est d'avoir une brigade motorisée médiane opérationnelle. En outre, les objectifs en termes de capacité fixés dans le cadre de l'Otan pour la seule brigade motorisée belge opérationnelle ne sont pas encore satisfait. L'investissement dans de l'artillerie de type Caesar (prévu par le plan Star) permettra de combler les lacunes en puissance de feu indirect.

³⁹ Gouvernement fédéral, op. cit., p. 71.

⁴⁰ La brigade motorisée belge dispose d'unités de combat (*combat*), d'unités d'appui au combat (*combat support*) et d'unités d'appui (*combat service support*). La brigade compte plusieurs bataillons. L'indispensable appui logistique de ces unités est assuré par les groupes chargés des systèmes de communication et d'information correspondants, les unités logistiques et les camps d'entraînement.

⁴¹ ISR: Intelligence, Surveillance and Reconnaissance - Renseignement, Surveillance et Reconnaissance.

⁴² Défense, op. cit., p. 83.

⁴³ Défense, op. cit., p. 86.

En revanche, une augmentation de la puissance de feu direct nécessite d'accroître le nombre de véhicules Jaguar, ce qui n'est pas prévu à la clôture de l'audit.

Selon le plan de transformation de la capacité motorisée dont la rédaction se termine⁴⁴ (voir le point 3.2.2), l'accent doit porter, dans un premier temps, sur la transformation de la brigade existante en une brigade motorisée à part entière pour 2032. L'objectif de répondre pleinement aux objectifs de l'Otan en termes de capacité sera au mieux atteint à l'horizon 2040.

2.2.3.4 Alignement des investissements prévus de la capacité motorisée sur les objectifs de l'Otan

La Cour des comptes constate qu'en 2024, la Défense n'atteint pas les objectifs de l'Otan en termes de capacité pour *une* brigade motorisée⁴⁵, y compris en incluant les investissements prévus dans le cadre de la vision stratégique et du plan Star. Dans son rapport d'évaluation de 2024, l'Otan estime que l'objectif de mettre en place la deuxième brigade d'ici 2040 est tardif.

Si les investissements prévus dans la vision stratégique, puis dans le plan Star, tendent vers les objectifs en termes de capacité de l'Otan, la Défense est consciente de l'impossibilité d'y répondre pleinement, eu égard au caractère évolutif de ces objectifs qui sont modifiés tous les 4 ans et du budget de la Défense qui, lors des travaux d'audit, ne répondait pas à l'objectif de l'Otan qui fixe à 2 % du PIB l'effort de défense.

Par ailleurs, la Cour des comptes relève que la vision stratégique de 2016 et le plan Star de 2022 ne définissent pas explicitement le niveau d'ambition attendu de la Défense belge en ce qui concerne les objectifs de l'Otan pour la capacité motorisée (conformité partielle ou complète). La détermination du niveau d'ambition par le gouvernement constitue pourtant un préalable indispensable pour proposer un programme d'investissements adéquat et une estimation budgétaire réaliste.

Afin que le gouvernement puisse définir son niveau d'ambition, la Défense doit identifier les investissements nécessaires pour combler les lacunes en termes de capacité ainsi que leur coût total sur leur cycle de vie. Or, elle ne dispose pas d'une estimation du coût total de ces investissements.

Selon la Défense, une estimation très approximative serait réalisée de manière informelle et présentée à chaque nouveau gouvernement mis en place après les élections législatives. Il s'agirait d'un ordre de grandeur vu l'absence d'informations disponibles sur les coûts avant de commencer les prospections. Ces estimations n'ont pas été communiquées à la Cour des comptes (voir le point 3.5.3.3), qui ne peut dès lors pas s'appuyer sur elles pour évaluer les investissements et leurs conséquences.

Pour la Cour des comptes, une estimation réaliste des coûts de l'ensemble des investissements nécessaires, par composante ou par dimension capacitaire, pour répondre aux objectifs de capacité fixés dans le cadre de l'Otan doit être réalisée. Une telle estimation permettra aux décideurs politiques de définir leur niveau d'ambition et de fixer les budgets nécessaires pour l'atteindre.

⁴⁴ À la clôture des travaux d'audit, son approbation était prévue pour 2025.

⁴⁵ Selon la Défense, l'Otan attend de la composante terre de la Défense belge qu'elle remplisse son rôle dans l'appareil de défense collective en fournissant pour la capacité motorisée deux brigades, une légère et une médiane. Voir le point 2.2.3.1.

Recommandation 2

Définir clairement le niveau d'ambition visé par le gouvernement pour la Défense belge en ce qui concerne les objectifs de l'Otan en termes de capacité ; fonder ce choix sur des études et des estimations par la Défense des investissements nécessaires et de leur coût total sur leur cycle de vie

Dans sa réponse au projet de rapport, la Défense indique prendre acte de cette recommandation.

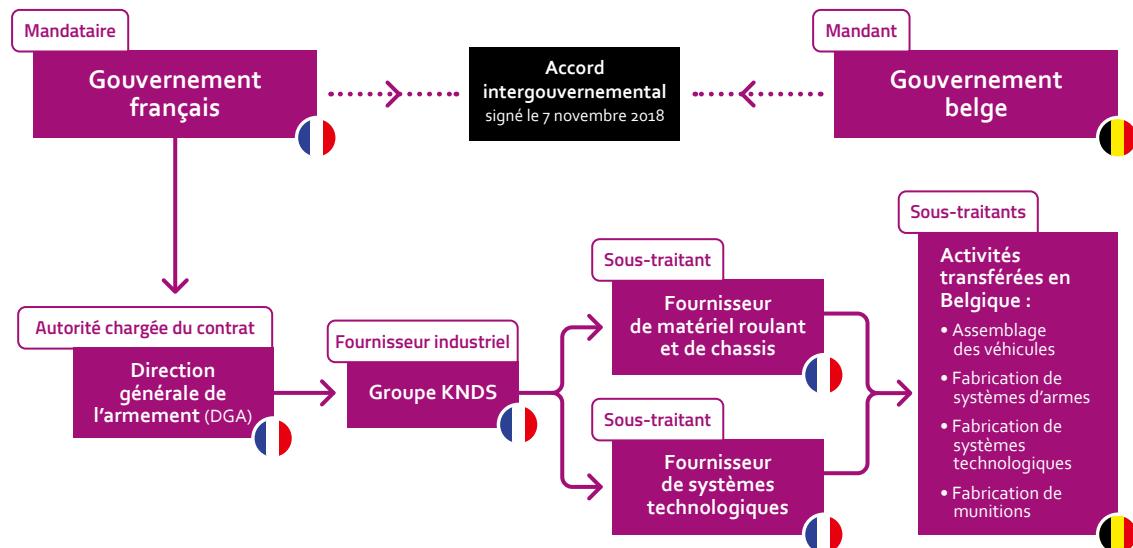
2.2.4 Risque de dépendance vis-à-vis de la France

En vertu de l'accord intergouvernemental franco-belge, la Défense française est chargée de la mise en œuvre de l'accord pour le compte de la Belgique sous la supervision d'un comité directeur composé des deux parties (voir le [point 3.2.5](#)).

Le schéma mis en œuvre pour cet accord comprend le mandant (État belge client) et le mandataire (État français agissant en tant que maître d'ouvrage délégué). Agissant au nom et pour le compte de l'État belge, la Direction générale de l'armement française (DGA) assure à ce titre la conduite du marché d'acquisition. La Défense belge est impliquée uniquement dans l'exécution de ses propres commandes.

Ce marché a été confié à un maître d'œuvre, la société KNDS France, désignée comme le « fournisseur industriel » français par l'accord intergouvernemental. KNDS France, en tant que fournisseur principal des véhicules de combat de l'armée terrestre française, est au centre de ce partenariat stratégique entre la Belgique et la France. KNDS s'appuie sur deux sous-traitants français stratégiques ainsi que sur des industriels belges via des accords de coopération (voir le [point 4.2.3](#)).

Le projet, en ce compris les aspects technologiques, est donc développé par le fournisseur industriel français. Les entreprises belges participent au projet en tant que sous-traitants, principalement pour l'assemblage et l'ajout des modules d'armes et de technologie pour les véhicules belges, tout en restant sous le contrôle du fournisseur industriel français.

Graphique 3 - Accord intergouvernemental franco-belge

Source : Cour des comptes

La Cour des comptes constate un risque de dépendance important à l'égard du fournisseur industriel français (« enfermement propriétaire »⁴⁶). En effet, un des avantages du partenariat avec la France est l'accès au système d'infovalorisation qui permet de connecter l'ensemble des unités sur le terrain des opérations pour traiter les données en temps réel et accélérer la prise de décision (combat collaboratif infovalorisé). Dès lors, pour tous les véhicules qui devront compléter la flotte Jaguar et Griffon (camions, 4x4, etc.) et être inclus dans cette bulle d'infovalorisation, la Belgique n'aura d'autres choix que de faire appel au fournisseur industriel français. La Défense confirme l'existence de ce risque.

Selon la Défense, il est difficilement maîtrisable, car découlant en premier lieu de l'absence d'une base industrielle belge capable de fournir ce système d'armes. Il découle aussi du choix stratégique du partenariat avec la France visant l'interopérabilité entre les deux armées terrestres. De plus, il y a plusieurs niveaux d'intégration possibles dans la bulle d'infovalorisation. Certains véhicules auxiliaires comme les camions ou les 4x4 ont été acquis par un marché public classique et seront équipés de moyens de communication pour permettre une intégration partielle dans la bulle d'infovalorisation. Enfin, toujours selon la Défense, le risque de dépendance au fournisseur industriel français doit être relativisé, car la Défense belge est un partenaire important de la DGA française, qui dans ce cadre veille à préserver les intérêts belges vis-à-vis du fournisseur industriel.

La Cour des comptes constate que ce risque existe également pour le volet maintenance du matériel acquis. L'accord intergouvernemental franco-belge de 2018 n'a en effet porté que sur l'acquisition du matériel, la doctrine, la formation et les entraînements. En revanche, le volet fonctionnement et maintenance n'a pas été prévu, alors que cette dimension est cruciale sur le long terme et généralement coûteuse. Les négociations sont actuellement en cours avec le fournisseur industriel français pour élaborer des contrats sur mesure pour la Belgique. La formule recherchée doit inclure la réalisation d'une partie de la maintenance sur le sol belge par un consortium d'entreprises belges et permettre ainsi un transfert du savoir-faire et de l'expertise technique (voir le point 3.3.4).

⁴⁶ Dans une situation d'enfermement propriétaire, le client dépend d'un seul fournisseur ou fabricant pour un produit ou un service et ne peut pas en changer sans s'exposer à des coûts ou inconvénients importants.

En outre, la Belgique devra acquérir les pièces de rechange et certaines munitions⁴⁷ au prix imposé par le fournisseur industriel français sans possibilité d'une mise en concurrence. Étant donné que les prix pratiqués par le fournisseur industriel français auprès de l'armée française sont soumis au secret commercial, il ne sera pas possible de vérifier que des prix comparables seront appliqués pour les commandes belges.

Selon la Défense, pour les projets d'investissements en termes de capacité, il est impossible de prévoir les prix au préalable puisqu'ils dépendent des besoins qui varient en fonction du contexte géopolitique et des exigences de l'Otan, par exemple pour le stock minimum de munitions. En outre, au moment de la décision, le matériel n'avait pas encore été utilisé et donc les données financières liées à son fonctionnement n'existaient pas, à la différence d'un achat où le matériel est déjà utilisé par d'autres pays. De plus, une dépendance au constructeur pour la maintenance est toujours présente quel que soit le type d'acquisition étant donné la complexité technologique du matériel, le fait qu'il détient l'expertise technique, les pièces de rechange et des droits de propriété intellectuelle. Dans sa réponse au projet de rapport, la Défense porte à la connaissance de la Cour des comptes un nouvel élément : un contrôle des prix est exécuté par l'État français à la demande de la Belgique par le biais de *memorandums of understanding* bilatéraux entre les deux pays et portant sur les marchés publics et le contrôle industriel.

La Cour des comptes constate que la Défense n'a pas réalisé d'analyse formelle des risques liés à ce type de partenariat, en particulier ceux relatifs à la maîtrise des prix d'achat du matériel, de la technologie d'infovalorisation, des pièces de rechange ou des munitions auprès de l'industriel français. Une telle analyse aurait permis d'envisager l'insertion dans les documents contractuels de mesures de maîtrise de ces risques.

Concernant cette absence d'analyse de risques, la Défense précise que les risques sont similaires à ceux rencontrés par la DGA pour le programme Scorpion.

Recommandation 3

Pour des programmes d'achat ou de partenariat de grande envergure, évaluer les risques avant toute décision, en tenant compte des enseignements tirés des partenariats précédents, notamment les risques relatifs à la dépendance technologique, au niveau des prix ainsi qu'à la sécurité d'approvisionnement en pièces de rechange et munitions

Recommandation 4

Insérer des clauses visant à maîtriser les risques dans les documents contractuels, notamment pour les prix (acquisition et maintenance) et les obligations en matière de transfert d'expertise

Dans sa réponse au projet de rapport, la Défense indique prendre acte de la recommandation 3 et souscrire à la recommandation 4. Elle souligne néanmoins qu'insérer de telles clauses n'est pas toujours possible dans un partenariat international ou en cas de recours à des organismes ou

⁴⁷ Lorsque le calibre concerné n'est pas produit par d'autres firmes, ce qui est notamment le cas des munitions du canon 40 mm utilisé sur les Jaguar.

programmes internationaux tels que l'Agence Otan de soutien et d'acquisition (*NATO Support and Procurement Agency - NSPA*), l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (Occar) ou le programme de ventes militaires à l'étranger (*Foreign Military Sales - FMS*) du département de la Défense des États-Unis.

2.3 Conclusions

Le rééquipement de la capacité motorisée découle de la vision stratégique de 2016, qui a été déclinée au niveau des documents stratégiques et opérationnels de la Défense, tels que le plan d'entreprise et les plans de transformation. À la suite d'une évaluation externe, la vision stratégique a été actualisée lors de l'adoption du plan Star en 2022. Pour la Cour des comptes, cette actualisation est une bonne pratique. Elle doit être systématisée pour s'assurer que les objectifs de la Défense restent pertinents et adaptés au nouveau contexte géopolitique, aux nouveaux besoins et engagements internationaux de la Belgique vis-à-vis des alliés de l'Otan et de l'Union européenne.

Le choix d'un partenariat d'État à État avec la France pour ce programme de défense se justifie par plusieurs facteurs stratégiques et opérationnels. En raison de ses ressources limitées et de l'absence d'une base industrielle et technologique nationale suffisante, la Belgique a opté pour une collaboration qui non seulement facilite l'acquisition de matériel, mais aussi le développement d'une doctrine commune et la formation conjointe. Le choix est principalement motivé par les bénéfices en termes d'interopérabilité entre les deux armées et les synergies techniques. Les avantages financiers de ce partenariat n'ont par contre pas été démontrés. Selon la Défense, ce partenariat s'inscrit dans une vision plus large de renforcement de la défense européenne et dont les objectifs dépassent l'acquisition du matériel, puisqu'ils englobent aussi une coopération militaire accrue entre la France et la Belgique pour la capacité motorisée.

En ce qui concerne les objectifs de l'Otan en termes de capacité pour la Belgique, la Cour des comptes constate que, même si des progrès ont été enregistrés grâce à la vision stratégique de 2016 et au plan Star de 2022, l'Otan considère en 2024 que ces objectifs ne sont pas atteints pour la composante terre : les alliés de l'Otan demandent à la Belgique deux brigades motorisées alors qu'elle n'est pas encore en mesure d'en fournir une qui réponde complètement aux exigences de l'Otan en termes de capacité. La Cour recommande au gouvernement de définir clairement son niveau d'ambition concernant la conformité à ces objectifs. Ce choix doit se baser sur des estimations par la Défense des coûts totaux des investissements nécessaires pour combler les lacunes en termes de capacité.

En outre, la Cour des comptes relève le risque de dépendance vis-à-vis de la France et du fournisseur industriel français pour les futures acquisitions qui doivent être intégrées complètement ou partiellement dans la bulle d'infovalorisation, mais aussi pour les volets maintenance et fonctionnement qui n'ont pas été prévus dans l'accord intergouvernemental. Pour la Défense, ces risques sont inhérents à tout investissement de capacité. Pour la maintenance et le fonctionnement, en l'absence des données techniques et de retours d'expérience, il serait difficile de fixer les modalités et notamment les prix lors de l'acquisition.

Enfin, la Cour des comptes recommande de réaliser systématiquement une analyse des risques avant de s'engager dans des programmes de cette envergure, afin de davantage anticiper et gérer les risques afférents au transfert technologique, au niveau de prix et à la sécurité de l'approvisionnement en pièces et munitions, et ce en tirant les leçons des précédents partenariats.

Chapitre 3

Gestion du programme militaire et estimation des coûts

Dans ce chapitre, la Cour des comptes analyse d'une part la mise en œuvre du premier protocole de fournitures pour la capacité motorisée (Camo 1). Elle examine, dans ce cadre, si une planification a été prévue, si une organisation performante a été mise en place et si les conditions nécessaires pour sa réussite telles que les ressources humaines et l'infrastructure suffisantes ont été prévues.

D'autre part, elle examine si le coût global des investissements nécessaires au rééquipement de la capacité motorisée a été estimé, notamment les frais de fonctionnement, de maintenance, de personnel et d'infrastructure. Une telle estimation est nécessaire pour informer les décideurs politiques sur les budgets qui seront nécessaires, et s'assurer ainsi de la soutenabilité financière du projet et de la maîtrise du risque d'éviction budgétaire.

3.1 Gestion de programmes militaires : bonnes pratiques

3.1.1 Évaluation d'un système en termes de capacité selon le référentiel de l'Otan

La Belgique est membre de l'Otan. Cette alliance fixe des objectifs en termes de capacité pour chaque membre pour réaliser ses missions internationales (voir le [point 2.2.3](#)). Les investissements en matériel militaire doivent être analysés au regard de leur contribution à l'amélioration de la capacité militaire. Cela inclut toutes les activités nécessaires pour l'usage de ce matériel.

Le modèle de l'Otan permettant d'évaluer la préparation de l'acquisition d'un système stratégique d'armement est dénommé DOTMLPFI. Chaque lettre de l'acronyme fait référence à une activité :

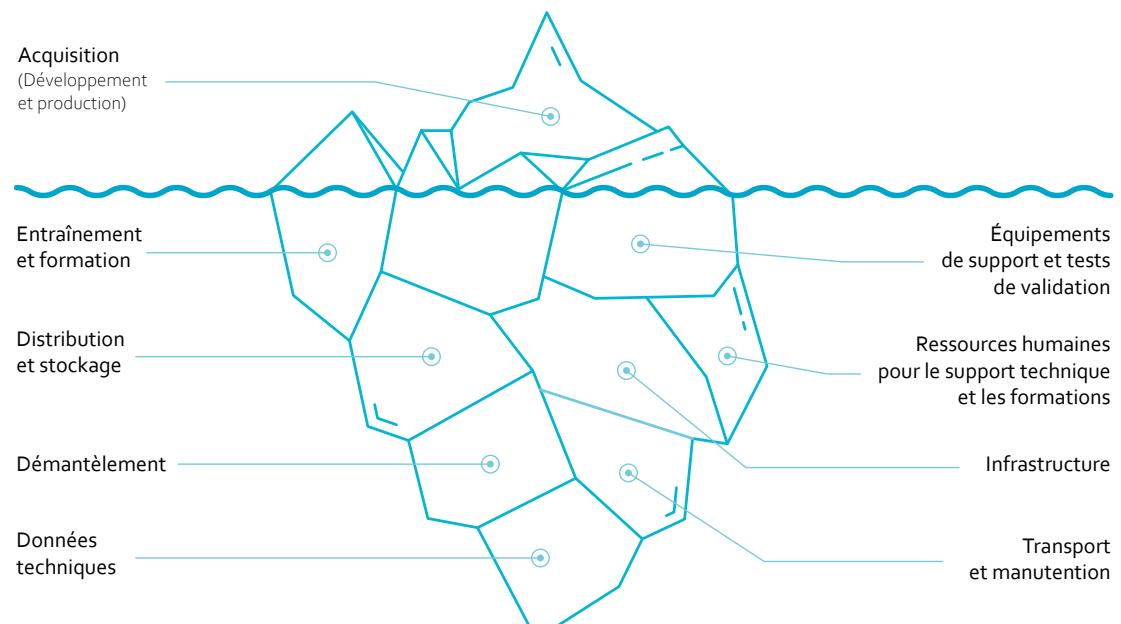
- D : doctrine ou manière de combattre ;
- O : organisation opérationnelle ou répartition des activités entre division, brigade, bataillon et compagnie ;
- T : training/formation pour la préparation au combat ;
- M : matériel, soit l'ensemble des éléments nécessaires pour la bonne utilisation du système d'armes (éléments nécessaires à la bonne utilisation du matériel, pièces de rechange, mitrailleuses, munitions, etc.) ;
- L : leadership, soit la préparation des officiers pour diriger les manœuvres lors de combats ;
- P : personnel, soit le nombre de soldats et d'officiers nécessaire en temps de paix et de guerre ;
- F : *facilities*, soit les infrastructures nécessaires au stockage du système d'armes, de ses munitions et de ses pièces de rechange ;
- I : interopérabilité spécifique à l'Otan, soit la capacité du système d'armes à s'imbriquer dans les systèmes d'armes d'autres pays.

3.1.2 Bonnes pratiques en matière de planification et estimation des coûts

Dans un programme militaire, l'acquisition des véhicules ne constitue pas le coût principal de l'investissement dans la capacité. Le graphique suivant montre les éléments à prendre en compte selon le code de l'Otan pour le calcul des coûts sur la totalité du cycle de vie. Ils peuvent être résumés comme suit :

- Entretien : afin d'être opérationnels sur un théâtre de combat, les véhicules blindés doivent être entretenus pour être déployés dans les délais impartis.
- Munitions et pièces de rechange : un stock suffisant doit être à disposition.
- Effectif : le personnel doit être en nombre suffisant et disposer des compétences nécessaires pour utiliser le matériel.
- Infrastructures : des infrastructures adéquates doivent être disponibles pour préserver le matériel qui n'est pas utilisé en mission.

Graphique 4 – Estimation du coût total d'un programme d'armement selon les recommandations de l'Otan



Source : Cour des comptes à partir de données de l'Otan⁴⁸

Étant donné que le système d'armes se modernise aussi durant son cycle de vie, il faut prévoir l'acquisition de nouvelles fonctionnalités ou de nouvelles capacités en fonction de l'évolution de la menace⁴⁹.

Selon le code de l'Otan⁵⁰, avant de décider d'un investissement majeur, l'ensemble des coûts relatifs au projet doivent être estimés pour informer les décideurs politiques, comparer les différentes options envisageables et s'assurer de la soutenabilité financière du projet sur le long terme.

⁴⁸ Organisation du traité de l'Atlantique nord (Otan), *Code of Practice for Life Cycle Costing* (code de bonne conduite pour une évaluation du coût global de possession), 2009, p. 1, www.nato.int.

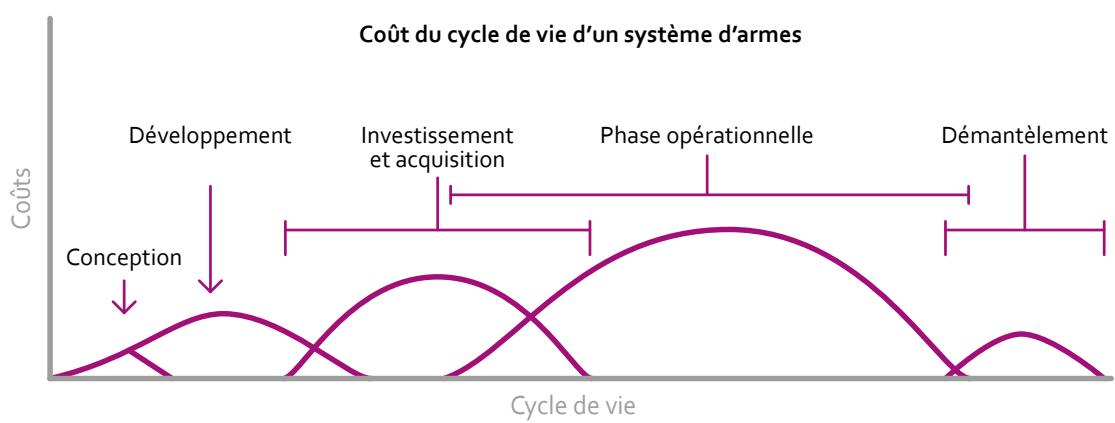
⁴⁹ Par exemple, le risque d'une extension du conflit en Ukraine à d'autres pays d'Europe pourrait générer un besoin d'adapter l'équipement des véhicules aux spécificités du conflit. Les évolutions technologiques, telles que l'utilisation de drones ou de robots, pourraient nécessiter des investissements technologiques supplémentaires pour préserver l'opérationnalité des véhicules blindés dans des théâtres de combat.

⁵⁰ Otan, *ibid.*, p. 11.

Pour l’Otan, il est important de définir les risques et de développer des modèles quantitatifs pour pouvoir évaluer l’investissement concerné, en ce compris la composante humaine.

L’ensemble des phases du cycle de vie du programme doit être planifié de manière réaliste pour s’assurer de disposer des moyens budgétaires nécessaires (soutenabilité financière) et diminuer le risque de devoir réduire d’autres dépenses essentielles (évitement budgétaire) ou de sous-utiliser le matériel acquis. En effet, comme le montre le graphique suivant, dans un cycle de vie d’un système d’armes, les coûts de maintenance et de fonctionnement représentent une part très importante du coût total et doivent dès lors être anticipés.

Graphique 5 – Évolution des coûts tout au long du cycle de vie d’un programme d’armement

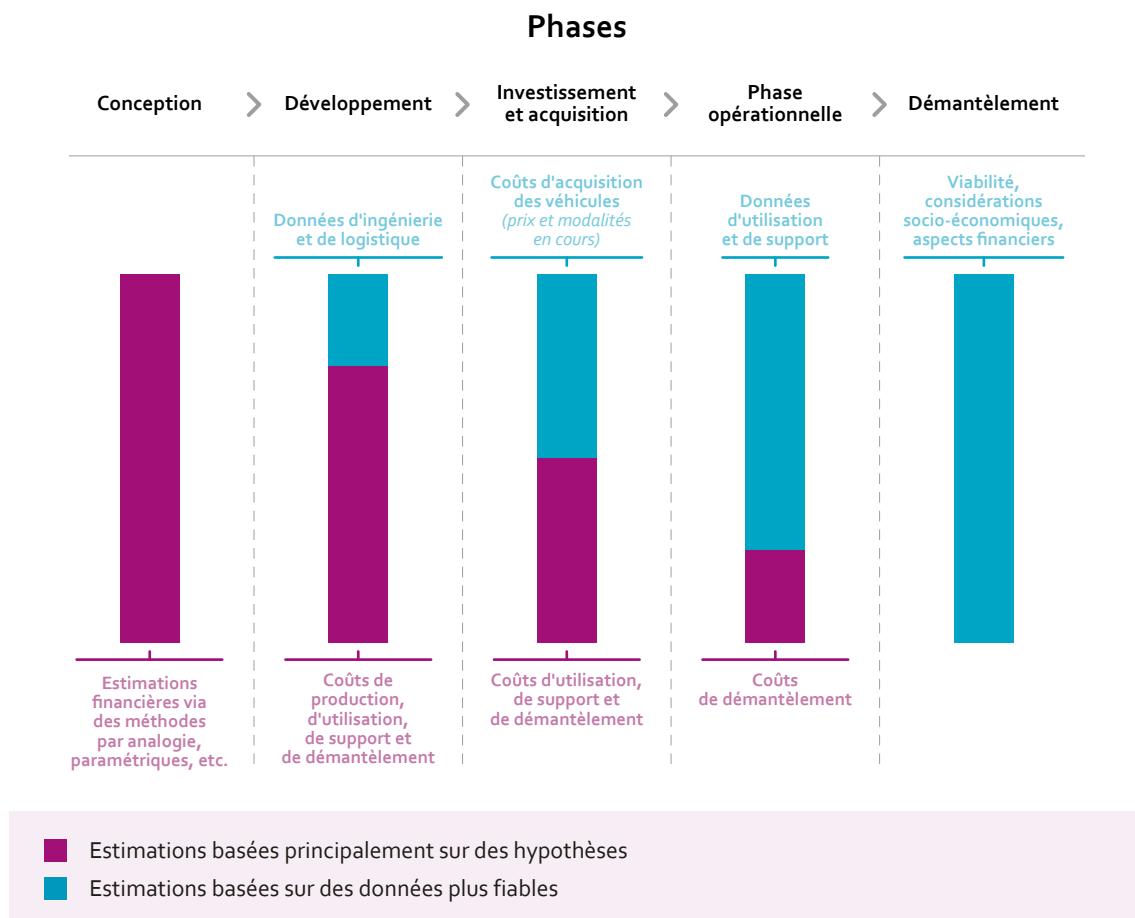


Source : Cour des comptes à partir de données du Bureau du secrétaire à la Défense des États-Unis⁵¹

Enfin, toujours selon l’Otan, les estimations de départ sont basées sur des hypothèses, qui sont affinées tout au long du cycle de vie avec les données provenant des industriels ou par un retour du terrain.

⁵¹ US Office of the Secretary of Defense, Cost Analysis Improvement Group, *Operating and Support Cost-Estimating Guide*, 1992, p. 2-2.

Graphique 6 – Connaissances des coûts suivant les phases du cycle de vie d'un système d'armes
(d'après les recommandations de l'Otan)



Source : Cour des comptes à partir de données de l'Otan⁵²

3.2 Planification et pilotage

3.2.1 Plan Star et plan d'entreprise

Comme expliqué au point 2.1.4, le plan Star, qui découlait lui-même de la vision stratégique de la Défense, a été décliné par le chef de la Défense en un plan d'entreprise. La composante terre a rédigé un plan de transformation qui pose les principes et les règles pour encadrer la transformation de sa capacité (capacité motorisée et forces spéciales). Dans ce cadre, la capacité motorisée s'organisera selon la doctrine militaire développée avec la France afin d'atteindre l'interopérabilité complète entre les deux armées de terre.

⁵² Otan, ibid.

3.2.2 Partenariat avec la France et plan de transformation de la composante terre

Les forces spéciales avaient entamé dès 2016 leur transformation à la suite de la vision stratégique. Pour la capacité motorisée, cette transformation a débuté à la signature de l'accord intergouvernemental franco-belge en 2018. Le plan de transformation pour l'ensemble de la composante terre devrait être approuvé en 2025 puis décliné en deux sous-plans (forces spéciales et capacité motorisée).

La transformation de la capacité motorisée s'inscrit dans le partenariat stratégique avec la France. Le plan de transformation vise à définir la marche à suivre pour aboutir à cette transformation, notamment en matière de ressources humaines, de matériel et d'infrastructures.

Pour la Cour des comptes, la planification de la transformation de la composante terre est une bonne pratique pour s'assurer que les objectifs de la coopération militaire avec la France soient atteints et que les exigences de l'OTAN en termes de capacité soient rencontrées.

3.2.3 Calendrier du premier protocole de fournitures (Camo 1)

L'accord intergouvernemental prévoit les phases suivantes :

- phase initiale : développement de la doctrine Scorpion et acquisition des connaissances (jusqu'en 2025) ; organisation d'exercices (chaque année à partir de 2021) et début de la transformation de la composante terre de la Défense belge ;
- phase intermédiaire : soutien mutuel et livraison des véhicules à la Belgique (2025-2030) ;
- fin de la transformation de la composante terre de la Défense belge (2030) ;
- fin de la transformation de l'armée de terre française (2033) ;
- phase finale : interopérabilité totale des unités (après 2033).

3.2.4 Plan de soutien logistique intégré et plan de gestion

Pour les investissements importants, la Défense conçoit un plan de soutien logistique intégré (*Integrated Logistics Support Plan – ILSP*) à l'approche de la livraison du matériel.

L'ILSP décrit en détail de quelle manière le soutien logistique d'un matériel spécifique est organisé. Un plan de gestion intégré est élaboré sur cette base. Ce plan est un document de réflexion qui examine le patrimoine actuel et les éventuelles évolutions à prévoir.

Sur la base des plans de gestion et des plans quinquennaux, un budget de fonctionnement est estimé pour chaque composante de la Défense. Ce budget comprend l'achat du stock de pièces de rechange, la maintenance, les munitions et le carburant. Les coûts de maintenance sont surtout ceux de l'externalisation, car les coûts du personnel propre ne sont pas pris en compte dans ce budget.

L'ILSP est encore en phase d'élaboration. Il devrait être approuvé avant la mi-2025, date à laquelle les premiers véhicules devraient être livrés.

Les négociations en cours avec le fournisseur industriel français pour le volet maintenance visent à réunir toutes les données techniques pour que la Défense belge réalise une partie de la maintenance elle-même en s'appuyant sur les industriels belges.

3.2.5 Pilotage prévu dans l'accord intergouvernemental

L'accord intergouvernemental franco-belge du 7 novembre 2018 relatif au rééquipement de la capacité motorisée instaure un comité directeur et trois comités de pilotage (capacitaire, programme et armement) comme organes de pilotage de la mise en œuvre du partenariat ainsi qu'un bureau de programme commun Camo.

Ces organes, dont le fonctionnement est régi par l'accord, sont constitués par des représentants du ministère des armées français et de la Défense belge. Ils permettent à la Belgique de suivre l'exécution de tous les volets de l'accord dont l'acquisition du matériel, le développement de la doctrine militaire, les formations et les entraînements communs.

Pour la Cour des comptes, le suivi prévu par les organes de pilotage de l'accord intergouvernemental est une bonne pratique. Elle constate toutefois que les achats relatifs aux volets fonctionnement et maintenance ne font pas l'objet d'un suivi dans le cadre de l'accord intergouvernemental parce qu'ils n'ont pas été prévus par celui-ci (voir le [point 3.3.2](#)).

3.3 Maintenance

3.3.1 Un poste de dépense important

La maintenance représente un des plus gros postes de dépense dans le coût total d'un matériel militaire. Elle peut être préventive et suivre les préconisations du fabricant du matériel (comme le remplacement des pièces d'usure et la vidange) ou curative (comme les réparations légères ou lourdes résultant de l'usure ou de dégâts matériels). Ces deux types de maintenance nécessitent un stock de pièces de rechange.

La maintenance peut également être évolutive et dépendre de l'évolution de la menace, de la technologie, du contexte, du terrain et des attentes politiques. Elle requiert l'implication du fournisseur afin d'améliorer les capacités du matériel, comme la capacité de tir, de détection de la menace ou de protection.

Pour la Défense, un système de gestion de la maintenance basé sur les données techniques (distance parcourue, heures de fonctionnement, préconisations du constructeur, etc.) permet au service logistique d'assurer le suivi et d'avertir les unités opérationnelles des véhicules à renvoyer en maintenance. En entraînement ou en opération, la mécanique des véhicules étant sollicitée lourdement, il faut assurer une rotation des véhicules utilisés pour éviter une usure précoce irréversible.

La Défense définit trois niveaux de maintenance en fonction de la complexité et de la proximité avec la zone de combat :

- niveau opérationnel (O) dans les unités de combats où sont affectés des militaires mécaniciens et qui disposent d'un stock de pièces limité ;
- niveau intermédiaire (I) dans une unité militaire logistique qui a la charge de cette activité et dispose de moyens plus importants pour réaliser des tâches plus complexes, dans une zone à l'écart d'une zone de combat, tout en permettant de renvoyer rapidement le véhicule à la zone de combat ;
- niveau dépôt (D) qui inclut la maintenance évolutive et les réparations lourdes, effectuées dans un atelier fixe en Belgique ou à l'étranger.

3.3.2 Portée de l'accord intergouvernemental franco-belge

Les volets relatifs au fonctionnement et à la maintenance ne sont pas réglés dans cet accord.

L'estimation budgétaire annuelle de 60 millions d'euros constants 2015) pour les pièces de rechange et la maintenance mentionnée au point relatif à l'impact budgétaire de la note au conseil des ministres du 25 octobre 2018 s'appuie sur des données communiquées par le fournisseur industriel en vue d'un contrat forfaitaire similaire à celui de l'armée française. La Défense déclare que ce contrat n'a pas été retenu par la Belgique, car ces informations étaient incomplètes. En outre, les contrats de maintenance de l'armée française étaient déjà établis et la Belgique ne pouvait plus se joindre à ces contrats. La Défense belge a dès lors décidé de passer ses propres contrats (voir le point 3.3.3).

3.3.3 Contrats de maintenance

Pour la maintenance de son matériel, la Défense peut conclure des contrats pour les prestations qui relèvent exclusivement de la responsabilité du fabricant d'équipement d'origine (contrat vertical)⁵³. Il s'agit par exemple de l'acquisition des pièces de rechange, de la réalisation d'études techniques ou des changements de configuration du matériel, de l'adaptation de la documentation technique, des réparations complexes, etc. La Défense peut également conclure des contrats de maintenance larges et communs à plusieurs systèmes d'armes au sein d'une composante (contrat horizontal). Il s'agit notamment des entretiens préventifs tels que le changement de batteries, vidanges, pneus, etc., qui sont réalisés par d'autres entreprises que le fabricant d'équipement d'origine, mais en conformité avec ses exigences techniques et au moyen de ses pièces de rechange.

Le 19 juillet 2024, le conseil des ministres a approuvé un projet de marché public pour conclure avec KNDS un contrat vertical pour la maintenance de tous les véhicules de la capacité motorisée acquis dans le cadre du partenariat avec la France pour un coût total de 1.488 millions d'euros d'ici 2055 (programme de 30 ans). Ce montant comprend le budget pour la constitution d'un stock de pièces de rechange qui s'élève à 248 millions d'euros (à engager entre 2025 et 2028). Il comprend également un budget de fonctionnement de 1.240 millions d'euros pour des travaux de maintenance à effectuer par le fournisseur industriel sur l'ensemble de la durée de vie du matériel (2025-2055), dont 51 millions d'euros pour les quatre premières années. Ce budget prévoit également les dépenses de maintenance des véhicules Serval infovalorisés qui pourraient être acquis auprès de la France par la Défense (dossier en cours de prospection).

Deux autres contrats verticaux doivent encore être conclus : pour le volet communication et technologie d'une part et pour le système d'armes d'autre part.

La Défense va également conclure un contrat de maintenance (contrat horizontal) avec un consortium belge d'industriels privés dans le cadre du projet *Logistic Support for Land System* (« LS² ») exposé au point suivant.

⁵³ L'accord conclu avec le fabricant d'équipement d'origine (contrat vertical) traite des aspects inhérents à ce système particulier. Il inclut, entre autres, la fourniture de pièces de rechange en tant que seul fournisseur possible, des études spécifiques pour modifier la documentation ou des configurations pour lesquelles il dispose seul des droits de propriété intellectuelle nécessaires. Les réparations complexes, telles que les travaux de soudure importants sur le châssis qui ne peuvent être effectués que par ce fabricant, sont aussi couvertes par ce contrat.

3.3.4 Projet LS²

L'objectif du projet LS², est d'accroître l'autonomie stratégique de la Belgique en matière de maintenance. Il concerne l'ensemble du matériel de la composante terre de la Défense.

Les principaux objectifs du projet sont les suivants :

- développer un écosystème logistique flexible et résilient avec un ancrage belge afin d'assurer une disponibilité maximale des systèmes de combat de la composante terre à tout moment ;
- disposer d'un contrat sur 30 ans pour assurer une continuité et une sécurité pour l'avenir ;
- disposer d'un seul fournisseur de services, globalement responsable de l'infrastructure et de l'équipement, du personnel ainsi que la gestion des stocks de pièces de rechange et de tout autre élément qui incombe à la maintenance de niveau dépôt ;
- assurer la formation du personnel militaire et un transfert du savoir-faire.

Le projet LS² permettra de concentrer les activités à Rocourt, avec des antennes décentralisées à Bourg-Léopold et à Marche-en-Famenne. Le prestataire de services sera chargé de la conception et de la construction des nouvelles installations à Rocourt en vue d'accomplir la maintenance de tous les véhicules de la composante terre.

Le prestataire sera chargé des réparations et de l'entretien du matériel conformément aux exigences du fabricant et avec des pièces de rechange fournies par lui (missions de base appelées « *baseline* » par la Défense). Certaines tâches réalisées habituellement par la Défense (qu'elle désigne comme « potentiel de croissance ») pourraient lui être transférées, comme la gestion des stocks de pièces de rechange, la préparation opérationnelle des véhicules de combat, la formation du personnel militaire et l'appui en opérations ou en exercices.

Le projet LS² a été approuvé par le conseil des ministres du 5 avril 2024. Il prendra la forme d'un partenariat public-privé du type *Design, Build, Maintain and Operate* (DBMO)⁵⁴, ce qui signifie que la Défense devrait payer une redevance de maintenance pour la partie opérationnelle pendant 30 ans⁵⁵. Le choix d'un DBMO est motivé par la responsabilisation du prestataire pour toutes les phases du projet. Un consortium de trois entreprises belges a été choisi.

Le cahier des charges a été envoyé au consortium en octobre 2024 en vue de lui permettre d'introduire son offre.

Le projet est estimé à 689 millions d'euros TVAC sur 30 ans pour les missions de base (« *baseline* ») et à 3 milliards d'euros pour le « potentiel de croissance ».

⁵⁴ Il s'agit d'un partenariat public-privé par lequel la Défense recherche un partenaire privé qui se charge de la conception, de la construction, de l'entretien et de l'exploitation d'un bâtiment ainsi que du matériel. À la différence d'un DBFMO, dans un DBMO, c'est la Défense qui se chargera du financement du projet et pas le partenaire privé.

⁵⁵ Dans sa décision du 5 avril 2024, le conseil des ministres charge la Défense d'étudier deux scénarios en phase d'attribution en ce qui concerne la durée optimale du contrat : une durée de 20 ans prolongeable de 10 ans ou bien une durée totale de 30 ans.

3.4 Ressources humaines

3.4.1 Stratégie de la Défense en matière de personnel

La vision stratégique de 2016 définissait comme objectif une Défense plus jeune et une politique du personnel flexible. En termes d'effectifs, l'objectif était de passer d'environ 31.000 ETP (environ 29.500 militaires et 1.500 civils) en 2016 à 25.000 ETP (environ 24.000 militaires et 1.000 civils) en 2030. Cette diminution résulte d'une évolution naturelle, puisque près de la moitié de l'effectif de 2016 devait partir à la pension avant 2030. La cadence des recrutements devait augmenter pour atteindre 2.100 ETP par an à partir de 2021 jusqu'en 2030.

Dans le rapport d'évaluation 2021 de la vision stratégique⁵⁶, un des principaux défis relevés pour la Défense à l'horizon 2030 est la préservation des connaissances. La réduction rapide du personnel s'accompagne en effet d'une perte importante de connaissances, d'expérience et de savoir-faire. Ce rapport recommandait d'accroître le recrutement et la formation ainsi que d'améliorer la gestion des carrières pour augmenter l'attractivité de la Défense et retenir le personnel.

Le plan Star de 2022 a réaffirmé l'objectif du gouvernement de renforcer les effectifs de la Défense. Pour 2030, la Défense ambitionne d'accroître ses effectifs pour atteindre 29.000 membres, au lieu des 25.000 prévus en 2016.

La Cour des comptes constate qu'en matière de personnel, le plan d'entreprise 2023-2026 est cohérent avec le plan Star. Il fixe l'objectif stratégique de renforcer les ressources humaines, décliné en 40 projets et actions portant sur le recrutement, la formation et la rétention du personnel ainsi que sur la rémunération et le bien-être.

Conformément à ces documents stratégiques, le plan de transformation de la composante terre définit les besoins en ressources humaines et la trajectoire de croissance des effectifs. La composante terre entend suivre le chemin de croissance suivant : 11.200 ETP en 2030, 14.800 ETP à l'implémentation complète du plan Star en 2035 et 18.000 ETP pour fournir les deux brigades requises par l'Otan en 2040.

Cette ambition se heurte à la réalité du recrutement et aux difficultés de retenir les nouvelles recrues. La vitesse à laquelle les effectifs peuvent croître dépend également de la capacité de formation. Des initiatives sont prévues afin de nourrir le vivier de formateurs nécessaires et l'encaissement indispensable pour les recrues. Des trajets et des méthodes de formation alternatives sont prévus tels que les formations *Train the Trainer* destinées aux formateurs, les outils de simulation de combat, l'enseignement civil (pour la formation de spécialistes comme les mécaniciens, les soudeurs, les maçons, les soudeurs sous eau, les chauffeurs de catégorie C) et l'auto-formation en ligne.

La Cour des comptes estime que la Défense a défini des plans et pris des initiatives afin de traduire les objectifs du plan Star en actions concrètes pour favoriser leur réalisation. Une attention particulière doit être portée au suivi afin de s'assurer que les objectifs sont réalisés, d'une part, dans les délais prévus et, d'autre part, en termes d'effectifs et de compétences.

⁵⁶ Groupe d'experts, juin 2021, *Mise à jour de la vision stratégique 2030 : recommandations*, 2021, 20 p., www.defence-institute.be.

3.4.2 Formations et entraînements

Outre l'acquisition du matériel, l'accord intergouvernemental franco-belge prévoit une coopération opérationnelle entre les deux armées. Celle-ci inclut la formation intégrée et des entraînements communs.

Des militaires belges sont détachés à l'état-major français afin de participer au développement des différents volets du projet (doctrine, formation, gestion du projet).

Plusieurs formations et entraînements conjoints sont prévus. Un plan d'action doit être défini et affiné dans le courant de l'année 2025. Les formations seront organisées en France ou en Belgique.

La coopération s'est concrétisée pour la première fois sur le terrain lors de l'exercice multinational triennal de grande envergure Orion 23 (voir le [point 2.2.2](#)).

3.4.3 Externalisation

Vu la difficulté de recruter des profils techniques et de les garder, la Défense fait appel à des prestataires externes pour la maintenance évolutive et les réparations lourdes de son matériel (voir le [point 3.3.3](#)). Ces prestataires sont généralement les fabricants de l'équipement d'origine. Des contrats avec des firmes étrangères sont passés pour des durées de 4 à 7 ans. Cette approche a montré ses limites lors de la crise de la covid-19, puisque les techniciens étrangers ne pouvaient pas se rendre en Belgique, ou bien lors de la guerre en Ukraine qui a conduit les prestataires externes étrangers à se concentrer sur les besoins de leur propre pays.

La Défense n'a plus suffisamment de militaires mécaniciens capables de faire les entretiens importants et les réparations lourdes. Sur le site de Rocourt où se réalisent les entretiens lourds, les effectifs sont passés de 1.400 à 400 militaires au cours des dernières décennies. C'est pour remédier à cette situation qu'a été lancé le projet LS² (voir le [point 3.3.4](#)).

Selon la Défense, le recours à l'externalisation s'explique principalement par les difficultés de recruter des profils techniques et le coût de la formation élevé pour ces profils. Vu la taille de la Belgique et le nombre limité de ses véhicules, l'externalisation serait aussi plus intéressante sur le plan financier.

Le recours à l'externalisation répond également à la volonté politique, initiée sous les législatures précédentes, de se concentrer sur le métier de militaire et d'externaliser toutes les tâches connexes, pour autant que cela ne porte pas atteinte à l'opérationnalité des forces armées.

La Cour des comptes constate que les politiques de réduction du personnel menées ces dernières décennies ont entraîné une perte des profils techniques permettant d'assurer en interne la maintenance évolutive et les réparations lourdes du matériel. Vu les difficultés de recruter et de retenir ce type de profil très demandé sur le marché ainsi que le coût de la formation, la Défense a choisi d'externaliser ces prestations. Pour la Cour, ce choix implique un risque de dépendance vis-à-vis des partenaires privés, en raison de la perte du savoir-faire au sein de la Défense. Ce risque est plus élevé quand il s'agit de firmes étrangères sans implantation en Belgique, qui pourraient ne pas honorer leurs engagements en période de crise.

Pour la Cour des comptes, le développement d'un système de maintenance avec un ancrage belge, tel que le projet LS⁵⁷, afin d'assurer une disponibilité maximale du matériel, un transfert de connaissance et une formation pour le personnel militaire est une bonne pratique.

La Cour des comptes attire toutefois l'attention sur le fait que le recours à l'externalisation allège le budget du personnel de la Défense, mais alourdit celui de son fonctionnement, ce qui est susceptible d'engendrer ou de renforcer le risque d'évitement budgétaire (voir le [point 3.5.4](#)).

3.5 Coût global des investissements nécessaires pour le rééquipement de la capacité motorisée

La gestion du programme implique d'évaluer et de suivre la soutenabilité financière en estimant tous les coûts, pas seulement ceux liés à l'acquisition. Le référentiel de l'Otan (voir le [point 3.1.1](#)), permet de déterminer les activités à prendre en compte pour l'évaluation financière de l'acquisition d'un système d'arme stratégique.

3.5.1 Détermination des coûts selon l'accord intergouvernemental de 2018

Depuis la signature de l'accord intergouvernemental en 2018, la Défense belge dispose d'un calendrier pour la livraison des véhicules et d'un échéancier des paiements à l'armée française.

3.5.1.1 Achat des véhicules

Le premier protocole de fournitures (Camo 1) a fait l'objet d'une planification et d'un suivi budgétaire détaillés par la Défense belge. Elle prévoit l'acquisition par la Belgique de 382 véhicules blindés multirôles Griffon et de 60 engins blindés de reconnaissance et de combat Jaguar, livrés entre 2025 et 2030. La note au conseil des ministres du 25 octobre 2018 prévoit l'engagement de 1.575 millions d'euros sur le budget d'investissements pour les véhicules, l'équipement et les services connexes.

La programmation budgétaire réalisée en 2018 est fondée sur le contrat entre la Belgique et la France, qui précise les prix et les formules de révision. L'échéancier fixant les montants à payer pour chaque étape est annexé au rapport d'attribution. Au 3 juin 2024, un montant de 422 millions d'euros a été payé, ce qui respecte le schéma de liquidation décidé par le conseil des ministres en 2018, pour les crédits d'investissements. Les premiers véhicules devraient être livrés en 2025.

3.5.1.2 Frais de maintenance et de fonctionnement

L'accord intergouvernemental mentionne la contribution de la Belgique à la France pour les coûts de développement : 40 millions d'euros répartis entre 2019 et 2031.

Un budget annuel de 60 millions d'euros⁵⁷ est prévu pour la maintenance. Selon la Défense⁵⁸, ce budget ne prend pas en compte tous les frais de fonctionnement (pièces de rechange, munitions, entraînements, etc.), mais ces frais sont inclus dans le budget général de dépenses de la Défense sans être ventilés par système d'armes.

⁵⁷ Budget en prix constants de 2015.

⁵⁸ Direction générale des ressources matérielles (DGMR).

Selon la Défense, une estimation réaliste du budget de fonctionnement spécifique aux investissements prévus était difficile à réaliser au moment de la décision du partenariat avec la France puisque le matériel n'était pas encore utilisé. Seuls des prototypes existaient. Les budgets de fonctionnement sont établis de manière plus réaliste pour chaque composante à l'approche de la réception du matériel acquis (voir le [point 3.2.4](#)).

Outre les investissements en matériel, le plan Star a prévu une trajectoire de croissance du budget de la Défense. Cette augmentation devrait prendre en compte les besoins en maintenance et fonctionnement des nouveaux systèmes d'armes acquis. Lors de l'audit, la Défense⁵⁹ a toutefois estimé que cette augmentation risquait d'être insuffisante pour les raisons suivantes :

- Les nouvelles menaces et les recommandations de l'Otan évoluent et requièrent que la Défense soit prête à intervenir si nécessaire, ce qui augmente notamment les besoins en munitions, en pièces de rechange et en matériel.
- Il est difficile d'estimer de manière réaliste les coûts de fonctionnement d'un matériel avant son acquisition. En effet, le constructeur du matériel ne les connaît pas lui-même (exemples : consommation de fuel, durée de vie des pièces de rechange, etc.) avant que le matériel soit testé ou utilisé sur le terrain.
- Diminuer les effectifs de la Défense a pour conséquence un transfert des coûts des ressources humaines vers les coûts des prestations externes, car la Défense s'appuie de plus en plus sur la sous-traitance (maintenance, sécurité, bureau d'études).
- Les négociations pour la maintenance des investissements pour la capacité motorisée n'ont commencé qu'en 2021 après une période de familiarisation avec le système français.
- La Défense a quantifié la charge de travail par niveau de maintenance (85.637 heures par an pour l'ensemble des véhicules). En 2030, elle prévoit que cette charge de travail devrait être doublée.
- Pour les avions, il y a des plans de vols qui imposent les maintenances après un certain nombre d'heures de vol. Ce principe n'est pas transposable aux véhicules, dont les contraintes de maintenance dépendent de nombreux paramètres comme le type de terrain ou la fréquence d'utilisation.

3.5.2 Coûts de l'infrastructure liés au rééquipement de la capacité motorisée

Selon la Défense, le sous-investissement historique dans l'entretien et le renouvellement de l'infrastructure a entraîné sa dégradation. La remise en état nécessite des budgets plus importants.

Par son approbation de la vision stratégique de 2016, le gouvernement s'engageait à moderniser l'infrastructure de toutes les composantes de la Défense et à augmenter le budget annuel pour les investissements de 28,3 millions d'euros en 2019 à 140 millions d'euros en 2030. En parallèle, le budget annuel de fonctionnement lié à l'infrastructure (eau, mazout, électricité, gaz ainsi que contrats d'entretien et de réparation) qui était de 83 millions d'euros en 2016 devait être porté à 139,5 millions d'euros en 2030.

Le plan Star de 2022 a réaffirmé cet engagement. Ainsi, un plan ambitieux doit être mis en place afin de rendre l'infrastructure plus durable à l'horizon 2040. Le budget annuel pour les investissements en infrastructure passe de 155 millions d'euros en 2022 à 485 millions d'euros en 2030⁶⁰.

⁵⁹ DGMR.

⁶⁰ Défense, op. cit., p. 55.

La vision stratégique de 2016 a prévu des investissements pour remettre en état les bâtiments. Elle ne prend toutefois pas en compte les nouveaux investissements en infrastructure à réaliser à la suite des investissements de capacité (systèmes d'armement) tels que ceux de la capacité motorisée.

Le plan Star, en revanche, a tenu compte de ces nouvelles capacités. La Cour des comptes constate toutefois que les budgets ne sont pas ventilés entre les composantes de la Défense en fonction des investissements qui leur sont attribués.

Par ailleurs, une grande partie des dépenses de fonctionnement liées à l'infrastructure est incompréhensible, vu le recours croissant à la sous-traitance en raison du déficit de compétences internes (*facility management*, sécurité, bureaux d'études, maintenance, etc.).

À partir des besoins réels, la Défense a établi un plan d'infrastructure pour la période 2024-2028. Le plan reprend les investissements et les budgets pour la rénovation de son infrastructure, notamment ceux nécessaires pour accueillir la flotte de la capacité motorisée. Au total, ces investissements s'élèveraient à 878 millions d'euros entre 2024 et 2028.

Tableau 2 – Investissements en infrastructure de la composante terre (en millions d'euros)

Engagement	Quartier	Budget
2024	Leopoldsburg	
	Marche-en-Famenne	230
2025	Lombardsijde	
	Spa	69
2027	Amay	
	Burght	86
	Brasschaat	
2026	Arlon	52 (estimation)
2026	Charleroi	216 (estimation)
2028	Grammont	225 (estimation)
Total		878

Source : Défense (DGMR), décembre 2023

Sur ces 878 millions d'euros, la Défense précise que seuls 386 millions sont directement en lien avec le renouvellement de la capacité motorisée. Le solde correspond à d'autres travaux d'infrastructure qui ne sont pas directement liés aux nouveaux véhicules, mais qui sont la conséquence de la vétusté générale de l'infrastructure. Les projets d'infrastructure d'Arlon, Charleroi et Grammont dépassent ainsi le cadre de la capacité motorisée.

Selon la Défense, les données sur les coûts n'étaient pas encore connues au moment de l'élaboration du plan Star, puisqu'il fallait attendre de connaître les spécifications du matériel pour dresser le relevé des besoins et des investissements. Le plan Star a toutefois prévu une augmentation des budgets relatifs à l'infrastructure. Ces investissements devraient être réalisés dans le cadre de ces budgets.

Pour la Cour des comptes, étant donné que la Défense a lancé plusieurs investissements de capacité majeurs dans les autres composantes, la planification budgétaire pour le fonctionnement de l'infrastructure doit veiller à ce que les moyens nécessaires soient alloués en vue d'une utilisation et une disponibilité optimales du matériel.

3.5.3 Coût total du cycle de vie (*total life cycle cost*)

3.5.3.1 Absence de certains coûts

La Cour des comptes constate que le coût global du rééquipement de la capacité motorisée n'a pas été estimé lors de la prospection militaire réalisée en 2016 (voir le point 2.2.2). En 2017, le conseil des ministres autorise la Défense à « *débuter le programme d'achat visant à conclure un accord de gouvernement à gouvernement avec la France en vue du remplacement de l'actuelle capacité motorisée interarmes* ». Au sujet de l'incidence financière, la partie « *décision* » de la note au conseil des ministres⁶¹ indique que « *le montant de l'investissement s'élève à 1.112 millions d'euros (euros constants 2015)* ». Une estimation du coût global du rééquipement n'est pas reprise dans la note ou dans ses annexes.

En 2018, à l'issue des négociations avec la France, le conseil des ministres du 25 octobre 2018 a autorisé le ministre de la Défense à attribuer le marché « *et par conséquent à signer l'accord intergouvernemental cadre et le protocole de fourniture* ». La décision du conseil des ministres⁶² porte sur 1.575 millions d'euros courants pour les investissements et 47 millions d'euros en crédits de fonctionnements. Le schéma de liquidation de ces crédits porte sur les années 2019 à 2030 (investissements) et 2019 à 2031 (fonctionnement). Pour les dépenses de maintenance, une estimation de 60 millions d'euros (en euros constants 2015) par an⁶³ à partir de 2025 est reprise⁶⁴ au point 8 (incidences budgétaires) de la note au conseil des ministres.

Cette décision du conseil des ministres permet donc de concrétiser le partenariat stratégique par la conclusion de l'accord intergouvernemental avec la France et, d'autre part, de signer le « *protocole de fourniture* » qui en découle. Ce protocole comporte deux volets :

- Le « *périmètre initial de Camo* », pour lequel un engagement comptable de 1.575 millions d'euros est prévu. Le marché 18LP100 relatif à ce périmètre porte sur l'acquisition des véhicules (342 Griffons et 60 Jaguars), les kits assemblés, les moyens radio, les équipements *Command, Control, Communication and Intelligence* et le matériel et services connexes. Il inclut aussi les autres volets de l'accord (doctrine, formation, entraînements).
- Le second volet intitulé « *bons de commande* » constitue une forme de contrat ouvert qui permet de commander des équipements logistiques, des kits et des pièces de rechange pour le soutien logistique opérationnel. Aucune estimation de coût n'est formulée et il est prévu que l'imputation budgétaire soit « *faite sur diverses allocations de base à déterminer ultérieurement* ».

⁶¹ Note du 24 mai 2017 ayant pour objet : Marché public 18LP100 portant sur le rééquipement des unités de manœuvre, de combat support et de combat service support de la capacité motorisée interarmes y compris certaines capacités de reconnaissance et de soutien médical. Les unités actuellement équipées de véhicules de types Piranha et Dingo seront équipées de plateformes motorisées internationales communes de types léger et médian via un ancrage capacitaire international afin de tendre activement vers une Défense plus européenne. Marché au stade DAP (demande d'accord préalable).

⁶² Point 9) de la note. La note au conseil des ministres est structurée selon la manière habituelle en 10 points : 1) référence légale ; 2) exposé du dossier ; 3) Analyse de l'impact de la réglementation ; 4) Communautés/Régions ; 5) Inspection des finances ; 6) Accord préalable [du ministre du Budget] ; 7) Groupe de travail [Intercabinet] ; 8) Impact budgétaire ; 9) Proposition de décision et 10) Membre du gouvernement introduisant le dossier [ministre de la Défense].

⁶³ Le nombre d'années n'est pas précisé.

⁶⁴ Elle ne fait pas partie des éléments approuvés par le conseil des ministres.

Les volets relatifs à la maintenance et au fonctionnement (munitions, carburant, infrastructure) n'ont donc pas été prévus dans l'accord ou dans le protocole de fournitures. Pour la Cour des comptes, le fait que les modalités de maintenance et de fonctionnement n'aient pas été prévus lors de la décision d'acquisition du matériel induit un risque de dépendance importante vis-à-vis du fournisseur industriel français et une absence de maîtrise des coûts qui y sont liés⁶⁵.

La Cour des comptes constate aussi que les coûts liés au personnel et aux infrastructures pour assurer la réussite du programme n'ont pas été estimés avant la décision de conclure l'accord. Ainsi, les notes au conseil des ministres de 2017 et 2018 ne comportent pas de données sur le coût des modifications aux infrastructures pour la réception des véhicules ni sur la mise en œuvre de la nouvelle doctrine Scorpion.

Le plan Star de 2022 prévoit pour la capacité motorisée interarmes un budget de 4,78 milliards d'euros en investissements pour combler les déficits capacitaires et pouvoir répondre ainsi aux engagements internationaux de la Belgique⁶⁶. Il prévoit également une trajectoire de croissance du budget de fonctionnement de la Défense (munitions, carburants, maintenance), du budget de personnel et de celui de l'infrastructure.

La Cour des comptes constate toutefois que ces budgets ne sont pas ventilés par composante ou par système d'armes. Il n'y a dès lors pas de garantie que la trajectoire de croissance prévue pour le budget de la Défense soit suffisante pour assurer un fonctionnement optimal de toutes les capacités acquises.

Dans sa réponse au projet de rapport, la Défense confirme qu'un calcul complet du coût total de cycle de vie n'a pas été effectué, mais souligne que certains éléments ont néanmoins été pris en compte, comme la maintenance dont le budget a été estimé à 60 millions d'euros dans la note au conseil des ministres de 2018. Elle indique par ailleurs que les dépenses de fonctionnement sont ventilées par systèmes d'armes au travers des plans quinquennaux qui sont développés et actualisés annuellement.

3.5.3.2 Estimation du coût total du rééquipement de la capacité motorisée

La Cour des comptes a demandé à la Défense d'estimer le coût total du cycle de vie des investissements prévus dans la vision stratégique et dans le plan Star pour le rééquipement de la capacité motorisée.

Ces estimations fournies par la Défense et reprises en [annexe 2](#) sont synthétisées dans le [tableau 3](#) qui suit⁶⁷. Elles comprennent des coûts qui s'ajoutent aux coûts d'investissements en matériel⁶⁸. Il s'agit des coûts relatifs à l'infrastructure et au fonctionnement pour un cycle de vie de 25 ans, c'est-à-dire la maintenance, les munitions et le carburant nécessaires au déploiement des véhicules blindés. En revanche, les coûts en personnel ne sont pas inclus.

⁶⁵ Les négociations avec le fournisseur ont démarré 5 ans après l'accord d'acquisition et donc 2 ans avant les premières livraisons de véhicules.

⁶⁶ Plan Star, p. 78.

⁶⁷ En ce qui concerne les investissements, les montants sont ceux qui ont été planifiés. Pour les investissements qui ont déjà été engagés juridiquement (c.-à-d. pour lesquels un contrat existe), les montants fournis par la Défense peuvent être différents. Toutefois, au total, la différence entre les montants planifiés et engagés pour les investissements réalisés ne s'élève qu'à 17 millions d'euros, ce qui n'a pas d'impact significatif sur le coût total estimé.

⁶⁸ Ces investissements sont brièvement présentés au [point 2.1.3](#), ainsi que dans l'[annexe 2](#).

Tableau 3 – Estimation en 2024 des coûts du rééquipement de la capacité motorisée (en millions d'euros)

	Partenariat avec la France	Autres contrats	Total	Année de référence	Adaptation du total en euros de 2024 ⁶⁹
Investissements en matériel prévus dans la vision stratégique de 2016	1.242	508	1.750 ⁷⁰	2015	2.283
Coûts de fonctionnement de ces investissements sur 25 ans	2.213 ⁷¹	250	2.463	2024	2.463
<i>Estimation du coût total des investissements prévus par la vision stratégique</i>	3.455	758	4.213		4.746
Investissements en matériel prévus dans le plan Star de 2022	1.462	3.320	4.782	2022	5.073
Coûts de fonctionnement de ces investissements sur 25 ans	1.600	non déterminé	1.600	2024	1.600
<i>Estimation du coût total des investissements prévus par le plan Star</i>	3.062	3.320	6.382		6.673
<i>Vision stratégique + plan Star</i>	6.517	4.078	10.595		11.419
Frais d'infrastructure			386	2024	386
Constitution d'un stock de munitions ⁷²			2.886	2024	2.886
Total	350		13.867		14.692

Source : Cour des comptes à partir de données de la Défense reprises à l'annexe 2 de ce rapport

La Cour des comptes constate ce qui suit au départ de ce tableau :

- En ajoutant les coûts d'infrastructure et la partie des coûts pour la constitution d'un stock de munitions, le coût total des investissements relatifs à la capacité motorisée de la vision straté-

⁶⁹ À la demande de la Défense, la Cour des comptes a adapté les différents coûts exprimés en euros de l'année de référence sur la base d'une inflation de 3% par an pour la période entre 2015 et 2024 pour obtenir des coûts en euros de 2024 afin de disposer de données comparables.

⁷⁰ Ce montant communiqué par la Défense dans le cadre de cet audit diffère légèrement du montant de 1,88 milliard d'euros prévu dans la vision stratégique de 2016 pour la capacité motorisée (voir le point 2.1.3).

⁷¹ Le montant estimé en 2018 s'élevait à 1.500 millions d'euros (60 millions x 25 ans). Ce montant ne portait que sur la maintenance (voir le point 3.5.3.1). Ce montant a été actualisé en 2024 par la Défense sur la base de données plus fiables émanant du constructeur et de son retour d'expérience en y incluant aussi les autres coûts de fonctionnement, ce qui donne 2.213 millions d'euros.

⁷² La constitution d'un stock de munitions comprend 1.339 millions d'euros pour les investissements de la vision stratégique et 1.547 millions d'euros pour ceux du plan Star.

gique de 2016 s'élève à 6.471 millions d'euros⁷³ en coûts actualisés de 2024. Le niveau d'ambition dans la vision stratégique correspond à 5 bataillons de manœuvre, dont l'interopérabilité avec l'armée française aurait été assurée.

- Le niveau d'ambition correspondant au plan Star de 2022 est de 4 bataillons d'infanterie et 2 bataillons de cavalerie. Par rapport à la vision stratégique, cela représente une augmentation de la puissance de feu, des capacités additionnelles pour le support de combat et la constitution d'un stock de munitions. À ce niveau d'ambition correspondent des coûts supplémentaires de 6.673 millions d'euros en euros de 2024. Ce montant ne prend pas en compte les coûts de fonctionnement résultant des contrats non inclus dans le partenariat avec la France.
- La prise en compte de tout le cycle de vie de ces investissements pour la capacité motorisée comprenant le fonctionnement, le stock de munitions et l'infrastructure porte le total à au moins⁷⁴ 14,7 milliards d'euros en coûts actualisés de 2024.

La Cour des comptes estime qu'il est essentiel à la bonne information du gouvernement et du Parlement que tous les facteurs induisant des coûts supplémentaires soient pris en compte dès les premiers stades de tels projets. Elle considère qu'une bonne pratique aurait consisté à indiquer les estimations et le détail de leur calcul dans les différentes notes au conseil des ministres concernées, étant entendu que ces estimations peuvent reposer à ce stade sur des hypothèses.

En outre, si le gouvernement décide de répondre complètement aux exigences de l'Otan (voir le point 2.2.3.4), le coût du rééquipement de la capacité motorisée sera encore plus important.

3.5.3.3 Réponse de la Défense

La Défense considère qu'il est difficile d'estimer l'ensemble des coûts d'un investissement dans un système d'armes, car au moment de la décision d'achat, le matériel n'est généralement pas encore produit et la doctrine militaire pas encore finalisée. En outre, les coûts de la maintenance et du fonctionnement dépendent de l'utilisation du matériel et des exigences de l'Otan.

Dans sa réponse au projet de rapport, la Défense souligne qu'elle a fourni à la Cour des comptes tous les documents officiels en sa possession. Concernant l'estimation du coût total des investissements nécessaires pour répondre aux objectifs de l'Otan en termes de capacité, la Défense souligne que cette estimation est réalisée de manière informelle et présentée à chaque nouveau gouvernement. La Cour des comptes constate que la Défense ne lui a pas communiqué ces estimations, malgré plusieurs demandes formelles. L'article 5bis la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes mentionne pourtant qu'elle peut se faire communiquer à tout moment tous documents et renseignements, de quelque nature que ce soit.

En ce qui concerne l'estimation du coût total du cycle de vie du rééquipement de la capacité motorisée, la Défense estime qu'il faut éviter de comparer des périmètres non comparables.

Elle indique que le contrat 18LP100 signé en 2018 pour 1.575 millions d'euros portait uniquement sur 382 Griffon et 60 Jaguar, soit seulement une partie des systèmes à renouveler. Elle admet un surcoût d'environ 300 millions d'euros (en euros constants 2018) pour cette partie. Le renouvel-

⁷³ Soit 4.746 millions d'euros prévus par la vision stratégique + 386 millions d'euros pour l'infrastructure + 1.339 millions d'euros pour le stock de munitions.

⁷⁴ En effet, comme les autres acquisitions prévues par le plan Star au profit de la capacité motorisée ne sont pas encore réalisées, les coûts de fonctionnement pour ces investissements n'ont pas pu être estimés et pris en compte.

lement des autres parties s'est poursuivi après 2018 dans de nouveaux dossiers, avec leur propre cycle d'approbation par le gouvernement, indépendamment de la décision prise en 2018.

Pour la Cour des comptes, la teneur des documents politiques et stratégiques de l'époque ne permet pas de percevoir cette nette distinction établie par la Défense. La prospection menée en 2016 se réfère à « *la possible acquisition d'une flotte d'environ 500 véhicules afin de rééquiper complètement la capacité motorisée interarmes de la force terrestre* »⁷⁵. En 2018, le libellé même de ce marché 18LP100 « *portant sur le rééquipement des unités de manœuvre, de combat support et de combat service support de la capacité motorisée interarmes (y compris certaines capacités de reconnaissance et de soutien médical)* » précise qu'il vise également les éléments d'appui au combat (*combat support*) et d'appui (*combat service support*), qui doivent en principe être disponibles pour la pleine réalisation d'une brigade motorisée selon l'Otan. Or, la majeure partie de ces éléments seront acquis séparément dans le cadre du plan Star de 2022. Pour la Défense, les nouveaux investissements ont été décidés suite à l'évolution du contexte géopolitique et du niveau d'ambition du gouvernement. Elle considère donc que le coût total du cycle de vie de tous ces investissements ne pouvait pas être estimé en 2018.

La Cour des comptes a effectivement constaté que les investissements supplémentaires consécutifs à l'achat de 382 Griffon et 60 Jaguar ont suivi leur propre cycle d'approbation. Ils ne peuvent toutefois à son estime être considérés comme indépendants de la décision prise en 2018, puisqu'ils complètent l'investissement initial et contribuent au même objectif de disposer d'une brigade motorisée opérationnelle qui devrait répondre aux objectifs de l'Otan en termes de capacité pour le déploiement d'une telle brigade (voir le [point 2.2.3.4](#)). La Cour ajoute que la vision stratégique prévoyait déjà en 2016 que la brigade motorisée devait pouvoir être engagée en bloc, dans son ensemble, dans le cadre de la défense collective⁷⁶.

Par ailleurs, comme le partenariat stratégique avec la France vise à mettre en place une interopérabilité entre les armées de terre française et belge, le matériel de la capacité motorisée est essentiellement acquis dans le cadre de ce partenariat auprès du fournisseur industriel. Le matériel acquis via d'autres contrats devra également être doté complètement ou partiellement de la technologie d'infovalorisation (voir le [point 2.2.4](#)) pour assurer un déploiement efficace durant une mission de combat.

Dès lors, la Cour des comptes maintient que le coût total du cycle de vie de l'ensemble des investissements nécessaires pour atteindre les objectifs de l'Otan en termes de capacité aurait dû être estimé et communiqué au moment de la décision de rééquiper la capacité motorisée.

3.5.3.4 Prise en compte de tous les coûts

Avant toute décision d'investissement de capacité, une estimation de l'ensemble des coûts nécessaires pour la réussite du projet et leur évolution sur la durée de vie est essentielle afin d'éclairer le gouvernement et le Parlement sur le coût total et sur la soutenabilité financière du projet.

Cette estimation comporte fréquemment des incertitudes lors du lancement du projet. L'Otan met à disposition plusieurs méthodes et modèles qui permettent de prendre en compte ces incer-

⁷⁵ Ministre de la Défense, note au conseil des ministres du 22 juin 2017 relative au marché public 18LP100.

⁷⁶ Vision stratégique, p. 78 ; Plan Star, p. 36.

titudes afin d'améliorer l'estimation (voir le [point 3.1.2](#)). Celle-ci doit également être affinée par la suite selon les données actualisées (retours d'expérience liés à l'utilisation sur le terrain).

Une telle planification est d'autant plus importante que la Défense a lancé plusieurs programmes majeurs d'investissements visant à améliorer les capacités (F35 ; capacité motorisée ; navires de lutte contre les mines et frégates), et que dès lors des moyens budgétaires doivent également être dégagés pour les infrastructures, les ressources humaines et le fonctionnement des différents matériels dans toutes les composantes de la Défense. L'estimation du coût total des programmes est un préalable nécessaire pour s'assurer de leur soutenabilité financière.

Recommandation 5

Pour des projets d'une telle importance budgétaire et d'une durée aussi longue, prévoir une gestion de projet prenant en compte toutes les phases de projet en vue de mieux estimer les coûts du projet sur sa durée de vie, conformément aux recommandations de l'Otan ; actualiser cette planification tout au long du cycle de vie du projet sur la base des retours d'expérience liés à l'utilisation du matériel

Recommandation 6

Pour assurer la soutenabilité financière du projet et éclairer le gouvernement et le Parlement avant toute décision d'investissement, estimer le coût total du cycle de vie du projet, en ce compris les coûts liés à l'acquisition, la maintenance et au fonctionnement (munitions, carburant, ressources humaines et infrastructure nécessaires) ; fonder l'estimation du coût total du cycle de vie sur une analyse des besoins qui dépend du niveau d'ambition fixé par le gouvernement (conformité partielle ou complète aux exigences de l'Otan)

Dans sa réponse au projet de rapport, la Défense souscrit aux recommandations de la Cour. Elle souligne qu'une estimation du coût total du cycle de vie est réalisée pour certains investissements comme le F35. Cette approche pourrait être systématisée pour les grands programmes, mais la précision dépendra de la maturité du programme concerné, du niveau d'ambition du moment, des données disponibles et des hypothèses prises.

3.5.4 Soutenabilité budgétaire

Les investissements dans des systèmes d'armes impliquent des engagements financiers à long terme. La période entre la décision d'acheter un système spécifique et la date des premières livraisons s'étale sur plusieurs années. Dès lors, le législateur a ancré ces décisions dans des lois de programmation militaire pour assurer les engagements budgétaires futurs.

Ainsi, la loi de programmation militaire du 23 mai 2017 encadre les investissements de capacité par système d'arme. La seconde loi de programmation militaire du 20 juillet 2022 résulte du plan Star et inclut également la projection des recrutements en personnels militaire et civil.

Les informations financières reprises dans les lois de programmation militaire correspondent à celles figurant dans la vision stratégique de 2016 et le plan Star de 2022. Ces lois de programma-

tion permettent de disposer d'une vue globale des investissements en matériel majeur dans les systèmes d'armes.

Toutefois, comme la Défense a lancé plusieurs programmes majeurs d'investissements pour améliorer ses capacités, des moyens doivent également être dégagés dans chaque cas pour les infrastructures, les ressources humaines et le fonctionnement. Même si le budget de la Défense est en augmentation, le manque d'informations sur le coût total du rééquipement de la capacité motorisée ne permet pas de vérifier que les moyens prévus seront suffisants pour financer toutes les dépenses.

Selon la Défense, les plans quinquennaux sont établis 5 ans avant la réception du matériel. Les plans et les budgets de fonctionnement sont actualisés tous les ans. Ainsi, généralement 3 ans avant la réception du matériel, les données techniques sont reçues du constructeur et les plans et budgets sont actualisés sur la base de ces données qui sont plus précises, ce qui permet une planification plus réaliste.

Les moyens de fonctionnement sont adaptés en fonction de la situation actualisée et de tous les autres systèmes de la composante terre. En effet, des coûts de maintenance, de carburant ou de munitions peuvent être ventilés sur plusieurs types de véhicules blindés et ne pas concerter uniquement les Griffon et les Jaguar. Ces coûts ne suivent donc pas systématiquement les plans d'investissements relatifs au rééquipement de la capacité motorisée. Il y a par conséquent toujours une différence entre les besoins réels et les crédits octroyés.

Pour la capacité motorisée, à l'approche de la réception des premiers véhicules⁷⁷, la Défense a affiné les estimations des coûts de fonctionnement pour le matériel roulant et d'investissement pour les infrastructures. Selon celle-ci⁷⁸, même si le plan Star prévoit une trajectoire de croissance pour le budget de la Défense, cette augmentation ne suffira probablement pas, même si 1 milliard d'euros en 2022 est déjà destiné à augmenter les stocks de munitions. L'estimation des besoins réels de fonctionnement pour la composante terre dépasse en effet les montants prévus par le plan Star. La différence est estimée à plus de 200 millions d'euros par an entre 2025 et 2027. Pour 2028, elle est estimée à 435 millions d'euros. Au total, pour la période 2025-2028, cette différence atteint 1.048 millions d'euros. Un tel manque de moyens budgétaires pourrait entraver la maintenance optimale des véhicules, conduire à l'impossibilité de maintenir des stocks de munitions aux niveaux requis voire à l'incapacité de déployer la totalité de la flotte de véhicules lors de missions de combat. Il y a dès lors un risque réel d'éviction budgétaire.

Le risque d'éviction budgétaire se présente à l'échelon de chaque composante puisqu'elle devrait réduire ses autres dépenses pour couvrir les besoins générés par l'utilisation du nouveau matériel, mais aussi à l'échelon de l'ensemble du budget de la Défense, ce qui imposerait des arbitrages entre les investissements, le fonctionnement du matériel et les autres types de dépenses, telle que les dépenses de personnel.

En avril 2025, le gouvernement a décidé de porter l'effort de défense à 2,0% du PIB dès 2025. L'augmentation induite du budget de la Défense est de nature à réduire le risque d'éviction budgétaire. Toutefois, en l'absence notamment d'une estimation du coût total du cycle de vie des

⁷⁷ L'accord de coopération prévoit la livraison des blindés à partir de 2025.

⁷⁸ DGMR, estimation communiquée le 1^{er} décembre 2023.

investissements nécessaires pour répondre au niveau d'ambition du gouvernement et aux objectifs de l'Otan en termes de capacité militaire, la Cour des comptes n'a pas pu évaluer si l'augmentation du budget en question, et l'affectation de ces moyens, permettront de couvrir les besoins réels.

Pour la Cour des comptes réaliser une planification réaliste des moyens budgétaires aide à maîtriser ce risque d'éviction. Celle-ci doit s'appuyer sur les besoins réels tenant compte de l'évolution du contexte géopolitique et des évolutions nécessaires du matériel, des infrastructures et des effectifs.

Pour garantir les budgets suffisants pour couvrir les besoins réels de la Défense liés à l'utilisation optimale de ses investissements - dont ceux de la capacité motorisée - les moyens devraient être estimés à l'avance et pérennisés.

Recommandation 7

Pour les programmes d'investissements majeurs, y compris le rééquipement de la capacité motorisée, examiner la possibilité d'inclure dans la loi de programmation militaire les volets fonctionnement, maintenance et personnel ainsi que les moyens budgétaires nécessaires pour assurer une utilisation optimale des capacités ; actualiser de manière périodique cette loi en fonction des retours d'expérience, des besoins et des évolutions du niveau d'ambition du gouvernement ou des objectifs de capacité de l'Otan

3.6 Conclusions

3.6.1 Gestion du programme

La gestion de programme pour l'acquisition d'un système d'armes stratégique présente un degré de complexité élevé et doit suivre une méthode adaptée.

La Cour des comptes constate que des comités de pilotage ont été mis en place pour suivre l'exécution des volets prévus dans l'accord intergouvernemental franco-belge (acquisition, doctrine, formation et entraînements) et qu'une planification a été réalisée. Elle concerne notamment la transformation de la composante terre de la Défense belge qui vise à aboutir à une interopérabilité entre les deux armées. En matière de ressources humaines, le plan Star et sa déclinaison en plan d'entreprise contiennent des objectifs pour augmenter les effectifs de la Défense et améliorer son attractivité. Le plan Star a également prévu des budgets supplémentaires pour les investissements en infrastructures et pour le fonctionnement de celles-ci (énergie, contrats de service pour l'entretien, etc.).

En ce qui concerne la maintenance, le projet visant à créer en Belgique un centre de compétences pour la maintenance lourde et évolutive du matériel roulant, dont les véhicules de la capacité motorisée, est une bonne initiative.

En revanche, la Cour des comptes constate que le fonctionnement et la maintenance du matériel n'ont été ni planifiés ni inclus dans l'accord intergouvernemental. Les coûts liés à ces volets

n'étaient pas connus initialement et les négociations avec le fournisseur à ce propos ont démarré 5 ans après l'accord d'acquisition et 2 ans avant les premières livraisons de véhicules.

Les budgets prévus par le plan Star pour rénover ou construire les infrastructures nécessaires à l'accueil du nouveau matériel ne sont pas basés sur les besoins réels et ne sont pas ventilés par composante de l'armée. Un plan d'infrastructure pour la période 2024-2028 remédie toutefois à cette situation. Il n'est toutefois pas garanti que les budgets nécessaires au fonctionnement de ces infrastructures permettent de répondre à tous les besoins.

Pour la Cour des comptes, la gestion de projets d'une telle envergure nécessite de prendre en compte l'ensemble des phases sur leur durée de vie, conformément aux recommandations de l'Otan.

3.6.2 Coût total du programme

La Cour des comptes constate que le coût global du rééquipement de la capacité motorisée n'a pas été estimé ni lors de la prospection militaire réalisée en 2016 ni en 2017 lorsque le conseil des ministres a autorisé la Défense à « *débuter le programme d'achat visant à conclure un accord de gouvernement à gouvernement avec la France en vue du remplacement de l'actuelle capacité motorisée interarmes* ».

Lors de la décision de conclure l'accord intergouvernemental en 2018, le coût de l'investissement initial du premier protocole de fournitures de 1,575 milliard d'euros se limite à l'acquisition des véhicules et de divers équipements, à la doctrine, à la formation et aux entraînements. Il ne comprend pas les coûts relatifs à la maintenance et au fonctionnement (munitions, carburant, infrastructure), alors qu'ils représentent la majeure partie des coûts. Pour la maintenance, la note au conseil des ministres mentionne, sans qu'une décision ne soit prise à ce propos, une estimation de 60 millions d'euros par an, ce qui représente 1,5 milliard en coûts constants sur 25 ans.

Pour la Cour des comptes, le fait que les modalités de maintenance et de fonctionnement n'aient pas été prévues initialement induit un risque de dépendance importante vis-à-vis du fournisseur et une absence de maîtrise des coûts qui y sont liés.

Les investissements supplémentaires de 4,78 milliards décidés en 2022 dans le plan Star pour la capacité motorisée, notamment en raison du contexte géopolitique, ne comprennent pas non plus d'estimation des coûts de maintenance et de fonctionnement.

Les estimations fournies par la Défense en 2024 révèlent que le calcul du coût total du cycle de vie (25 ans) des investissements décidés en 2018 et 2022 pour la capacité motorisée, incluant le fonctionnement, la maintenance et les munitions porte le total à au moins 14,7 milliards d'euros en coûts actualisés de 2024. Ce montant n'inclut pas les coûts de fonctionnement liés aux autres acquisitions prévues par le plan Star et qui ne sont pas encore réalisées. Ce coût ne comprend pas non plus les investissements supplémentaires qui permettraient de répondre complètement aux objectifs de l'Otan en termes de capacité militaire pour le déploiement d'une brigade motorisée.

Pour la Défense, une estimation préalable de l'ensemble des coûts d'un investissement dans un système d'armes est complexe car, au moment de la décision d'achat, le matériel n'est généralement

pas encore produit et la doctrine militaire pas encore finalisée. De plus, les coûts de maintenance et de fonctionnement dépendent fortement de l'utilisation du matériel qui varie selon l'évolution des menaces et du contexte géopolitique.

Les dépenses de fonctionnement (munitions, carburants, maintenance) de personnel et d'infrastructure sont prévues pour l'ensemble de la Défense dans le budget général de dépenses, dont la trajectoire de croissance a été fixée dans la vision stratégique de 2016 et le plan Star de 2022. La Cour des comptes relève toutefois que ces dépenses ne sont pas ventilées par composante ou par système d'armes et que le lien avec les besoins réels n'est pas systématiquement établi. Il n'y a donc pas suffisamment de garantie que la trajectoire de croissance soit suffisante pour assurer le fonctionnement optimal de toutes les capacités acquises.

Dans sa réponse au projet de rapport, la Défense souligne que le contrat signé en 2018 pour 1.575 millions d'euros portait uniquement sur 382 Griffon et 60 Jaguar, et ne peut être comparé au montant de 14,7 milliards d'euros qui représente le coût total de cycle de vie de l'ensemble des investissements décidés en 2018 et 2022 pour la capacité motorisée. Ces investissements ultérieurs découlent du relèvement du niveau d'ambition du gouvernement suite à l'évolution du contexte géopolitique et ont suivi leur propre cycle d'approbation par le gouvernement, indépendamment de la décision prise en 2018.

Pour la Cour des comptes, ces investissements supplémentaires sont intrinsèquement liés à la décision prise en 2018. En effet, ces éléments d'appui au combat (*combat support*) et d'appui (*combat service support*) dont l'achat a été prévu dans le Plan Star en 2022 doivent en principe être disponibles pour la pleine réalisation d'une brigade motorisée opérationnelle selon l'Otan. De plus, l'interopérabilité entre les armées de terre française et belge, au centre du partenariat stratégique avec la France, exige que ce matériel complémentaire soit doté complètement ou partiellement de la technologie d'infovalorisation pour assurer un déploiement efficace durant une mission de combat. C'est pourquoi le matériel supplémentaire de la capacité motorisée est essentiellement acquis auprès du même fournisseur industriel français.

La Cour des comptes considère dès lors que l'estimation du coût total du cycle de vie de l'ensemble des investissements nécessaires pour atteindre les objectifs de l'Otan en termes de capacité militaire aurait dû être réalisée au moment de la décision de rééquiper la capacité motorisée. Une telle estimation aurait permis aux décideurs politiques de définir leur niveau d'ambition et de prévoir les budgets nécessaires pour l'atteindre. Cette estimation doit par ailleurs être réévaluée et affinée suivant l'évolution du contexte géopolitique et les nouveaux objectifs de l'Otan en termes de capacité militaire.

3.6.3 Soutenabilité budgétaire

La Cour des comptes relève que la trajectoire de croissance budgétaire définie par le plan Star n'est pas respectée. Pour 2024, le plan visait un effort de défense de 1,24 % du PIB. En novembre 2024, il était de 1,17 %. Cette situation, associée à l'absence d'une estimation réaliste du coût total des investissements, dont celui du rééquipement de la capacité motorisée, expose chaque composante de la Défense à un risque budgétaire. Si les budgets ne sont pas adaptés aux besoins réels, la Défense devra soit réduire d'autres dépenses pour faire face aux exigences du nouveau matériel,

soit être amenée à sous-utiliser le matériel acquis. Ce risque est réel puisque, selon l'analyse de la Défense⁷⁹, il manquerait 1.048 millions d'euros pour couvrir les besoins réels de 2025 à 2028 par rapport aux budgets prévus par le plan Star pour la composante terre.

La décision, prise en avril 2025 par le gouvernement, de porter dès juin 2025 l'effort de défense à 2,0 % du PIB est de nature à réduire, sans pour autant l'écartier, ce risque d'éviction budgétaire. Toutefois, il n'y a pas de garantie à ce stade, que cette augmentation sera suffisante pour couvrir les besoins réels et permettre un fonctionnement et une maintenance optimale des capacités acquises.

Pour mieux encadrer ce risque, la Cour des comptes estime qu'une planification réaliste et complète des moyens budgétaires doit être réalisée.

Chapitre 4

Retours en faveur de l'économie belge

Dans ce chapitre, la Cour des comptes examine le processus de définition des retours au profit de la Belgique prévus dans le cadre du rééquipement de la capacité motorisée ainsi que leur effectivité.

4.1 Compensations industrielles et retours

Les compensations industrielles ou économiques peuvent être définies comme l'obligation contractuelle faite à un fournisseur non national de passer des commandes de matériel ou de services auprès d'entreprises nationales. Il s'agit donc concrètement de contreparties ou de bénéfices que les pays acheteurs peuvent exiger des vendeurs afin de favoriser leur développement économique et industriel.

De telles compensations peuvent être incompatibles avec les traités de l'UE et les directives relatives aux marchés publics. En effet, « *elles peuvent fausser les conditions de la concurrence, conduire à des décisions anti-économiques (achat d'un produit moins performant ou plus cher en raison des contreparties offertes) et être source de corruption par manque de transparence dans la valorisation des contreparties* »⁸⁰. En matière de défense et sécurité, ces compensations peuvent être autorisées dans des conditions très précises.

La directive 2009/81/CE relative aux marchés publics de défense et de sécurité n'empêche pas les compensations, sans aborder explicitement la question. L'absence de mention ne signifie pas que les compensations sont illégales, mais qu'elles doivent être justifiées au cas par cas dans le respect du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Pour encadrer et réduire ces pratiques a priori anticoncurrentielles et contraires à l'objectif de construction de la base industrielle et technologique de défense européenne (BITD-E)⁸¹, l'Agence européenne de défense a adopté un code de conduite volontaire sur les compensations en matière d'achat de biens ou de services de défense en 2008.

Les États membres ont le droit d'exempter certains marchés du champ d'application des directives marchés publics, en vertu de l'article 346 du TFUE, lorsque cela est strictement nécessaire pour protéger leurs intérêts essentiels en matière de sécurité. Dans ce cadre, seules les compensations directes, c'est-à-dire liées directement à l'objet du marché, sont permises. Le conseil des ministres

⁸⁰ Cour des comptes (France), *Le soutien aux exportations militaires*, rapport public thématique, janvier 2023, p. 57, www.ccomptes.fr.

⁸¹ La base industrielle et technologique de défense européenne (BITD-E) est un ensemble d'entreprises et d'institutions au sein de l'Union européenne qui conçoivent, développent et produisent des équipements et technologies de défense. La BITD-E joue un rôle crucial pour la sécurité et l'autonomie stratégique de l'UE, en permettant de réduire la dépendance vis-à-vis des fournisseurs extérieurs et en renforçant la coopération entre les États membres.

a défini les intérêts essentiels de sécurité à prendre en compte lors de l'invocation de l'article 346, §1, b) du TFUE⁸².

En Belgique, ce mécanisme de compensation est parfois appelé « retour sociétal »⁸³. L'objectif visé reste de renforcer l'industrie locale du pays acheteur, de créer des emplois, de développer des capacités technologiques et industrielles et de promouvoir l'innovation locale.

4.2 Retours dans le premier protocole de fournitures

4.2.1 Objectif politique

Selon l'accord de gouvernement fédéral du 9 octobre 2014, des investissements en équipement sont nécessaires pour disposer d'une armée moderne. Le gouvernement s'engage à prendre en compte la dimension industrielle et économique et à invoquer l'article 346 du TFUE lorsque l'opportunité se présente.

La vision stratégique 2016 réaffirme l'importance du « retour sociétal »⁸⁴. Elle mentionne que le rendement des investissements pour la société doit être optimisé grâce à la connaissance, à la technologie et à l'emploi. Elle prévoit également que le SPF Économie doit établir, en collaboration avec la Défense, les mesures d'exécution assurant un rendement économique maximal des achats militaires, notamment en recourant à l'article 346 du TFUE.

4.2.2 Nature de la relation contractuelle

Le premier protocole de fournitures conclu en 2018 dans le cadre de l'accord intergouvernemental franco-belge découle d'un marché public attribué par le gouvernement belge au gouvernement français pour la fourniture de matériel militaire ou sensible⁸⁵. Il n'est pas soumis aux dispositions de la loi du 13 août 2011 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services dans les domaines de la défense et de la sécurité. En outre, il n'y a pas de relation contractuelle directe entre l'État belge et le fournisseur industriel français. Selon l'accord intergouvernemental, la Belgique est l'État client (mandant) et la France est l'État mandataire (voir le [graphique 3](#)).

4.2.3 Retour prévu

En 2018, lors de la signature de l'accord intergouvernemental, le fournisseur industriel français a annoncé, dans une lettre d'intention, un retour de 890 millions d'euros pour la Belgique à l'horizon 2030. Un montant optionnel de 20 millions d'euros était également prévu afin d'acheter 100 tourelleaux pour équiper des chars de l'armée française.

⁸² SPF Économie, *Intérêts belges dans le domaine de la politique de défense et de sécurité*, adopté par le conseil des ministres du 28 octobre 2016, www.economie.fgov.be.

⁸³ Chambre, 31 octobre 2023, *DOC 55 3649/022, Note de politique générale. Défense et Victimes de guerre et victimes à la suite d'actes de terrorisme*, 63 p., www.lachambre.be.

⁸⁴ Gouvernement, op. cit., p. 128.

⁸⁵ Un marché public est un contrat à titre onéreux conclu entre un ou plusieurs entrepreneurs, fournisseurs ou prestataires de services et un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs ou entreprises publiques et ayant pour objet l'exécution de travaux, la fourniture de produits ou la prestation de services. Un État est toujours un pouvoir adjudicateur, mais peut également, dans certaines circonstances, prendre le rôle d'entrepreneur, fournisseur ou prestataire de services.

Les retours visés se traduisent par le transfert de certaines activités ou compétences du fournisseur industriel français à des entreprises belges ou à leurs filiales en Belgique aussi bien pour le rééquipement de la capacité motorisée que pour des contrats concernant principalement l'assemblage des véhicules et la production de tourelleaux. Pour le volet technologique, il s'agit principalement d'un transfert de compétences et d'extension d'activités à des filiales en Belgique, notamment dans la cybersécurité et la configuration électronique.

4.2.4 Limites de la définition des retours

Les retours prévus pour Camo 1 se sont heurtés à des faiblesses lors de leur définition qui limitent leur impact sur l'économie belge.

L'État belge n'a pas eu recours à l'article 346, §1, b du TFUE alors que le SPF Économie avait formulé un avis favorable. La décision du conseil des ministres du 25 octobre 2018 ne motive pas ce choix, dont la conséquence fut que les retours n'ont pu faire l'objet d'un encadrement complet dans les documents contractuels.

Pour répondre à la volonté politique belge, le fournisseur industriel a établi, à destination de la Défense belge, une lettre d'intention reprenant une liste d'activités qui pouvaient être transférées à la Belgique afin de procurer des retours. Les entreprises belges chargées de missions de sous-traitance ont ensuite conclu des accords B2B (*business to business*) avec le fournisseur industriel.

Enfin, de manière générale, en cas de coopération entre États pour le développement d'un système d'armes, chaque pays peut allouer une partie de la production à ses industriels en fonction de sa contribution dans le développement. Or, dans le cas de la capacité motorisée, la Belgique a rejoint un programme en cours de l'armée française, ce qui a limité les possibilités d'impliquer des industriels belges dans son développement. De même, les lignes de production ont été conçues pour les besoins de l'armée française et les protocoles de sécurité entre les industriels et l'armée française ont été conclus pour sauvegarder les intérêts de la France.

La Cour des comptes constate que le retour de 910 millions d'euros est lié à l'acquisition du matériel, et pas à la maintenance. Elle ajoute que la Défense a consulté les industriels belges et envisage de confier une partie de celle-ci⁸⁶ à un consortium belge (voir le [point 3.3.4](#)).

En outre, le retour lié au rééquipement de la capacité motorisée se base uniquement sur le premier protocole de fournitures (Camo 1). Depuis lors, de nouvelles acquisitions ont été réalisées ou sont planifiées dans le cadre du partenariat avec la France. La Cour des comptes constate que ces derniers investissements ne sont actuellement assortis d'aucun engagement de retours mis à part une proposition du fournisseur industriel français en octobre 2023 portant sur les 19 systèmes d'artillerie Caesar et 24 Griffon Mepac. Cette proposition, qui bénéficie essentiellement à la filiale belge de ce fournisseur, est axée sur une augmentation de son chiffre d'affaires, ce qui ne permet pas d'identifier la plus-value réelle pour l'économie belge (voir le [point 4.4.2](#)).

⁸⁶ Et de façon plus large, la maintenance du matériel de la composante terre.

4.3 Suivi et rapports sur les retours par le SPF économie

4.3.1 Analyse préalable par le SPF économie

Dans sa note au ministre de l'Économie du 20 juillet 2018, le SPF Économie a analysé les retours proposés par l'industriel français dans sa lettre d'intention. Il dresse les constats suivants :

- Les entreprises belges ont accueilli favorablement cette proposition.
- L'estimation du retour s'est fondée sur la valeur nominale des transactions (exemple : chiffre d'affaires ou estimation de la valeur d'un transfert de compétence) plutôt que sur la valeur ajoutée pour l'économie belge qui aurait été un meilleur indicateur de l'activité économique sur le territoire belge.
- Les contrats conclus entre le fournisseur industriel français et les industriels belges ne contiennent pas de dispositions contraignantes en cas de commandes inférieures aux estimations.
- Le coefficient multiplicateur de 2,22 du chiffre d'affaires, proposé par les industriels français pour estimer le retour pour les entreprises belges, ne peut pas être utilisé dans le cadre d'un suivi, car il est surestimé et difficilement vérifiable.

4.3.2 Suivi des retours par le SPF économie

Le SPF Économie est chargé de suivre la réalisation des retours en faveur de l'économie belge. Chaque semestre, il rassemble les données et fait périodiquement rapport à la commission des Achats et Ventes militaires de la Chambre des représentants.

Pour ce suivi, le SPF Économie se base sur les informations communiquées par le fournisseur industriel français. Pour les commandes auprès des entreprises belges, le SPF compare les données communiquées par le fournisseur industriel et les commandes effectivement reçues par les industriels belges. En revanche, pour les retours qui prennent la forme d'un transfert de compétences ou d'activités vers une filiale belge, la bonne exécution est difficile à vérifier. Le SPF Économie se limite à rapporter les déclarations du fournisseur industriel français. Selon le SPF, vérifier l'effectivité de ces transferts nécessiterait l'accès à des informations confidentielles et demanderait du temps et des ressources supplémentaires. Or, il n'a pas de mandat pour le contrôle des informations communiquées par le fournisseur industriel. Les retours ont été prévus dans un cadre *business to business*. Ils sont accordés sur une base volontaire, ne sont pas contraignants et font l'objet d'un encadrement contractuel insuffisant (voir le [point 4.2.4](#)).

Pour la Cour des comptes, les rapports établis par le SPF Économie sur l'exécution des retours constituent une bonne pratique. Toutefois, ce suivi devrait se baser sur une vérification effective des déclarations du fournisseur industriel. Une telle vérification doit reposer sur l'analyse d'éléments probants soutenant les chiffres avancés. Pour ce faire, le mandat du SPF Économie devrait être clarifié afin de fournir au gouvernement et à la commission des Achats et Ventes militaires de la Chambre des représentants des informations fiables sur la réalité des retours vers la Belgique.

4.4 Mise en pratique des retours en faveur de l'économie belge

4.4.1 Implication des entreprises belges dans la conception des retours

La Cour des comptes a interrogé des industriels belges impliqués dans les retours. Ils considèrent que les entreprises belges n'ont pas été suffisamment impliquées dans le projet avant la conclusion de l'accord intergouvernemental.

Ce manque d'implication résulte vraisemblablement de l'absence à l'époque d'un organe représentatif conjoint des industriels et de la Défense belges. Depuis lors toutefois, l'évolution de la menace a amené la Belgique à adopter, à la suite du plan Star, la *Defence, Industry and Research Strategy* (Dirs)⁸⁷ en 2022.

La Dirs décrit la stratégie à long terme visant à développer et à pérenniser une base industrielle et technologique belge de défense (BITD) performante. Un comité de pilotage (*steering committee*) et des comités techniques et de recherche sont mis en place pour appliquer la stratégie. Ils impliquent les industriels belges, des experts militaires et académiques, le SPF Économie et la Défense. Dans le cadre de la Dirs, des projets seront réalisés, avec un budget de 245 millions d'euros, entre 2026 et 2030⁸⁸. Le plan Star prévoit également un budget de 698 millions d'euros, entre 2022 et 2030, pour les investissements en matière de recherche et technologie et 866 millions d'euros, entre 2027 et 2030, pour des provisions de développement de programmes⁸⁹.

La Cour des comptes considère que les retours doivent permettre à l'État belge de maintenir ou de développer et de pérenniser une base industrielle et technologique de défense (BITD) solide. Pour cela, il faut impliquer, lors de la définition des programmes, les différents acteurs industriels belges.

Pour la Cour des comptes, la Dirs devrait être impliquée dès le début de tout projet pour lequel des retours sont envisagés. Cette implication doit se réaliser dans le respect des principes de transparence et d'égalité de traitement des opérateurs économiques, comme c'est prévu pour les consultations préalables dans le cadre des marchés publics⁹⁰.

Recommandation 8

Pour les prochains investissements de rééquipement de la capacité motorisée ou tout autre programme d'investissement, impliquer les comités de la *Defence, Industry and Research Strategy* (Dirs) dès la préparation d'un projet d'acquisition de nouvelles capacités ou d'extension de capacités existantes ; réaliser cette implication dans le respect des principes de transparence et d'égalité de traitement des opérateurs économiques

⁸⁷ Institut royal supérieur de défense, *Defence, Industry and Research Strategy : Développement et consolidation d'une base industrielle et technologique de défense belge performante*, 13 p., www.defence-institute.be.

⁸⁸ Défense, op. cit., p. 55.

⁸⁹ Le plan Star prévoit en plus des investissements dans la R&T et le financement de la Dirs, une provision pour la participation de la Belgique à des programmes militaires européens de développement de grande ampleur et à long terme.

⁹⁰ Article 51 de la loi relative aux marchés publics.

4.4.2 Mesure et réalisation du retour

Selon le SPF Économie, les retours atteignent un total de 626 millions d'euros au 31 décembre 2023.

Comme expliqué au [point 4.3.2](#), la vérification de la bonne exécution du retour présente des faiblesses.

De plus, étant donné que le retour est fixé en volume d'activité transférée à des filiales belges du fournisseur industriel français ou de ses sous-traitants, en transfert de compétences ou en chiffre d'affaires, il n'est pas aisément d'évaluer la valeur ajoutée réelle pour l'économie belge. Pour mesurer cette valeur ajoutée, il faudrait déduire, du chiffre d'affaires, les consommations intermédiaires (achats de biens et services) payées à des entreprises étrangères.

Par ailleurs, les commandes auprès des entreprises belges portent parfois sur des contrats sans lien avec le premier protocole de fournitures (Camo 1), comme ceux concernant des munitions qui ne sont pas destinées aux véhicules acquis dans le cadre de Camo 1. Il est dès lors difficile de distinguer les retours des effets liés au contexte géopolitique. Cette situation s'explique notamment par le fait que le fournisseur industriel français et ses sous-traitants possèdent des filiales belges qui réalisent déjà des activités pour la maison mère. De nouvelles activités économiques attribuées aux filiales risquent donc d'être prises en compte dans le calcul d'un retour, alors qu'elles découlent uniquement d'une forte hausse de la demande.

4.4.2.1 Retour technologique

Le sous-traitant technologique souhaite transférer à ses filiales belges de nouvelles compétences en configuration électronique et en cybersécurité afin de pérenniser l'activité liée à ces retours en Belgique. Cette approche génère des retours directs, mais également indirects. Il a dépensé 27 millions d'euros, dont près de 20 millions dans un nouveau site de production automatisée pour l'assemblage de produits hautement technologiques pour des applications spatiales. En 2018, il proposait un retour de 325 millions d'euros pour ces activités.

Toutefois, selon ce sous-traitant technologique, les conditions économiques de ce marché sont devenues très concurrentielles, ce qui pourrait compliquer la réalisation de l'objectif. Il a dès lors proposé de nouvelles activités à transférer à ses filiales afin d'atteindre son objectif en termes de retour fixé en 2018. Il s'agit principalement de renforcer des programmes de recherche et développement localisés en Belgique. Pour la Cour des comptes, comme les retours consistent principalement à valoriser des transferts de compétences et une extension des activités de ses filiales, il est difficile de suivre leur réalisation et d'évaluer concrètement la valeur ajoutée pour l'économie belge et pour la base industrielle et technologique de défense belge (BITD).

4.4.2.2 Retour pour les munitions

Une filiale du fournisseur industriel français possède un site de production de munitions en Belgique. Alors que ses comptes montraient un ralentissement du chiffre d'affaires (de 161,6 millions d'euros en 2015 à moins de 40 millions d'euros en 2020), celui-ci est remonté à 72 millions d'euros en 2023. Toutefois, il est difficile de relier avec certitude cette augmentation aux retours prévus dans le cadre du premier protocole de fournitures (Camo 1). En effet, elle pourrait être due à une augmentation de la demande pour les munitions produites par cette filiale, en raison notamment de la guerre en Ukraine.

Dans certains cas, les industriels belges ont été mis en concurrence par le fournisseur industriel français et leur pouvoir de négociation a donc été réduit. Cette manière d'attribuer les retours risque de réduire la valeur ajoutée et, par conséquent, la marge bénéficiaire des industriels belges. L'utilisation de la valeur ajoutée pour mesurer les retours permettrait une répartition plus équilibrée des marges bénéficiaires entre le fournisseur industriel français et les industriels belges.

L'attribution des activités a été pilotée par le fournisseur industriel français et a été principalement guidée par ses contraintes techniques et économiques. Cette approche implique que les retours n'ont pas été réalisés en fonction de l'expertise des industriels belges et dans l'idée de renforcer la base industrielle et technologique de défense (BITD) de la Belgique.

Recommandation 9

S'assurer que les retours prévus soient formulés en valeur ajoutée pour l'économie belge et qu'ils fassent l'objet de dispositions contractuelles contraignantes permettant d'en suivre la réalisation

Dans sa réponse au projet de rapport, la Défense reconnaît que les retours prévus pour les investissements de la capacité motorisée sont limités et que pour les nouvelles commandes, des efforts supplémentaires seront demandés au fournisseur industriel français. Elle souligne toutefois que l'application de règles impératives ne peut pas toujours être forcée dans le cadre d'un partenariat entre États.

4.5 Conclusions

Les retours prévus pour le rééquipement de la capacité motorisée se sont heurtés à des faiblesses lors de leur définition qui limitent leur impact sur l'économie belge.

Le premier protocole de fournitures est inscrit dans un accord intergouvernemental qui n'invoque pas l'article 346, §1, b) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Il n'impose pas de retours. Toutefois, le fournisseur industriel français s'est engagé, par une lettre d'intention, à générer un retour évalué à 910 millions d'euros jusqu'en 2030, en incluant des transferts de compétences et de savoir-faire dans divers secteurs, tels que l'assemblage des véhicules militaires et la cybersécurité. Aucune clause contractuelle contraignante n'est prévue en cas de non-atteinte de ces objectifs.

Le suivi de ce retour est assuré par le SPF Économie qui rapporte régulièrement à la commission des Achats et Ventes militaires de la Chambre des représentants, ce qui constitue une bonne pratique. Comme les retours sont volontaires et non contraignants, ce suivi se base essentiellement sur les déclarations du fournisseur industriel français. Cependant, il est difficile pour le SPF Économie, en l'absence des ressources et moyens nécessaires, de vérifier l'importance financière du transfert de compétences au sein des filiales belges du fournisseur français. Par contre, le SPF peut contrôler plus facilement les activités des industriels belges via une analyse des commandes reçues dans le cadre du retour. Pour garantir la fiabilité des informations fournies au gouvernement et à la commission des Achats et Ventes militaires de la Chambre des représentants, le rôle du SPF Économie devrait être clarifié afin de pouvoir vérifier la fiabilité et la réalité des déclarations des industriels français.

La Belgique s'est greffée à un programme en cours de l'armée française. Elle n'a donc pas été associée à la phase de développement du matériel, ce qui a limité de facto l'implication des industriels belges dans le développement du projet. De plus, l'absence d'un organe représentatif conjoint de la Défense et des industriels belges a rendu l'implication de ces derniers difficile au moment de la définition du retour. Depuis lors, l'évolution de la menace et les besoins en réarmement des armées européennes ont amené la Belgique à adopter la *Defence, Industry and Research Strategy* (DirS) en 2022.

Selon le SPF Économie, le retour s'élève à 626 millions d'euros fin décembre 2023, ce qui représente 69 % de l'objectif fixé de 910 millions d'euros.

La Cour des comptes constate que le retour est estimé en fonction du chiffre d'affaires des entreprises belges concernées ou bien en valeur nominale des activités transférées à des filiales belges et non en termes de valeur ajoutée. Or, la valeur ajoutée aurait été un meilleur indicateur de l'impact économique réel en Belgique.

Par ailleurs, certaines commandes incluses dans les retours concernent des produits qui ne sont pas liés au premier protocole de fournitures (Camo 1), ce qui complique l'évaluation de la réalisation des retours prévus au bénéfice de l'économie nationale. Ces commandes pourraient résulter de l'augmentation de la demande liée à l'évolution du contexte géopolitique, sans lien avec les acquisitions réalisées dans le cadre du protocole.

La Cour des comptes relève également que les nouveaux investissements prévus dans le cadre du plan Star pour la capacité motorisée ne sont actuellement pas assortis de retours mis à part une proposition du fournisseur industriel français portant sur les 19 systèmes d'artillerie Caesar et les 24 Griffon Mepac. Cette proposition, qui bénéficie essentiellement à la filiale belge de ce fournisseur, est axée sur un chiffre d'affaires, ce qui ne permet pas d'identifier clairement la plus-value réelle pour l'économie belge.

Chapitre 5

Conclusions et recommandations

5.1 Conclusions

La vision stratégique 2016 de la Défense a constitué un changement de cap pour l'effort de défense de la Belgique. L'objectif était d'atteindre 1,57% du PIB d'ici 2030 et 2% pour 2035. Ce changement de cap a été confirmé dans le plan Star en 2022. Ce dernier a prévu pour 2023-2030 une enveloppe de 11,2 milliards d'euros, qui s'ajoutent aux 9,2 milliards engagés dans le cadre de la vision stratégique pour 2020-2030. Plusieurs programmes de rééquipement des capacités des différentes composantes de l'armée belge ont alors été lancés.

Le programme de rééquipement de la capacité motorisée fait partie des investissements réalisés pour la composante terre. Ce programme découle d'un partenariat stratégique entre la France et la Belgique. Il porte sur l'acquisition de blindés et de différents systèmes d'appui au combat (*combat support*) et d'appui (*combat service support*) ainsi que sur l'instauration d'une coopération opérationnelle comportant une doctrine militaire commune, des entraînements communs et la formation intégrée visant une interopérabilité accrue entre les armées française et belge.

La Cour des comptes a analysé le choix de recourir à un partenariat avec la France par rapport à d'autres solutions ainsi que la plus-value de ce partenariat pour la Belgique. La maîtrise de la gestion de programme a été examinée sous l'angle de l'estimation des coûts, de l'information budgétaire disponible et du respect des budgets et des délais.

La Cour des comptes a également examiné si les conditions nécessaires pour la réussite du programme tels que les ressources humaines, les moyens de fonctionnement et les infrastructures ont été prévues et réalisées.

Elle a en outre analysé le processus de définition et l'effectivité des retours au profit de l'économie belge.

5.1.1 Stratégie de rééquipement de la capacité motorisée

Le rééquipement de la capacité motorisée de la Défense découle de la vision stratégique de 2016, qui a été déclinée au niveau des documents stratégiques et opérationnels de la Défense, tels que le plan d'entreprise et les plans de transformation. À la suite d'une évaluation externe, cette vision stratégique a été actualisée lors de l'adoption du plan Star en 2022. Pour la Cour des comptes, cette actualisation constitue une bonne pratique. Elle doit être systématisée pour s'assurer que les objectifs de la Défense restent pertinents et adaptés au nouveau contexte géopolitique, aux nouveaux besoins et engagements internationaux de la Belgique vis-à-vis des alliés de l'OTAN et de l'Union européenne.

Le choix d'un partenariat de gouvernement à gouvernement avec la France repose sur des éléments pertinents. Il présente des avantages stratégiques et opérationnels en matière d'interopérabilité et de coopération militaire. Les avantages financiers de ce partenariat ne sont toutefois pas démontrés.

Il comporte des risques, notamment sur le plan financier, puisque les coûts de maintenance et de fonctionnement n'ont pas été prévus dans l'accord intergouvernemental car, précise la Défense, ils n'étaient pas encore connus à ce moment-là. En outre, il existe un risque de dépendance vis-à-vis des industriels français pour les futures acquisitions qui devront aussi être intégrées dans la bulle d'infovalorisation.

Pour la Cour des comptes, une analyse des risques devrait être réalisée avant de s'engager dans des programmes d'une telle envergure. Cette analyse, en tirant les leçons des précédents partenariats, permettrait de mieux anticiper et gérer les risques liés au transfert technologique, au niveau de prix et à la sécurité de l'approvisionnement en pièces et munitions.

En ce qui concerne les objectifs de l'Otan en termes de capacité pour la Belgique, la Cour des comptes a constaté que, malgré les progrès enregistrés grâce à la vision stratégique de 2016 et au plan Star de 2022, ces objectifs ne sont pas considérés comme atteints par l'Otan en 2024 pour la composante terre. Les alliés de l'Otan demandent à la Belgique deux brigades motorisées alors qu'elle n'est pas encore en mesure d'en fournir une qui réponde complètement aux exigences de l'Otan en termes de capacité. La Cour recommande au gouvernement de définir clairement son niveau d'ambition concernant la conformité aux objectifs de l'Otan. Ce choix doit se baser sur une estimation par la Défense des coûts totaux des investissements nécessaires.

5.1.2 Gestion du programme militaire et estimation des coûts

5.1.2.1 Gestion de programme

La gestion de programme pour l'acquisition d'un système d'armes stratégique présente un degré de complexité élevé, qui doit suivre une méthode adaptée.

La Défense a mis en place des comités de pilotage pour suivre l'exécution des volets prévus dans l'accord intergouvernemental franco-belge (acquisition, doctrine, formation et entraînements). Une planification a été réalisée notamment pour la transformation de la composante terre de la Défense belge dans le but d'aboutir à une interopérabilité entre les deux armées.

Comme les volets maintenance et fonctionnement n'ont pas été prévus dans le cadre de l'accord intergouvernemental, les modalités et les coûts liés à ces volets n'étaient pas connus initialement, ce qui a compliqué la planification. Les négociations avec le fournisseur ont démarré 5 ans après l'accord d'acquisition et 2 ans avant les premières livraisons de véhicules. Des contrats pour la maintenance ont été passés et d'autres sont en cours. Pour la Cour des comptes, le projet LS² visant à créer en Belgique un centre de compétences pour la maintenance lourde et évolutive du matériel roulant, dont les véhicules de la capacité motorisée pourraient permettre à notre pays de gagner en autonomie stratégique.

En ce qui concerne l'infrastructure nécessaire à l'accueil du nouveau matériel, le plan Star a prévu des budgets pour la construction et la rénovation. Toutefois, ils ne sont pas basés sur les besoins réels et ne sont pas ventilés par composante de l'armée. La Défense a établi un plan d'infrastructure pour la période 2024-2028 afin de remédier à cette situation. Il n'est toutefois pas garanti que les budgets nécessaires au fonctionnement de ces infrastructures permettent de répondre à tous les besoins.

Pour la Cour des comptes, la gestion de projets d'une telle envergure nécessite de prendre en compte l'ensemble des phases sur sa durée de vie, conformément aux recommandations de l'Otan.

5.1.2.2 Coût total du programme

la Cour des comptes considère qu'il faut estimer le coût total avant toute décision d'investissement majeur afin de s'assurer que la Défense disposera des moyens budgétaires nécessaires. Ce coût est de plus susceptible d'augmenter en fonction de l'évolution du niveau d'ambition du gouvernement par rapport aux objectifs de l'Otan en termes de capacité et dépend de l'évolution technologique et du contexte géopolitique.

Lors de la décision de rééquiper la capacité motorisée en 2016, le coût total du cycle de vie des investissements nécessaires pour répondre aux objectifs de l'Otan en termes de capacité et au niveau d'ambition du gouvernement n'a pas été estimé. Le coût de l'investissement initial du premier protocole de fournitures de 1,575 milliard d'euros se limite à l'acquisition des véhicules et de divers équipements, à la doctrine, à la formation et aux entraînements. Il ne comprend pas les coûts relatifs à la maintenance, au fonctionnement, au personnel et à l'infrastructure alors qu'ils représentent la majeure partie du coût total. Pour la maintenance, la note au conseil des ministres du 25 octobre 2018, qui autorise le ministre à attribuer le marché, mentionne une estimation de 60 millions d'euros par an, ce qui représente 1,5 milliard en coûts constants sur 25 ans. Les autres dépenses ne sont pas mentionnées.

Les investissements supplémentaires de 4,78 milliards d'euros décidés en 2022 dans le plan Star ne comprennent pas non plus ces coûts. Le plan Star a toutefois prévu une trajectoire de croissance pour le budget de la Défense, mais ce budget n'est pas ventilé par composante ou par système d'armes.

Selon les estimations fournies par la Défense en 2024, le coût total du cycle de vie (sur 25 ans) des investissements décidés en 2018 et 2022 pour la capacité motorisée, en incluant le fonctionnement, l'infrastructure et le stock de munitions porte le total à au moins 14,7 milliards d'euros en coûts actualisés de 2024. Le coût total sera plus élevé puisque les autres acquisitions prévues par le plan Star ne sont pas encore réalisées et que les coûts de fonctionnement pour ces investissements n'ont donc pas été estimés et pris en compte. Ce coût ne comprend pas non plus les investissements supplémentaires qui permettraient de répondre complètement aux objectifs de l'Otan en termes de capacité pour le déploiement d'une brigade motorisée.

La Défense souligne la complexité d'estimer ces coûts à l'avance, en raison de l'évolution des menaces et du contexte géopolitique.

Dans sa réponse au projet de rapport, la Défense souligne que le contrat signé en 2018 pour un montant de 1,5 milliard d'euros portait uniquement sur 382 Griffon et 60 Jaguar, et ne peut être comparé au montant de 14,7 milliards d'euros qui représente le coût total de cycle de vie de l'ensemble des investissements décidés en 2018 et 2022 pour la capacité motorisée. Ces investissements ultérieurs découlent du relèvement du niveau d'ambition du gouvernement à la suite de l'évolution du contexte géopolitique et ont suivi leur propre cycle d'approbation par le gouvernement, indépendamment de la décision prise en 2018.

Pour la Cour des comptes, ces investissements supplémentaires sont intrinsèquement liés à la décision de 2018. En effet, ces éléments de combat, d'appui au combat (*combat support*) et d'appui (*combat service support*) doivent en principe être disponibles pour la pleine réalisation d'une brigade motorisée opérationnelle selon l'Otan. De plus, l'interopérabilité entre les armées de terre française et belge, au centre du partenariat stratégique avec la France, exige que ce matériel complémentaire soit doté complètement ou partiellement de la technologie d'infovalorisation

pour assurer un déploiement efficace durant une mission de combat. C'est pourquoi le matériel supplémentaire de la capacité motorisée est essentiellement acquis auprès du même fournisseur industriel français.

Par conséquent, la Cour des comptes considère que l'estimation du coût total du cycle de vie de l'ensemble des investissements nécessaires pour atteindre les objectifs de l'Otan en termes de capacité aurait dû être réalisée au moment de la décision de rééquiper la capacité motorisée. Une telle estimation aurait permis aux décideurs politiques de définir leur niveau d'ambition (degré de conformité avec les objectifs de l'Otan) et de prévoir les budgets nécessaires pour l'atteindre. Cette estimation doit par ailleurs être réévaluée et affinée suivant l'évolution du contexte géopolitique et les nouveaux objectifs de l'Otan en termes de capacité.

5.1.2.3 Soutenabilité budgétaire

Le budget général de la Défense est en augmentation. Une trajectoire de croissance a été fixée dans le plan Star. Les budgets ne sont toutefois pas ventilés par composante ou système d'armes et ne sont pas basés sur les besoins réels. Il n'est toujours pas garanti que la trajectoire de croissance soit suffisante pour assurer le fonctionnement optimal de toutes les capacités acquises.

L'absence d'une estimation réaliste du coût total des investissements expose chaque composante de la Défense à un risque budgétaire. Cela pourrait les contraindre à réduire d'autres dépenses ou à sous-utiliser le nouveau matériel. Selon l'analyse de la Défense, il manquerait 1.048 millions d'euros pour couvrir les besoins réels de 2025 à 2028 par rapport aux budgets prévus par le plan Star pour la composante terre dans son ensemble.

La décision de porter l'effort de défense à 2,0% du PIB dès 2025, prise par le gouvernement en avril 2025, est de nature à réduire ce risque d'éviction budgétaire, sans pour autant l'écartier : il n'y a pas de garantie à ce stade, que cette augmentation sera suffisante pour couvrir les besoins réels et permettre un fonctionnement et une maintenance optimale des capacités acquises.

Pour mieux encadrer ce risque, la Cour des comptes estime qu'une planification réaliste et complète des moyens budgétaires doit être systématiquement réalisée.

5.1.3 Retours associés au rééquipement de la capacité motorisée

Les retours prévus pour le rééquipement de la capacité motorisée se sont heurtés à des faiblesses lors de leur définition qui limitent leur impact sur l'économie belge.

Pour les acquisitions réalisées pour la capacité motorisée dans le cadre du premier protocole de fournitures de 2018, un retour de 910 millions d'euros est prévu d'ici à 2030. Ce retour est volontaire et non contraignant. En effet, il est réalisé dans un cadre *business to business*, la Belgique n'ayant pas invoqué l'article 346, §1, b du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui aurait permis d'imposer directement un retour au fournisseur industriel français.

Le suivi de ce retour est assuré par le SPF Économie qui rapporte régulièrement à la commission des Achats et Ventes militaires de la Chambre des représentants, ce qui constitue une bonne pratique. Ce suivi est basé, essentiellement, sur les informations déclarées par le fournisseur industriel français au SPF, vu le caractère non contraignant de ce retour et les moyens limités de vérification du SPF.

Pour la définition du retour, la Cour des comptes constate que les industriels belges ont été peu impliqués. Cette situation s'explique principalement par le fait que la Belgique n'a pas participé à la phase de développement du matériel. De plus, l'absence d'un organe représentatif conjoint a également réduit cette implication. En réponse à l'évolution de la menace, la Belgique a adopté la *Defence, Industry and Research Strategy* en 2022.

Fin décembre 2023, selon le SPF Économie, le retour atteignait 626 millions d'euros, soit 69 % de l'objectif. La Cour des comptes note que ce retour est estimé soit en chiffre d'affaires soit en valeur nominale des activités transférées à des filiales du fournisseur industriel français et de ses sous-traitants en Belgique. Une estimation en valeur ajoutée aurait mieux reflété l'impact économique pour l'économie belge. De plus, certains retours ne sont pas directement liés aux acquisitions du premier protocole de fournitures. Il est dès lors difficile de suivre leur réalisation, de distinguer ceux liés aux acquisitions de ceux liés au changement de contexte géopolitique (guerre en Ukraine) et d'évaluer concrètement la valeur ajoutée de ce partenariat pour l'économie belge et pour la base industrielle et technologique de défense belge.

Par ailleurs, les nouveaux investissements du plan Star de 2022 pour la capacité motorisée, ne comportent actuellement pas de retours mis à part une proposition du fournisseur industriel français portant sur les 19 systèmes d'artillerie Caesar et les 24 Griffon Mepac. Cette proposition, qui bénéficierait essentiellement à la filiale belge de ce fournisseur, est axée sur un chiffre d'affaires, ce qui ne permettrait pas d'identifier clairement la plus-value réelle sur l'économie belge.

5.2 Recommandations

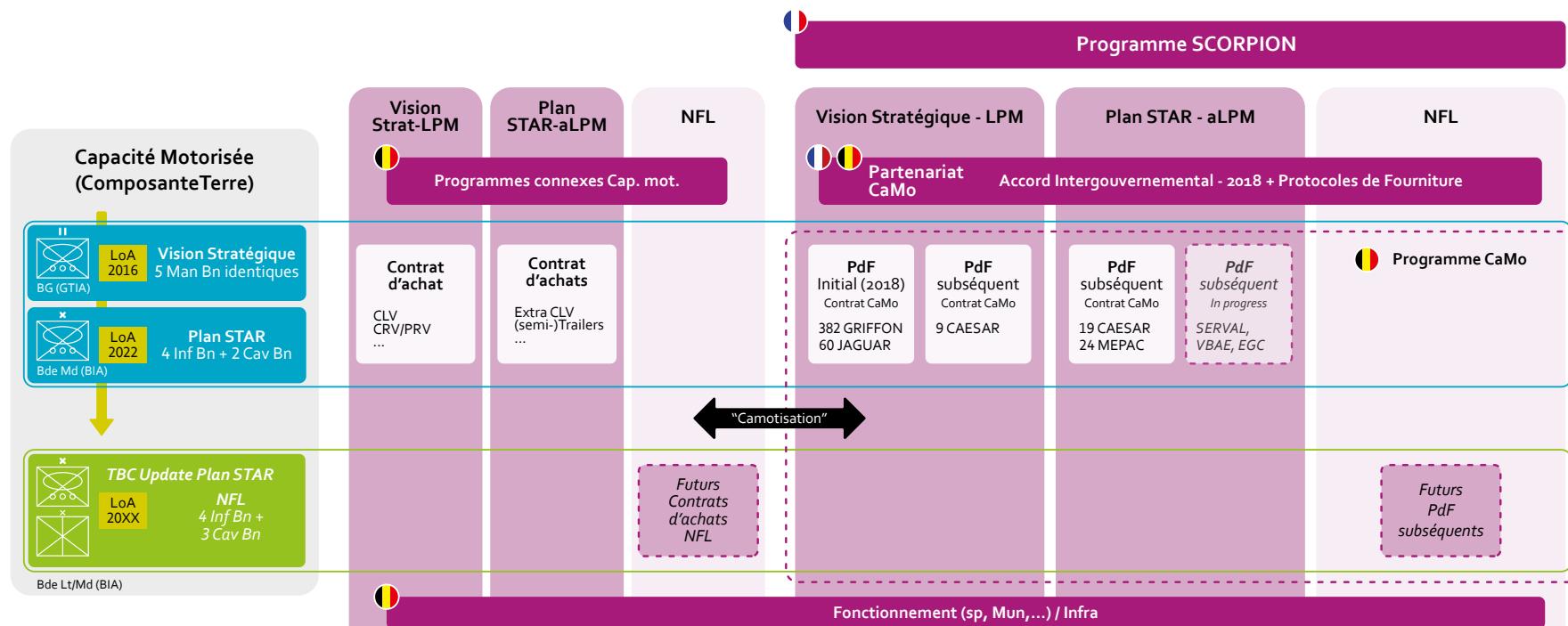
Thématisques	Recommandations	Destinataires	Voir points
Actualisation de la stratégie	<p>1 Continuer d'actualiser périodiquement (par exemple à chaque législature ou tous les 4 ans suivant le cycle d'évaluation de l'Otan) la stratégie de la Défense à partir d'une évaluation pour tenir compte des exigences des alliances internationales en termes de capacité, du nouveau contexte géopolitique et des besoins de la Défense ; continuer à impliquer les experts externes dans cette évaluation pour s'assurer que les objectifs poursuivis sont toujours pertinents et adaptés aux nouvelles menaces et aux besoins de la Défense</p>	Gouvernement Défense	2.1.5
Niveau d'ambition du gouvernement pour la Défense	<p>2 Définir clairement le niveau d'ambition visé par le gouvernement pour la Défense belge en ce qui concerne les objectifs de l'Otan en termes de capacité; fonder ce choix sur des études et des estimations par la Défense des investissements nécessaires et de leur coût total sur leur cycle de vie</p>	Gouvernement	2.2.3
Analyse des risques	<p>3 Pour des programmes d'achat ou de partenariat de grande envergure, évaluer les risques avant toute décision, en tenant compte des enseignements tirés des partenariats précédents notamment les risques relatifs à la dépendance technologique, au niveau des prix ainsi qu'à la sécurité d'approvisionnement en pièces de rechange et munitions</p> <p>4 Insérer des clauses visant à maîtriser les risques dans les documents contractuels, notamment pour les prix (acquisition et maintenance) et les obligations en matière de transfert d'expertise</p>	Défense	2.2.4
Gestion de projet	<p>5 Pour des projets d'une telle importance budgétaire et d'une durée aussi longue, prévoir une gestion de projet intégrant toutes les phases en vue de mieux estimer les coûts du projet sur sa durée de vie, conformément aux recommandations de l'Otan ; actualiser cette planification tout au long du cycle de vie du projet sur la base des retours d'expérience liés à l'utilisation du matériel</p>	Défense	3.5.3

Estimation du coût total	<p>6 Pour assurer la soutenabilité financière du projet et éclairer le gouvernement et le Parlement avant toute décision d'investissement, estimer le coût total du cycle de vie du projet, en ce compris les coûts liés à l'acquisition, la maintenance et au fonctionnement (munitions, carburant, ressources humaines et infrastructure nécessaires) ; fonder l'estimation du coût total du cycle de vie sur une analyse des besoins qui dépend du niveau d'ambition fixé par le gouvernement (conformité partielle ou complète aux exigences de l'Otan)</p>	Défense	3.5.3
Loi de programmation militaire	<p>7 Pour les programmes d'investissements majeurs, y compris le rééquipement de la capacité motorisée, étudier la possibilité d'inclure dans la loi de programmation militaire les volets fonctionnement, maintenance et personnel ainsi que les moyens budgétaires nécessaires pour assurer une utilisation optimale des capacités ; actualiser de manière périodique cette loi en fonction des retours d'expérience, des besoins et des évolutions du niveau d'ambition du gouvernement ou des objectifs de capacité de l'Otan</p>	Gouvernement Parlement	3.5.4
Retours	<p>8 Pour les prochains investissements de rééquipement de la capacité motorisée ou tout autre programme d'investissement, impliquer les comités de la <i>Defence, Industry and Research Strategy</i> (Dir's) dès la préparation d'un projet d'acquisition de nouvelles capacités ou d'extension de capacités existantes ; réaliser cette implication dans le respect des principes de transparence et d'égalité de traitement des opérateurs économiques</p>	Défense Gouvernement	4.4.1
	<p>9 S'assurer que les retours prévus soient formulés en valeur ajoutée pour l'économie belge et qu'ils fassent l'objet de dispositions contractuelles contraignantes permettant d'en suivre la réalisation</p>	Défense Gouvernement	4.4.2

Annexe 1

Aperçu des investissements de la vision stratégique et du plan Star pour la capacité motorisée (document communiqué par la Défense)

Cette annexe reproduit, moyennant quelques adaptations de mise en page, les données fournies par la Défense concernant les investissements de la vision stratégique, du plan Star et de la nouvelle législature fédérale (NFL) pour la capacité motorisée.



(a)LPM	Loi de programmation militaire (adaptée)
Bde Lt/Md	Brigade Light / Medium
BG	Battlegroup
BIA	Brigade Interarmes
Cav Bn	Bataillon de cavalerie
CLV	Command and Liaison Vehicle
CRV	Véhicule de récupération de combat (Combat Recovery Vehicle)
EGC	Engin Génie de combat

GTIA	Groupement Tactique interarmes
Inf Bn	Bataillon d'infanterie
LoA	Level of Ambition
Man Bn	Bataillon de manœuvre
NFL	New Federal Legislature
PdF	Protocole de fourniture
PRV	Protected Recovery Vehicle
VBAE	Véhicule blindé d'aide à l'engagement

Annexe 2**Estimation du coût total de rééquipement de la capacité motorisée
(document communiqué par la Défense)**

Cette annexe reproduit, moyennant quelques adaptations de mise en page et d'aide à la lecture, les données fournies par la Défense pour l'estimation du coût total de rééquipement de la capacité motorisée. Ce document a servi de base au tableau synthétique de la Cour des comptes exposé au point 3.5.3.2 (voir le **tableau 3**).

	Montant planifié		Montant total d'investissement engagé budgétairement en millions d'euros						Coûts de fonctionnement estimés de la capacité motorisée interarmes en millions d'euros courants (crt) sur une base annuelle				Hors vision stratégique /plan Star en millions d'euros	
	Montant d'investissement en millions d'euros constants (cst)	Cst	Montant de l'engagement juridique (contrat), cst	Montant d'investissement, cst	Cst	Montants d'investissement liquidés au 30/8/2024, crt	Crt	Solde des crédits d'investissement engagés non encore liquidés au 30/8/2024	Estimation coût annuel munitions	Estimation coût annuel carburant - "routine"	Maintenance, montants annuels estimés en phase initiale de planification	Maintenance, montants annuels estimés pour contrats de maintenance	Munitions - stock build-up - "one-shot" - prix 2024	
Dans le cadre du partenariat avec la France														
Investissements Vision stratégique	382 systèmes Griffon et 60 systèmes Jaguar infovalorisés	1.181,3	2015	1.207,0	1.207,0	2015	424,1	Crt		23,8	1,0	60,0	50,1	771,1
	Brouilleurs barrage	12,0	2015	11,4	11,4	2015	13,3	Crt						(Négligeable)
	Kits et outillage pour compléter les systèmes Griffon et Jaguar	-	-	101,0	101,0	2015	46,0	Crt						(Compris dans le matériel majeur)
	9 systèmes d'artillerie Caesar	48,0	2015	52,1	52,1	2015	36,7	Crt		9,3	0,0	1,4	4,4	567,5
	Étude de préconception véhicules blindés d'aide à l'engagement (VBAE)	1,0	2015	1,1	1,1	2015	0,5	Crt		Ne pourra être estimé qu'à l'issue de l'étude	Ne pourra être estimé qu'à l'issue de l'étude		Ne pourra être estimé qu'à l'issue de l'étude	Ne pourra être estimé qu'à l'issue de l'étude
	Autres acquisitions													
	CLV (véhicule de commandement et de liaison)	153,2	2015	115,8	115,8	2015	73,0	Crt		(Négligeable)	0,2	4,6	4,0	
	Dépanneurs Protected Recovery Vehicle (PRV)/ Combat Recovery Vehicle (CRV)	42,4	2015	28,0	28,0	2015	30,6	Crt		(Négligeable)	0,0	1,3	1,0	
	Camions DAF lourds et légers (Ca Lt & Hy DAF)	312,9	2015	221,5	229,9	2015	114,2	Crt			0,6	6,3	4,0	

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique,
en français et en néerlandais, sur courdescomptes.be.



DÉPÔT LÉGAL

D/2025/1128/12

PHOTO DE COUVERTURE

La Défense

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

courdescomptes.be