

# La politique de sécurité et de défense de la Belgique : le balancement UE-OTAN

Autor(en): **Dumoulin, André**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue Militaire Suisse**

Band (Jahr): - **(2012)**

Heft 4

PDF erstellt am: **26.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-514679>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.



Un F-16 belge en patrouille au-dessus de l'Afghanistan.

Photo © Forces aériennes belges.

## International

### La politique de sécurité et de défense de la Belgique : le balancement UE-OTAN

**André Dumoulin**

Attaché à l'Ecole royale militaire (Bruxelles) et chargé de cours à l'Université de Liège

Pour bien saisir le positionnement belge face à la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) et à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), il faut décrire les socles sur lesquels repose cette politique à travers son histoire et son évolution politico-militaire. Historiquement, avec des influences d'abord britanniques (1940-1947)<sup>1</sup> puis progressivement américaines par le matériel reçu et acheté,<sup>2</sup> l'Armée belge s'organise pour gérer les forces belges en Allemagne (FBA), les quelques unités inscrites dans les colonies africaines et les forces dites de l'intérieur maintenues sur le territoire belge. La prise en compte de l'inefficacité de la neutralité et la nécessité d'accepter l'interdépendance européenne limitent une politique de défense belge dorénavant considérée comme mieux garantie<sup>3</sup> par les alliances.

A partir de la fin des années 1960, les forces armées subissent des réductions budgétaires, d'effectifs et d'équipements alors que l'armée devient une armée mixte, de métier et de miliciens. L'explication première tient aux obligations de disposer d'armements sophistiqués plus coûteux alors que le pays, comme ses alliés européens, ne pouvait plus compter sur l'aide militaire américaine massive qui avait été engagée parallèlement au plan Marshall.

Les années 1970 voient le début du processus de retour en Belgique de certaines unités des FBA,<sup>4</sup> quand bien même le relationnel Est-Ouest est encore entaché de tensions « froides. » Malgré la succession de gouvernements

durant cette période, Paul Van den Boeynants (PSC) a marqué durant sept ans de son influence le ministre de la Défense avec le plan de professionnalisation partiel du personnel et la modernisation des équipements. Il s'agit alors de constituer une force de volontaires de carrière à court terme (2 à 10 ans), le service militaire étant ramené à dix mois. Cette politique en faveur des volontaires ne fut pas à la hauteur des espérances, tant qualitativement que quantitativement, ce qui aboutit à interrompre le processus en 1980.

Les années 1990 amenèrent aux affaires plusieurs ministres de la défense.<sup>5</sup> Elles sont caractérisées à la fois par les effets des restrictions des finances publiques sur le budget de la Défense nationale et sur les investissements consentis dans ce secteur et par l'élaboration de plans de restructuration des forces armées. En d'autres termes, la structure des forces armées est définie pour l'essentiel par des critères économiques internes, plutôt que par une lecture de l'environnement international et des « obligations » de solidarité et de respect des engagements politico-militaires découlant de l'appartenance à l'OTAN.

Par la suite, parmi les dix premiers Etats dans l'ordre décroissant de l'indicateur onusien du développement humain, la Belgique fut un des premiers pays à engager une réforme structurelle de ses forces armées dès la fin de la guerre froide. L'assimilation avec plus ou moins de bonheur des différentes réformes budgétaires et organisationnelles engagées par l'autorité politique ces trente dernières années et qui impliquent encore des mutations planifiées à l'horizon 2015 exprime une forte capacité de flexibilité de l'institution militaire. Cette maîtrise globale n'est pas sans tensions sociales ni critiques, tandis que le corporatisme et les rivalités entre les armes restent difficiles à gommer totalement, malgré la structure unique.

<sup>1</sup> Emile Wanty, *Le milieu militaire belge de 1914 à nos jours. Tome II*, Bruxelles, Musée royal de l'armée et d'histoire militaire, 1989, p. 293-294.

<sup>2</sup> François Aubert, *La politique étrangère de la Belgique de 1954 à 1958 vue par les diplomates*, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1973, 2008.

<sup>3</sup> Pascal Deloge, « La défense commune dans l'opinion publique belge : Europe et interdépendance, 1945-1955 », *Revue belge d'histoire militaire*, No. XXX-8, 1994, p. 620.

<sup>4</sup> L'armée belge a remis sa dernière installation majeure en Allemagne fin 2005.

<sup>5</sup> À savoir, successivement : Charles Poswick, Frank Swaelen, Freddy Vreven, François-Xavier de Donnea et Guy Coëme.

### Les sources de réflexion nationale

- \* « Vision 2015 » de l'Etat-major général (1998-début 2000);
- \* Des propositions concrètes pour entrer dans le XXI<sup>e</sup> siècle » (janvier 2000);
- \* Réserve 2000;
- \* Le « Plan stratégique pour la modernisation de l'Armée belge 2000-2015. Des propositions concrètes pour entrer dans le XXI<sup>e</sup> siècle » (mai 2000);
- \* L'apport belge dans le cadre de la conférence sur les capacités militaires (catalogue de forces) de la PESD (février et novembre 2000);
- \* Le plan d'investissement pour la défense et la sécurité (PIDS) de rééquipement du Ministère de la Défense nationale pour la période 2000-2005;
- \* La communication du Ministre de la Défense à l'attention de l'ensemble du personnel militaire et civil au sujet des principes et décisions prises en exécution du plan de modernisation 2000-2015 du département, 3 septembre 2001;
- \* Le plan stratégique pour la modernisation de l'Armée: bilan 1999-2003 (février 2003);
- \* Le plan stratégique+. Evaluation & Perspectives (février 2003);
- \* Le PIDS+ qui présente la nouvelle révision du plan d'équipements tenant compte des événements terroristes du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis et des objectifs de la PESD (mars 2003);
- \* Le Plan stratégique 2000-2015 à mi-parcours (2007).

La restructuration en profondeur implique l'assimilation de plusieurs planifications successives, se superposant, se bousculant ou affinant la précédente, parfois au prix de certaines contradictions fonctionnelles.

### Le Ministre Flahaut (PS)

Après 2001, le ministre de la Défense socialiste et francophone André Flahaut poursuivit la réforme qui avait pour objectif d'augmenter la transversalité entre forces armées afin d'éviter les doubles emplois, sources de gaspillages, de pertes de temps et d'efficacité, par la réalisation d'économies en matière d'infrastructures<sup>6</sup> et par la mise en œuvre d'un état-major unique. Le refus du dilemme entre les effectifs et les équipements impliquait ainsi une restructuration de l'organigramme de fonctionnement.

Soutenu par les différents partis de la coalition gouvernementale, l'objectif était de disposer à moyen terme d'une armée belge mieux équipée mais moins nombreuse, plus flexible et mieux outillée pour relever les défis des missions de gestion de crise. Les maîtres-mots devaient être « l'interarmisation » (JOINT) prise comme règle générale, la multinationalisation des forces (COMBINED) lorsque cela est possible et la coopération civilo-militaire (CIMIC) jugée incontournable. Depuis janvier 2002, il n'y a d'ailleurs plus d'état-major de forces mais une structure unique avec des départements thématiques: Direction territoriale, Ecoles & formation, Ressources humaines, Budget&Finances, Ressources matériels, Evaluation, Stratégie, Renseignement&sécurité, Opérations et entraînements, etc. chapeautant 4 composantes -Terre, Air, Mer, médicale- aux responsabilités plus réduites.

Plusieurs documents apparus entre 1999 et 2006 peuvent être considérés comme autant de tentatives d'avancer quelques préoccupations budgétaires face au pouvoir politique, de rendre lisible les mesures prises par les

autorités politico-militaires (Plan stratégique) afin d'améliorer le soutien de la population, d'intégrer les nouvelles avancées de la politique européenne de sécurité et de défense ayant des implications pour la défense du Royaume (PIDS, Bilan du plan stratégique).

Sachant que la défense n'est pas un domaine prioritaire pour le citoyen belge, il faut donc que l'armée dépense qualitativement mieux ses propres deniers en matière de défense, faute d'un esprit de défense largement partagé.

Selon l'actualisation du plan stratégique 2000-2015 souhaitée dans la déclaration gouvernementale du 14 juillet 2003, au 1<sup>er</sup> janvier 2015, l'armée ne devrait plus compter que 35'000 personnes (et 2'725 civils), par réduction linéaire progressive étalée sur quinze ans, soit 9'500 unités de moins que l'effectif de 44'500 hommes disponibles en l'an 2000. L'objectif était d'inverser le pourcentage actuel du personnel administratif et de soutien (54%) face au personnel des missions opérationnelles (46%), tout en permettant un recrutement en régime et donc un rajeunissement de la structure d'âge.

Un plan directeur tenant compte de l'état des finances publiques et du nouveau contexte international fut par la suite déposé en décembre 2003 et adopté par le gouvernement.<sup>7</sup> Dans le chapitre 6 sur les investissements du plan stratégique, il est précisé que « *tôt ou tard, la montée en puissance de la défense européenne débouchera sur un alignement des efforts de défense des pays européens* » imposant l'acquisition en commun de matériels lourds ou de haute technologie. Il s'agit de tenir compte d'une situation future où « *si l'on arrivait à une répartition des tâches ou une complémentarité plus poussées entre Européens, la pression pour répartir les charges de façon équitable se ferait de plus en plus forte, en raison d'une plus grande interdépendance.* » Il serait donc utile de pouvoir résoudre les contraintes budgétaires propres à l'entrecroisement de la restructuration nationale, des besoins nationaux et des engagements

<sup>6</sup> En 2003, l'armée belge a restitué aux autorités allemandes les dernières casernes qu'elle occupait encre Outre-Rhin. Le camp d'entraînement de Vogelsang sera libéré fin 2004.

<sup>7</sup> Cf. le Plan d'investissement de la défense (tranche 2004 et période 2005-2007), Conseil des ministres du 9 janvier 2004 ([www.mil.be](http://www.mil.be)).



multinationaux, en mettant en place «un mécanisme budgétaire permettant de découpler du budget de la Défense les engagements financiers créés par ce type d'engagements internationaux afin d'assurer une sorte de «sanctuarisation» du processus de modernisation des capacités retenues.»

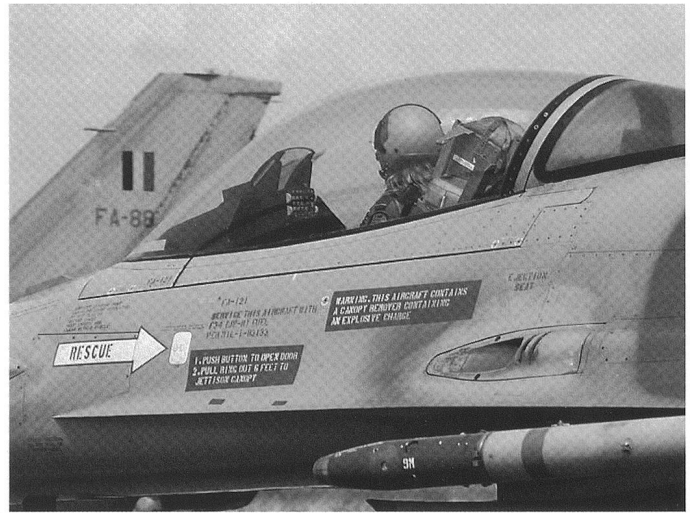
Toutes ces orientations vont dans le même sens – avec plus ou moins de bonheur et d'efficacité dans le message délivré et l'application ainsi faite de l'institution « armée belge » - à savoir : alléger pour muscler, simplifier pour crédibiliser, moderniser pour « proactiver, » coopérer et européeniser pour solidariser.

La définition de nouveaux véhicules à roues (reconnaissance avec senseurs, transport de troupes, artillerie) en remplacement des engins chenillés, l'intégration de nouveaux drones, l'aéromobilité nouvelle d'une grande partie de la brigade parachutiste, l'acquisition d'hélicoptères de transport moyens, l'intégration de nouveaux moyens de communication, la réduction des brigades mécanisées, le caractère multifonctionnel des nouvelles frégates et une meilleure capacité en munitions air-sol furent autant de signes de cette volonté de répondre aux nouveaux défis de la gestion des crises post-guerre froide.<sup>8</sup>

### Le ministre De Crem (CD&V)

Après neuf mois de réflexion et de concertation avec les autorités militaires, le nouveau ministre belge de la Défense, Peter de Crem (CD&V : social-chrétien flamand), présentait, le 25 juin 2008 au Parlement sa note de politique générale intitulée «*Quelles forces armées pour le XXI<sup>e</sup> siècle?*» Celle-ci (2008-2011) définissait plusieurs orientations. Il s'agissait d'abord de résoudre la question du déséquilibre dans la pyramide des âges en réduisant les effectifs militaires plus rapidement que dans le cadre du plan de restructuration prévu sous le ministère Flahaut. La barre des 37'725 hommes doit être atteinte dès la fin 2011 (pour 35'000 + 2'725 civils en 2015) par transfert dans la fonction publique ou départs anticipés volontaires mais en annulant le concept de mobilité interne.

En principe, cette réduction des personnels doit permettre de disposer de davantage de moyens budgétaires pour l'achat d'équipements et la modernisation des matériels et d'équilibrer davantage les trois piliers que sont les dépenses de personnel (actuellement de 62%), fonctionnement (18%) et équipement (30%). Sachant que le budget de la défense (actuellement de 2,7 milliards d'euros) ne sera pas augmenté et qu'il a déjà subi par le passé des réductions (le département de la défense restant une variable d'ajustement par le non respect des engagements gouvernementaux et la priorité accordées aux matières sociales et économiques), les mesures de restriction financière (le budget de la défense équivalait à 5,8% du budget de l'Etat en 2007) impliqueront



Dès l'immédiat après-Guerre, la Belgique a intégré ses forces et bénéficié de l'appui de l'OTAN.



Aujourd'hui, en raison des pressions de l'opinion, les missions de sauvetage et d'aide aux populations ont gagné en importance. Le SH-3 Sea King est en voie de remplacement.

également la fermeture d'installations militaires et feront en sorte que le plan d'investissement 2008-2011 (PIDS) ne pourra être réalisé faute de nouvelle disponibilité en termes de budget d'équipements !

Il s'agira également d'épurer davantage la structure des pouvoirs militaires intermédiaires tout en créant un service militaire volontaire (en lieu et place du Service volontaire d'utilité publique), tout en supprimant les maisons de la défense. Structuellement, il s'agit aussi d'augmenter de 35% le déploiement des personnels nonobstant le fait qu'au fur et à mesure de l'accroissement de la participation aux opérations, le budget de la défense décroît. Du point de vue idéologique et stratégique, l'insistance va au partage des risques vis-à-vis des alliés, au resserrement des missions de l'armée à sa fonction première, à savoir les engagements extérieurs, à l'importance accordée à l'OTAN, au concept de « Homeland Security, » tout en prônant une approche concertée « Diplomacy, Defence, Development, Law and Order. »

Au-delà des passes d'armes et visions parfois caricaturales émises dans la presse à propos de l'ancien (éthique et humanitaire, européiste) et du nouveau ministre de la Défense (civilo-militaire et dissuasif, atlantiste) et

<sup>8</sup> André Dumoulin, «La politique de défense de la Belgique : entre pragmatisme, variables d'ajustement et niches capacitaires,» dans Collectif, *La Belgique en mutation*, Bruylant-Université de Liège, 2009, p. 359-392.





Au contraire, la défense conventionnelle a été en grande partie abandonnée. Pour preuve la quasi absence de moyens d'appui -ici un mortier de 12 cm- qui repose désormais essentiellement sur des pièces de 105 mm tractées.



Deux tiers du budget de la défense belge est dépensé en salaires. Le budget et les possibilités d'acquisition et de modernisation sont donc limités. Ici, le régiment des chasseurs ardennais.

du langage « musclé » échangé entre ces deux fortes personnalités politiques, le plan du ministre de Crem peut être considéré au final comme un plan de continuité imposé par les restrictions budgétaires, devant servir de base à un « Plan stratégique révisé » à l'horizon 2030. La structure unique est maintenue tout comme la capacité médiane et les niches capacitaires. Les commandes passées seront honorées à l'exception des AIV de 90 mm, les ventes des gros matériels sont confirmées et accélérées. La participation importante à la NATO Reaction Force (NRF) (2/2008 et 2012) et celle relative aux groupements tactiques interarmées (Battlegroups) de l'UE (2/2009, 1/2012) suivent la ligne. Et malgré les effets d'annonce « musclés, » le plan intègre la sécurité humaine, l'aide humanitaire et l'intégration plus poussée à la PESD/PSDC à travers le souhait de participer à la coopération structurée permanente (CSP) inscrite dans le Traité de Lisbonne mais aujourd'hui non encore activée. Plan de continuité mais aussi inflexions, puisqu'il insiste sur un meilleur partage des risques vis-à-vis des pays alliés en opération extérieure.<sup>9</sup> Prise de risque plus importante pour des raisons de crédibilité et de solidarité. Prise de risque qui implique aussi de mieux protéger les hommes, avec l'accent mis sur le programme de protection individuelle du soldat. L'objectif au final est de pouvoir être dissuasif et pertinent dans les engagements humanitaires comme dans

9 André Dumoulin, « Le prix du sang et l'opinion publique, » *Le Soir*, 1 avril 2008.

le combat majeur ou le combat asymétrique – avec 1'238 personnels prévus en opération en 2008. Au 2 novembre 2011, la défense comptait 32'816 militaires et 2'142 civils. Le retrait est allé plus rapidement que l'objectif proposé en 2008, qui était d'aboutir d'ici fin 2012 à environ 34'000 personnels et à 30'000 militaires et 2'000 civils à l'horizon 2015.

Ces objectifs resteront néanmoins encadrés par les contraintes budgétaires depuis le ministre Delcroix en 1992, mais aussi par le fait qu'en Belgique, les gouvernements sont toujours de coalition (compromis et contrôle) et que les trois piliers de la politique étrangère belge restent le multilatéralisme, les règles de droit et l'ONU, l'intégration européenne. En outre, avec une opinion publique<sup>10</sup> concentrée sur les problèmes sociaux, économiques et communautaires, attentive aux dégâts collatéraux dans les opérations et à la prise de risque des militaires citoyens (« syndrome Rwanda »), la marge de manœuvre politique est très étroite, avec un passage obligé par la « spécialisation » et la mutualisation européenne. C'est au final l'évolution de la situation sur le terrain afghan qui sera un des paramètres premiers de l'évaluation de l'outillage et de la crédibilité de la décision politico-militaire en Belgique, sur fond de divergences entre partis politiques sur la pertinence à s'engager par le passé et aujourd'hui à ne rien « laisser » en Afghanistan après 2014.

Mais bien des dossiers structurels restent minés : tensions politiques autour de la démission du chef d'état-major Charles-Henri Delcour ; diminution importante des effectifs avec difficultés à assurer le renouvellement des personnels aptes pour les missions et opérations extérieures (postes opérationnels), surcoût de l'*outsourcing*, fermeture de casernes (23 sur 79) avec la complexité humaine des mutations/déplacements et, au final, une certaine lassitude des réformes par le personnel de la Défense qui les a vu « défiler » depuis le plan Charlier de 1988. Si certains achats ont été finalisés,<sup>11</sup> faisant partie du plan De Crem de finalisation et de transformation de l'armée belge, la situation économique et budgétaire du pays pourrait réduire la voilure, déjà assez affaiblie comme nous le démontre vu le retard de livraison des NH-90, même si la Défense souhaite maintenir en permanence dans diverses missions à l'étranger<sup>12</sup> 1'000 personnels.<sup>13</sup> Aussi, la solution de la coopération, du partage et de la

10 Cf. André Dumoulin, « les médias belges francophones et la défense européenne : soutien ou indifférence ?, dans *Revue militaire suisse*, mars-avril 2012.

11 Le 11 mai 2012, le conseil des ministres a donné son accord pour des achats à hauteur de 242 millions d'euros et qui concernent l'acquisition de nouveaux missiles anti-fortification/antichars, d'armes personnelles, de munitions pour les blindés AIV, de terminaux satellites, de nacelles de désignation pour les F-16, etc. Relevons que 212 millions devraient être également être concernés en 2013.

12 Pour une présentation politique du ministre de la Défense des missions de la Belgique, cf. Pieter De Crem, « Een klein land in grote vredesoperaties », Vereniging voor Internationale Relaties Anders (VIRA), 13 februari 2012.

13 A savoir en 2012 (données au 11 mai) : Afghanistan (Kaboul, Kunduz, Mazar-e-Sharif), Liban, Atalanta, RDC, Ouganda. Précisons que l'engagement en Afghanistan compte pour 113 millions d'euros par an (sur 174 millions d'euros de missions à l'étranger, incluant entre autres, l'opération Atalanta de l'UE de lutte contre la piraterie).

mutualisation (*pooling and sharing*), est-elle défendue avec acharnement par les autorités belges en général et le ministre de la Défense en particulier, via le sommet informel des ministres européens de la défense à Gand de 2010 et le sommet de l'OTAN, à Chicago, en mai dernier : une façon de s'en sortir ensemble avec moins de moyens.

### Le balancement euro-atlantique belge

Les forces armées belges sont aujourd'hui fortement imbriquées dans des accords de coopération multinationale faisant jouer les partenaires du Benelux,<sup>14</sup> mais aussi les voisins que sont l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni. Cette flexibilité repose sur le nécessaire approfondissement du cadre beneluxien dans les limites de la « dominance hollandaise, » tout en conservant des atouts avec les grands Etats européens, à la fois pour des raisons historiques (UK), linguistiques (France) ou politiques (Allemagne). Dans tous les cas, les coopérations techniques et militaires reposent sur des synergies et des partages croisés de compétences.

Pour la Belgique, la construction européenne est une formidable machine à « déterritorialiser » la défense dite nationale.<sup>15</sup> Ce soutien vers davantage de fédéralisme est le reflet d'un constat d'ordre géographique : l'étroitesse territoriale nationale empêche tout isolement en même temps que son cadre géopolitique est confortablement sécurisé par des frontières amies de puissances moyennes : France, Allemagne, Royaume-Uni. D'une certaine manière, la Belgique est plus précisément englobée dans l'espace d'intérêts fondamentaux allemands et français, circonscrite de manière illustrative par la « banane » dessinée de manière clairvoyante par Zbigniew Brzezinski dans son ouvrage *Le grand échiquier*.

L'objectif du ministère belge de la Défense est d'harmoniser la planification des forces avec celle fixée dans le champ de l'UE (via les Battlegroups) et de l'OTAN (via la NRF), avec pour priorité les synergies et la mutualisation par les coopérations, afin de trouver une marge de manœuvre budgétaire et moderniser ainsi les équipements. L'objectif est de demeurer crédible sur le plan national et international en se concentrant sur certaines niches de compétences. C'est ce que l'on appelle l'approche capacitaire.

Il s'agit bien pour le pays de respecter les lignes de forces des six capacités opérationnelles, à savoir : la réorientation de la capacité mécanisée vers une capacité médiane (véhicules blindés sur roues et matériels propre à la gestion des crises non article V/5, hors donc de la défense commune territoriale), la réorientation des unités parachutables vers des unités de combat d'infanterie légère, l'optimisation de la capacité aérienne tactique en contribution à la puissance aérienne européenne et à celle de l'OTAN, le développement d'une capacité de projection, la modernisation de la capacité de lutte anti-



La baisse des budgets et l'augmentation des missions extérieures a encouragé l'achat d'un grand nombre d'engins blindés à roues, ici un Iveco 4x4 et un Steyr 6x6 Pandur.

mines, et enfin la réorientation de la capacité de lutte anti-sous-marine vers une capacité d'escorte maritime multifonctionnelle. Quant aux capacités d'appui stratégique, elles concernent le développement d'une capacité stratégique de renseignement et la consolidation des C<sup>2</sup>I.

Au-delà de la question des niches capacitaires, sinon d'une spécialisation imposée par les contraintes budgétaires, se pose la question de la gestion commune du déséquilibre en termes de contribution à l'effort commun de sécurité au sein des organisations interalliées, comme du différentiel de solidarité dans l'épreuve et dans les risques.

Aussi, malgré la prise en compte politique des nécessités de la multinationalisation et de l'approfondissement des tâches de Petersberg, les autorités belges ont été dans l'obligation de jongler avec les participations extérieures en tenant compte des moyens aptes à la projection, de la nécessité de modifier le choix des systèmes d'armes mis en œuvre sur le terrain<sup>16</sup>, des aspects budgétaires et les contraintes des rotations. Il s'agira de répartir les apports nationaux aux missions de l'OTAN, celle de l'Union européenne et autres missions onusiennes ou bilatérales.

<sup>14</sup> Cf. l'Amiral Benelux (ABNL) de 1996.

<sup>15</sup> Pour approfondir cette matière cf. André Dumoulin, Philippe Manigart, Wally Struys, *La Belgique et la Politique européenne de sécurité et de défense. Une approche politique, sociologique et économique*, Bruylant, Bruxelles, 2003.

<sup>16</sup> Cf. par exemple le débat ancien sur le choix entre le char *Leopard* et le véhicule blindé sur roues *Pandur* lors de l'envoi du 2<sup>ème</sup> bataillon de commandos au Kosovo.





L'acquisition du *Piranha III* permet désormais d'assurer une bonne protection dans les missions extérieures. Mais la version pour l'appui direct, équipée d'une tourelle belge de 9 cm, fait scandale. L'engin en bas à droite est un KMW *Dingo*.

La décision d'intervention ne repose pas sur une grille de lecture figée mais est prise au cas par cas, d'autant plus qu'en Belgique, l'exécutif et le législatif reposent toujours sur des gouvernements de coalition. L'examen des opérations récentes montre que celles-ci doivent en premier lieu être légalisées explicitement, sinon implicitement par l'ONU et reposer sur une légitimité politique et morale comme nous l'indique la gestion belge du dossier irakien. L'engagement dans les opérations extérieures indique la volonté belge de figurer modestement mais en bonne place du point de vue de l'efficacité à l'intérieur de la constellation de sécurité et de défense, de la construction de la PSDC à la nouvelle stratégie de l'OTAN.

Reste qu'en fonction des ministres des Affaires étrangères et de la Défense en poste, des inflexions existent, soit vers un tropisme globalement atlantiste (De Crem) ou majoritairement européiste (Flahaut). André Flahaut a davantage insisté sur une éthique qui doit guider la culture militaire belge dans son fonctionnement, son enseignement et ses missions, alors que De Crem a mis en évidence l'opérationnalité de l'armée et les engagements internationaux.

Plusieurs dossiers récents ont mis en lumière ces différentiels. Le ministre de la défense actuel met l'accent davantage sur les synergies otaniennes, la place de la Belgique dans les opérations en Afghanistan, en insistant

sur les missions les plus musclées, à savoir l'apport des F-16 belges dans les frappes air-sol. Ceci également dans les opérations OTAN au-dessus de la Libye.<sup>17</sup> L'intégration de la Belgique au sein de l'OTAN a été considérée par le gouvernement comme préférable, au vu des « habitus » belges dans les procédures OTAN, à une intégration dans la coalition de départ bilatérale puis triangulaire franco-anglo-américaine.<sup>18</sup> Plus récemment encore, des tensions ont eu lieu en Belgique autour de la présence militaire belge<sup>19</sup> en Afghanistan après 2014. Entre le Premier ministre francophone (socialiste francophone), le ministre des Affaires étrangères (libéral francophone), le ministre de la Défense (social-chrétien flamand) et certains parlementaires, la vision est différente sur le degré d'implication, le civilo-militaire ou le civil comme visibilité, les aspects budgétaires<sup>20</sup> allant parfois jusqu'à la cacophonie.<sup>21</sup> Quant à la question du F-16 qu'il faudra aborder dès le prochain gouvernement (après 2014) – la proposition de Crem évoque un éventuel achat du surplus de F-35 néerlandais – elle fera assurément couler beaucoup d'encre et de salive parlementaire.

Lors du sommet OTAN de Chicago, le ministre des Affaires étrangères Didier Reynders a plaidé avec d'autres collègues européens l'idée d'un pilier européen dans l'Alliance pour renforcer également la collaboration au sein de l'UE. Le ministre De Crem n'a pas été très enthousiaste à cette idée, estimant que le vrai moment de la mutualisation sera le renouvellement des F-16, dans un cadre d'avantage otanien, avec un accrochage à l'industrie américaine.<sup>22</sup>

Certes, au-delà des cultures spécifiques de chaque parti, le curseur n'est pas aussi clair. C'est bel et bien André Flahaut qui a décidé l'envoi de F-16 en Afghanistan il y a quelques années et c'est tout le gouvernement, soutenu par la Chambre des représentants unanime, qui a suivi l'engagement à intervenir par voie aérienne offensive en Libye. En outre, l'implication récente de la Belgique aux projets de l'Agence européenne de défense concerne le réseau de surveillance maritime, l'hôpital de campagne déployable et le ravitaillement en vol : toutes matières très consensuelles. De plus, le ministre De Crem, qui veut que chacun des achats s'inscrive dans une vision européenne,<sup>23</sup> même cela ne signifie pas l'idée d'une défense européenne intégrée. Cependant, parmi les 25 projets capacitaires de l'OTAN, la Belgique ne s'est inscrite prudemment que dans deux.

17 L'opération belge en Libye a coûté officiellement 32 millions d'euros à la défense.

18 André Dumoulin et Wally Struys, « Conflit libyen et crise de l'euro : conséquences sur l'Europe de la défense », *Revue de Défense nationale*, Paris, mai 2012.

19 L'accord gouvernemental du 1<sup>er</sup> décembre 2011 (Déclaration de politique générale) a prévu le départ des premiers militaires belges à la mi-2012. Il débutera précisément le 30 septembre.

20 Ceux relatifs au coût demandé pour les missions post-2014.

21 « Un dernier « Kern » ministériel avant Chicago », *La Libre Belgique*, 16 mai 2012 ; « Di Rupo snobe Air De Crem », *La Libre Belgique*, 16 mai 2012.

22 *L'Echo*, Bruxelles, 19 mai 2012 ; [www.bruxelles2.eu](http://www.bruxelles2.eu).

23 Interview du ministre De Crem, « L'armée aussi fera ceinture », *Le Soir*, 28-29 janvier 2012.



## Conclusions

A termes prévisibles, la difficulté du Département reste bornée par le poids des partis politiques et surtout du ministère des Finances. Les moyens alloués et la complexification des choix posent d'autant plus de problèmes que la Belgique est toujours gouvernée en coalition.

Cette posture implique la permanence d'un fossé plus ou moins grand entre les discours diplomatiques ou politiques d'une part et la réalité opérationnelle et budgétaire d'autre part, aboutissant parfois au report de certains plans d'investissements, par décalage entre les « affichages » et les « engagements, »<sup>24</sup> à l'image des politiques budgétaires de bien des Etats européens pris dans les priorités sociales et économiques. Reste qu'aujourd'hui, il s'agit moins de dépenser plus que de dépenser mieux, dans le cadre de partenariats.

Ces quelques grands facteurs – vulnérabilité des moyens budgétaires, imprégnation des alliances, permanence des coalitions politiques, différentiel subtil de mentalité ethno-linguistique et communautaire entre néerlandophones et francophones, accentué par les tensions autour du différentiel de nomination de hauts grades selon l'origine<sup>25</sup> et la propension du ministre de la Défense De Crem à placer les Pays-Bas comme partenaire principal dans une logique à la fois beneluxienne,<sup>26</sup> « néerlandophile » et « orangiste »<sup>27</sup> – vont, de toute évidence, continuer à imprégner les politiques de défense du pays.

Nonobstant, la Belgique reste un pays fédéraliste au sens européen du terme – taille oblige – et elle continuera à jouer un rôle d'aiguillon, de stimulant, de protecteur des acquis en matière d'intégration européenne en général et en matière de sécurité et de défense en particulier. La devise belge « l'union fait la force » étant davantage inscrite dans un futur européen tant souhaité que dans l'espace du Royaume, actualité politique nationaliste oblige. De même, Bruxelles sera toujours attaché à garantir ses intérêts au sein de l'Alliance atlantique, et surtout la défense commune. Malgré les différences de ton et de priorité selon les partis<sup>28</sup> au pouvoir et selon les personnalités des ministres régaliens, la nécessité de

jouer dans des coalitions garantit à la fois la « surveillance réciproque, » les « rappels à l'ordre sur le poids de chacun, » les « avertissements » via le « Kern » des ministres. Elle permet également de maintenir « l'église au milieu du village, » à savoir que la Belgique est inscrite dans toutes les grandes organisations sécuritaires et diplomatico-militaires (ONU, OTAN, UE, OSCE), dans une pluralité que l'on veut la plus équilibrée possible de coopérations à la carte, afin de garantir sa propre sécurité : franco-belge, franco-allemande, beneluxienne – les partis politiques « veillent au grain » à ce sujet. Son histoire, faite d'invasions, explique cela.

A. D.

### La politique de sécurité de la Belgique en chiffres

	2009	2010	2011
PNB	321 mia €	321,6 mia €	
Budget défense	2,85 mia €	2,75 mia €	2,76 mia €

Population 10'697'588

#### Effectifs

Composante terre	13'601
Composante mer	1'590
Forces aériennes	6'814
Composante santé	1'888
Interarmées	13'989
Total	37'882
Réserve	1'600

Structure des Forces terrestres: 2 commandements de brigade (1<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup>); 4 bataillons mécanisés; 1 groupe de forces spéciales; 1 bataillon de commandos; 2 bataillons de parachutistes; 1 groupe artillerie; 2 batteries DCA/Mistral; 2 bataillons du Génie; 3 bataillons logistiques; 1 groupe ISTAR/Information; 5 groupes de transmissions; 1 groupe EOD (déminage); 1 compagnie de police militaire (EUROCORPS).

#### Equipement

40 chars de combat *Léopard 1A5*.

37 véhicules de combat d'infanterie : 12 *Piranha* IIIC DF30; 9 *Piranha* IIIC DF90, 16 AIFV-B-C25

340 véhicules de transport de troupes : 70 AIFV-B, 213 *Dingo*, 57 *Piranha* IIIC

46 pièces d'artillerie, dont : 8 LG1 Mk.II de 10,5 cm, 38 mortier 8,1 cm, 32 mortiers 12 cm

DCA : 18 Mistral.

Hélicoptères : 3 *Alouette* II, 4 *Sea King*, 27 AW-109

Drones : 13 RQ-5A *Hunter*.

60 F-16AM/BM Fighting *Falcon*

19 avions de transport, dont : 11 C-130H *Hercules*

28 *Alpha Jet* et 32 SF-260D/M d'entraînement.

La composante navale compte : 2 frégates, 1 navire de patrouille côtière, 5 navires anti-mines et 9 navires logistiques.

Source : International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance* 2011, Routledge, London, 2011.

<sup>24</sup> Christian Franck, « Politique européenne de la Belgique : la continuité à l'épreuve de l'élargissement, » dans colloque « La Belgique et sa politique étrangère, » Louvain-la-Neuve, 23 mars 2004.

<sup>25</sup> Cf. les débats médiatisés et parlementaires autour des déclarations du colonel aviateur francophone Luc Gennart sur la flamandisation de l'armée belge. (*Le Soir*, 26 mars 2012 et *La Dernière Heure*, 11 mai 2012). Voir aussi Luc Gennard, *Vers une armée flamande. L'analyse du colonel Gennart*, éd. Le Bord de l'eau et La Muette, Lormont et Bruxelles, 2011.

<sup>26</sup> Alain Lallemand, « Une armée Benelux se dessine », *Le Soir*, 1 mars 2012 et « Les armées du Benelux vont tenter de rassembler leurs forces, » *Le Soir*, 18 avril 2012.

<sup>27</sup> Relevons que le parti nationaliste flamand N-VA (dans l'opposition au fédéral) souhaite l'intégration de l'armée belge dans l'armée néerlandaise.

<sup>28</sup> A propos de la position des différents partis politiques belges face à l'institution militaire, voir Ronny Eeckeloo, *La politique de défense belge et les partis politiques belges*, IRSD, 115<sup>e</sup> Division, Bruxelles, mai 2001 et Alain De Neve, André Dumoulin et Raphaël Mathieu, Les partis et la politique de défense, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, No. 1798, Bruxelles, 2003.

## News

**Belgique : Pas d'armée sans recrutement**

L'armée belge est passée, le 1<sup>er</sup> mars 1995, d'une armée de conscription à une armée de volontariat de carrière. On compte désormais 47'000 militaires et 100'500 réservistes. Depuis la réorganisation de 2002, les Forces armées sont structurées en :

- Composante « Terre » de 24'361 militaires et 10'000 civils ;
- Composante Air, soit 8'600 personnes ;
- Composante Marine, comptant 1'600 personnes et 20 navires ;
- Composante Médicale.

Le budget de la défense en 2011, 3,4 milliards € (1,2% PNB), est réparti en salaires (63%), maintenance (25%) et en nouveaux investissements. Outre les difficultés à gagner l'attention et le soutien de la population pour les questions de défense et de politique de sécurité, le recrutement est devenu une question centrale pour le maintien des forces armées. Or il est aujourd'hui difficile de trouver les quelques 1'200 « volontaires » nécessaires chaque année.

Cette tâche est difficile, surtout lorsqu'il s'agit de recruter des soldats et non des cadres, notamment dans l'infanterie et les para-commandos. La moitié des plus de 1'000 personnes recrutées en 2008 ont quitté l'armée en 2011. Le recrutement a été ouvert aux hommes et femmes citoyens d'un des 28 pays de l'Union européenne.

Les salaires sont relativement attractifs : 1'758 € brut « pour une personne n'ayant que son diplôme d'école primaire en poche » et 1'789 € après deux ans de service. Un candidat sous-officier débutant touche 1'758 € - 2'080 € après deux ans - et un candidat officier débutant, 1'406 €, alors qu'un sous-lieutenant reçoit 2'179 €. Les diplômés polytechniques, après 5 ans d'étude (Master) touchent un salaire sensiblement plus élevé. Des conditions attractives sont également proposées : un salaire

dès le premier jour, des primes lors de missions –la prime de risque s'élève à 2'880 €-, formations gratuites, pensions, soins médicaux gratuits, loyer préférentiel, etc.

A titre de comparaison, les agents de police belges touchent 1'308 € (contractuels), 1'295 € (statutaires) et 1'407 € (inspecteurs, après 1 an de formation). Les salaires des militaires sont donc environ 35% plus élevés que ceux des agents de police.

Alors qu'en Suisse, il est question d'abolir le service militaire obligatoire et donc de passer à une « armée de milice volontaire, » méditons l'exemple belge. Le recrutement est difficile et le personnel très cher.

A+V.

<http://www.references.be/carriere/combien-gagne-un-militaire>  
(14.03.2011)

<http://www.references.be/carriere/combien-gagne-un-agent-de-police>

**Composante "Terre," 2002**