

La contribution militaire belge à la Politique Européenne de Sécurité et de Défense

EGMONT PAPER 14

**LA CONTRIBUTION MILITAIRE BELGE
À LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ
ET DE DÉFENSE**



BRUSSELS, JUIN 2007



ACADEMIA PRESS

The Egmont Papers are published by Academia Press for Egmont - The Royal Institute for International Relations. Founded in 1947 by eminent Belgian political leaders, Egmont is an independent think-tank based in Brussels. Its interdisciplinary research is conducted in a spirit of total academic freedom. A platform of quality information, a forum for debate and analysis, a melting pot of ideas in the field of international politics, Egmont's ambition - through its publications, seminars and recommendations - is to make a useful contribution to the decision-making process.

* * *

President: Viscount Etienne DAVIGNON
Director-General: Claude MISSON
Series Editor: Prof. Dr. Sven BISCOP

* * *

Egmont - The Royal Institute for International Relations

Address Naamsestraat / Rue de Namur 69, 1000 Brussels, Belgium
Phone 00-32-(0)2.223.41.14
Fax 00-32-(0)2.223.41.16
E-mail info@egmontinstitute.be
Website: www.egmontinstitute.be

© Academia Press
Eekhout 2
9000 Gent
Tel. 09/233 80 88 Fax 09/233 14 09
Info@academiapress.be www.academiapress.be

J. Story-Scientia bvba Wetenschappelijke Boekhandel
Sint-Kwintensberg 87
B-9000 Gent
Tel. 09/225 57 57 Fax 09/233 14 09
Info@story.be www.story.be

Lay-out: proccess.be

ISBN 978 90 382 1135 0
D/2007/4804/89
U 988
NURI 754

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise without the permission of the publishers.

Table des matières

1.	Le Contexte: l'armée belge en Europe	7
1.1.	L'armée reste nécessaire	7
1.2.	L'armée en Europe	8
1.3.	La perspective: une 'armée européenne'	9
1.4.	La contribution belge à l'Europe.....	12
2.	L'armée belge anno 2007: plus petite et meilleure?	13
2.1.	La coopération internationale.....	13
2.2.	Les opérations de paix	14
2.3.	Aide humanitaire	16
2.4.	Centre d'expertise.....	16
2.5.	Restructurations successives non abouties.....	17
2.6.	Structure du personnel	18
2.7.	Investissements	19
2.8.	Quelles tâches l'armée belge est-elle encore capable d'exécuter après les restructurations récentes?	20
3.	Recommandations pour l'armée belge	23
3.1.	Le contexte: répondre aux nouvelles réalités.....	23
3.2.	L'Union européenne: plus value et points d'achoppement	23
3.3.	L'armée belge: <i>quo vadis</i> ?	25
3.4.	Quel est le coût à terme?.....	27
3.5.	Et qu'est-ce que cela rapporte?	28
		28

Introduction

La Belgique n'a pas (plus) de politique de défense. Souvent entendue, cette affirmation interpelle, car la politique de défense fait partie intégrante de la stratégie internationale d'un pays. À cet égard, la Belgique a pourtant pris une option claire. Depuis 1991 et la fin de la Guerre du Golfe, notre pays inscrit prioritairement ses positions internationales dans une perspective européenne et dans le respect du cadre des Nations unies. Cette double priorité institutionnelle est complétée par la volonté affichée de voir s'établir un pilier européen au sein de l'OTAN.

La Belgique estime que l'Europe doit pouvoir tenir pleinement sa place dans un monde multipolaire. Si cela est déjà le cas sur le plan économique, ce ne l'est pas encore en matière de politique étrangère et de sécurité. En Belgique, il existe un fort consensus sur la nécessité d'un multilatéralisme effectif et institutionnalisé, afin de garantir la paix et la sécurité internationale par une approche globale de la sécurité collective. Tout comme le précédent secrétaire général de l'ONU, Koffi Annan, la Belgique estime que des règles préétablies, valant pour tous, faibles ou puissants, et des institutions crédibles et fortes, constituent la meilleure garantie pour un monde stable et juste. Dans cette perspective, l'Europe constitue sans aucun doute notre levier le plus important.

La Défense tient une place essentielle dans le cadre de cette stratégie. Contrairement à ce que d'aucuns espéraient à la fin de la guerre froide, la défense demeure une composante incontournable d'une stratégie internationale crédible. Par manque de capacités militaires et d'organes adaptés de décision, l'Europe et la communauté internationale n'ont pas été capables d'intervenir à temps et de manière efficace dans une série de situations dramatiques à l'origine de souffrances humaines à grande échelle. Ces épisodes douloureux nous rappellent que, si nous voulons voir se réaliser un jour l'ambition d'une Europe pouvant jouer un rôle mondial, les moyens militaires sont indispensables.

D'un autre côté, nous pouvons constater chaque jour à quel point l'usage de la seule puissance militaire peut se révéler inopérant, voire contreproductif. Pour essentiels qu'ils soient pour rétablir l'ordre et la sécurité, les moyens militaires se révèlent insuffisants pour rendre la stabilité durable et légitime, et donc pour réduire la souffrance humaine. La sécurité au 21^{ème} siècle est par conséquent multidimensionnelle. Les moyens militaires en forment un des piliers, à côté des piliers politique, diplomatique, économique et de coopération au développement. Si l'un des piliers échoue, toute la construction vacille.

L'appareil militaire n'a de sens qu'au service d'une politique de défense, laquelle, à son tour, doit s'inscrire dans la politique de sécurité d'un pays. Ces quinze dernières années, partout dans le monde, les appareils de défense ont connu une transformation continue pour s'adapter aux changements importants du contexte international. Les appareils de défense ne se transforment cependant pas aisément. En effet, étant donné la longue durée des programmes militaires, l'horizon stratégique d'une politique de défense se situe généralement entre dix et quinze ans.

Cet horizon place tous les Européens devant un choix clair. Soit nous continuons la pratique actuelle qui voit chacun des vingt-sept membres de l'UE établir sa politique de défense sur une base strictement nationale, repoussant à une étape ultérieure la question d'éventuelles coopérations internationales. Cette façon de procéder met en avant la souveraineté nationale en matière de défense et conçoit la coopération internationale comme une pratique limitée basée sur le volontariat. Si cette approche présente quelques mérites, la pratique nous enseigne qu'elle ne permet de remédier ni aux multiples duplications de moyens ni aux lacunes capacitaires identifiées de longue date.

Soit nous nous décidons à établir d'emblée les plans nationaux à partir d'une perspective européenne. Plusieurs pays, se sont déjà exprimés – et la Belgique de manière explicite – pour cette seconde option. Malheureusement, nous devons constater que la politique suivie dans la pratique se réduit souvent à la première option. Une partie de l'explication se situe sans aucun doute dans le fait que, sur le plan politique, il apparaît souvent plus aisé de prendre des décisions unilatérales à court terme que de s'engager dans des coopérations multilatérales dans la longue durée.

À un moment où des questions fondamentales se posent sur l'avenir de l'Union européenne, cet *Egmont Paper* s'attache donc principalement à un plaidoyer pro-européen en matière de défense. La recherche de la paix et de la sécurité n'était-elle pas au cœur du projet d'intégration européenne? Pour leur part, les auteurs sont convaincus que le développement subséquent d'une politique de sécurité européenne peut contribuer à une relance du projet européen tant il est vrai que l'opinion publique belge et européenne est globalement acquise à l'idée d'un rôle plus ambitieux pour l'Europe dans les affaires internationales.

La présente publication a pour ambition de contribuer à initier un débat informé sur les moyens militaires dont un pays comme la Belgique peut et doit pouvoir disposer pour étayer ses ambitions internationales. Comme de précédentes publications d'Egmont – Institut Royal des Relations Internationales, ce document résulte du travail d'un groupe informel constitué de personnalités issues

des mondes diplomatique, militaire et académique. Ont participé à la rédaction du texte: Sven Biscop (Egmont), Jo Coelmont (Représentant permanent militaire de la Belgique près du Comité Militaire de UE), Rik Coolsaet (Egmont & Université de Gand), Michel Liégeois (Université Catholique de Louvain-la-Neuve), Jacques Rosiers (Département Stratégie à l'État-major de Défense) et Dirk Wouters (Représentant permanent de la Belgique au Comité politique et de Sécurité). D'autres contributeurs ont préféré garder l'anonymat. Chaque membre du groupe de travail a participé à titre personnel¹.

Ce travail comprend trois parties. La première précise le rôle de l'armée dans une Europe où la menace militaire directe a disparu. La seconde partie propose une analyse « forces/faiblesses » de l'armée belge. Sur cette base, la troisième partie formule onze recommandations, afin de renforcer les points forts et remédier aux points faibles.

Bruxelles, juin 2007

1. Les auteurs tiennent à remercier Tanguy Struye (Egmont) pour sa contribution à la version francophone.

1. Le Contexte : l'armée belge en Europe

1.1. L'armée reste nécessaire

Le rôle de l'armée a fortement changé. Aujourd'hui, à l'évidence, les armées européennes n'ont plus vocation à conquérir des territoires ou acquérir des colonies. Même la défense du territoire, qui fait encore formellement partie des tâches de l'armée, voit son importance décliner parce que la menace directe à grande échelle contre le territoire a disparu. L'armée reste toutefois nécessaire. La demande de forces bien entraînées et équipées pour des opérations de soutien à la paix est d'ailleurs plus importante que l'offre.

Le positionnement préventif de forces militaires peut empêcher que des tensions existantes se transforment en conflit. Les opérations successives de l'OTAN et de l'UE en Macédoine, de même que le déploiement européen durant les élections présidentielles congolaises, illustrent à quel point la prévention peut, à moindre coût, prévenir beaucoup de souffrances.

Les opérations de maintien de la paix s'avèrent également nécessaires afin d'éviter que la violence ne resurgisse dans des situations post-conflits fragiles. Les guerres civiles en ex-Yougoslavie ont démontré à quelles catastrophes on abouti quand l'Europe et la communauté internationale ne peuvent ou ne veulent envoyer des forces du maintien de la paix dès les prémices d'un conflit, quand le problème est encore gérable. Si, comme le souhaitait la Belgique, l'on avait procédé au positionnement préventif de forces européennes en Croatie en automne 1991, alors les combats en Croatie n'auraient sans doute pas débordé en Bosnie et plongé l'ex-Yougoslavie dans une guerre civile totale. L'actuelle force des Nations unies au Liban, à laquelle participent presque 8 000 Casques bleus de l'UE, dont 400 Belges, offre un bel exemple d'intervention rapide et efficace.

De ces diverses expériences, il faut conclure que, dans certaines situations, le seul remède à la souffrance est l'imposition de la paix. En effet, les parties au conflit se montrent parfois réticentes aux opérations préventives. L'échec de la communauté internationale au Rwanda prouve que l'imposition de la force est parfois nécessaire pour éviter une souffrance inhumaine. C'est dans cette perspective que les Nations unies ont développé la « responsabilité de protéger » (*responsibility to protect*). Cette dernière doit s'exercer en cas de génocide, d'épuration ethnique, de crimes de guerre et contre l'Humanité. Le cas échéant, il s'agira de protéger des populations des actes de leur propre gouvernement, avec des moyens militaires, si nécessaire, et un mandat du Conseil de sécurité.

Contribuer à des opérations de soutien à la paix est une question d'intérêts bien compris et de solidarité. Dans un monde globalisé, l'Europe ne peut assurer sa sécurité que si le monde lui-même devient plus sûr, car un conflit dans des contrées lointaines peut générer des conséquences économiques négatives et des flux de réfugiés importants. Les opérations de soutien à la paix correspondent ainsi à l'intérêt bien compris des Européens tout en exprimant la solidarité et les valeurs humanitaires qui figurent au cœur de leur politique extérieure. Du reste, ne serait-ce qu'en raison de leur prospérité, il apparaît assez normal que l'Europe et la Belgique, prennent leur responsabilité en matière de paix et de sécurité mondiale.

1.2. L'armée en Europe

Les modalités d'emploi de la force ont également changé d'un autre point de vue. Les opérations nationales ont en effet pratiquement disparu pour être remplacées par des interventions multinationales encadrées par des organisations internationales. Même les États membres de l'UE les plus importants n'ont plus, à eux seuls, le poids suffisant pour défendre leurs intérêts. Depuis la chute du Mur de Berlin, la Belgique a résolument choisi l'UE comme cadre supranational prioritaire pour la politique étrangère et de sécurité. Elle plaide depuis pour un rôle renforcé du rôle de l'UE dans ce secteur.

Contrairement à l'affirmation selon laquelle l'Europe serait un géant économique mais un nain militaire, il apparaît que les pays européens fournissent une part considérable du maintien de la paix et de la sécurité internationale. Au total, il y avait au début de l'année 2007 entre 70 000 à 80 000 militaires européens présents dans des opérations de paix au-delà de leurs propres frontières.

L'UE offre à cet égard un cadre unique. Dans le document de 2003 intitulé « Une Europe sûre dans un monde meilleur » établissant sa stratégie de sécurité, l'UE opte clairement pour un rôle mondial : l'Europe doit être prête à assumer sa part dans la responsabilité de la sécurité internationale et de la construction d'un monde meilleur. Pour réaliser cela, l'UE fait le choix d'une approche globale de la sécurité au sein de laquelle l'instrument militaire se voit intégré dans une politique bien plus large. Le document met l'accent sur une politique systématique et permanente de stabilisation, de prévention et de coopération multilatérale, recourant à tous les moyens dont dispose l'UE, du militaire à la coopération au développement en passant par la diplomatie. La stratégie de sécurité est à ce sujet très claire :

‘La meilleure protection pour notre sécurité est un monde fait d’États démocratiques bien gouvernés. Propager la bonne gouvernance, soutenir les réformes sociales et politiques, lutter contre la corruption et l’abus de pouvoir, instaurer l’État de droit et protéger les droits de l’homme: ce sont là les meilleurs moyens de renforcer l’ordre international’.

Il s’agit là d’un agenda particulièrement ambitieux, mais également très positif. Il convient à cet égard de noter que le document précise en outre quand l’Union ne recourra pas à la force, ce qui est indispensable dans le cadre de cette approche positive. Enfin, une capacité effective de gestion des crises, en ce compris l’usage de la force comme moyen ultime, moyennant un mandat du Conseil de sécurité, forme la clé de voûte de cette approche.

À partir du moment où une intervention militaire est envisagée, la coordination avec les autres dimensions de la politique étrangère est essentielle. Les opérations militaires ne résolvent rien par elles-mêmes, mais elles constituent souvent un élément indispensable du dispositif multidimensionnel permettant de résoudre une crise ou un conflit. C’est pourquoi l’UE a pris l’initiative de mettre sur pied des structures mixtes «civilo-militaires». Des efforts ont de même permis d’améliorer les capacités de l’Union concernant la projection de policiers, de juges et d’unités de protection civile ainsi que d’autres experts civils. L’UE est ainsi devenue un acteur central dans le domaine des opérations intégrées ce qui explique qu’elle soit de plus en plus sollicitée. Début 2007, il y avait plus de 10 opérations européennes en cours, comprenant 8 000 militaires et 500 civils. Il est important de souligner que ce rôle actif de l’UE est également soutenu par l’opinion publique. Les sondages de l’eurobaromètre, montrent une grande stabilité dans le soutien à un rôle plus fort de l’UE dans le monde et, en particulier, au développement d’une Europe de la défense.

1.3. La perspective : une ‘armée européenne’

S’agissant des capacités militaires, la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) de l’UE offre le cadre approprié pour éliminer les lacunes capacitaires, à savoir le *command & control*, les renseignements, les communications et le transport stratégique. C’est également dans ce cadre européen que devraient se développer les collaborations et les initiatives d’intégration susceptibles d’améliorer l’efficacité des investissements et les capacités de projection. De tous les États membres de l’UE, la Belgique s’est toujours montrée le partisan le plus convaincu d’une profonde intégration militaire.

Bien qu'individuellement chaque État membre de l'UE, donc aussi la Belgique, travaille à la transformation de ses forces armées, il existe encore de nombreuses duplications non nécessaires entre les États membres. La raison en est que la majorité des États membres continuent à penser avant tout de manière nationale et tentent de maintenir au sein de leurs forces nationales une large gamme de capacités autonomes. Trop fréquemment, en fonction de considérations purement nationales, des investissements se poursuivent dans des domaines pour lesquels il existe déjà une surcapacité au niveau européen. Avec pour résultat qu'il subsiste encore moins de ressources pour s'attaquer aux lacunes essentielles. Si les États membres apparaissent peu motivés pour investir dans ces lacunes au-delà de leurs besoins nationaux stricts, c'est parce que cela implique moins d'investissements dans leurs propres forces armées et parce qu'ils n'ont pas de garanties qu'un autre État membre prendra ces autres domaines à son compte ou mettra à disposition ses capacités. On compte donc toujours sur le fait que « l'autre » le fera bien. De surcroît, cet éparpillement entre 27 armées nationales s'avère très peu efficient, en raison de la limitation des budgets alloués à la défense et du fait que la majorité des États de l'UE sont de petite taille. Étant donné les nombreux coûts fixes dans les structures d'appui (formation, bases, service du personnel et acquisition), l'*overhead* est relativement grand par rapport aux capacités « déployables ». De surcroît, la réduction des effectifs rend plus difficile la mise en œuvre de projections à longue durée et à grande échelle. Les nouveaux États membres sont en outre confrontés à des équipements anciens (*legacy equipment*), qu'ils doivent pouvoir continuer à utiliser de manière utile alors que la transformation est en cours.

La transformation de l'appareil militaire est naturellement un processus à long terme. Parallèlement, chaque État membre a également de nombreuses autres priorités, entre autres dans le domaine socio-économique. Une intégration plus poussée dans le cadre de la PESD peut toutefois accélérer le processus. Cela signifie qu'il s'agit de s'engager vers une 'armée européenne', non dans le sens où les forces armées nationales seraient fusionnées dans un ensemble européen, mais bien dans celui où la coordination *top-down* déplacerait le centre de gravité des besoins nationaux vers les besoins européens. Cela demande avant tout une décision politique. Les objectifs politiques de la Stratégie Européenne de Sécurité doivent se traduire par des ambitions militaires réalistes qui comprennent l'ensemble du potentiel militaire des 27 États membres et tiennent compte des ambitions mondiales de l'UE. Combien de militaires les 27 sont-ils prêts à mettre à disposition en permanence pour une force de réaction rapide dans une situation de crise? Combien de militaires sont-ils prêts à fournir pour des opérations de paix de longue durée? Quelle est la réserve nécessaire à cette fin? Quelles capacités doivent être maintenues pour la défense du territoire?

Il s'agit d'un véritable choix politique dont devraient résulter des objectifs pour une capacité militaire agrégée au niveau européen s'appuyant sur les moyens des 27 États membres. Il faut abandonner l'idée que chaque État membre individuellement dispose de capacités nationales. C'est à l'UE dans son ensemble qu'il revient désormais d'être un acteur militaire complet. A cet effet, chaque État membre doit contribuer à l'effort commun, mais à l'intérieur d'un cadre *top-down*, les États membres qui le souhaiteraient pourraient opter pour un *pooling* de moyens avec d'autres États membres, actifs dans ce même domaine pour créer des ensembles à plus grande échelle. Ainsi peuvent naître dans chaque domaine plusieurs *clusters* d'États membres qui collaborent. Les ensembles multinationaux qui en résultent doivent véritablement être intégrés, c'est-à-dire qu'il faut un nombre limité de bases, la mise sur pied de structures d'appui unifiées et l'entraînement en commun. Les petits États membres peuvent de cette façon continuer à être actifs de manière utile dans plusieurs domaines.

Une structure en trois couches serait ainsi créée :

- En fonction de son poids, chaque État membre contribue d'abord à un certain nombre de capacités « déployables » – c'est l'expression de l'indispensable solidarité au sein de l'UE.
- Les États membres qui le souhaitent peuvent apporter leurs capacités (*pooling*) dans des structures multinationales intégrées (*clusters*).
- Les capacités pour lesquelles les investissements dépassent les moyens des plus grands États membres seront gérées à 27. Cela concerne en particulier les lacunes stratégiques, par exemple dans le domaine spatial.

Seule une coordination *top-down* approfondie et le *pooling* permettront de mettre fin à la dispersion et à la duplication inutile des efforts. De cette façon, les budgets nationaux combinés (+/- € 180 milliards) permettront de générer beaucoup plus de capacités « déployables ». C'est du reste l'objectif que s'est assignée l'Agence de défense européenne: déterminer l'ensemble des besoins communs sur base de la stratégie européenne de sécurité et parvenir à des programmes d'achats communs.

Une telle intégration n'est possible que dans le cadre du projet politique de l'UE et non dans le cadre intergouvernemental de l'Alliance atlantique. Pour autant, une telle 'armée européenne' serait parfaitement complémentaire avec l'OTAN, les capacités intégrées pouvant indifféremment être engagées dans le contexte de l'OTAN ou dans celui de l'ONU, dès lors que les États membres estimeraient l'un ou l'autre le plus approprié.

1.4. La contribution belge à l'Europe

La Belgique figure sans aucun doute parmi les partisans les plus enthousiastes d'un plus grand rôle de l'UE en politique étrangère et d'une intégration militaire approfondie au sein de l'UE. Pour notre pays, jouer la carte européenne est naturel. Le processus d'intégration européenne rencontre en effet l'intérêt national de la Belgique. Mais cela entraîne également des conséquences. Si la Belgique veut continuer à développer l'Union européenne, elle doit aussi pouvoir contribuer, y compris dans le domaine de la défense, aux efforts à consentir pour parvenir aux objectifs fixés.

Par conséquent, afin de pouvoir continuer à plaider de manière crédible pour un rôle européen fort et pour une 'armée européenne', la Belgique doit, d'une part, être prête à contribuer militairement à la gamme totale des opérations de soutien à la paix, y compris l'imposition de la paix si mandatée par le Conseil de sécurité. Cela sous-entend, d'autre part, que notre pays doit continuer à s'assurer de disposer de capacités « déployables » en encourageant l'intégration active et le *pooling* avec d'autres États membres, afin de parvenir à cet objectif au coût le plus bas possible. Tant la solidarité avec les populations dans les situations conflictuelles que la solidarité avec les autres États membres de l'UE demandent une politique de défense active.

2. L'armée belge anno 2007 : plus petite et meilleure ?

Immédiatement après la chute du Mur de Berlin, l'Europe a connu une première vague de réformes, assez limitées. Par la suite, la plupart des pays européens se lanceront dans des plans de réforme et de restructuration de grande ampleur. Notre pays y jouera un rôle de pionnier en décrétant très rapidement des lignes directrices, comme le report du service militaire et la fixation d'un plafond financier pour les dépenses militaires et, à côté de cela, la formulation d'une série d'objectifs ambitieux sous la devise 'plus petit et meilleur'. Dans ce contexte, les gouvernements belges successifs ont établi une série de plans de restructuration, dont les résultats sont expliqués ci-dessous.

Pour ne pas tomber dans une analyse trop technique ou une discussion trop stérile sur l'importance relative de quelques chiffres-clés, nous nous limiterons ici à une analyse brève des principaux points forts et faibles de l'armée belge, anno 2007.

2.1. La coopération internationale

Dans le domaine de la coopération internationale, l'armée belge peut s'appuyer sur une longue tradition qui précède la chute du Mur de Berlin.

La collaboration entre la marine belge et néerlandaise en est un parfait exemple. La direction opérationnelle des deux marines est entièrement intégrée en un quartier général binational situé à Den Helder. Jusqu'à aujourd'hui, cela reste d'un point de vue mondial un exemple unique d'une intégration approfondie. Les deux marines ont de surcroît conclu des accords pour la collaboration dans les domaines de la formation et de la logistique. Entretemps l'école belgo-néerlandaise pour la lutte maritime anti-mines est reconnue internationalement comme centre d'expertise. La décision récente de notre gouvernement de remplacer les anciennes frégates belges par deux frégates néerlandaise modernes et multifonctionnelles ouvre une série de nouvelles perspectives, également pour le long terme, lorsque ces navires devront être remplacés.

La composante terrestre belge dispose avec l'Eurocorps d'un excellent forum pour coopérer internationalement. Avec la France, l'Allemagne, l'Espagne et le Luxembourg, notre pays participe au quartier général permanent de ce corps d'armée à Strasbourg. Cet état-major mobile est capable de diriger toutes sortes d'opérations de soutien à la paix, aussi bien dans le cadre de l'OTAN que de

l'UE, tout en intégrant des forces militaires d'autres pays. Il a déjà été engagé en Bosnie, au Kosovo et en Afghanistan, coordonnant plus de 35 États participants.

Autour du programme F16, la composante aérienne a conclu un accord de coopération permanent avec la Norvège, le Danemark, les Pays-Bas et le Portugal, où une configuration unique de la flotte des F16 est recherchée. Ainsi, on ne garantit pas seulement l'interopérabilité, mais on réduit au maximum les coûts logistiques. Au niveau opérationnel, avec le Portugal et les Pays-Bas, on a encore été plus loin. Grâce à cela, il est possible de faire participer une escadrille commune à des opérations de paix. L'escadrille belgo-hollandaise, qui participera aux opérations de l'OTAN au Kosovo en est un exemple concret. La formation des pilotes est à présent assurée en commun avec la France. Les deux pays ont unifié leurs cours d'instruction sur Alpha-jet. Les pilotes de chasse suivent leur formation à la base de Tours à Cazaux. Les formations des pilotes des avions de transport et d'hélicoptères se déroulent respectivement à Avord et à Dax. Dans le domaine du transport aérien, se développe également une collaboration très étroite. La Belgique est ainsi un membre fondateur du centre de commandement européen pour le transport militaire aérien. Au niveau européen, il existe actuellement une volonté de développer un véritable quartier général européen, à partir duquel les moyens de transport des États participants seraient gérés en tant que flotte commune unique.

De tout cela, il ressort que la Belgique est souvent impliquée dès l'origine dans les coopérations internationales. Derrière ce volontarisme, il faut voir l'aspiration belge à obtenir le *pooling*, et si possible à évoluer vers une intégration des capacités militaires. Cette approche *bottom-up* dans un contexte européen a clairement entraîné des résultats encourageants dans les domaines de l'interopérabilité et de la réduction des coûts. *L'input* de l'armée belge de ce point de vue peut à juste titre être considéré comme un de ses points forts.

2.2. Les opérations de paix

Une approche belge

Participer aux opérations de la paix constitue aujourd'hui, le *core-business* de tout appareil militaire. Il est par conséquent réjouissant de constater que la manière dont les militaires belges s'acquittent de leurs tâches est toujours fortement appréciée par l'ONU, l'OTAN ou l'UE, mais également par les populations locales.

Cela est probablement dû à plusieurs facteurs. En premier lieu la formation, qui s'appuie sur deux piliers: une préparation aux situations de combat et l'estimation des menaces et, à côté de cela, une préparation spécifique pour toute opération de paix, avec une attention particulière pour le contexte et les usages locaux. Il en résulte que pour chaque opération de paix, un volet civilo-militaire est développé. Les expériences de la Somalie, des Balkans et de la RDC ont poussé à établir dorénavant une coopération structurée sous la forme de projets de développements concrets à partir des détachements militaires belges et en consultation avec les autorités locales, les organisations internationales et les ONG. De cette façon la phase militaire des opérations de paix pourra se conclure de manière plus fluide, avec une meilleure perspective pour une solution durable.

Le fait que, pour ce genre d'opérations, l'armée belge puisse engager des soldats plus expérimentés à côté de jeunes soldats est un point positif indiscutable. Un point faible, en revanche, l'on on doit trop souvent faire appel à un groupe restreint de militaires qui entrent en considération pour des opérations extérieures. Le concept de carrière mixte s'efforce d'apporter une réponse satisfaisante à ce problème.(cf *Infra*)

Le nombre de militaires qui peuvent être envoyés simultanément

Dans le domaine des opérations de paix, la défense ne peut se reposer sur ses lauriers. En ce moment, annuellement environ 4000 militaires participent à des opérations de paix et plus de 1000 d'entre eux sont déployés en permanence en Europe, en Asie, au Moyen-Orient ou en Afrique.

Comme déjà mentionné précédemment, la demande de troupes pour des opérations de paix est plus élevée que l'offre. Pourtant les Etats-membres ont suffisamment de forces militaires sous les armes. La solution ne réside donc pas dans une augmentation du nombre de militaires, mais bien dans l'accroissement des capacités de projection des troupes dans le cadre des structures existantes.

Il s'agit d'un réel défi pour les armées européennes, y compris pour l'armée belge. Comme déjà mentionné ci-dessus, les Etats membres de l'UE ont déployé plus ou moins 75 000 hommes dans le cadre des opérations de paix de toute sorte. Cela équivaut à 4% du personnel militaire. Sur une base annuelle, cela concerne 390 000 militaires (17%). Ici aussi, nous devons constater que la Belgique est actuellement en dessous de la moyenne européenne. Notre pays est donc confrontée à un double défi: d'une part rattraper son retard et d'autre

part se joindre au projet plus ambitieux qui est déterminé dans le contexte européen.

Avec les moyens actuels ceci est bien faisable. La condition essentielle est qu'il y ait plus de coopération internationale dans le domaine de la formation militaire, l'entraînement et en ce qui concerne la logistique opérationnelle. Cela doit permettre de libérer du personnel supplémentaire pour les unités opérationnelles. La Belgique possède déjà une tradition de coopération internationale dans ce domaine et qu'il est nécessaire de développer davantage.

2.3. Aide humanitaire

La capacité de notre pays à fournir une aide humanitaire internationale rapide dans le cas d'une catastrophe, se situe dans la structure permanente de coordination qui a été établi à cet effet entre tous les départements et qui est connue sous le nom BE-FAST. En fonction de la spécificité de la crise, des moyens militaires peuvent également être déployés. La contribution de la défense ne se réduit pas à la fourniture du transport ou à un soutien logistique général. Des capacités militaires spécifiques sont fréquemment mises à disposition. Il est ainsi souvent fait appel au savoir-faire (de l'armée) pour établir très rapidement un centre de coordination dans des endroits difficilement accessibles. Dans ce cadre, la Défense a développé d'étroites coopérations avec toute une série d'agences internationales en particulier celles de l'ONU et de l'UE, mais également avec diverses ONG.

2.4. Centre d'expertise

Le fait que l'armée belge a développé une réputation internationale dans certains domaines particuliers, peut à juste titre être ajouté à la liste des points forts. Sans exhaustivité, nous pouvons mentionner: le déminage, aussi bien sur terre que sur mer, le génie, la police de l'air et les opérations aériennes avec les F16 et les drones, l'expertise médicale dans les domaines des brûlures, de la prévention du SIDA et du traitement du *battle stress*, les para commandos et les forces spéciales.

La Défense bénéficie également d'un intérêt international large pour ses centres de formation et son enseignement académique. Elle ne se limite pas à ouvrir les portes de ses centres nationaux, mais fournit également des formations délocalisées dans plusieurs pays partenaires.

Les partenariats construits avec divers pays africains et la collaboration militaire qui existe avec divers pays de l'Europe de l'Est, la Méditerranée et l'Asie forment également un point positif.

2.5. Restructurations successives non abouties

Les restructurations coûtent de l'argent. Cette vérité est bien connue dans le monde des affaires et explique pourquoi à chaque restructuration d'une entreprise sont libérés en première instance les moyens financiers, pour ensuite dans une période relativement courte obtenir de nouvelles structures adaptées, qui sont plus rentables.

Dans le cas inverse, l'entreprise tombe dans une cascade de réformes, avec des suppressions d'emploi successives et en dernier lieu la faillite ou la reprise. La réalité nous oblige d'observer que dans le cas des réformes de l'appareil militaire cette logique est rarement suivie, au contraire. Et cela vaut en particulier pour la Belgique. Concrètement, cela signifie que les plans de restructuration sont étalés sur de très longues périodes et souvent de nouveaux plans sont constitués en cours de route. Pour bien comprendre le contexte belge, il est utile de garder en mémoire que la réforme de l'armée belge coïncidait avec une autre réforme très importante, à savoir la réduction de la dette fédérale ainsi que le respect des critères d'entrée dans la zone Euro établis par le traité de Maastricht. Dans ce contexte, un effort de solidarité significatif a dû être réalisé par le département de la défense.

Structure unique

Cela ne signifie nullement que ces restructurations n'ont pas produit de résultats positifs. La défense a très vite opté pour une structure de commandement unique au sein de laquelle les composantes terrestre, aérienne, marine et médicale ont été rassemblées en un système holistique. Cela était une primeur belge au sein du contexte européen. La logistique fut également unifiée et l'importation de techniques modernes de management a entraîné une réduction des coûts de fonctionnement. L'objectif préétabli pour ramener ces coûts à 25 % du budget global a été atteint il y a peu.

Une convergence vers les partenaires européens

Un autre objectif, avancé explicitement au moment du lancement du ‘Plan stratégique pour la modernisation de l’armée belge 2000-2015’, était de faire converger l’armée belge dans tous ses aspects – efforts budgétaires, la taille des forces militaires, investissements, etc. – vers ses partenaires européens, afin de garantir la crédibilité du discours européen du gouvernement. Cet objectif n’a pas été atteint.

Stabilité budgétaire

Chaque plan de restructuration s’appuyait sur l’hypothèse d’une stabilité budgétaire, afin d’établir des projets crédibles étalés sur des périodes relativement longues. C’est ainsi que le Plan stratégique 2000-2015 prévoyait que le budget de 2000 serait maintenu en termes réels sur les 15 ans à venir et que des moyens supplémentaires seraient mis à la disposition pour le financement d’une opération de rajeunissement du personnel. Or, en 2003, cette donnée clé fut revue. Le gouvernement décida que, à partir de 2005, l’évolution du budget de la défense se limiterait à l’inflation annuelle, complétée d’une augmentation supplémentaire éventuelle de maximum 0,5 %. Concrètement, cela revenait, dès 2006, à une réduction de 7,2 % du pouvoir d’achat de la défense. D’ici 2015, l’effet cumulatif de cette mesure est évident. Ce manque de stabilité budgétaire sur la durée totale des plans établis est à l’origine des restructurations successives.

2.6. Structure du personnel

La taille des forces militaires belges a été réduite ces quinze dernières années de plus de 55 %. D’ici 2015, on procèdera encore à une réduction des effectifs de 5 000 unités. Parallèlement, le concept de carrière mixte, approuvé par le Parlement, sera mis en œuvre. Celle-ci consiste à confier plus ou moins 7 000 fonctions de nature plus administratives et de soutien, aujourd’hui exercées par des militaires, à un personnel civil attaché à la Défense. L’objectif est de pouvoir compter, à terme, sur 27 725 militaires et 10 000 fonctionnaires civils. Cela signifie que chaque militaire est supposé être effectivement disponible pour des missions à l’étranger à chaque moment de sa carrière. Le rythme des réductions prévues laisse supposer que le chiffre global sera atteint d’ici 2015. Il n’est en revanche pas certain que ces mesures permettront de parvenir simultanément à une structure d’âge équilibrée et à une juste proportion entre militaires et civils.

En effet, la suppression du service militaire a fortement perturbé la pyramide d'âges. Les mesures favorisant le rajeunissement et encourageant les départs volontaires étaient, à l'origine, totalement absentes. Ainsi un gel des recrutements a même été instauré en début de période. Entretemps, le recrutement annuel moyen avoisine les 1500 jeunes militaires.

Tout cela explique pourquoi la défense est et restera pour longtemps confrontée à une moyenne d'âge trop élevée de son personnel et ce même si le concept d'une carrière mixte devrait apporter un certain soulagement à terme. Avec les paramètres actuels, il semble évident que l'objectif visant à ramener les coûts du personnel à 50% du budget de la Défense ne sera pas atteint d'ici 2015. Il ne s'agit pas uniquement d'un problème budgétaire. Cette situation explique aussi pourquoi en ce moment certaines unités de soutien disposent d'un personnel plus que suffisant, alors que d'autres, à vocation opérationnelle, manquent d'effectifs. Sur ce point, une série de mesures supplémentaires doivent, à l'évidence, être décidées.

2.7. Investissements

Le volet investissement, *in casu* le renouvellement de l'équipement militaire et des systèmes d'armement, est traditionnellement considéré dans notre pays comme une variable d'ajustement du budget de la défense, après le décompte des coûts du personnel et de fonctionnement. Le contrôle budgétaire annuel est rarement sans conséquences, surtout si l'on tient compte de la structure actuelle du budget fédéral. Dans ce contexte la Défense est vue comme le département qui dispose d'une marge libre considérable, à savoir la suppression ou la suspension de dossiers d'acquisition. Cette manière d'agir explique pourquoi, par le passé, les projets planifiés furent rarement réalisés dans leur intégralité. Il ne faut pas chercher ailleurs la raison pour laquelle la Belgique supporte assez mal la comparaison avec ses partenaires européens en matière d'investissement.

Ces dernières années le gouvernement est tout de même parvenu à transformer une série de dossiers d'acquisition en contrats. Cela a été possible parce qu'en 2001, au sein du consortium international constitué pour l'occasion, nous avons obtenu un accord sur le contrat de l'A400M, parce que récemment deux frégates hollandaises étaient à vendre et parce que pour la composante terrestre des contrats ont été conclus pour du matériel actuellement en production. Grâce à la réduction des coûts de fonctionnement à 25% du budget, un volant budgétaire a été ménagé pour les investissements. Le programme de 2006 prévoyait ainsi l'achat de 10 hélicoptères NH-90. Le gouvernement a récemment décidé d'en acheter 8 et de prendre une option sur deux appareils supplémentaires.

En contrepartie de cette bonne nouvelle dans le domaine des acquisitions, il faut bien constater que les crédits d'investissements pour les prochaines années sont déjà largement entamés et que les moyens subsistants pour de nouvelles acquisitions sont très limités.

Par le passé la Belgique s'est inscrite dans plusieurs programmes européens en y prenant une part relative importante eu égard à sa propre taille. La participation belge à des programmes de satellites (Helios II) et d'avions de transport A400M en constitue une parfaite illustration. Jadis, quand divers projets furent présentés pour remplacer les F16, le gouvernement belge a décidé qu'il était urgent d'attendre. Il apparaît aujourd'hui qu'il s'agissait sans aucun doute de la bonne décision. Certes, l'Europe aura besoin à l'avenir d'un système d'armes capable de remplir les tâches aériennes de police au-dessus du propre territoire et apte à entreprendre ou soutenir des opérations de paix. Mais, pour l'heure, l'unanimité fait défaut parmi les Etats membres de l'UE au sujet du successeur approprié : un appareil de prochaine génération qui sera rentable sur plusieurs décennies, à l'instar du F16 depuis la fin des années 70. La question de savoir s'il doit s'agir d'un appareil piloté ou d'un drone, ou encore d'un mixte des deux n'est pas encore clarifiée. Ce qui importe toutefois, c'est de répondre à ces questions après une consultation européenne. La collaboration apparaît ici comme une condition *sine qua non* si les projets se veulent faisables et fiables. La localisation des nouveaux systèmes d'armes reste également une question ouverte. Les Etats participants mettront tout en œuvre pour maintenir leurs propres bases (comme Florennes ou Kleine Brogel). Ici aussi, la solution viendra après une négociation européenne, s'appuyant sur un engagement politique couplé à une contribution solidaire.

2.8. Quelles tâches l'armée belge est-elle encore capable d'exécuter après les restructurations récentes ?

Si la réponse à cette question peut être largement déduite des paragraphes précédents, il est néanmoins approprié d'y répondre explicitement, d'autant que de nombreux malentendus persistent autour de celle-ci.

Après les expériences traumatisantes des deux Guerres mondiales, la Belgique a choisi de renoncer au développement d'une capacité défensive autonome en inscrivant désormais son effort militaire dans le cadre d'une alliance. Pendant la guerre froide, la tâche principale de l'armée belge sera ainsi de fournir une contribution crédible à la défense collective, ce qui se réalisera à travers l'OTAN. A

côté de cela, l'armée sera chargée d'une série d'autres tâches supplémentaires, comme l'évacuation de compatriotes, en particulier en Afrique centrale.

Au sein de l'OTAN, naîtront au fil des années une intégration et une répartition singulières des tâches. La composante militaire se verra ainsi confié la défense d'une partie bien délimitée du 'front', environ 60 km le long de la frontière entre les deux Allemagnes. Elle devait disposer à cette fin de toutes les capacités militaires, y compris l'armement lourd et la protection aérienne. Dans le nouveau contexte international, toutefois, les délimitations géographiques ont disparu et la répartition des tâches s'opère différemment. La Belgique a dès lors opté pour des unités modulaires et rapidement déployables dans le monde entier. Des unités de combat tant légères que médianes furent engagées dans ce contexte. Lorsque une opération nécessite de l'armement lourd, il est fait appel aux moyens des partenaires.

Il serait toutefois inexact de conclure que notre pays est désormais incapable de participer à des opérations de paix de haute intensité, au contraire. Chaque opération de paix nécessite des capacités légères et souvent médianes. La Belgique, par son choix, s'est assurée de pouvoir participer à n'importe quel scénario, et donc également à des opérations à risques, comme le démontrent les exemples développés plus loin.

S'agissant de la composante aérienne et de la marine, la situation est comparable, bien que les précédents historiques soient un peu différents. La géographie et l'engagement modulaire de ces forces au sein de l'OTAN ont dès le départ conduit à une collaboration approfondie. Naîtra ainsi une marine belge spécialisée dans le déminage, mais disposant également de frégates à même de participer à des flottilles internationales pour l'exécution de tâches variées. Actuellement les deux capacités conservent toute leur pertinence. Elles ont donc été maintenues.

De l'intégration des forces aériennes dans le contexte de l'OTAN est née une composante belge, avec une flotte de transport bien développée pour l'époque (rendue nécessaire pour l'exécution de missions d'évacuations). Dans le contexte actuel où les opérations extérieures se multiplient, le maintien de la capacité de transport aérien se justifie plus que jamais. Avec l'achat des appareils A400M, cette capacité se verra reconduite. A côté de cela, la composante aérienne s'est aussi spécialisée dans les avions de chasse, lesquels peuvent être engagés dans des opérations aériennes de défense, de reconnaissance, de soutien aux forces terrestres ou dans la participation à des opérations aériennes spécifiques, comme le respect des *no-fly zones*. Après la fin de la guerre froide, le nombre d'avions de chasse a diminué de moitié mais la flotte subsistante a été constamment moder-

nisée (*up to date*), afin que l'interopérabilité avec les partenaires de l'OTAN et de l'UE soit garantie.

On observe donc clairement une continuité dans la politique de défense belge depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Cette continuité est marquée par le souci permanent d'intégrer les capacités militaires belges dans un cadre multinational en veillant à préserver la capacité de fournir une contribution équilibrée dans les différents scénarios opérationnels envisagés. Les restructurations successives qui ont abouti à une structure unique au sein de la défense, ont pour objectif de maximiser la capacité de projection modulaire des diverses composantes ainsi que le soutien par une logistique commune.

La participation belge à de nombreuses opérations au cours des quinze dernières années illustre le bien fondé des orientations prises par la Belgique (Ex-Yougoslavie, y compris la campagne aérienne au Kosovo, opérations de l'ONU en Somalie et au Rwanda, opérations de l'OTAN en Afghanistan avec les forces terrestres et les F16 ou encore les opérations de police aérienne au profit des pays baltes). La marine, quant à elle, est souvent engagée pour exécuter des opérations dans des formations multinationales pour la lutte contre le trafic de drogues et autres commerces illégaux ainsi que pour entreprendre des actions contre des groupes terroristes. Enfin, les deux opérations de l'UE au Congo se sont soldées par un succès indéniable. Bien qu'elles se soient déroulées sans escarmouches, elles comportaient des risques évidents. C'est également le cas pour l'opération actuelle au Liban.

Les structures et les moyens dont dispose la Belgique à l'heure actuelle lui permettent encore de s'inscrire dans les scénarios possibles d'opérations de paix et d'y contribuer avec des moyens militaires significatifs. Reste évidemment la question de savoir quelles tâches la Belgique prendra effectivement à sa charge. Bien que dépendante des capacités militaires, la réponse relève avant tout d'un choix politique.

3. Recommandations pour l'armée belge

L'armée belge dispose aujourd'hui de nombreux atouts et d'un potentiel crédible. Quelques clignotants sont cependant au rouge. Les recommandations qui suivent sont destinées à préserver les points forts et à remédier aux points faibles.

3.1. Le contexte : répondre aux nouvelles réalités

Comme cela a été souligné précédemment, les facteurs contextuels suivants sont déterminants pour le développement d'un appareil de défense adéquat: (1) la mondialisation des questions sécuritaires; (2) l'hétérogénéité de la menace, qui n'est plus seulement de type militaire; (3) la multiplication des conflits asymétriques; (4) la nécessité d'une approche holistique civilo-militaire; (5) la nécessité de pouvoir engager une force militaire crédible en temps de crise, en particulier dans la phase la plus critique; (6) l'inadéquation ou en tout cas l'utilité limitée d'une action militaire unilatérale, même pour une grande puissance; (7) l'exigence croissante à l'égard d'opérations militaires pouvant être déployées rapidement, tout en réduisant au maximum le risque de victimes au sein des troupes déployées mais aussi auprès des populations locales, ou même chez l'adversaire.

Pour les armées nationales, le message est donc: transformation permanente pour répondre à un contexte changeant permanent, attention prioritaire à l'interopérabilité avec les partenaires potentiels et enfin flexibilité afin de pouvoir agir dans un cadre civilo-militaire large.

➤ RECOMMANDATION 1

Exécuter les plans de restructuration pour la défense dans un délai plus court que l'actuel délai de 15 à 20 ans afin de briser le cycle des restructurations successives inachevées. Garantir la stabilité budgétaire sur la durée entière de la réforme.

3.2. L'Union européenne : plus value et points d'achoppement

L'UE présente un cadre unique qui est le fruit d'une profonde aspiration à la paix, la démocratie et le respect des droits de l'Homme. L'Union fonctionne sur

base de la solidarité, de la convergence et de la subsidiarité. Les 27 Etats membres sont liés indissociablement à travers une grande variété d'engagements supranationaux et intergouvernementaux. Cela place l'UE dans une position unique pour jouer un rôle de premier plan dans la gestion des crises internationales, en particulier celles nécessitant un large éventail de moyens civils et militaires. L'Union a toujours marqué une préférence pour les actions multilatérales dont les partenaires privilégiés sont l'ONU, l'OSCE, l'OTAN et l'Union africaine et d'autres organisations et/ou pays en fonction de la crise et de son contexte. Dans quel cadre opérationnel les unités des États membres de l'UE seront engagées, sous commandement de l'UE, de l'ONU, de l'OTAN ou autre organisation ou alliance, sera déterminé en fonction du contexte spécifique du conflit, ainsi que l'illustre la récente décision des États membres de l'UE de renforcer l'opération FINUL de l'ONU au Liban.

S'il ne fait aucun doute que l'armée belge doit s'inscrire en premier lieu dans le contexte européen et dans le développement subséquent de la défense européenne. Il subsiste cependant deux points d'achoppement importants pour l'élaboration du volet militaire dans ce contexte.

Le premier problème est celui de la saturation des capacités de projection. En raison des différentes opérations en cours, la plupart des Etats membres ont atteint leurs limites. Quand une nouvelle crise apparaît ou lorsque des forces supplémentaires s'avèrent nécessaires dans une opération en cours, l'immobilisme prévaut, avec toutes les conséquences que l'on imagine pour la population locale, d'abord, et pour l'Europe, ensuite, qui sera confrontée à de nouveaux flux de réfugiés et qui, tôt ou tard, sera amenée à participer financièrement à la reconstruction, et ce à un coût bien plus élevé. Au plan national, accroître le volume des forces militaires ne résoudra pas le problème. En revanche, il est nécessaire d'accélérer les transformations de forces peu mobiles, héritées de la guerre froide, en des unités souples et déployables.

➤ RECOMMANDATION 2

En principe, participer à toutes les opérations de paix lancées par l'Union européenne.

➤ RECOMMANDATION 3

Evaluer les moyens financiers nécessaires chaque fois que la Belgique décide de déployer des forces supplémentaires pour des opérations nouvelles, dans le cadre d'opérations en cours, ou encore pour participer à des accords standby comme le European Battle Group.

D'autre part, au niveau européen, des lacunes importantes demeurent dans les domaines du commandement et du contrôle stratégique, ainsi que dans ceux du renseignement et du transport stratégique maritime et aérien. Chacun admet aujourd'hui qu'aucun pays européen ne possède encore la masse critique nécessaire pour effacer ces lacunes à lui seul. Seule une mise en commun des efforts des 27 Etats membres peut permettre de mener à terme ces programmes à un coût acceptable.

➤ RECOMMANDATION 4

Intégrer les investissements nationaux dans un planning à long terme établi au niveau européen.

➤ RECOMMANDATION 5

Participer sur une base solidaire et proportionnelle aux programmes qui sont développés dans le contexte européen pour effacer les lacunes stratégiques.

3.3. L'armée belge : *quo vadis* ?

En ce qui concerne le plus long terme, on sait que, dans notre pays, les responsables politiques et l'opinion publique se déclarent partisans d'une armée européenne. Dans la plupart des autres Etats membres, en revanche, on évoque tout au plus une défense européenne, s'appuyant sur une coopération étroite entre des armées 'nationales'. En Belgique, nous sommes donc probablement un peu isolés avec notre point de vue visionnaire. Mais cela ne doit pas nous décourager, c'est le sort des pionniers. A plusieurs reprises, d'ailleurs, la Belgique a rempli ce rôle dans d'autres domaines pour lesquels l'UE est aujourd'hui compétente. Disposer ou non d'une armée nationale, transférer au niveau européen les décisions de participer à des opérations extérieures sont autant de questions très sensibles, considérées dans plusieurs pays comme relevant de la souveraineté nationale. Et ce malgré le fait qu'il est de plus en plus illusoire qu'un seul pays puisse lancer des opérations militaires d'une certaine envergure ou intensité.

Il est évident que si nous voulons convaincre nos partenaires européens de participer à une armée européenne, cela demandera beaucoup de force de conviction. Notre rôle de pionnier devra donc s'appuyer sur une politique qui vise clairement à faire converger l'armée belge, dans tous ses aspects, vers cette armée européenne envisagée. C'est une question de cohérence élémentaire entre le discours et l'action.

Pour le développement pratique d'une défense européenne solide, et à terme d'une armée européenne, on peut probablement chercher une certaine inspira-

tion auprès d'un projet européen ambitieux qui entre-temps est devenu réalité: l'Euro. Dans ce cas, les économies d'échelle étaient et restent très claires pour les Etats participants, un cercle restreint de pionniers qui ont décidé de prendre l'initiative d'une avancée importante en écartant les réticences fondées sur les questions de souveraineté nationales. La technique appliquée des critères de convergence peut certainement être transposée à la politique de défense européenne. Les critères devraient alors veiller à ce que, dans un délai raisonnable, la somme des capacités militaires nationales corresponde exactement aux besoins européens globaux, sans duplication ou manquements, tout en partageant équitablement les charges entre les Etats membres.

Dans la pratique, l'on devrait aboutir à un ensemble volumineux de critères: les efforts budgétaires globaux pour la défense (avec un pourcentage du PIB comme indicateur principal), la taille des forces militaires, (le nombre de militaires par rapport à la population), les dépenses d'investissement (pourcentage du budget de défense et participation dans des programmes d'acquisition européens communs) et enfin, la contribution aux opérations de paix (aussi bien les aspects qualitatifs que quantitatifs).

➔ RECOMMANDATION 6

Marquer une pause dans la réduction des effectifs pour ne pas hypothéquer la capacité d'envoyer plus de forces militaires en opération et pour ne pas abaisser davantage le rapport entre les effectifs et la population en dessous de la moyenne européenne

➔ RECOMMANDATION 7

Adopter des mesures spécifiques pour accélérer le rajeunissement du personnel. Ramener rapidement les coûts du personnel à 50% du budget de la défense, au maximum.

➔ RECOMMANDATION 8

Poursuivre la politique actuelle de réduction des coûts de fonctionnement à 25% du budget de la défense.

➔ RECOMMANDATION 9

Cesser d'utiliser les budgets d'investissement comme variable d'ajustement. Tenir compte des projets européens communs dans l'établissement du plan pluriannuel. Dans un délai raisonnable, atteindre la moyenne européenne en ce qui concerne la part des dépenses consacrées aux investissements dans le budget total de la défense.

3.4. Quel est le coût à terme ?

Une coopération européenne structurée permettra sans aucun doute de réduire les coûts. Cela est difficile à chiffrer, mais quelques indicateurs donnent déjà un ordre de grandeur. En ce moment, les Etats membres consacrent 1.8 % de leur PIB à leur appareil de défense. Des pays tels que la France et la Grande Bretagne font un effort plus important et réservent plus ou moins 2,5 % du PIB; de même que la Grèce qui est confrontée à plusieurs problèmes de sécurité dans son voisinage proche. Un groupe de pays européens consacre 1,5 %. La Belgique et l'Allemagne, avec 1 %, ont probablement atteint un plancher. Pour rappel, il y a une vingtaine d'années seulement, de nombreux Etats dépensaient des montants bien plus élevés, à l'instar de la Belgique qui consacrait 3 % de son PIB à la défense alors qu'il n'était pas question, à cette époque, d'opérations externes de maintien de la paix.

A l'heure actuelle, presque tous les Etats membres sont occupés à transformer leur appareil de défense. Mais comme cela a été montré plus haut, ce processus nécessite du temps et des moyens budgétaires. De surcroît, il faut tenir compte de la facture sociale générée par la réduction des forces et la fermeture de certaines installations. Cela explique pourquoi ces transformations apparaissent assez lentes dans de nombreux pays, en particulier ceux dont l'économie est moins performante et qui connaissent un taux de chômage élevé. Dès lors, on ne s'étonnera guère de constater que, au sein de l'Union, les Etats membres (les 15 plus les 12 nouveaux membres) ne progressent pas au même rythme sur la voie de la transformation. Les économies escomptées ne verront donc pas le jour avant un certain temps. On comprend, par conséquent, que les budgets militaires devront encore évoluer dans les années qui viennent. Les chiffres actuels ne constituent donc pas une donnée figée, pas davantage que les montants plafond et plancher. De surcroît, les économies d'échelle générées par une approche européenne intégrée ne pourront être engrangées qu'à la condition que se manifeste une volonté politique suffisante, suivie d'actions communes concrètes. Ici, le processus doit encore débiter.

Il est primordial que le réseau actuel de coopération militaire international qui s'est développé *bottom-up* soit complété par un *pooling* poussé et par une intégration des capacités militaires, cette fois-ci sous la direction d'une autorité européenne. Cela ne mènera pas uniquement à plus d'efficacité, mais procurera aussi des économies considérables. Quant à la convergence des budgets de la défense, elle se situera à l'évidence, à un pourcentage du PIB bien inférieur à celui que chaque pays réservait à sa défense il y a quelques décennies.

➤ RECOMMANDATION 10

Poursuivre et développer les coopérations internationales concrètes, pour réaliser des économies d'échelle au niveau européen. Compléter l'approche bottom-up actuelle par une direction européenne top-down, pour maximiser les économies et l'efficacité.

3.5. Et qu'est-ce que cela rapporte ?

Répetons le: un appareil de défense n'est rien d'autre qu'un outil au service de la politique de sécurité et de défense. En ce moment, l'UE dépense des budgets considérables pour contribuer à la stabilité et pour fournir de l'aide humanitaire et cela bien au-delà de son environnement direct. Les efforts combinés de l'Union et des Etats membres représentent une masse significative qui place l'Europe au premier rang mondial. Cette action résulte de choix politiques clairs dont la Belgique aussi peut légitimement tirer une certaine fierté.

Cependant, nous devons également reconnaître que l'aide octroyée n'est pas toujours efficace en raison des situations de guerre, de violations massives des droits de l'Homme ou du manque de sécurité élémentaire pour la population locale. Dans certains cas, c'est bien une intervention militaire européenne qui peut alors faire la différence, en accompagnant une transition vers une situation plus sûre et ouvrir la voie au développement. La récente opération EUFOR en RDC constitue de ce point de vue un remarquable exemple de réussite de l'Europe de la défense. A la demande de l'ONU, l'Union a déployé une force militaire en soutien de l'opération onusienne MONUC pour surmonter la période cruciale des élections. Les objectifs politiques et les montants importants que l'Union ainsi que divers Etats – dont en particulier notre pays – avaient déjà consacrés au processus électoral ont ainsi pu être sécurisés.

➤ RECOMMANDATION 11

Développer une politique de défense, accompagnée d'une politique de développement, qui forme un pilier à part entière d'une politique étrangère et de sécurité cohérente et efficace.