

Belgisch Militair Tijdschrift Revue Militaire Belge



La Défense belge d'aujourd'hui et de demain La vision du général Marc Compernel, chef de la Défense De huidige en toekomstige Belgische Defensie De visie van generaal Marc Compernel, Chef Defensie

Les différentes problématiques liées à l'acquisition de systèmes d'armes modernes

Interview du Lieutenant Général Rudy DEBAENE, Ir, directeur général Ressources Matérielles

De Koninklijke Militaire School, meer dan een militaire academie van universitair niveau

Interview met generaal-majoor Lutgardis CLAES, ir., Commandant van de KMS,
en professor dr. ir. Xavier Neyt, voorzitter van de commissie Wetenschappelijk Onderzoek

MINUSMA : laboratoire des futures opérations de la Paix des Nations unies

Colonel breveté d'état-major Eric KALAJZIC

Commandant de la Force de la MINUSMA

Général-major e.r. Jean-Paul DECONINCK

Menaces non militaires contre les forces armées : le symptôme du terrorisme

Myrienne COEN, docteur en Sorbonne et diplomate belge

Le renforcement : Saint-Graal de la crédibilité de l'Alliance ?

Colonel breveté d'état-major Eric KALAJZIC

De "European Peace Facility" (EPF): een ambitieus financieel instrument voor een geloofwaardiger Europees Defensiebeleid

Kolonel stafbrevethouder Geert LEEMAN

Innoveren in Belgische Defensie: op naar een nieuwe cultuur?

Majoor stafbrevethouder Jeroen FRANSSSEN

Belgisch Militair Tijdschrift Revue Militaire Belge

■ Nr/N° 18 • Jaargang/Année 2019 • Dec ■

Het **Belgisch Militair Tijdschrift** is een periodiek informatietijdschrift dat zich richt tot officieren en tot militaire en burgerlijke autoriteiten. De artikelen vallen inhoudelijk volledig onder de verantwoordelijkheid van de auteurs. Hun standpunt komt niet noodzakelijk overeen met dat van de militaire overheid. De artikelen worden in principe gepubliceerd in de moedertaal van de auteurs.

La **Revue Militaire Belge** est une revue périodique d'information qui s'adresse aux officiers et aux autorités militaires et civiles. Les articles qu'elle présente n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs. Ils ne reflètent donc pas nécessairement le point de vue des autorités militaires. En principe, ils sont écrits dans la langue maternelle de l'auteur.

Redactiecomité – Comité de rédaction :

- Henri Badot-Bertrand, général de brigade e.r.
- Jo Coelmont, brigadegeneraal van het vliegwezen b.d.
- Philippe Dohet-Eraly, général de brigade e.r.
- Bertrand Hayez, Ir, colonel breveté d'état-major e.r.
- Georges Heeren, Ir, flottieljeadmiraal b.d.
- Jacques Rosiers, Ir, amiral de division e.r.
- Filip Borremans, Ir, kolonel v/h Vlw stafbrevethouder

BMT-RMB@mil.be

Vormgeving – Infographie : Impresor Ariane

Verantwoordelijke uitgever – Éditeur responsable:
Filip BORREMANS, Ir, Kol v/h Vlw stafbrevethouder



Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie – Institut Royal Supérieur de Défense

Campus Renaissance – Avenue de la Renaissancelaan 30

Brussel 1000 Bruxelles – België / Belgique

www.irsd.be – www.khid.be – www.rhid.be

■ Voorwoord ■

Defensie is zowel arbeidsintensief als hoogtechnologisch van aard. In vorige edities werd uitvoerig ingezoomd op de rekrutering en een nieuwe aanpak in het beheer van het personeel binnen Defensie. Het is en blijft de voornaamste uitdaging waarvoor Defensie nu staat.

Maar bij de gewenste uitbouw van het personeelsbestand laat het tweede kenmerk van de Defensie zich zeer sterk gelden: een defensie is en wordt almaar meer een hoogtechnologische onderneming. **Enkel door “in huis” te beschikken over hoogtechnologische expertise wordt een optimale doeltreffendheid en efficiëntie van de ingezette middelen haalbaar. Dat is de overkoepelende uitdaging.**

Hoe de gewenste expertise te verwerven en ze verder te ontwikkelen? Met de aanschaf van nieuwe wapensystemen wordt dit een prangende vraag.

Hoe aan de oorsprong van nieuwe ontwikkelingen te liggen om tijdig het hoofd te bieden aan nieuwe bedreigingen die almaar meer van hoogtechnologische aard zijn? Deze vraag is even pertinent.

Dit is het thema van deze editie, waarbij zowel wetenschappelijk onderzoek als materieelbeheer van “cradle to grave” aan bod komen.

Veel leesgenot,

Het redactiecomité

■ Avant-propos ■

La Défense est, par excellence, une entreprise à forte intensité de main-d'œuvre tout autant qu'utilisatrice de haute technologie. Dans les précédentes éditions, plusieurs articles ont abordé dans le détail le recrutement et une nouvelle approche de la gestion du personnel au sein de la Défense. Ces points sont et restent les principaux défis auxquels la Défense doit faire face.

Toutefois, en ce qui concerne le déploiement souhaité de l'effectif du personnel, la seconde des deux caractéristiques de la Défense se fait très fort sentir : celle-ci est une entreprise utilisatrice de haute technologie et le sera toujours plus à l'avenir. **Ce n'est qu'en disposant en interne d'une expertise de haute technologie que les moyens utilisés atteindront un niveau d'efficacité et d'efficience optimal. Tel est le défi central que doit relever la Défense.**

Comment recruter l'expertise souhaitée et continuer à la développer ? L'acquisition de nouveaux systèmes d'armes rend cette question encore plus pressante.

Comment rester pionniers en matière d'évolution scientifique afin de faire face à temps aux nouvelles menaces dont le degré de technologie est toujours plus élevé ? Cette question est tout aussi pertinente.

Tel est le thème de la présente édition, dont la recherche scientifique et la gestion du matériel « from cradle to grave » constituent le fil rouge.

Bonne lecture,

Le comité de rédaction

■ Editoriaal ■

De kerntaak van Defensie is permanent klaar te staan om deel te nemen aan operaties. Op elke vraag van de regering aan Defensie om deel te nemen aan een buitenlandse militaire operatie luidt het antwoord tot op heden steevast: “Yes, we can!”.

Als de wijze waarop onze militairen hun opdracht vervullen “systematisch” geprijsd wordt door de internationale gemeenschap, kan dit enkel worden verklaard door een onderliggend “systeem” binnen Defensie: onze werkwijze voor rekrutering, vorming, het verwerven van de geschikte wapensystemen, operationele training, internationale samenwerking en – tevens belangrijk – het permanent opbouwen van expertise door deel te nemen aan dergelijke operaties.

In deze editie komen al deze aspecten één voor één aan bod, inclusief wat dit alles inhoudt op budgettair vlak. Centraal staat steeds het trekken van de gepaste lessen uit de opgedane ervaringen om permanent doeltreffend en efficiënt te kunnen optreden.

Daarnaast geeft Generaal Marc Compagnol – Chef Defensie – ons in een interview zijn overkoepelende visie, zijn bezorgdheden en zijn boodschappen te kennen. De vraag hoe Defensie haar antwoord “Yes, we can” blijvend kan waarborgen, staat hier centraal.

Wij leven in bijzondere tijden – in menig opzicht – en bieden U dan ook een bijzondere editie aan waarin de focus wordt gelegd op de toekomst van Defensie.

Brigadegeneraal van het vliegwezen b.d. Jo Coelmont

Lid van het redactiecomité.

■ Éditorial ■

La Défense a pour tâche fondamentale de se tenir prête à participer à tout moment à des opérations. Jusqu'à présent, chaque fois que le gouvernement demande à la Défense de participer à une opération militaire extérieure, la réponse est immanquablement : « Yes, we can ! ».

Si la manière dont nos troupes remplissent leur mission est « systématiquement » louée par la communauté internationale, cela ne peut s'expliquer que par un « système » sous-jacent, interne à la Défense : notre manière de faire en matière de recrutement, de formation, d'acquisition des systèmes d'arme adéquats, d'entraînement opérationnel, de coopération internationale et – tout aussi important – de consolidation permanente de l'expertise par la participation à de telles opérations.

La présente édition abordera tous ces aspects un par un, y compris tout ce que cela représente en matière de budget. Les leçons appropriées tirées de l'expérience acquise continuent de jouer un rôle central dans notre capacité d'assurer de façon permanente des interventions efficaces et efficientes.

En outre, le général Marc Comperno, chef de la Défense, nous livre dans une interview sa vision globale, ses préoccupations et son message. La question de savoir comment la Défense peut continuer de répondre « Yes, we can ! » occupe une place prépondérante dans ses considérations.

Nous vivons une époque particulière – à plus d'un titre – et vous livrons donc également une édition particulière centrée sur l'avenir de la Défense.

Général de brigade d'aviation e.r. Jo Coelmont

Membre du comité de rédaction.

Inhoud - Sommaire

Thema van de editie - Thème de l'édition

La Défense belge d'aujourd'hui et de demain – La vision du général Marc Compagnol, chef de la Défense. De huidige en toekomstige Belgische Defensie – De visie van generaal Marc Compagnol, Chef Defensie.

Propos recueillis par Jo Coelmont et Henri Badot-Bertrand..... 13

Les différentes problématiques liées à l'acquisition de systèmes d'armes modernes

Interview du Lieutenant Général Rudy DEBAENE, Ir, directeur général Ressources Matérielles

Propos recueillis par Jo Coelmont et Bertrand Hayez 23

De Koninklijke Militaire School, meer dan een militaire academie van universitair niveau.

Interview met generaal-majoor Lutgardis CLAES, ir., Commandant van de KMS, en professor dr. ir. Xavier Neyt, voorzitter van de commissie Wetenschappelijk Onderzoek.

Propos recueillis par Jo Coelmont et Bertrand Hayez 31

Artikels - Articles

MINUSMA : laboratoire des futures opérations de la Paix des Nations unies

Colonel breveté d'état-major Eric KALAJZIC 43

Commandant de la Force de la MINUSMA (avril 2017 – octobre 2018)

Général-major e.r. Jean-Paul DECONINCK 57

Menaces non militaires contre les forces armées : le symptôme du terrorisme

Myrienne COEN, docteur en Sorbonne et diplomate belge. 71

Le renforcement : Saint-Graal de la crédibilité de l'Alliance ?

Lieutenant-colonel d'aviation Michel VANDERMEULEN..... 83

De "European Peace Facility" (EPF): een ambitieus financieel instrument voor een geloofwaardiger Europees Defensiebeleid

Kolonel stafbrevethouder Geert LEEMAN 93

Innoveren in Belgische Defensie: op naar een nieuwe cultuur? <i>Majoor stafbrevehouder Jeroen FRANSSSEN</i>	103
La nouvelle capacité motorisée belge : quelle doctrine ? <i>Major Pierre-Frédéric BRENNET</i>	119
Et si la mise en concurrence systématique nuisait à l'innovation et à la compétitivité ? <i>Lieutenant-colonel breveté d'état-major Raphaël BECHET</i>	129
Le budget de la Défense, loyale rustine des finances publiques ! <i>Professeur émérite Wally STRUYS</i>	135
Better, faster, stronger...but not bigger: le programme de gestion de performance humaine au sein des forces spéciales <i>Professeur Dr Nathalie PATTYN, Médecin Major, et Adjudant-chef Robert VLIEGEN</i>	149
EDA? Onbekend maakt ... onderbenut - Een persoonlijke ervaring <i>Brigadegeneraal v/h Vliegwezen b.d. Roland VAN REYBROECK, ir.</i>	161

In 't kort - En bref

Crossed Views on Jihadism in the Middle East: The Engagement of Lebanese Fighters in Syria <i>Prof Dr Elena AOUN, Université Catholique de Louvain & Dr Didier LEROY, Center for Security and Defence Studies</i>	169
Entre « déradicalisation » et désengagement : comparatif franco-belge <i>Dr André DUMOULIN, Centre d'études de sécurité et défense</i>	170
Le « retour » de la Russie en Afrique subsaharienne : sécurité et défense au service de la politique étrangère de Vladimir Poutine <i>Amandine DUSOULIER</i>	172
Le Brésil : un acteur pertinent en Afrique ? Le projet de la Zone de paix et de coopération de l'Atlantique Sud (ZOPACAS) : de l'émergence au déclin <i>Anaïs GEUDENS</i>	173
Supplying UN Peacekeepers <i>Caroline BUTS, Vrije Universiteit Brussel & Cind DU BOIS, Koninklijke Militaire School</i>	174



La Défense belge d'aujourd'hui et de demain **La vision du général Marc Compagnol, chef de la Défense**

De huidige en toekomstige Belgische Defensie **De visie van generaal Marc Compagnol, Chef Defensie**

Propos recueillis par Jo Coelmont et Henri Badot-Bertrand

Si la vision stratégique de la Défense s'inscrit dans le long terme, il n'est pas inutile de rappeler que son implémentation s'effectue dans le court et le moyen terme. Les défis sont nombreux et des mesures s'imposent. Il suffit pour s'en convaincre de considérer le calendrier d'entrée en service des nouveaux matériels. D'une part, l'inévitable période de transition devra avoir le moins d'impact possible sur l'opérationnalité des forces armées. Ceci ne sera possible que grâce à des personnels en suffisance, formés, entraînés et motivés. D'autre part, l'efficacité exige que nous allions résolument vers des formes plus approfondies de coopération avec des partenaires nationaux et internationaux. L'efficience de la Défense s'en trouvera accrue, ainsi que notre soutien à la Politique européenne de défense. Une telle collaboration implique que la Défense offre une valeur ajoutée à ses partenaires. Ceci n'est réalisable qu'avec un budget cohérent et des perspectives stables de financement pour la prochaine décennie.

Le général Marc Compagnol expose sa vision et aborde les défis qui se présentent à notre pays pour bâtir aujourd'hui la Défense de demain.

De Strategische Visie beoogt doelstellingen op lange termijn. Haar implementatie vergt evenwel acties op korte en middellange termijn. De uitdagingen zijn legio en maatregelen dringen zich op. Het volstaat om een blik te werpen op de kalender voor ingebruikname.

De Strategische Visie beoogt doelstellingen op lange termijn. Haar implementatie vergt evenwel acties op korte en middellange termijn. De uitdagingen zijn legio en maatregelen dringen zich op. Het volstaat om een blik te werpen op de kalender voor ingebruikname van de nieuwe wapensystemen om zich hiervan te vergewissen. Enerzijds mag de onvermijdelijke overgangperiode zo weinig mogelijk impact hebben op de operationele inzetbaarheid van de strijdkrachten, wat enkel mogelijk is door permanent te beschikken over voldoende gevormde, getrainde en gemotiveerde manschappen. Anderzijds vergt een doeltreffend militair optreden dat we permanent streven naar verregaande vormen van samenwerking met andere nationale en internationale partners ter versterking van de

nationale efficiëntie van Defensie en ter ondersteuning van het Europese defensiebeleid. Een dergelijke samenwerking vereist evenwel dat Defensie telkenmale een toegevoegde waarde biedt aan de partners. Dit is enkel haalbaar met een coherent budget en een stabiel financieringsperspectief voor het volgende decennium.

Generaal Marc Compernel licht zijn visie toe over hoe de uitdagingen van vandaag best worden aangevat om de Defensie van de toekomst uit te bouwen.

Durant la précédente législature, une série impressionnante de contrats ont été signés pour l'acquisition de nouveaux matériels majeurs. Que devons-nous en retenir et quelles nouvelles acquisitions se profilent à l'horizon ?

Un premier élément que je voudrais souligner par rapport aux récents contrats est qu'ils ont été signés au moment opportun. En effet, nous avons connu une période durant laquelle, d'une part, bon nombre de matériels majeurs étaient à remplacer et, d'autre part, plusieurs pays partenaires étaient ouverts à des coopérations sur la base de plateformes opérationnelles modernes. Dans différents pays dont les États-Unis et bon nombre de pays européens, le remplacement des F-16 était à l'ordre du jour. La France œuvrait à la modernisation des capacités terrestres, tandis que les Pays-Bas s'attachaient à moderniser leur flotte navale. Je voudrais également revenir sur la procédure suivie pour l'acquisition du F-35 qui remplacera bientôt nos F-16. Si l'on a pu lire et entendre beaucoup d'informations divergentes à ce sujet, force est de reconnaître que la procédure suivie a résisté à une analyse détaillée de la Cour des comptes. Les processus de la Défense, notamment en matière d'acquisition, sont rigoureux et conformes aux lois en vigueur. Notre rigueur et, plus généralement, notre professionnalisme sont reconnus par nos partenaires. Il convient de poursuivre sur cette voie. Des procédures claires suivies par des équipes compétentes permettent de rédiger un dossier d'achat robuste, fondement indispensable à l'analyse impartiale et approfondie des offres.

Pour ce qui est des investissements, il faut premièrement constater que plus de 80 % des 9 milliards d'euros prévus dans la loi de programmation militaire pour la période 2016-2030 ont déjà été engagés. Ces investissements ont été effectués sur la base des objectifs formulés dans la vision stratégique pour la Défense publiée mi-2016. L'affectation des quelque 20 % restants fait encore l'objet d'un processus décisionnel. Compte tenu du calendrier, c'est indéniablement un succès. Si les avions de combat ont été fréquemment mentionnés, il faut souligner que ces montants sont affectés à des programmes très variés tels que le renseignement, la cyberdéfense, la capacité motorisée interarmes, les forces spéciales, les moyens de protection contre les menaces

chimiques, bactériologiques et radiologiques, des drones MALE, de nouvelles frégates et des navires de lutte contre les mines, le ravitaillement en vol et bien d'autres programmes repris dans la loi de programmation militaire.



F-35

© Belgian Defence

Acquérir de nouveaux matériels est une chose. Faire émerger de nouvelles capacités en est une autre. Outre l'équipement, il sera essentiel d'y associer – pour ne citer que deux axes de développement capacitaire – le personnel compétent et en nombre suffisant ainsi que les infrastructures adaptées. Des dépenses en infrastructure seront indispensables pour accueillir les nouveaux matériels tels que les A400 M, les F-35, les nouvelles frégates et les véhicules. Ces dépenses liées aux matériels majeurs ne constituent toutefois qu'un des volets des infrastructures. L'autre volet est tout aussi important : il concerne l'amélioration des conditions de travail des militaires, notamment via des infrastructures modernes, adaptées et mises aux normes. Il n'est pas inutile de rappeler que ceci a un impact très significatif sur le recrutement et la rétention du personnel au sein de la Défense.

Les points évoqués sont directement liés à la vision stratégique et couvrent la période s'étendant jusqu'en 2030. Il ne faut cependant pas perdre de vue un autre aspect qui aura un impact sur le budget de la Défense. La Belgique a en effet réitéré ses engagements vis-à-vis de l'OTAN, y compris la réalisation d'un ensemble d'objectifs – identifiés comme *NATO targets* – dans le domaine militaire, tant au niveau des capacités que de la trajectoire budgétaire. Bien sûr, la plupart de ces objectifs se retrouvent déjà dans la vision stratégique. Néanmoins, d'autres objectifs sont fixés pour la fenêtre 2025-2035. Il faudra, dans le courant de cette nouvelle législature, les quantifier et les traduire en budgets et personnels nécessaires.

L'accroissement de la réactivité des forces de l'OTAN est également un élément nécessitant toute notre attention. Dans le futur, la volonté affirmée par les pays de l'Alliance de déployer trente bataillons mécanisés, trente escadrilles aériennes et trente navires de combat endéans les trente jours aura indéniablement un impact sur les moyens matériels et humains que la Belgique devra maintenir sous un certain préavis. Ici aussi, il conviendra de traduire ces engagements politiques en termes de budget et de personnel.

Le déploiement rapide d'une capacité interarmées sur le territoire de l'Alliance rappelle bien sûr la période de la guerre froide. Il ne faut cependant pas copier le passé. L'environnement géopolitique et la nature des menaces sont différents. Toutefois, il faut s'inspirer des procédures qui ont montré leur efficacité par le passé et que l'OTAN actualise aujourd'hui. Par exemple, établir des stocks logistiques, maintenir un niveau d'entraînement et faciliter les mouvements des unités sur le territoire des différents États. Ce dernier point comporte un important volet administratif, des contrats préétablis mais aussi des aspects techniques parfois délaissés. Il suffit de penser à la classe des ponts et aux zones de déploiement près des ports pour mesurer le chemin qui reste à parcourir dans ce domaine. L'Union européenne œuvre également à améliorer les infrastructures majeures (ports, aéroports, etc.) et les procédures à suivre dans le domaine de la mobilité. Ce thème dépasse d'ailleurs largement le cadre militaire et illustre la nécessité d'apporter une réponse intégrée dans un environnement caractérisé par un nexus sécuritaire. En effet, la distinction entre sécurité extérieure et intérieure est devenue beaucoup plus diffuse, entre autres à la suite de l'émergence du modus operandi hybride, qui requiert une approche plus globale et interdépartementale. Actuellement, la Défense assure déjà bon nombre de permanences et effectue 24/7 de multiples tâches sur le territoire national en appui de la société civile. Elle doit également pouvoir mettre en œuvre des détachements de sécurité en cas de crise, tel un attentat terroriste. Il convient de signaler dans ce cadre que bon nombre des capacités militaires couvrant les objectifs OTAN ont par ailleurs un caractère dual. Les modalités exactes et la répartition précise des tâches ainsi que le mode de financement doivent bien sûr encore être définis.



Special Forces

In vele opzichten is Defensie een hoogtechnologische organisatie die van haar personeel strikte intellectuele en fysieke vaardigheden verlangt. Anderzijds voltrekt er zich momenteel een generatiewissel. De gevolgen van het vertrek van ervaren manschappen worden reeds voelbaar. Rekruteren is van levensbelang voor onze organisatie, maar de concurrentie op de arbeidsmarkt is hard. Hoe kunnen we dan van de rekrutering een succesfactor maken van de toekomstige Defensie?

Allereerst wil ik de ernst van het probleem illustreren aan de hand van een verhelderend cijfer. Op basis van de leeftijdspiramide en de voorziene pensionering zullen meer dan 9000 militairen de actieve dienst verlaten vóór 2025, dat komt neer op meer dan een derde van ons personeelsbestand, zonder daarbij rekening te houden met de uitstroom gedurende de militaire loopbaan.

Hoe kunnen we aantrekkelijker worden op de arbeidsmarkt? Hoe kunnen we onze Defensie anders organiseren om jonge militairen optimaal te onthalen én er zich thuis te laten voelen? Wat is de toegevoegde waarde die we hen kunnen bieden? Drie woorden kunnen de actiedomeinen samenvatten: *recruit, retain and reward*.

Bij de vele ontmoetingen die ik met het personeel heb gehad, heb ik me tot taak gesteld de behoeften en verwachtingen van de jeugd beter te begrijpen. Twee aspecten hebben daarbij mijn aandacht getrokken: mobiliteit en het evenwicht tussen werk en privé. Mobiliteit – vaak vermeld door de jongeren – is een bezorgdheid die in de eerste plaats gebonden is aan het dagelijkse pendelen. Dit is ook verbonden aan de wens om een thuishaven te hebben in een welbepaalde regio en om een wijziging van werkplaats om de twee à drie jaar te vermijden. Het vinden van een goed evenwicht tussen privé en werk beantwoordt ook aan de vraag om de controle over hun eigen leven en die van hun gezin te herwinnen. Ik ben ervan overtuigd dat jongeren hard werken, vaak net zo hard – zo niet meer – als de vorige generatie, twintig jaar geleden. Dit wordt geïllustreerd door het indrukwekkende aantal operaties waaraan jonge militairen reeds hebben deelgenomen. Als Defensie aantrekkelijker wil zijn, moet ze een werkomgeving aanbieden die rekening houdt met deze verwachtingen. Hiervoor moet men creatief zijn maar toch realistisch blijven. Dit is niet tegenstrijdig. Interessante denkpistes op dat vlak zijn het geven van meer vat op de eigen loopbaan en het bieden van een grotere flexibiliteit.

Ook andere factoren spelen een niet te onderschatten rol. De onzekerheid qua pensioenleeftijd voor de militairen, het statuut van het burgerpersoneel en de al of niet sluiting van kazernes hebben een negatieve impact op de rekrutering en de retentie. Een nieuwe regering zal gevraagd worden om deze onzekerheden zo snel mogelijk uit de weg te ruimen. De verloning, de prestaties en de aanvullende voordelen vormen een andere belangrijke factor. Aan het begin van zijn of haar loopbaan krijgt een jonge militair een salaris dat vergelijkbaar is met dat van een politieagent. Maar gedurende de loopbaan divergeert de verloning al snel en niet ten voordele van de

militairen. Dit is nog opvallender wanneer het gaat over prestaties of aanvullende voordelen. Als we aantrekkelijk willen blijven, moeten we dit debat durven te openen.

De besparingslogica om zoveel mogelijk eenheden samen te brengen in een beperkt aantal grote kwartieren – voor zover dit al efficiënt is – heeft waarschijnlijk haar grenzen bereikt. De lokale verankering, die een belangrijke retentiefactor vormt, moet eveneens in rekening gebracht worden. Dat impliceert niet alleen dat we nieuwe kazernes dienen te bouwen op plaatsen waar Defensie nu onvoldoende aanwezig is, maar ook dienen te streven naar een betere verdeling van de functionele domeinen, zodat men binnen eenzelfde kwartier van een basisfunctie kan doorstromen tot hogere functies in de eigen specialiteit, of van een operationele functie naar een steun- of staffunctie kan overgaan zonder daarom van provincie of garnizoen te moeten veranderen. Ook hier zijn creativiteit en pragmatisme onontbeerlijk. De moderne communicatiemiddelen en de evoluties die we zien in het bedrijfsmanagement kunnen ons inspireren, maar zijn niet altijd het wondermiddel tegen alle kwalen.

De geografische spreiding is niet de enige factor die de rekrutering en retentie van het personeel beïnvloedt. Ook het sociale en economische weefsel is van belang. Ter illustratie: de aanwezigheid op eenzelfde locatie van zowel technische scholen en bedrijven als een kazerne biedt win-win mogelijkheden. Dit vereist een constructieve dialoog. Het ontwikkelen van competenties bij militairen, die daarna van nut kunnen zijn in het – private of publieke – bedrijfsleven, kan in meerdere scenario's leiden tot positieve effecten. Ik denk hierbij aan de studies die aantonen dat we tegen het jaar 2030 in de private sector aankijken tegen bijzonder veel vacatures, in het bijzonder in de sectoren van informatietechnologie en logistiek, die zonder bijkomende maatregelen niet ingevuld kunnen worden. Op korte termijn is de spanning op de arbeidsmarkt in het domein van cybersecurity dusdanig dat de private en publieke sectoren meer dan waarschijnlijk de beschikbare specialisten gezamenlijk zullen moeten inzetten. De wijze waarop een dergelijke samenwerking kan gerealiseerd worden, moet natuurlijk nog nader bepaald worden.

De aanpak van de uitdagingen op het hoogtechnologische vlak mag ons niet doen vergeten dat heel wat jongeren hun weg niet vinden in onze samenleving, niet qua scholing en niet op de arbeidsmarkt. Deze groep – waar vaak naar verwezen wordt als “*Not in Education, Employment or Training*” – kunnen wij in samenwerking met andere publieke of private instellingen wellicht motiveren om dienst te nemen bij Defensie. Het perspectief is ook hier deze jongeren, na enige jaren nuttig werk te hebben verricht bij Defensie, net deze competenties mee te geven die nuttig zijn op de arbeidsmarkt. Het gaat hier helemaal niet over de herinvoering van de militaire dienstplicht exclusief gericht op deze jongeren.

Daarnaast heeft Defensie soms – tijdelijk en vaak dringend – nood heeft aan specifieke competenties die ze niet intern kan ontwikkelen. Dit vereist de aanwerving van gespecialiseerde contractuelen die vertrouwd zijn met de omwentelingen die zich in specifieke strategische

aangelegenheden voordoen. Ik verwijs hier – onder meer – naar analisten die onze inlichtingendienst kunnen bijstaan. Een contract van enkele jaren zou in eenieders voordeel zijn. Uiteraard ben ik me terdege bewust van de gevoeligheden op statutair vlak, maar ook hier zijn denkpluims die onderzocht moeten worden, want we ramen dat meer dan 500 vacatures – doorheen heel Defensie – op die manier kunnen worden ingevuld.



© Snotty Beggins on Pixabay

La Frégate F930 Léopold 1 à New-York durant un exercice international

Dit alles klink misschien vrij utopisch, maar ik ben zonder meer optimistisch. Opportuniteiten kunnen leiden tot (h)echte synergiën. Het bouwen aan de toekomst vereist evenwel dat we zonder dralen een brede dialoog opstarten met al de geledingen van onze maatschappij om vervolgens vlug concrete plannen uit te werken. Heel wat denkwerk ligt voor de boeg.

Tout cela a un coût. Comment voyez-vous la trajectoire budgétaire, particulièrement par rapport à la norme¹ des 2 % du PIB acceptée par les pays de l'OTAN ?

En matière de budget, il faut rester réaliste. En effet, 2 % du produit intérieur brut est une norme qui recouvre des réalités très différentes selon les pays. Pour un pays comme la Belgique qui occupe le 11^e rang européen et le 24^e rang mondial selon le critère du PIB, 2 % représentent un effort de défense d'environ 10 milliards d'euros par an. Je ne pense pas que ceci est réaliste ni souhaitable dans le contexte actuel. Je préfère partir d'une approche capacitaire basée sur les besoins et considérer ce qui est nécessaire pour répondre aux attentes de l'État belge et de sa

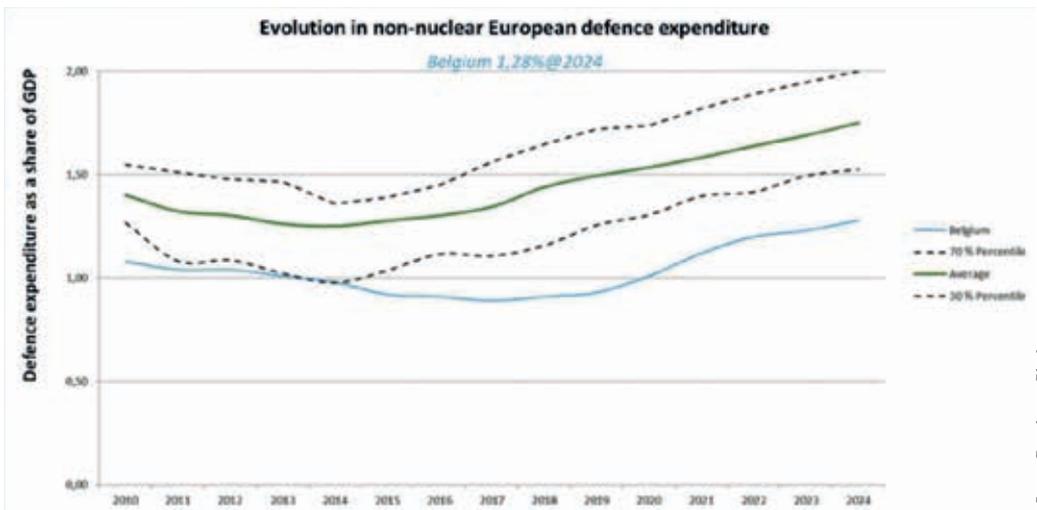
¹ Cette norme OTAN concerne l'effort de défense que doit fournir chaque pays. Il porte à la fois sur le budget effectif des dépenses de défense et sur les dépenses de personnel (pensions et dépenses apparentées).

population dans le cadre international tel qu'il se dessine. Le plan stratégique répond en partie à cette approche.

Sans rentrer dans les arcanes budgétaires, il convient néanmoins d'être précis. Je distingue tout d'abord une perspective à long terme qui correspond à l'horizon 2030-2035. Les besoins en matière de défense se situeraient alors à 1,6 % du PIB. À court terme, à l'horizon 2024, les besoins budgétaires requièrent un effort de défense de 1,28 % du PIB. Toute valeur inférieure compromettrait le fonctionnement de la Défense. Cette affirmation nécessite d'entrer un peu dans le détail. Actuellement, nous nous situons à 0,95 % du PIB. L'accroissement prévu par la vision stratégique est linéaire et nous amènerait à 1,1 % en 2024, mais ces chiffres ne tiennent pas compte de plusieurs réalités.

Premièrement, les contrats signés pour le remplacement des matériels majeurs impliquent des paiements significatifs à court terme. Il ne s'agit pas de fonds supplémentaires, il s'agit simplement de paiements anticipés nécessaires au démarrage des programmes. Ces paiements anticipés n'impactent pas le déficit public car l'Union européenne ne prendra ces dépenses en compte qu'au moment de la livraison des matériels.

Deuxièmement, l'enveloppe de base du budget de la Défense doit évoluer pour englober notamment – mais non exclusivement – les initiatives dans le domaine du personnel, les infrastructures liées aux investissements (hangars, etc.), l'amélioration des infrastructures pour le personnel et la poursuite de l'externalisation de certaines activités pour lesquelles aucune expertise ni expérience militaire n'est requise. Cette externalisation ne constitue nullement un choix mais une nécessité découlant des départs à la pension combinés aux déficits de recrutement



Evolution du budget en % du PIB

du passé. En matière d'infrastructures, la valeur patrimoniale de la Défense est d'environ 5 milliards d'euros. La norme veut que l'entretien annuel d'un tel parc d'infrastructures nécessite environ 5 % de sa valeur totale. Depuis des années, nous sommes contraints de nous en tenir à 0,5 %, soit 10 fois moins. Il n'est dès lors pas étonnant que nous ne puissions accueillir nos militaires dans des infrastructures qui répondent aux standards actuels, ce qui a un impact sur le recrutement et la rétention du personnel.

Tot slot: welke punten wenst u te benadrukken?

Mijn conclusie zal kort zijn. Dit zijn de vijf boodschappen die ik wens mee te geven:

- De recente investeringen waren onontbeerlijk. Hiermee werd een belangrijke stap genomen. Andere zullen volgen;
- In de loop van de volgende legislatuur moet de herkapitalisatie van het menselijk potentieel van Defensie een topprioriteit zijn;
- Een Defensie die strookt met de reële veiligheidsbehoeften van ons land van nu tot 2024 heeft een prijs. Deze bedraagt 1,28 % van het BBP over de periode;
- De grootste uitdaging tegen 2024 is om onze operationele output te behouden, terwijl we weten dat de personeelwisseling van een ongekend niveau zal zijn in een periode dat het nieuwe hoofdmaterieel (vliegtuigen, schepen en voertuigen) zal geleverd worden;
- Dit gezegd zijnde, blijf ik overtuigd dat elke periode van verandering nieuwe kansen biedt die we moeten grijpen. Een open en positieve geest, een realistische aanpak en een grote vastberadenheid moeten daarbij ons leidmotief zijn.

Mots clés : CHOD, Vision stratégique, Budget, Personnel

Trefwoorden: CHOD, Strategische visie, Budget, Personeel



Les différentes problématiques liées à l'acquisition de systèmes d'armes modernes

Propos recueillis par Jo Coelmont et Bertrand Hayez

Interview du Lieutenant Général Rudy DEBAENE, Ir, directeur général Ressources Matérielles

De aanschaf van nieuwe wapensystemen stond en staat nog steeds centraal in de strategische visie voor Defensie. De uitdaging bij het verwerven van deze systemen is: waarborgen dat bij een operationele inzet het hoofd kan worden geboden aan al de technologische dreigingen waarmee we op dat ogenblik worden geconfronteerd. Voor de militairen vergt dit “levenlang leren” en voor de wapensystemen “levenlange updates”. Hoe dit verwezenlijken? Hoe de kostprijs hiervan te drukken? Dit en andere niet zo eenvoudige te beantwoorden vragen hebben wij voorgelegd aan luitenant-generaal Rudy Debaene, ir., directeur-generaal Material Resources.

L'achat de nouveaux systèmes d'armes était et demeure un élément central de la vision stratégique de la Défense. Le défi de l'acquisition de ces systèmes consiste à s'assurer que, lors d'un déploiement opérationnel, on pourra répondre à toutes les menaces technologiques auxquelles nous serons confrontés à ce moment-là. Pour les militaires, cela nécessite un « apprentissage permanent » et, pour les systèmes d'armes, des « mises à jour à vie ». Comment y parvenir ? Comment en réduire le coût ? Cette question et d'autres auxquelles il n'est pas si facile de répondre ont été posées au lieutenant-général Rudy Debaene, Ir, directeur général Ressources Matérielles.

Als directeur-generaal Material Resources, wat zijn voor u de grootste uitdagingen om steeds hoogtechnologische wapensystemen te kunnen verwerven en te waarborgen dat zij “state-of-the-art” blijven gedurende de geplande operationele levensduur, zonder hierbij de globale kostprijs uit het oog te verliezen?

Het vertrekpunt is altijd de definitie van de behoeften, die vandaag key user requirements (KUR) worden genoemd. Dit laat toe een marktsegment te bepalen. Het is een uiterst belangrijke fase in een aankoop proces. Soms dient men uit te kijken naar het top gamma, zowat de “Rolls Royce-klasse”, soms volstaat een solide middenklasser of zelfs een “2PK”-uitvoering.

We hebben de afgelopen decennia veel expertise verworven in de screening van de markt, op zoek naar “state-of-the-art” wapensystemen die onmiddellijk “off the shelf” (OTS) beschikbaar waren. Deelnemen aan ontwikkelingsprogramma’s voor systemen die in de volgende decennia “state-of-the-art” zullen zijn, zat er niet in door een gebrek aan personeel om deel te nemen aan de ontwikkelingsfase en – nog meer – door een gebrek aan budgettaire middelen om het onderzoek te financieren. In België worden weinig grote ontwikkelingsprojecten opgezet die van nut kunnen zijn voor Defensie. Zoiets vraagt tijd en enorm veel geld. Kijk bij naar het voorbeeld van de A400M. In het begin van de jaren 2000 werd gestart van een wit blad. Om tot een prototype te komen nog voor een eerste vlucht, dienden er om en bij de 7 miljard euro’s te worden geïnvesteerd. Voor een land als België komt dat neer op bijna 3 maal het jaarbudget van Defensie en dit voor de ontwikkeling van één vliegtuig. Een dergelijk ontwikkelingsprogramma vergt altijd een internationale aanpak. Met als voornaamste nadelen dat we geen volledige greep kunnen hebben op de timing, noch op de globale kosten.



A400M

© Snotty Boggins on Pixabay

Het is duidelijk dat deelnemen aan een dergelijk internationaal project slechts kan als er perspectieven zijn dat dit over de totale levensduur van dit wapensysteem besparingen oplevert voor Defensie en – in bredere zin – ook voor ons land en dat er bovendien de politieke wil is om hierop in te gaan. Of de Belgische industrie vanaf het prille begin kan deelnemen aan de ontwikkeling kan hier een rol spelen. De samenwerking tussen Defensie en industrie komt nu langzaam terug van weggeweest. Het vraagt een mentaliteitsverandering. Alleszins heeft Defensie intussen haar mogelijkheden om zelf iets te ontwikkelen verloren.

Keerzijde van een OTS-aankoop is het gebrek aan een rechtstreekse *return*, met een zekere productie in eigen land. Als dit niet lukt, kan dit soms worden gecompenseerd door het toekennen van onderhoudscontracten. Dit is daarom niet slechter. Maar dan moeten we een internationaal partnerschap aangaan. Solo spelen zit er voor ons niet in.

De NAVO *ammunition smart procurement* projecten zijn hiervan een mooi voorbeeld. Ze laten ons toe *high-end* producten aan te schaffen, omdat vele kosten met de andere landen gedeeld worden. Niet alleen de aankoopkosten, maar ook de kosten voor het stockeren en een mogelijke *midlife update*. Een tweede voorbeeld is het programma “pantservoertuigen” dat we hebben afgesloten met Frankrijk. Wij waren er niet bij vanaf de basisontwikkeling maar we zullen wel meespelen in de verdere evolutie, o.a. de ontwikkeling van bijzondere types op datzelfde basisvoertuig. Het samenwerkingsprogramma met Frankrijk beoogt niet zomaar het aankopen van een voertuig maar wel van een capaciteit die *state of the art* blijft. Het is de eerste keer dat de landcomponent zover gaat in een internationale samenwerking, te vergelijken met bv. de 40 jaar lange samenwerking van de Marine met Nederland en de Luchtmacht samenwerking in het F16-consortium. In feite kunnen wij de rol van zelfstandige integrator van een dergelijke capaciteit niet meer uitvoeren. Wat we wel kunnen, is deze rol aan een contractor – een burger-consortium – overlaten en deze dan wel aansturen, begeleiden en controleren in de uitvoering. Dit betekent dat we voortaan bouwen aan andere personeelscompetenties. Niet langer gericht op de productie. We vormen nu specialisten om industriële processen te volgen, te begeleiden en te controleren.

Is PESCO in deze context een ideaal instrument voor België?

Deelnemen is een uitdaging. En er is niet alleen PESCO maar ook *EDIDP*² waar het initiatief mede vanuit de industriële sector komt.

Ons land is actief lid in een twintigtal programma's, soms als “*leader*”, zoals voor het programma *mine countermeasures* (MAS-MCM), maar ook als waarnemer in andere projecten. Die programma's hebben een ontwikkelingsluik: voor de MCM van de toekomst worden bv. nu ideeën verzameld om hiermee naar de industrie te stappen. De nieuwe MCM uit het aankoopprogramma met Nederland zullen met de “*toolbox 1.0*” geleverd worden dat *state-of-the-art* zal zijn voor de huidige gekende dreigingen. Daarnaast werken we in het PESCO-project nu al samen met een aantal internationale partners aan “*toolbox 2.0*” omdat we dankzij onze expertise al weten dat we binnenkort nieuwe bedreigingen het hoofd zullen moeten bieden. Het systeem is op dat vlak eigenlijk zeer flexibel, ook op budgettair vlak. Zo kunnen wij bv. beslissen om “*toolbox 2.0*” over te slaan om – mits een kleine *update* van “1.0” – rechtstreeks naar “*toolbox 3.0*” te gaan. Dat

² European defence industrial development programme

concept van een drager – het schip – met een bepaalde modulaire uitrusting blijkt dus een zeer efficiënte benadering te zijn voor het invullen van de behoeften. Het vaartuig gaat gemakkelijk 40 jaar mee en de toolbox aan boord zal op die manier altijd *state-of-the-art* kunnen zijn en blijven, en dit op een betaalbare wijze en met een oog voor internationale samenwerking en standaardisatie.

Stelt het aantrekken van gekwalificeerde medewerkers om complexe aankoopdossiers op te stellen een probleem?

In de uitvoering van het Strategisch Plan staat het personeel centraal. Tijdelijk hebben wij nog afdoende kennis in huis maar er is een verjonging nodig. Het is een hele uitdaging want dat soort talenten wordt veel gevraagd, ook door de burgersector die ze gemakkelijker kan aantrekken. We moeten er vooral op letten dat we personeel hebben dat zowel technisch en als militair wordt opgeleid. Ik meen dat we hierin alsnog slagen. Dit is de bestaansreden van de reeks van militaire scholen die we erop nahouden. Ik ben van mening dat we dit zo moeten houden.

La formation donnée par la Défense est-elle suffisante pour atteindre ces objectifs ?

La formation dispensée à l'École royale militaire est ici de première importance. On pense bien sûr aux polytechniciens mais pas seulement, disons plutôt techniciens, et je préfère même parler de spécialistes. Et, soit dit en passant, les officiers ne sont pas les seuls à bénéficier d'une formation de qualité. Il y a des niches de haute spécialisation pour des sous-officiers et même pour des volontaires. Quand je vois les équipes qui travaillent sur l'un ou l'autre projet, il y a



Opératrice radar US Navy

toujours de la place pour des collègues avec des années d'expérience et une réelle connaissance pratique du domaine. Je prends comme exemple les démineurs : voilà bien des gens « pointus », qui savent de quoi ils parlent, et ils ont quelque chose à apporter dès que l'on parle d'achat de munitions, de sécurité de champ de tir ou de dépôts de munitions. Des spécialistes, il en faut aussi à toutes les étapes : lors de la réception d'un matériel par exemple, un sous-officier expérimenté sera souvent plus utile qu'un ingénieur pour mettre le doigt sur le défaut pratique qui va poser problème à l'emploi. Et cela est également applicable à la formation des utilisateurs.

Cela n'a pas de sens d'acquérir un matériel sophistiqué si personne ne peut dire ce qu'il faut faire pour s'en servir efficacement et pour apprendre à le faire.

On peut attendre beaucoup de la dualité d'une carrière. Un jeune officier avec une expérience opérationnelle dans les fonctions de base sera, comme gestionnaire de matériel, à même de formuler avec précision les *key user requirements* (KUR) auprès de l'industrie et de rédiger le cahier des charges spécial d'un nouveau matériel. Un cycle doit s'instaurer ensuite avec un retour dans l'opérationnel, avec la mise en œuvre de ce matériel, puis à nouveau une orientation technique et de management. Encore une fois, le grade joue ici un rôle mineur, il faut se baser sur l'expérience et le savoir-faire et ne pas oublier qu'un tel cycle doit être « nourri » : s'il n'y a pas de jeunes techniciens, de jeunes spécialistes, il y aura un jour un manque de compétences... Sur ce point, je suis parfaitement sur la même longueur d'onde que mes collègues des ressources humaines et des opérations. La perspective d'une pareille « double voie » peut se révéler très attractive en termes de plan de carrière.

La formation, y compris la formation continuée, a toujours reçu beaucoup d'attention à la Défense : elle reste un de nos atouts majeurs pour l'avenir.

L'entretien et la mise à jour des systèmes d'armes sont de gros consommateurs de main d'œuvre. L'outsourcing est-il une solution ?

« *Outsourcing* » est un mot à la mode mais, en fait, nous en faisons depuis des années sans le nommer ainsi. L'entretien des F-16 au niveau « dépôt » est exécuté dans les installations d'une série d'entreprises belges. Voyez par ailleurs le contrat pour l'entretien de nos navires par le personnel d'une entreprise qui le met en œuvre sur la base de Zeebruges. Ce sont autant d'exemples d'*outsourcing*, que l'on peut aussi parfois appeler « *insourcing* ». Les récents contrats de leasing de PC ou de véhicules en sont d'autres. On paye pour une prestation de service au lieu d'investir dans du nouveau matériel, avec tous les avantages de la formule : du matériel *state-of-the-art* qui sera immédiatement remplacé ou réparé lorsque cela s'avérera nécessaire.

Mettre un dossier d'acquisition complexe sur les rails et l'y garder demande beaucoup de coordination, tant au sein de la Défense qu'à l'extérieur. Souvent, d'autres SPF sont parties prenantes, comme le SPF Économie par exemple. La Défense est régulièrement invitée à éclairer les parlementaires. À côté de cela, il y a aussi les discussions au niveau gouvernemental, entre autres au sein du « kerncabinet ». Tout cela demande un dossier solide et une grande capacité de dialogue. Quels sont à vos yeux, dans ce contexte, les actions indispensables et les erreurs à ne pas commettre ?

Un bon dossier se construit à l'intention de deux destinataires : en premier lieu les décideurs politiques mais indirectement aussi l'opinion publique, le contribuable. Il comporte, outre les justifications purement opérationnelles, deux groupes d'arguments : la coopération internationale et les « retours à la société », le terme « compensations » datant d'une époque maintenant révolue. Mais un dossier n'est pas l'autre, on ne traitera par exemple pas un projet « composante marine » comme on traite un projet « composante air ». La clé réside dans une parfaite coordination entre le cabinet du ministre et l'état-major de la Défense. Le but est d'armer le ministre de la Défense pour qu'il puisse emporter l'adhésion du monde politique au projet. Des arguments comme la survie d'un type d'activité industrielle, voir la création d'emplois ou encore l'introduction de nouvelles technologies peuvent jouer un rôle dans un projet spécifique. Il y a aussi la question du calendrier politique. Tout cela est extrêmement complexe. Et nous, militaires, ne sommes pas experts dans ce domaine. La collaboration avec le cabinet du ministre de la Défense est donc cruciale et indispensable.

La Défense peut – et, selon moi, doit – prendre à sa charge une partie de la communication en utilisant ses liens avec la société, liens qu'il convient de renforcer en permanence : il convient d'expliquer à la société que notre « *business* » est une matière sociétale qui doit retenir son intérêt et son attention. Pourquoi avons-nous besoin de ce nouveau matériel et comment nous nous en servirons pour protéger les intérêts nationaux, en Belgique mais aussi et surtout ailleurs. Il n'y a en fait pas d'arguments spécifiques que nous puissions utiliser directement à l'adresse de l'opinion publique. Je pense que, parfois, en matière de communication, il pourrait être indiqué de faire également appel à une tierce partie spécialisée. En effet la communication est une capacité que la Défense n'a pas particulièrement développée jusqu'à présent. La communication, c'est aussi une spécialité et nous n'avons pas encore ces spécialistes-là, même si les choses sont en train d'évoluer rapidement sur ce plan.

La devise « ce que nous faisons nous-mêmes, nous le faisons mieux » n'est vraiment plus au goût du jour. Faire appel à des tiers est possible et se justifie. Mais cela ne nous décharge aucunement de nos propres responsabilités.

En guise de conclusion : quelles sont selon vous les conditions *sine qua non* pour pouvoir disposer continuellement des systèmes d'armes les plus adéquats ?

Avec les utilisateurs, soigner l'expression des besoins. Une bonne coopération entre le client et le gestionnaire au sein de la DGMR est indispensable afin de bien saisir le besoin et de préparer correctement le futur.

Sur le plan interne à la DGMR, je dirais ceci : s'il ne me restait dans toute l'organisation que deux spécialistes à mettre à l'œuvre, j'en placerais un à la conception de tout dossier pour l'expression des besoins et l'autre au contrôle de qualité du produit au moment de la livraison. C'est sur ces deux piliers que nous tenons debout.

Sur le plan externe, la condition du succès est aussi très simple à formuler : il faut absolument travailler à un niveau international, nous n'avons plus les moyens de faire autrement.

Trefwoorden: investeringsprogramma's, strategische visie, PESCO, EDIDP, internationale militaire samenwerking

Mots-clés: programmes d'investissement, vision stratégique, PESCO, EDIDP, coopération militaire internationale



De Koninklijke Militaire School, meer dan een militaire academie van universitair niveau

Propos recueillis par Jo Coelmont et Bertrand Hayez

Interview met generaal-majoor Lutgardis CLAES, ir., Commandant van de KMS, en professor dr. ir. Xavier NEYT, voorzitter van de commissie Wetenschappelijk Onderzoek.

Onderzoek en technologie (R&T) is een wetenschapsdomein waarin België wereldwijd excelleert. Onze universiteiten zijn gekend voor hun wetenschappelijk onderzoek, vaak beter in het buitenland dan in eigen land. En dat geldt ook voor onze Koninklijke Militaire School (KMS), een militaire academie van universitair niveau die erkende diploma's van master en master-na-master aflevert en waar tevens intensief aan wetenschappelijk onderzoek wordt gedaan. Zelfs binnen de militaire gemeenschap is er enige onwetendheid te bespeuren over dit aspect van de KMS. Tijd om hierover enig licht te laten schijnen met dit interview van generaal-majoor ir. Lutgardis Claes, Commandant van de KMS, en professor dr. ir. Xavier Neyt, voorzitter van de commissie Wetenschappelijk Onderzoek.

La « recherche et technologie » (R&T) est l'un des domaines grâce auquel la Belgique rayonne dans le monde entier. Nos universités, connues pour leurs recherches scientifiques, le sont souvent mieux à l'étranger que chez nous. Il en va de même pour notre École royale militaire (ERM), académie militaire de niveau universitaire qui délivre des masters et masters après master reconnus et où une recherche scientifique intensive est également menée. Même au sein de la communauté militaire, il y a une certaine méconnaissance de cet aspect de l'ERM. Il est temps de faire la lumière sur ce point grâce à la présente interview de la général-major Lutgardis Claes, Ir, commandant de l'ERM, et du professeur Dr Ir Xavier Neyt, président de la commission Recherche scientifique.

Hoe belangrijk is wetenschappelijk onderzoek voor de KMS?

Commandant KMS

Wetenschappelijk onderzoek voeren is een “Bologna-vereiste” om de accreditatie te verwerven die toelaat om diploma’s uit te reiken. Daarnaast beschouw ik het tevens als een vereiste dat wij specifieke kennis vergaren om deze ter beschikking te stellen, niet enkel voor Defensie maar ook voor onze samenleving die almaar meer geconfronteerd wordt met veranderende en vaak zeer technische uitdagingen in de domeinen veiligheid en defensie.

Welke wetenschapsdomeinen komen hier aan bod en welke zijn de disciplines waarin de KMS een vooraanstaande rol speelt?

Commandant KMS

De KMS telt twee faculteiten: Sociale en Militaire wetenschappen en Polytechniek (ofwel ingenieurswetenschappen). Elke faculteit, elk departement telt een aantal onderzoekseenheden. En daarnaast evolueren we versneld naar een interdisciplinair onderzoek met geclusterde onderzoekseenheden uit verschillende departementen van beide faculteiten. Ik wil dat graag even concreet illustreren. Unmanned Aerial Vehicles (UAV’s) en systemen om ons tegen UAV’s te beschermen (ofwel Counter UAV’s, CUAV’s) waren aanvankelijk exclusief een onderzoeksdomein van het departement Mechanica. Vrij vlug ontstond de behoefte aan expertise in het domein van het vertalen van gegevens, van cyberbescherming, interpretatie van de beelden, robotica en artificiële intelligentie. Inmiddels dienden ook vragen van juridische en zelfs morele aard te worden onderzocht.

Quelles sont les organisations et institutions avec lesquelles l’ERM collabore en matière de recherche ?

Professeur Neyt

Afin d’atteindre une masse critique, nos efforts sont centrés sur les domaines dans lesquels nous constatons que l’ERM occupe une position souvent unique dans notre pays. En Belgique, de nombreuses recherches sont en cours sur les drones, mais pas sur les mesures de protection contre les drones : jusqu’à présent, cela n’a suscité que très peu d’intérêt dans les autres universités. Cela vaut également pour la balistique et la recherche sur les armes à létalité réduite comme par exemple les lasers permettant d’éblouir un adversaire.

CT Research Unit	
Departments	Research Units
Weapon Systems and Ballistics	Human Body Response – Local Response to Ballistic Impact and Blast Loading – Numerical Modelling and Simulation – Survivability and Risk Assessment
Chemistry	Explosives & Propellants Engineering – Explosives Analysis & Forensics – Protection against CBRN threats (chemical, biological, radioactive, nuclear) <i>in association with the Defence Laboratories (DLD)</i>
Communication, Information, Systems & Sensors	Applied Electromagnetism – Cyber Defence – Geodesy and GNSS – Image Processing – Near Field Electromagnetism – Radio Networks – Radar Signal Processing – Laser and Optronics – Hyperspectral Imaging
Civil & Materials Engineering	Building materials; Structural behaviour for accidental loads – Blast resistance of materials and structures – Plasticity; Ultimate limit state behaviour of metallic materials systems; Dynamic Material Behaviour
Conflict Studies	TBD
Economics, Management & Leadership	Risk, Crisis and Disaster Management
Research Centre Life Sciences	Vital Signs and Performance – Laboratory for Molecular and Cellular Technology – Center of Musculoskeletal Medicine & Rehabilitation – Infectious Diseases for Care, Consultancy, Clinical Trials and Capacity Building <i>in association with the Military Hospital Queen Astrid (HM-RA-MHKA)</i>
Mechanics	Environmental Mechanics – Mobility Applications – UVC – Applied robotics for high risk applications
Mathematics	Competence Centre Modelling, Simulation & Optimisation – Cryptography and Steganography
Physics	Ion Cyclotron Resonance Heating (ITER, JET, W7-X) – ICRH – Physics (Experiments; Theory)
Behavioral Sciences	Law – Psychology – Military ethics – Sociology of military organisations

CT Research Pole	
Research Pole	Name
SIC	Signals, systems & sensors, Information & intelligence, Communication.
DYMASEC	Dynamic behaviour of materials for security applications
HMI	Human-Machine Interaction
EMMA	Environmental Mechanics & Mobility Applications
CBRNE	Protection against Chem-Bio-Radio-Nuc-Expn
COST	Conflict studies
RCDM	Risk, Crisis & Disaster Management
LPP	European pole on nuclear fusion
LIFE	Life Sciences
MOBINISS	Land, air and naval mobility

© BE DEFENCE - RMA

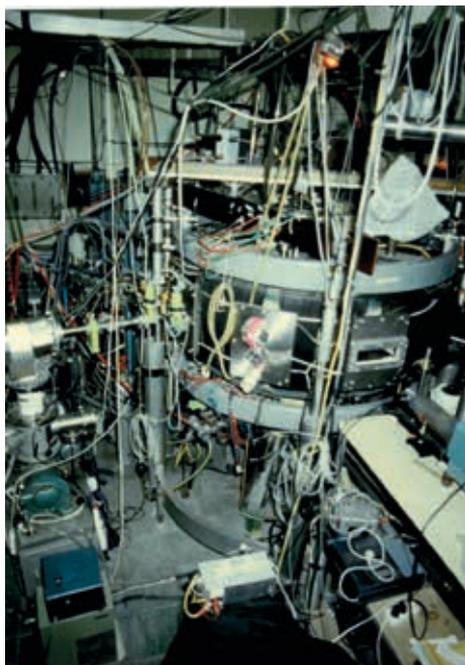
Par ailleurs, des recherches sont également menées sur les performances humaines dans des domaines et circonstances extrêmes, et cela ne concerne pas seulement les forces spéciales. Citons par exemple les pilotes qui peuvent être confrontés à un manque d'oxygène. Il est difficile pour l'individu de le percevoir à temps. Nous cherchons donc à identifier les toutes premières indications pour leur permettre de réagir. Une telle recherche est bien sûr importante pour la Défense, mais pas seulement pour elle.

Commandant KMS

Na de terroristische aanslagen in 2015 en 2016 was er brede interesse om de impact van ontploffingen op gebouwen te bestuderen. Grote gebouwen, zoals die van de Europese Unie, willen graag transparantie uitstralen. Er wordt dan ook veel glas aangewend. Welke folie kan welke weerstand bieden? Hoe beletten dat het glas naar binnen wordt geprojecteerd bij een aanval?

Wetenschappelijk onderzoek dient ook een gedragscode in acht te nemen. Het departement Gedragwetenschappen voert onderzoek naar ethische aspecten van virtual reality als opleidingsinstrument. In hoeverre zet dit aan tot het nemen van ongeoorloofde risico's? Leert deze lesmethode om rekening te houden met de eigen limieten en het beheersen van de eigen daden?

Ik wil er ook op wijzen dat de KMS op wereldvlak één van de pioniers was in het plasma-onderzoek en het onderzoek naar kernfusie. Op dit vlak werken wij nog steeds samen met Euratom aan een zoektocht naar reactoren die op basis van kernfusie op een zeer duurzame wijze elektriciteit kunnen opwekken. De KMS werkt samen met vele andere universiteiten en onderzoekscentra in eigen land en ver daarbuiten.



© BE DEFENCE - RMA

Foto van ERASMUS, de eerste universitaire tokamak in Europa die in gebruik was tussen 1976 en 1984 in het Laboratorium voor Plasmafysica van de Koninklijke Militaire School in Brussel (prof. Paul Vandenplas).

Het onderzoek op deze fusiemachine heeft in belangrijke mate bijgedragen tot het bereiken van ultra-hoge temperaturen (meer dan 100 miljoen graad) met behulp van het Ion-Cyclotron verhittingssysteem en de stabiliteit van het magnetisch opgesloten plasma in de grootste fusiemachine ter wereld, de Joint European Torus (JET) in Culham

La recherche scientifique suppose des moyens financiers. Comment pouvez-vous les obtenir et comment sont-ils gérés ?

Commandant KMS

Eenzijds hebben we de financiële middelen die Defensie via het Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie (KHID) toekent en anderzijds de middelen die worden verworven door samen met andere universiteiten en instellingen deel te nemen aan onderzoeksprojecten die worden uitgeschreven in ons land of door de Europese Commissie in het kader van het programma Horizon 2020 of nog door het Europees Defensie Agentschap (EDA). Wij zijn hier op zoek naar projecten die tevens relevant zijn voor Defensie.

Professeur Neyt

Je tiens à souligner que ces projets de recherche sont attribués sur une base compétitive. Tout comme les élèves doivent passer des examens, les professeurs doivent défendre leurs projets, seuls ceux classés en ordre utile étant financés. Comme nous l'avons déjà mentionné, nous faisons généralement cela dans le cadre d'une collaboration ad hoc avec d'autres institutions de recherche. Le fait que l'ERM puisse se voir « attribuer » ainsi des ressources financières – mais je parle plus volontiers d'« acquisition proactive » – prouve notre excellente réputation, notamment dans le domaine de la recherche liée à la sécurité. Outre l'obtention de moyens financiers supplémentaires, participer à des projets de recherche en collaboration avec d'autres institutions produit aussi un effet multiplicateur puisque nous pouvons bénéficier – et donc faire bénéficier la Défense – des apports des autres partenaires.

U vermeldt de Europese Unie. In EU-verband hebben zowat al de lidstaten zich ingeschreven in een stelsel van permanente gestructureerde samenwerking voor defensie (PESCO). Hierin wordt vooropgesteld dat minimum 2% van het nationale budget voor defensie dient te worden besteed aan onderzoek. Daarnaast stelt de Commissie budgetten ter beschikking voor de financiering van Research en Technologie (R&T) en zelfde ontwikkeling (R&D) om specifieke militaire capaciteiten te verwerven die het Europees defensiebeleid dienen te schragen. Dit is meer dan één veelbelovende opportuniteit. Is de KMS voorbereid om deze te baat te nemen?

Commandant KMS

Deze opportuniteit moeten we met beide handen aannemen. Samen met het KHID wordt een groeipad uitgewerkt om hierop in te spelen. Om de toenemende budgetten op nationaal vlak en de uitdagende onderzoeksprojecten op Europees vlak te beheren vergt dit de aanwerving van personeel met expertise op administratief en juridisch vlak, vertrouwd met de procedures die gelden in ons land en de procedures gehanteerd door de Commissie van EU en het EDA. Hier stuiten we op twee moeilijkheden. Met de strategische visie voor Defensie wordt een personeelsvermindering opgelegd aan Defensie. Voor de KMS komt dit neer op een vermindering van de effectieven met 20%. Net als voor de eenheden is het personeel de kritische factor. Met een regering in lopende zaken is er momenteel van toenemende budgetten geen sprake en is het niet mogelijk om de geplande aanwervingen door te voeren. Op dit ogenblik zijn we niet in fase met de zeer mooie projecten die zich nu aanbieden. Globaal gezien, staan we wel klaar. Het enthousiasme is er. De expertise ook. Het budgettaire probleem ontslaat ons niet van onze verantwoordelijkheid om met een creatief beheer de eigen inbreng in EU-projecten maximaal te houden. Moeilijkheden zijn er om ze te overwinnen.

Professeur Neyt

L'ERM a été approchée pour s'inscrire dans plusieurs projets PESCO/EDIDP dans lesquels notre pays est très activement impliqué et pour lesquels l'appel à projets a été lancé. Sur le plan scientifique, nous sommes pertinents. Nous espérons trouver des partenaires qui, en plus de l'expertise scientifique et technique, apportent leur expertise industrielle.

L'ERM est-elle une université attractive qui peut s'attacher des professeurs qui donnent cours mais font aussi de la recherche ? Y a-t-il dans ce domaine une différence entre les professeurs civils et militaires ? Peut-on proposer un beau plan de carrière militaire ou un parcours académique dans ou via l'ERM ?

Commandant KMS

Ik noteer enthousiasme bij ons academisch personeel om les te geven en om zich verder te bekwamen in onderzoek. Wij bieden de burgerprofessoren en de vorsers dezelfde voorwaarden aan als deze van de burgeruniversiteiten. Er zijn nog steeds burgerprofessoren en vorsers die aantreden. Inclusief vorsers die na verloop van tijd promoveren tot burgerprofessor aan de KMS.

Er zijn ook militairen die terugkeren naar hun alma mater, eerst als assistent en repetitor om nadien te blijven als docent en wat later als hoogleraar. Om de overstap van militaire professor naar burgerprofessor te stroomlijnen hebben we net een ontwerp van wet overgemaakt. Voor deze docenten en professoren die hun militair statuut willen behouden, zorgen wij dat de leden van de bevorderingscomités zeer goed worden geïnformeerd over de verdiensten en de inzet van onze medewerkers.

Noteer dat wij ook de mogelijkheid bieden om te doctoreren. Daarnaast is er de mogelijkheid om deel te nemen aan onderzoeksprojecten. En er is de vrijheid om ons te verlaten. Dat professoren en vorsers andere horizonten opzoeken om hun expertise verder uit te bouwen of net daarom verkiezen om de KMS te vervoegen, daar is niets mis mee: integendeel. Die flexibiliteit moet iedere universiteit bieden.

Het is wel belangrijk dat we de specifieke kennisexpertise – eigen aan de KMS – steeds kunnen waarborgen. Daarom streven wij naar een welafgewogen mix van burger- en militaire professoren. Dit staat voor mij centraal. Alsook de zorg dat telkens wanneer een departementshoofd de KMS verlaat met emeritaat er iemand klaar staat om die taak over te nemen met de nodige kennis en het bijhorend netwerk. Hier speelt soms de wet van de kleine getallen. In het bijzonder wanneer we op zoek zijn naar professoren en vorsers die zowel over de vereiste academische als militaire expertise beschikken. Vandaar dat binnen de defensiestaf er een studie werd

opgestart om de vorming van militaire doctorandi structureel te kaderen in het algemeen beleid voor de voortgezette vorming van de officieren. Welke doctorandi heeft Defensie nodig en hoe kan het verwerven van een doctoraat compatibel worden gemaakt met het uitoefenen van een veeleisende functie binnen Defensie? Deze vragen komen hier aan bod. Beschikken over een pool van doctorandi zal alvast het verzekeren van continuïteit in het onderzoek in de KMS ten goede komen. Naar mijn gevoel is dat maar één van de voordelen voor Defensie.

Professeur Neyt

Comparée à d'autres universités, l'ERM est très attirante pour les jeunes chercheurs car elle peut offrir des projets de quatre ans, ce qui est exceptionnel dans le milieu académique. Il y a aussi le constat qu'une fois qu'un chercheur est entré en contact avec la recherche, il ou elle va souvent être définitivement contaminé. Comme mentionné précédemment, l'ERM offre à ses chercheurs un certain nombre de possibilités de carrière et un salaire compétitif.

Il faut aussi bien se rendre compte que, pour beaucoup de recherches appliquées, l'ERM entre en concurrence avec l'industrie. Cela signifie que, malgré toutes nos conditions attrayantes, nous sommes confrontés à des difficultés pour attirer des chercheurs, en particulier des ingénieurs. Les ingénieurs civils sont formés dans les universités civiles au profit de l'industrie tandis qu'à l'ERM c'est au profit des unités et des états-majors. La recherche scientifique n'est souvent pas leur objectif premier. À cela s'ajoute le fait que nous sommes souvent confrontés à des projets de recherche très spécifiques qui répondent à des besoins également très spécifiques de la Défense, des projets qui ne sont pas traités dans des universités civiles.

Je voudrais enfin revenir sur la valeur ajoutée pour la Défense de disposer d'un « vivier » de docteurs et de faciliter la mobilité de ces docteurs entre des fonctions en unité, en état-major et à l'ERM. La Défense est à présent devenue une entreprise de haute technologie. Y travailler nécessite un haut niveau de connaissances technologiques et une capacité d'analyse poussée de la part des personnes responsables de l'élaboration des dossiers d'achat ou du suivi des contrats de maintenance de systèmes de haute technologie, or un doctorat démontre que son titulaire possède ces compétences spécifiques. Un « vivier » de docteurs crée donc une situation winwin pour l'individu, pour la Défense et pour l'ERM. Soyons clairs : nous devons nous efforcer d'obtenir la valorisation du doctorat au sein de notre communauté militaire au sens le plus large du terme.



© BE DEFENCE - RMA

Laboratoire de balistique : tube avec capteurs de pression et base de mesure de vitesse

Met haar onderzoek staat de KMS ten dienste van Defensie, van het land en van internationale organisaties. Welke boodschap wenst u mee te geven aan deze “begunstigden”?

Commandant KMS

Mijn boodschap is dat de KMS meer expertise en meer gericht wetenschappelijk onderzoek te bieden heeft aan veel begunstigden, meer dan algemeen wordt vermoed. Het gaat vaak om een uniek aanbod van doorgedreven wetenschappelijk onderzoek. Ik maak hier dan ook graag gebruik van de gelegenheid om dit te communiceren.

Defensie – en de KMS in het bijzonder – schrijft zich in het Triple Helix concept. Ook hier kan enige verduidelijking nooit kwaad. Het Triple Helix is gebaseerd op de samenwerking van drie partijen: de overheid, de academische wereld en de industrie en is gericht op vernieuwing en technologie om zowel economische als sociale ontwikkeling te bevorderen.

De KMS investeert in dit model van samenwerking dat sinds één decennium in opgang is, ook in ons land. De KMS werkt dan ook sinds geruime tijd samen, intern Defensie met het HMKA en de Marine maar ook extern met al de overheden van dit land, zowel federaal als regionaal en met andere overheidsdepartementen of diensten, zoals de politie om er maar één te noemen. Wij werken ook samen met de instellingen van de Europese Unie. Dat heel wat diensten van de Unie in Brussel zijn gevestigd, is mooi meegenomen. Dit neemt niet weg dat ik soms de indruk

heb dat de KMS over het hoofd wordt gezien door Defensie vanwege onvoldoende kennis van de onderzoeksdomeinen. Ook in eigen land. Het gras is niet altijd groener aan de overkant van de heuvel.

Professeur Neyt

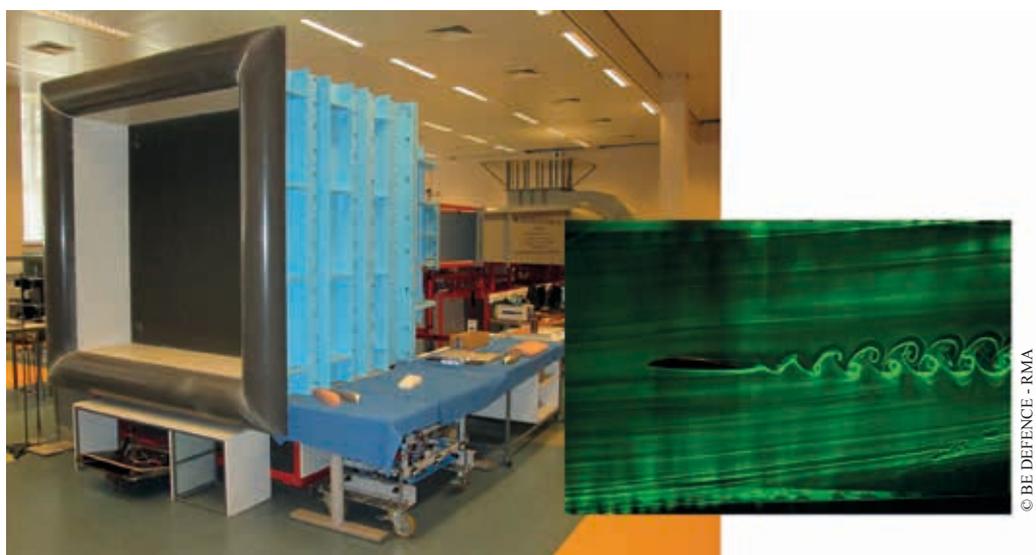
Jusque récemment, les propositions de recherche étaient essentiellement initiées par les directeurs de recherche. On parle d'un processus bottom-up. Avec la PESCO et d'autres programmes internationaux, nous remarquons l'inversion de cette tendance vers une approche plus top-down.

En outre, l'ERM est surtout active dans la recherche de base et le développement de « proof of concept ». Pour le développement de produits à proprement parler, il est plus efficace que l'ERM s'associe à l'industrie, typiquement dans un cadre « *triple helix* » comme évoqué par le Commandant de l'ERM.

Enfin, si, en marge d'un programme d'acquisition de capacité militaire, un besoin de recherche scientifique et technologique se fait sentir, DGMR et en particulier les gestionnaires de matériel ou, en amont, ACOS Strat sont bien entendu invités à faire appel à l'ERM.

Commandant KMS

Dit sluit niet uit dat Defensie ook beroep doet en zal blijven doen op externe onderzoekscentra. Ons pallet aan expertisedomeinen is niet onbeperkt. Het laat ons wel toe om te adviseren wanneer



Laboratorium mechanica: windtunnel en beeld van een vleugelprofiel in de luchtstroom

een partner dient geselecteerd te worden om een onderzoek uit te voeren. Tevens kunnen we bijstaan in het specificeren van de onderzoeksbehoeften en eventueel toezien op het verloop van het onderzoek.

Quels sont pour vous les principaux défis qui se présentent et quel est votre vœu le plus cher ?

Professeur Neyt

Je m'efforce de valoriser au maximum la recherche scientifique à l'ERM, au sens le plus large du terme, pour le chercheur et pour notre société. Jusqu'il y a peu, les différentes étapes, de la recherche fondamentale au produit final prêt à l'emploi, étaient très distinctes. Ce processus demandait du temps et de la patience. Aujourd'hui, tout doit aller plus vite et une approche intégrée est nécessaire. Mon espoir – et aussi le principal défi que je perçois – est que l'ERM puisse continuer à jouer pleinement son rôle dans un cadre « Triple Hélix », aussi bien dans un contexte national qu'international.

Commandant KMS

De KMS heeft doorheen haar geschiedenis steeds een vooraanstaande rol vervuld als militaire academie en een voortrekkersrol op academisch vlak met haar erkenning als volwaardige universiteit. Het is mijn wens dat wij ook nu een vooraanstaande rol vervullen om met wetenschappelijk onderzoek innovatie te bevorderen en nieuwe technologieën te ontwikkelen en dit in de samenwerking met vele partners. Naast de vorming van onze officieren is dat de bijdrage die wij willen leveren aan de veiligheid van ons land en het welzijn van onze gemeenschap. De uitdaging die wij aangaan, is hiervoor gedreven personeel aan te trekken.

Trefwoorden - Mots-clés: Recherche scientifique, ERM, technologie, wetenschappelijk onderzoek, KMS.



MINUSMA : laboratoire des futures opérations de la Paix des Nations unies

Eric KALAJZIC

Le colonel breveté d'état-major Eric KALAJZIC a alterné commandements opérationnels et fonctions dans l'instruction, puis dans l'enseignement académique comme directeur du département Hautes études de la Défense (HED). À son retour du Mali, où il a exercé la fonction de conseiller militaire spécial du commandant de la force MINUSMA, il a repris la fonction de chef de la chaire Politique mondiale du département Étude des conflits de l'ERM.

De Multidimensionale Geïntegreerde Stabilisatiemissie van de Verenigde Naties in Mali (MINUSMA) heeft de bedenkelijke reputatie van VN-missie die de hoogste menselijke tol geëist heeft. Tussen zijn aanvang in april 2013 en april 2018 verloor de MINUSMA niet minder dan 160 blauwhelmen. Militairen en burgers die voor de VN werken zijn als het ware schietschijven, terwijl ze de bevolkingsgroepen bijstand komen verlenen en een vreedzame overgang mogelijk maken. Ze bevinden zich overduidelijk in een regio waar de geschillen niet tegen hun einde aanlopen. Het is klaar als een klontje dat de aard van de vredeshandhavingsoperaties veranderd is sinds een tiental jaren. De internationale gemeenschap moet een nieuw denkkader overwegen indien ze de stabiliteit in sommige regio's wil bestendigen met militaire capaciteiten.

Une première question qui vient à l'esprit face au sinistre bilan des morts et blessés au Mali, tant parmi les Maliens qu'au sein des forces internationales, est de savoir s'il y a bien une paix à maintenir dans ce pays. Une deuxième est de se demander si l'accord de paix et de réconciliation issu du processus d'Alger (juin 2015) est bien pris en compte et si les parties signataires souhaitent réellement coopérer à sa mise en œuvre. Une troisième porte sur la légitimité du gouvernement du Mali qui a fait appel à l'aide internationale et à la perception de l'ONU en tant qu'institution neutre, indépendante et objective.

MINUSMA : une mission de maintien de la paix ?

Depuis l'indépendance du pays déclarée le 22 septembre 1960, le Mali a connu de façon récurrente des insurrections entre le Nord, peuplé essentiellement par diverses tribus touarègues, arabes ou maures (l'Afrique « blanche »), et le gouvernement central où les ethnies du Sud sont majoritaires (l'Afrique « noire »). Sur les quatre rébellions historiques (en 1962, 1990, 2006 et 2007) ayant précédé la rébellion actuellement en cours depuis 2012, deux ont également eu des prolongements au Niger, dont la composition démographique est comparable. Nous sommes face à un problème essentiellement politique de partage du pouvoir entre « centre » et « périphérie », avec des populations dont l'aire de répartition est coupée par les frontières administratives issues de la colonisation. À l'issue de ces conflits, certains insurgés se sont réfugiés en Algérie ou en Lybie et ont rejoint les guérillas du Liban, de Palestine ou d'Afghanistan, se radicalisant parfois, acquérant à coup sûr des savoir-faire en matière de techniques de guerre asymétrique et nouant des contacts internationaux dans le monde du djihadisme.

À cette opposition traditionnelle entre Nord et Sud s'ajoutent des conflits entre Touaregs, essentiellement pour le contrôle de points d'eau et de certains axes de circulation dans une région de transit importante empruntée par divers groupes armés et connue pour divers trafics. En outre, il existe des affrontements intercommunautaires classiques entre éleveurs, agriculteurs et chasseurs, essentiellement dans la partie centrale du pays, dont la violence et le nombre de victimes sont tout sauf négligeables. On ne peut dès lors pas parler d'un conflit global au Mali, mais de plusieurs foyers de violence ayant des causes différentes et impliquant des acteurs différents qui sont en contact les uns avec les autres au sein d'une nébuleuse de partenariats temporaires visant à s'affranchir de l'autorité de la capitale et de ses représentants.

L'accord de paix et de réconciliation signé à Bamako le 20 juin 2015 et issu du processus de négociations d'Alger vise essentiellement l'insurrection au Nord menée par certains Touaregs et Arabes/Maures. Il ne porte pas sur le traitement inéquitable des populations habitant le centre du pays, peu représentées et peu défendues au niveau du gouvernement central. Ce qui constitue une réelle nouveauté, c'est la menace croissante des islamistes radicaux qui s'appuient sur le désir des populations du Nord de s'affranchir de l'autorité de Bamako et qui ont progressivement migré vers le centre du pays pour y « travailler » les populations. Le manque de présence de l'État, les mauvaises conditions socio-économiques ainsi que les disputes intercommunautaires font de la zone centrale du Mali le pivot de la déstabilisation tant du pays que des autres pays de la sous-région, étant donné les prolongements transfrontaliers de cette déstabilisation au Burkina-Faso,

au Niger et en Mauritanie. En d'autres mots, nous faisons face à une instabilité transnationale, alors que les mandats des Nations unies sont accordés pour un territoire national.

La mise en œuvre de l'accord de paix et de réconciliation est laborieuse. Les signataires, poussés dans le dos par la communauté internationale, ont signé à contrecœur. Tous, tant du côté des groupes armés signataires (la « Plateforme » et la « Coordination des mouvements de l'Azawad », CMA) que du gouvernement, s'emploient à freiner des quatre fers la mise en œuvre des mesures concrètes, cherchant à se positionner pour un partage plus global du pouvoir et des intérêts matériels qui pourraient en découler. De surcroît, les groupes ne restent pas unis. Depuis juin 2015, les alliances se sont recomposées plusieurs fois, au point qu'il devient difficile de dire si un nouveau groupe est légitime ou non. En effet, certains des membres qui le constituent faisaient partie des mouvements signataires en 2015 et affirment vouloir certes contribuer au processus de paix, mais ne plus pouvoir cohabiter avec certains membres de la Plateforme ou de la CMA. À cela s'ajoute que le Comité de suivi de l'accord ne les reconnaît pas.

En bref, la situation est très confuse du côté des groupes armés. Parmi les forces de sécurité et de défense maliennes, ainsi que chez certains membres du gouvernement, nombreux sont ceux qui ont conservé une logique proche de celle qui animait la France vis-à-vis de l'Alsace-Lorraine : un désir de revanche. Ils veulent reconquérir le Nord, pas simplement s'y rétablir. Un sentiment encore exacerbé par la débâcle de l'été 2014 face aux Touaregs et aux Arabes. Il n'est pas rare d'entendre au Nord des déclarations affirmant que l'ennemi n'est pas le « terroriste », mais bien le « Noir » au sud du fleuve Niger. Dans la capitale, certains officiels, hors micro, affirment sans sourciller que la seule solution possible au Nord est l'éradication complète des Touaregs et des Arabes. Ce genre de déclarations *off the record* n'augure pas d'une volonté ferme de conclure une paix durable.

Il nous faut aussi reconnaître que le gouvernement provisoire qui a fait appel à la communauté internationale pour l'aider à rétablir la stabilité au Mali n'avait pas été élu et devait beaucoup à l'implication de la France dans cette partie de l'Afrique. À l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité des Nations unies, nous voyons une diplomatie française très active, empruntant des voies parfois difficiles à admettre par certains États membres de l'Union européenne. Le secrétaire général des Nations unies et ses adjoints doivent donc veiller à ne pas apparaître comme étant la caisse de résonance des intérêts de certains membres permanents du Conseil de sécurité. De plus, les résolutions relatives au Mali depuis la résolution 2100 enjoignent d'appuyer les autorités maliennes pour mettre en œuvre l'accord de paix et de réconciliation. La MINUSMA conseille et fournit par conséquent un appui à un gouvernement qui n'est, à tout le moins, pas « très » inclusif ainsi qu'aux Forces armées maliennes FAMA qui ne le sont pas du tout : plus de

90 % de son personnel sont des Bambaras, et rares sont les militaires issus du nord et du centre du pays. Il n'est dès lors pas surprenant qu'une frange de la population considère les soldats et coopérants participant à ces opérations comme prenant parti pour le gouvernement et les officiels aux dépens des populations locales.

Les conditions nécessaires pour déployer une mission des Nations unies n'étaient donc pas réunies, mais que faire d'autre pour éviter un effondrement total du pays entre les mains de djihadistes et éviter que cette déstabilisation du Mali ne se propage comme une tache d'huile à toute l'Afrique de l'Ouest ? Les tentatives dirigées par la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest), puis par l'Union africaine, ont vite montré les limites de ces organisations. Une coalition des bonnes volontés, seule alternative à l'ONU, aurait dû s'inscrire dans une structure menée par un État-cadre. Seule la France était en mesure de la mener mais, pour des raisons historiques et politiques évidentes, elle ne pouvait le faire. De surcroît, le « problème » politique initial a évolué, des seuls Touaregs et Arabes du Nord vers le Centre du pays, et est porteur des germes d'une instabilité transfrontalière autrement plus dangereuse. Ce que les djihadistes ont tenté de faire (trop) rapidement dans le second semestre de 2012, ils sont en passe de le réaliser par une stratégie d'alliances groupant insurgés et terroristes et visant à s'étendre comme une tache d'huile vers la capitale. Ils sont aujourd'hui présents et mènent des actions jusqu'à une cinquantaine de kilomètres de Bamako. Si un accord de paix et de réconciliation a bien été conclu, il nous faut admettre qu'une vision ambitieuse et un plan effectif pour réformer le système national de sécurité et ses constituants font actuellement toujours défaut.

MINUSMA : une mission multidimensionnelle intégrée dans un environnement complexe

Le Mali se divise en trois zones : Nord, Centre et Sud, qui correspondent assez bien aux trois grands types de climat que connaît le pays : respectivement le climat du désert du Sahara, le climat semi-désertique du Sahel et le climat tropical de savane. Le Nord est une zone très peu peuplée, comptant environ un million d'habitants, où les populations sont concentrées dans les rares oasis du désert. Dans la bande intermédiaire, la population est nombreuse, entre trois et cinq millions d'habitants selon la définition des limites de cette région, suivant que l'on inclue ou non les cercles de la région administrative de Ségou. Elle se répartit essentiellement le long et dans le delta intérieur du fleuve Niger. La densité humaine y est élevée. Au Sud, y compris à Bamako, la saison des pluies dure de fin mai à octobre et les températures sont plus clémentes.

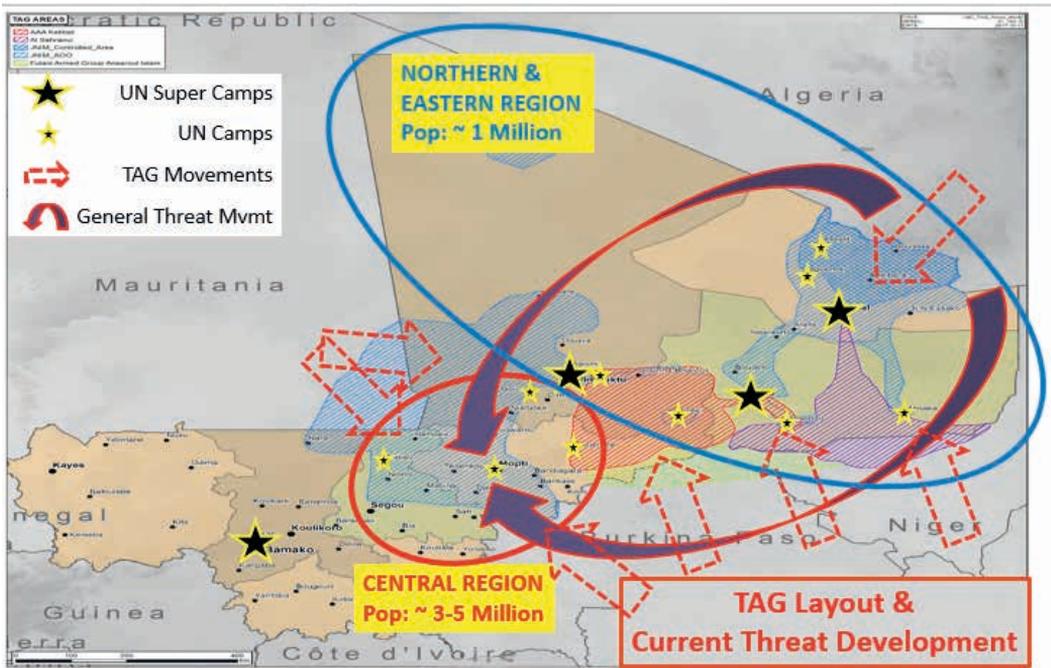


Au Nord, la présence de l'État est réduite à sa plus simple expression. Dans cette région, la population n'est pas un enjeu des combats. Elle ne subit pas beaucoup les conséquences des tensions entre la capitale et la périphérie. C'est un lieu traditionnel de « commerce », que nous appellerions « trafic », mais qui représente une réalité pérenne depuis des siècles pour les tribus nomades. Hommes, biens, drogues ou armes suivent des routes de transit dans le désert, entre le golfe de Guinée et l'Afrique du Nord. Les groupes armés sont engagés dans une lutte de pouvoir pour contrôler les flux et les nœuds de communication. Leur motivation politique va de la décentralisation à l'autonomie plus ou moins large, et même jusqu'à l'indépendance. Certains visent à établir la charia comme fondement des règles de la vie sociale. Il s'agit essentiellement d'un problème d'ordre politique et de détermination du modèle de gouvernance.

Dans la zone centrale du pays, nous avons affaire à une gouvernance faible. L'État tente de redéployer ses forces de sécurité et de défense ainsi que son administration. Une bonne partie de son territoire est inaccessible durant la saison des pluies (entre juin et octobre), ce qui isole les populations en plusieurs noyaux et rend les opérations difficiles. La mobilité y est réduite et les points de passage obligés facilitent les possibilités d'embuscade. Depuis des siècles, une

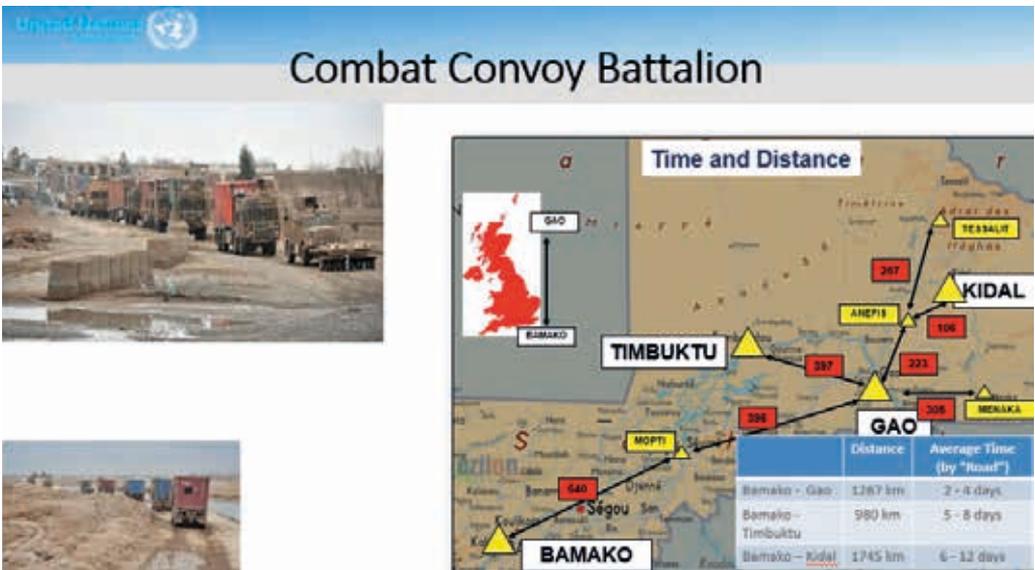
rivalité met aux prises éleveurs et cultivateurs, entre Peuls, Dogons et Songhaïs pour le contrôle des sols. Ces rivalités ethniques sont instrumentalisées par de nombreux acteurs : groupes terroristes, prêcheurs radicaux, mais parfois aussi représentants du gouvernement dont il est difficile d'établir s'ils agissent sur ordre ou d'initiative.

Comme les ethnies de la région centrale du pays sont sous-représentées au gouvernement et au parlement, un sentiment de frustration à l'encontre des dirigeants à Bamako et des gens issus du Sud s'est développé. En dépit des pertes subies au sein des fonctions symboles de l'État malien (juges, policiers, militaires, enseignants, fonctionnaires), les populations locales constituent clairement l'enjeu majeur. Elles subissent de plein fouet les actes des bandes criminelles, locales ou transfrontalières, des radicaux et des trafiquants. La partie centrale du pays est le véritable centre de gravité des problèmes sécuritaires actuels au Mali, mais aussi de toute cette sous-région d'Afrique de l'Ouest.

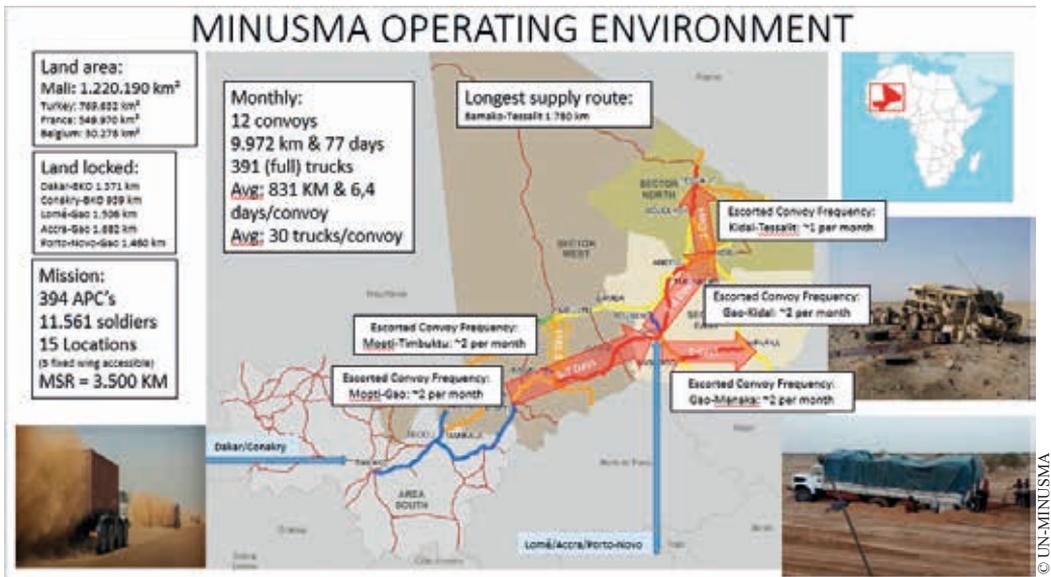


La capitale, Bamako, et le Sud sont souvent oubliés des analystes. L'insécurité y est d'une autre nature. Les conditions socio-économiques, la corruption endémique et la mauvaise gouvernance en général génèrent des troubles sociaux. La jeune génération accepte de moins en moins les anciens et leur façon de gouverner le pays. Il est important de garder en mémoire que, pour pouvoir être élu président, les votes du seul Sud suffisent à obtenir une majorité...

Cette sommaire description caractérisant la situation sécuritaire au Mali tend à montrer qu'un mandat des Nations unies se focalisant sur le Nord n'est plus du tout pertinent. Si au Nord la population souffre relativement peu des combats entre groupes armés qui visent essentiellement à contrôler certains nœuds de passage pour en tirer des bénéfices, ce n'est pas le cas dans la zone centrale du pays. Cette zone insuffisamment, voire pas du tout contrôlée bénéficie aux activités criminelles, aux insurgés et aux terroristes. Seule une approche multidimensionnelle réellement intégrée est en mesure de pacifier et d'y établir la stabilité, base d'un développement économique durable. Si nous souhaitons apporter une réponse la plus holistique possible au chaos et à l'instabilité du Mali, il conviendrait de pouvoir développer une approche différenciée dans les trois zones évoquées, basée sur un mandat plus large et transfrontalier pour faire la différence. Ignorer la situation sécuritaire du Sud au nom du respect de la souveraineté nationale, c'est méconnaître la réalité du pays.



Après avoir caractérisé la situation sécuritaire, il nous paraît indispensable de situer l'action de la MINUSMA et de ses partenaires dans le milieu physique et géographique. Il suffit de prendre connaissance des distances pour comprendre que l'étendue du pays constitue une contrainte de taille pour les acteurs et leurs logisticiens. La longueur des lignes de ravitaillement, l'état des rares infrastructures routières et le peu de plateformes aériennes représentent des défis permanents. S'y ajoutent des terrains difficiles, la rudesse du climat, les vents et tempêtes de sable ainsi que l'inaccessibilité de nombreuses zones lors de la saison des pluies. Tous ces éléments contribuent à limiter la liberté de mouvement et la capacité de concentrer les moyens nécessaires pour assurer une supériorité locale de façon temporaire. Cartes et photos parlent d'elles-mêmes.



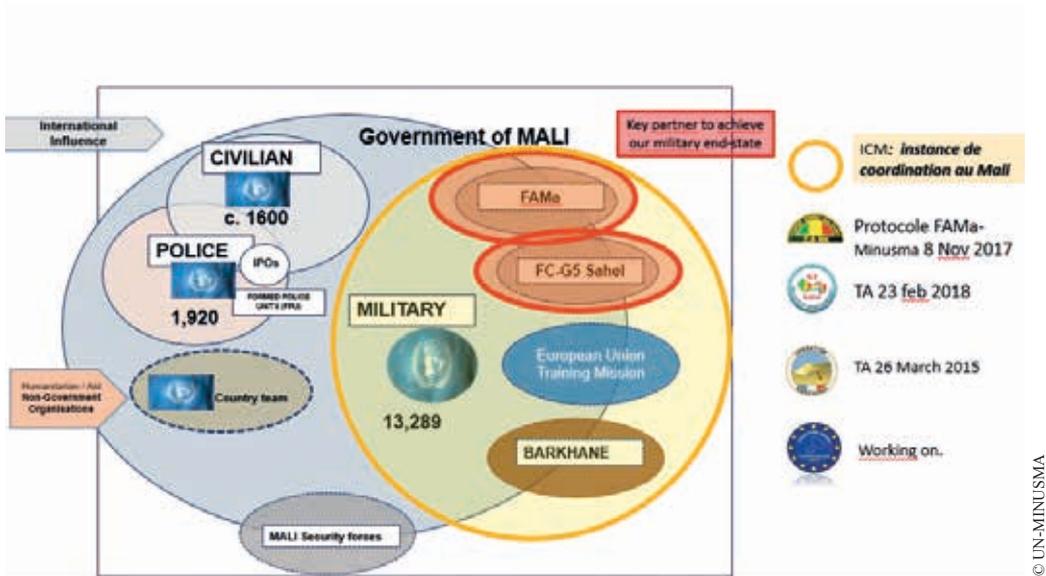
Le milieu humain dans lequel nous devons opérer est aussi particulièrement complexe de par la diversité du tissu social réparti en nombreux clans, communautés, ethnies, tribus, etc. Il convient de prendre en compte la réalité anthropologique ainsi que les influences et héritages historiques et socioculturels très divers. Au niveau des attentes et revendications de chaque entité sociale, il est difficile de tracer des lignes de convergence et de comprendre les véritables enjeux, au-delà du déclaratoire et face au poids des non-dits. Bref, créer les conditions d'un consensus à partir de l'accord de paix et de réconciliation signé par une partie des acteurs locaux relève de la gageure et nécessite beaucoup de diplomatie, ainsi que des contacts bilatéraux multiples afin de déterminer les lignes d'avancée fédératrices. Ces efforts prennent beaucoup de temps et celui-ci est un facteur critique, car il est systématiquement exploité par tous ceux qui veulent nuire à la paix et à la stabilité. Quoi qu'il en soit, aux yeux de tous, la mise en œuvre du processus de paix est essentielle pour permettre une sortie des conflits, frictions et tensions à divers niveaux au Mali.

Sur une grande partie du territoire malien, le terrorisme est une menace polymorphe. Les forces maliennes sont ses principales victimes et le taux des pertes est très élevé. Cependant, les forces internationales, la force et la police de la MINUSMA, les militaires français de l'opération Barkhane, et la coalition régionale du G5 Sahel sont aussi l'objet d'attaques asymétriques, directes et indirectes. Le recours systématique à des engins explosifs improvisés, les tirs de harcèlement de mortiers, les embuscades complexes, les violences délibérées (attaques, enlèvements, séquestrations, assassinats individuels et de masse) contre les représentants et les symboles de l'autorité de l'État, mais également contre les populations, créent un climat de psychose. En outre, la porosité entre les réseaux terroristes, les mouvements d'insurgés et les réseaux criminels complique la donne. En effet, le défi est à la fois de pouvoir s'attaquer aux trafiquants de drogue, d'armes et d'êtres humains et de restreindre la liberté d'action des groupes armés terroristes qui trouvent refuge dans les immenses zones non contrôlées et qui se dissimulent aussi parmi la population en exerçant une influence directe visant à saper l'autorité de l'État. Sachant que les frontières internationales ne sont pour ces individus que des lignes sur une carte, la nature transfrontalière de leurs activités requiert une capacité d'action qui ne serait plus seulement limitée à un espace national, mais autorisée à agir au niveau régional.

En ce qui concerne les partenariats, la situation est également très complexe, tant les acteurs sont nombreux sur le théâtre malien. Le défi se situe essentiellement au niveau de la cohérence, de la synchronisation des actions et de la complémentarité des mandats octroyés. Il existe aussi de nombreux plans et initiatives stratégiques pour la région ; ceux-ci devraient être mieux intégrés. Ainsi, un premier tour d'horizon fait apparaître que des plans et initiatives ont été définis tant par la Banque africaine de développement, la Banque islamique de développement, la Banque mondiale, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, la Communauté des États sahélo-sahariens, la Communauté économique des États de l'Afrique centrale et l'Organisation des Nations unies que par l'Union africaine, l'Union européenne ou encore l'Union du Maghreb arabe.

D'autres acteurs multilatéraux et bilatéraux, comme le G5 Sahel, la France, le Canada, les États-Unis et même le Danemark ont également développé des stratégies ou des initiatives pour cette région d'Afrique. Cependant, chaque acteur conçoit le Sahel en fonction de ses besoins, de ses intérêts et de ses perceptions. Le schéma suivant reprend les partenaires principaux actifs sur le terrain et ayant développé des accords particuliers.

Bien entendu, les FAMa sont les premiers acteurs de la sécurité nationale au Mali. De façon très symbolique, elles sont présentes à Tessalit et dans les mécanismes opérationnels de coordination (MOC), structures destinées à favoriser le processus de DDR (désarmement, démobilisation, réintégration) issues des négociations d'Alger et faisant partie de l'accord de paix et de réconciliation. Il manque une véritable vision pour la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et nul ne connaît au juste le nombre des effectifs travaillant dans ce secteur, ni ce qu'ils font



© UN-MINUSMA

exactement. Les autorités maliennes se réfugient derrière l'indispensable sécurité des opérations pour ne pas communiquer précisément l'état et le positionnement de leurs forces. Les FAMA ne sont toujours pas inclusives et le Sud y est largement surreprésenté. Elles essaient de reprendre pied dans la zone centrale du pays et y subissent des pertes sévères.

L'opération militaire française Barkhane, qui a succédé à l'opération Serval, a été mandatée pour lutter contre le terrorisme transfrontalier. C'est dans ce cadre que des opérations sont menées à partir de bases de départ à Kidal, Gao, Tombouctou et Tessalit, principalement. L'opération Barkhane appuie des groupes armés défendant le principe d'un Mali un et indivisible. Le risque pour la France est de se trouver associée à des dérives et des actions contraires aux droits de l'homme. Chaque faction « supplétive » doit d'ailleurs déclarer formellement se conformer à un code de conduite strict et se retrouve exclue si elle ne le respecte pas. Les troupes tournent tous les quatre mois et mènent des opérations sur la base des renseignements dans une logique « senseurs-effecteurs ». Elle vise essentiellement les groupes et leaders les plus radicaux. Ses bases sont souvent juxtaposées à celles de la MINUSMA, ce qui hérisse les humanitaires dont certains vont jusqu'à prétendre que c'est cette proximité et cet appui mutuel (accords de 2015) qui mettent en péril leurs propres programmes et les exposent à des attaques. La section « Droits de l'homme » de la MINUSMA pointe aussi régulièrement du doigt des exactions commises dans le cadre de l'opération Barkhane, à tort ou à raison.

La mission d'entraînement de l'Union européenne vise à former, entraîner et développer la nouvelle armée malienne. Elle se limite à des actions de conseil au niveau des états-majors, à de la formation à Koulikoro – où, après avoir instruit et entraîné neuf groupements tactiques interarmes (GTIA), les instructeurs sont passés à l'entraînement des cadres officiers et sous-officiers – à de la formation continuée d'état-major et à de l'entraînement in situ pour des modules de formation spécifiques. Si ces équipes mobiles sont actives depuis près d'un an et demi, elles sont toutefois limitées géographiquement aux zones sud et centre du pays. Elles ne sont pas engagées dans les opérations avec les FAMA, contrairement aux équipes de liaison et de tutorat opérationnel (*Operational Mentoring and Liaison Team*, OMLT) que nous avons connues en Afghanistan. Les États membres de l'Union européenne ne souhaitent pas aller plus loin dans la prise de risque. La MINUSMA fournit un support logistique et de protection pour des modules de formation à Mopti et à Gao, par exemple. Le principal problème est le manque de vision d'ensemble et la non-existence d'un plan de réforme du secteur de la sécurité, bien plus vaste que le seul domaine militaire.

L'UE a également mis en place une délégation permanente active sur divers projets de développement ainsi qu'un volet « justice et police », la mission EUCAP Mali. Cette mission de construction de capacités fournit de l'assistance et des conseils à la police nationale, à la gendarmerie et à la garde nationale. Elle tente d'améliorer l'efficacité et l'efficience opérationnelles, de rétablir des chaînes hiérarchiques cohérentes, de renforcer le rôle des autorités judiciaires et administratives et de faciliter le redéploiement au nord du pays. Elle le fait en parallèle avec la composante police de la MINUSMA. La décision de nommer un chef de mission français pour EUCAP Mali (un général de division de gendarmerie) et un commandant en second français pour la police de la MINUSMA (un général de brigade de gendarmerie) a été prise dans l'optique de faciliter la coopération.

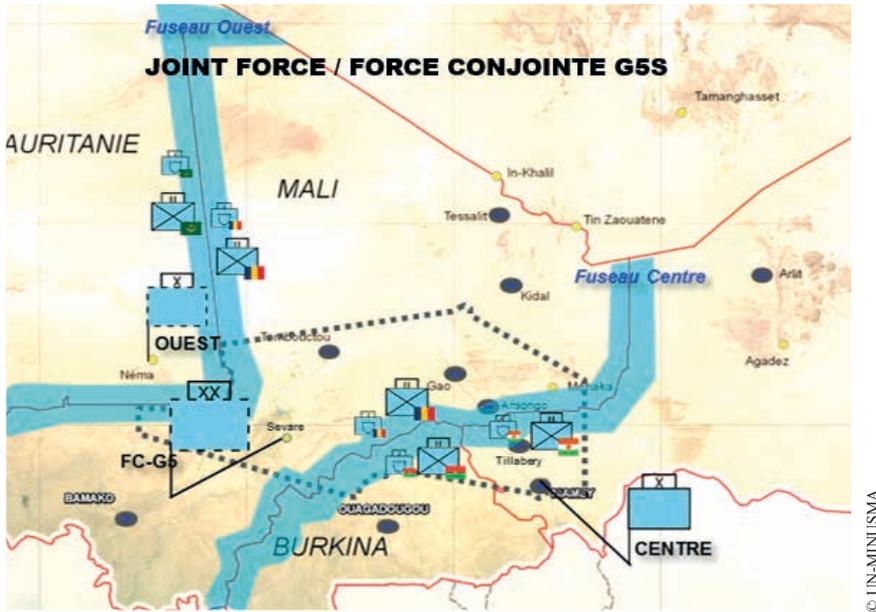
Le G5 Sahel est une structure régionale censée être capable de travailler à la sécurisation des frontières de cinq pays du Sahel (Mauritanie, Mali, Burkina-Faso, Niger et Tchad), mettant en commun des unités et constituant des états-majors combinés. Il est important de se rendre compte que ce ne sont actuellement que des unités d'infanterie motorisée dont la mobilité stratégique et opérative est inexistante. Le G5 Sahel a lancé sa première opération en début décembre 2017. Les forces engagées ne dépassent pas quatre compagnies. Elles manquent de tout. Pour développer une force régionale efficace, il sera nécessaire de pouvoir dégager des budgets annuels de l'ordre de 420 millions d'euros sur dix ans sinon, comme c'est le cas pour de nombreux programmes de soutien en Afrique (entraînement, acquisition de capacités, recrutement régulier, maintien, accompagnement), les efforts seront vains et l'outil se délitera plus ou moins vite.

MINUSMA : laboratoire de nouvelles capacités pour les Nations unies

La MINUSMA est une mission multidimensionnelle intégrée. Son cadre d'action et sa nature sont définis par la résolution 2364 du Conseil de sécurité des Nations unies (juin 2017). Elle agit en soutien des autorités maliennes dans la mise en œuvre de l'accord de paix et de réconciliation. Elle doit aider à créer les conditions pour que l'environnement soit stable et sûr afin de permettre aux autorités légitimes de se redéployer au Nord. Dans le cadre de ce mandat, la protection des populations est un élément clé, notamment contre les menaces terroristes. La force de la MINUSMA a également pour tâche de défendre activement son mandat (avec en toile de fond la question ambiguë du seuil à placer entre antiterrorisme anticipatif et contreterrorisme) et d'assurer la protection du personnel des Nations unies, tant civil que militaire ou policier, ainsi que de ses biens. En outre, la mission se doit de promouvoir les droits de l'homme et de veiller à leur protection. L'assistance humanitaire fait aussi partie des lignes de force du mandat. Celui-ci n'inclut pas la lutte contre le terrorisme. La force de la MINUSMA peut disposer de maximum 13 000 hommes, ce qui – eu égard à l'immensité du pays et à l'ampleur des tâches et responsabilités – est peu !

Confrontée quotidiennement à la menace terroriste qui la prend pour cible, tout en disposant d'un mandat solide (mais qui ne couvre pas la lutte contre le terrorisme), la force de la MINUSMA fait face à un vrai défi. Elle subit les pressions de l'ONU et de ses États membres pour prendre des mesures afin de limiter les pertes et répliquer vigoureusement aux attaques ou attentats. Cette situation impose logiquement de faire appel à toutes les ressources présentes sur le théâtre, de recourir intensivement aux complémentarités des rôles de chaque acteur au travers des coordinations renforcées et de trouver des plateformes novatrices pour obtenir des effets par-delà les frontières.

Le rapport Dos Santos Cruz, du nom d'un ancien commandant de la Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO), a bien balisé le terrain. Il démontre parfaitement que les principes ayant régi les opérations de maintien de la paix du passé, par exemple à Chypre ou dans les Balkans, où il s'agissait de séparer des adversaires par un dispositif essentiellement statique de tours d'observation complété par des patrouilles de liaison, de noter les violations des accords et de rappeler aux parties leurs obligations, ne sont plus applicables dans des situations asymétriques, explosives, où il n'existe aucune ligne de démarcation ni zones neutres, où les membres du personnel de l'ONU sont des cibles et où l'accord de paix à la base du déploiement est perçu comme mauvais par toutes les parties.



Un changement radical de paradigme est indispensable si la communauté internationale veut mettre un peu d'ordre dans le chaos et aider à rétablir des conditions de stabilité minimale pour atténuer les souffrances des populations et, par sa présence, empêcher autant que faire se peut des catastrophes humanitaires ou des meurtres de masse à caractère ethnique.

Mots-clés: MINUSMA, ONU, terrorisme, contre-insurrection, Mali, opérations militaires de maintien de la paix



Commandant de la Force de la MINUSMA (avril 2017 – octobre 2018)

Jean-Paul DECONINCK

Après avoir exercé quasi toutes les fonctions de commandement, du peloton jusqu'à la Composante Terre, en alternance avec certains rôles en formation et en état-major, le Général-major Deconinck a eu l'honneur de pouvoir commander pendant dix-huit mois la Force militaire de la MINUSMA. Il a quitté le service actif le 1^{er} janvier 2019, après quarante ans de service.

Er zijn opdrachten en rollen die hun sporen nalaten, zelfs na bijna 40 jaar dienst. Het is me gegeven geweest de MINUSMA-strijdkrachten te kunnen bevelen gedurende 18 maanden. Ik houd er vanzelfsprekend een enorme fierheid aan over het Belgische vaandel te hebben mogen dragen op dat commandoniveau en heb een immens respect voor de militairen die ik het privilege gehad heb te bevelen. Maar ik heb 52 mensen verloren, waarvan veel te vermijden waren. Ik heb eveneens kunnen omgaan met alle betrokkenen van alle beslissings- en uitvoeringsniveaus en hen kunnen aanmoedigen en bijstaan, maar ik heb ook kunnen rekenen op uitzonderlijk gedrag, recht in lijn met de nagestreefde objectieven. Ik veroorloof me dus hierbij een kritische analyse van de inwerkingstelling van de VN-vredesoperaties te presenteren, meer specifiek in Mali.

Situation de départ : les constats

Après avoir repris le commandement de la Force de la MINUSMA le 2 avril 2017, j'ai rapidement pris la mesure de la tâche qui m'attendait, d'autant que mes rapides lectures et briefings d'avantmission m'avaient déjà orienté sur les défis existants et potentiels. Je ne m'attarderai pas sur l'environnement politique, sécuritaire et humanitaire malien et sahélien, très correctement décrit dans la présente revue par le colonel BEM Kalajzic, l'un de mes conseillers militaires pendant ma période de commandement.

Premier constat : l'Accord de paix et de réconciliation (APR) signé en 2015 est quasiment « en panne », alors qu'il aurait dû déboucher sur des résultats positifs concrets dans les six mois suivant sa signature. Les tensions sont toujours très présentes entre groupes armés et sont à l'origine d'altercations violentes et mortelles ; un seul bataillon MOC¹ sur trois a été mis sur pied, mais n'est toujours pas opérationnel ; le processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) n'est toujours pas lancé ; les quotas et critères d'intégration sont toujours en phase de négociation ; les échéances et feuilles de route décrétées par le niveau politique ne sont pas respectées ; la stratégie de réforme du secteur de sécurité (RSS) n'est pas définie.



© PIO MINUSMA

Les dangers de la mission. Cérémonie funéraire

Second constat : la mission est qualifiée de « dangereuse » et « d'inefficace ». L'environnement sécuritaire est bien plus risqué que dans les missions de maintien de la paix classiques : l'instabilité, la criminalité et la menace ont gagné la région du Centre où les populations sont sous la coupe de groupes extrémistes violents. Par ailleurs, dans un tel environnement sécuritaire, les capacités et l'opérationnalité de la Force ne répondent pas aux requis opérationnels découlant du mandat : il faut pouvoir réagir à toutes les situations de combat et intervenir dans un environnement insurrectionnel. En avril 2017, les capacités supplémentaires promises en mi-2016 n'ont toujours pas été générées. Dans le même temps, la MINUSMA n'arrive pas au niveau d'intégration attendu pour une mission « multidimensionnelle intégrée ». Les différents piliers – la Force n'en est que la composante militaire – travaillent selon leurs objectifs propres, sans plan de campagne au niveau de la MINUSMA.

¹ MOC : mécanisme opérationnel de coordination. Les unités MOC se situent au niveau « bataillon » (600 hommes) et sont mixtes : FAMa, CMA et Plateforme.

Troisième constat : les acteurs locaux de sécurité – Forces de défense et de sécurité maliennes (FDSM), Force conjointe du G5 Sahel – ne sont pas capables d’assurer eux-mêmes la sécurité des populations, loin s’en faut. Les FDSM sont totalement absentes du nord du Mali et ne sont que peu présentes et actives dans la région du Centre. La Force conjointe du G5 Sahel est en phase de développement, sans quartier-général ni opératif ni tactique ; elle va reposer sur des unités d’infanterie à opérationnalité limitée, fournies par les cinq nations contributrices, mais sans unités d’appui au combat ni moyens de projection, ni réseau de renseignement, ni logistique opérationnelle, ni moyens de transmission à longue distance, ni – surtout – plan pluriannuel de développement et de maintien des capacités. Les missions contre-terroristes sont assurées par l’opération française Barkhane, étirée sur les cinq pays du G5 Sahel. La mission européenne EUTM assure la formation et l’entraînement de base des Forces armées maliennes (FAMA) et est, par définition, « non exécutive ».



© PIO MINUSMA

Commandant de la Force de la MINUSMA

Mes axes d'effort

Soutien à la mise en œuvre de l'APR

La MINUSMA a, avant tout, un rôle politique à endosser auprès des autorités maliennes et des signataires des accords de paix, en soutenant le processus de paix jusqu'à sa mise en œuvre et en appuyant la restauration de l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire. Elle dispose pour ce faire de différents outils : la médiation politique, les bons offices du représentant spécial du secrétaire général de l'ONU, le soutien aux élections, etc. La Force de la MINUSMA joue bien sûr un rôle important dans ce processus, en tentant d'imposer des mesures de contrôle et de confiance entre les groupes armés.

Afin de soutenir le processus de paix, deux organes ont été mis en place. Le Comité de suivi de l'accord (CSA) est un organe politique, présidé par l'ambassadeur d'Algérie et réunissant les délégués politiques des parties signataires² ainsi que les membres de la Médiation internationale, c'est-à-dire les initiateurs et « porteurs » de l'accord. Le commandant de la Force est le président de la commission technique de sécurité (CTS), réunissant les délégués « sécurité » des parties signataires. Il lui revient d'établir les règles de contrôle et de confiance et d'appliquer les mesures adoptées par le CSA. Il convient de remarquer que l'accord repose sur quatre piliers : politique, sécuritaire, économique et humanitaire. Le sécuritaire est lié au politique, c'est-à-dire aux objectifs politiques – divergents – des parties signataires, et inversement : ces parties veulent garder, voire étendre leur autonomie sécuritaire, ou au moins garantir leur position de force dans l'appareil de l'État, et poursuivent donc des objectifs stratégiques tout aussi divergents. Autant dire que ces deux piliers occupent le devant de la scène dans les discussions au niveau du CSA, mais sans réelle avancée.

À titre d'illustration, prenons l'évolution du processus de DDR, étape essentielle dans la stabilisation du pays : l'APR prévoyait l'installation sur le terrain d'unités mixtes du mécanisme opérationnel de coordination (MOC) intégrant ex-combattants rebelles et forces régulières. Ces unités du niveau « bataillon » auraient dû être installées à Kidal, à Gao et à Tombouctou dans les deux mois suivant la signature de l'APR, donc en juillet 2016. Elles auraient ensuite été chargées d'assurer la sécurité dans les « cantonnements » où seraient rassemblés les ex-rebelles pour les soumettre au processus de DDR.

² Le gouvernement malien, la CMA (Coordination des mouvements de l'Azawad) et la Plateforme (Plateforme des mouvements signataires du 14 juin).



© PIO MINUSMA

DDR – Identification des ex-combattants

Le bataillon MOC de Gao a été installé fin 2016 et a subi en février 2017 une effroyable attaque à l'engin explosif improvisé transporté par un véhicule suicide (SVBIED)³, faisant 54 morts. Ceux de Kidal et de Tombouctou ont finalement été initiés, à hauteur d'une compagnie chacun, en mai 2018 après discussions, pressions, va-et-vient entre CTS et CSA, etc. Ces unités n'ont jamais été déclarées opérationnelles, faute d'armes lourdes à livrer par les parties signataires, faute de confiance entre elles et faute de convergence entre les objectifs stratégiques inclusifs respectifs. La livraison des armes lourdes est en cela symptomatique : l'influence des groupes armés, toujours à tendance rebelle tant que leurs objectifs ne sont pas atteints, est proportionnelle aux armes qu'ils détiennent et au nombre de « combattants » qu'ils comptent dans leurs rangs.

À ce jour (début 2019), aucune arme lourde n'a encore été remise ni par la CMA ni par la Plateforme aux unités du MOC. La CME⁴ a fait son apparition et souhaite devenir la quatrième partie à l'accord, mettant la pression sur les autres parties tantôt politiquement tantôt par les armes. Le processus de DDR n'a été lancé que timidement et vise d'abord à intégrer les combattants des unités MOC et à réintégrer les déserteurs.

³ *Suicide vehicle-borne improvised explosive device*

⁴ La « Coordination des mouvements de l'entente », qui prétend unifier ou, du moins, représenter des groupes armés « dissidents » des groupes signataires : MPSA, CPA, CJA, FPA, CMFPR-2.



Unité mixte (MOC) de Tombouctou. Installation officielle en mai 2018

Au niveau supérieur, il manque toujours un modèle complet pour les futures Forces de défense et de sécurité qui définisse les missions, le niveau d'ambition, les implantations, les moyens, ainsi qu'un plan de développement capacitaire. Un modèle inclusif, associant toutes les communautés pour le rendre acceptable par les Touaregs, Arabes, Songhaïs, et autres Peuls, et qui doit résulter du processus de RSS, processus clé dans la mise en œuvre des accords de paix. Ce processus reste hélas sans résultat tangible, une fois encore faute de convergence des objectifs stratégiques. Le dernier « atelier de haut niveau RSS », organisé à la mi-décembre 2018 et salué comme « une avancée significative », n'a produit que des déclarations de bonnes intentions. Or le temps presse : même si le nombre et l'intensité des incidents entre groupes armés CMA et Plateforme ont pu être réduits par rapport à la mi-2017 – seule avancée tangible dans le cadre de l'APR –, la communauté internationale s'impatiente et pourrait bien à court terme réduire le soutien financier aux « efforts de stabilisation ». Surtout, les efforts de mise en œuvre de l'APR occultent le problème principal: l'extension de l'influence et de la capacité de nuisance des mouvements extrémistes violents.

Efforts dans la Région du Centre

La région du Centre est, depuis 2015, le théâtre d'un phénomène de déstabilisation orchestré par le Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (GSIM)⁵, qui s'appuie sur des mouvements insurrectionnels locaux et qui exacerbe les tensions intercommunautaires séculaires. Les autorités locales sont menacées, les écoles ferment l'une après l'autre, les services de base s'étiolent. En outre, le terreau du terrorisme et de la criminalité est particulièrement fertile et efficacement exploité, d'autant plus que les Forces de défense et de sécurité ne sont que peu présentes et efficaces : les autorités maliennes ne prennent que trop tardivement conscience du risque de perte de contrôle de l'État dans la région du Centre. À partir de 2016, on assiste à une augmentation des attaques contre les FDSM, mais aussi contre la MINUSMA, et à l'instauration d'un climat de terreur imposé aux populations par les bandes armées et les prétendues milices d'auto-défense.

Dès la mi-2017, j'ai placé mon effort principal sur la région du Centre, en initiant le réagencement et l'optimisation de la Force autour de ladite région, et surtout en y effectuant des opérations du niveau Force visant à contrôler l'environnement sécuritaire, à assurer la liberté de mouvement et de manœuvre et à développer le partenariat avec les FAMA pour les soutenir au mieux dans leur redéploiement. Dans le même temps, la Force a créé, en fonction de la disponibilité et des capacités réelles présentes, les opportunités d'engagement des piliers civils de la MINUSMA dans le cadre de la stabilisation de la région sur le plan de la cohésion intercommunautaire, de la gouvernance et du développement.

Au second semestre 2017, le gouvernement malien a défini son Plan de sécurisation intégré des régions du Centre (PSIRC). Un plan multidimensionnel, puisque orienté selon les axes d'effort « sécurité », « gouvernance », « développement » et « communication ». Un plan tardif, aussi. Ce n'est qu'en 2017 que les autorités maliennes ont pris conscience, ou plutôt reconnu, que la situation sécuritaire dégénérerait sérieusement, avec un impact de plus en plus marqué sur la population.

L'ONU est aussi à la traîne : il a fallu une visite du secrétaire général António Guterres en mai 2018 pour que la Région du Centre fasse l'objet d'un paragraphe spécifique dans le mandat de la MINUSMA⁶, sans pour autant qualifier d'insurrectionnel le problème majeur de la Région du Centre. La solution est une « campagne contre-insurrectionnelle »; mais ce terme ne s'inscrit pas dans la doctrine des opérations de paix. Il n'empêche qu'il s'agit d'une opportunité d'engagement multidimensionnel pour la MINUSMA et pour la communauté internationale, venant en soutien au plan malien PSIRC. Encore faut-il savoir l'orchestrer, en agissant sur tous

⁵ ou *Jamā'at nusrat al-islām wal-muslimīn* (JNIM), mouvement né de la fusion le 1er mars 2017 de Ansar Eddine, d'Al-Mourabitoune, d'AQMI et de la katiba Macina.

⁶ Résolution 2423(2018) du Conseil de sécurité, 30 juin 2018.

les aspects en même temps : gouvernance, scolarité, emploi, accès aux soins, lutte anti-terrorisme, police de proximité, cohésion sociale, réduction de l'extrémisme violent, etc. Une campagne qui s'inscrit dans le temps long. Et le temps presse.

Opérationnaliser la Force

Durant les premiers mois de mon commandement, j'ai perdu en moyenne un soldat par semaine, principalement en raison d'attaques aux engins explosifs improvisés (*improvised explosive devices*, IED), tirs indirects ou complexes. Pour un chef militaire, toute perte, qu'il s'agisse d'un mort ou d'un blessé, est toujours une perte de trop ! Par ailleurs, la Force génère peu d'effets en soutien aux objectifs de la MINUSMA, que ce soit sur la menace, sur l'environnement sécuritaire ou sur les populations. Ce manque d'efficacité est symptomatique d'un déficit d'opérationnalité, défaut déjà relevé par mon prédécesseur.

J'ai par conséquent placé l'effort sur les capacités⁷ de la Force :

- exprimer les besoins, en interaction directe avec le quartier général des Nations Unies (UNHQ) à New-York ;
- participer à la génération de forces, en liaison avec le UNHQ et les pays fournisseurs de contingents (*troop contributing countries*, TCC). Le processus est fastidieux : les premiers effets de la revue stratégique 2016, qui préconisait des capacités supplémentaires, ne se font sentir qu'un an après. Et encore : seule une compagnie ivoirienne de protection de la force arrive sur le théâtre à la mi-2017 ;
- combler les trous capacitaires : la capacité de transport par hélicoptère, indispensable à la mobilité tactique, est très insuffisante ; la couverture médicale répondant au concept « 10 -1- 2 »⁸ n'est pas réalisable sur l'ensemble de la zone de responsabilité (*area of responsibility*, AoR)⁹ ;
- fournir un effort en matière d'équipement individuel et collectif, principalement le charroi : il nous faut des véhicules protégés contre les mines (*mine protected vehicles*, MPV) pour effectuer les missions, or il en manque une centaine pour atteindre la norme de deux compagnies sous blindage parmi les quatre que

⁷ Selon ma définition, une capacité militaire est conditionnée par quatre facteurs : personnel x entraînement x équipement x état d'esprit. Si une seule composante est nulle, le produit est nul.

⁸ Évacuation vers l'hôpital rôle 2 dans les deux heures.

⁹ Une couverture de trois heures est possible sur les principales zones d'action, sauf de nuit sur la Région du Centre.

compte un bataillon d'infanterie, mais aussi pour remplacer ce qui a déjà été détruit à la suite d'actions ennemies. À l'automne 2017, j'exprimais le besoin d'équiper de MPV trois quarts des compagnies. Ce besoin n'aura été reconnu que vers avril 2018. Il faudra ensuite l'imposer aux TCC et les convaincre d'acheter l'équipement supplémentaire, éventuellement grâce à une aide bilatérale ;

- optimiser le dispositif en fermant les camps « non rentables » car occupés par une seule compagnie. Dans le même temps, remettre ces camps aux FAMA et soutenir ainsi leur redéploiement ;
- rehausser les normes ONU pour l'entraînement des contingents. Généralement, les normes « ONU 2017 » suffisent pour opérer en conditions « maintien de la paix ». Pas au Mali. Pas quand il s'agit de maîtriser un « ennemi » en conditions de combat, sous peine de perdre le contrôle de la situation sécuritaire. Outre le fait de préparer correctement les contingents de la relève, il importe de rehausser le niveau d'entraînement des forces actuellement déployées. Pour ce faire, j'ai élaboré dès novembre 2017 le concept d'équipes de formation mobiles (*mobile training teams*, MTT), mais ce concept n'a toujours pas été mis en œuvre. Par ailleurs, nous sommes encore loin de la certification opérationnelle des capacités, qui est de mise en milieu otanien ou européen ;
- et puis ... opérer. Pour atteindre des objectifs militaires, bien sûr, mais aussi pour changer l'état d'esprit – *le mindset* opérationnel – des contingents.

Nous avons été aidés dans ces efforts par le rapport du général dos Santos Cruz¹⁰ qui, à la demande du secrétaire général Guterres, a établi en mars 2018 une liste de recommandations destinées à réduire le nombre de morts en missions UN. Ce rapport, basé sur des visites rendues aux cinq missions « dangereuses » en Afrique, fait office de signal d'alarme envoyé au UNHQ, au Conseil de sécurité et aux différentes capitales : si l'on veut préserver la pertinence des opérations de « maintien de la paix », il faut rétablir l'équilibre entre, d'une part, la mission et l'environnement sécuritaire et, d'autre part, les moyens militaires, c'est-à-dire porter l'effort sur des capacités adéquates, un équipement adapté, un entraînement ad hoc, un *mindset* opérationnel, etc.

¹⁰ https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving_security_of_united_nations_peacekeepers_report.pdf

¹¹ FDSM, Force conjointe du G5 Sahel, MINUSMA, BARKHANE, EUTM/EUCAP.

Développer les partenariats et fédérer les efforts des partenaires

L'article du colonel BEM Kalajzic dans la présente revue décrit très correctement la mission et la situation des partenaires de la MINUSMA. Le partenariat à effets complémentaires des cinq forces actuellement déployées au Mali¹¹ représente une partie de la solution aux problèmes malien et sahélien.

Les FDSM, en première ligne, sont les responsables naturelles de la sécurité au Mali. À ce titre, elles représentent notre porte de sortie et doivent bénéficier de notre entier soutien, comme le requiert par ailleurs notre mandat. Cependant, il faut bien admettre que le principe général onusien d'impartialité – « ne pas devenir partie au conflit en soutenant une des parties à l'accord » – interfère dans certains choix budgétaires (la construction ou le renforcement de camps FAMA décidés de longue date n'ont toujours pas commencé, faute de ressources budgétaires) ou capacitaires (le concept capacitaire d'unités de *mentoring*, tâche essentielle pourtant prévue par le mandat 2017¹², n'a pas reçu l'aval du UNHQ).

Par ailleurs, la MINUSMA est régulièrement décrite comme un « fournisseur de service » (*service provider*), allouant des ressources à des tâches annexes. C'est oublier les principes impérieux de coopération, de complémentarité et de soutien mutuel. Les mandats et capacités des partenaires sont complémentaires. Leurs objectifs sont communs. Leur ennemi aussi !

Fédérer les partenaires militaires est chose « aisée » : nous avons lancé les ponts et établi les mécanismes de coopération pour fédérer les efforts. Tout autre chose est de leur expliquer les limites de l'efficacité d'une mission ONU sur le plan sécuritaire. En outre, en voulant à tout prix éviter le risque onusien de perte d'impartialité et de neutralité, le Chef de la Composante militaire onusienne perd en crédibilité par rapport à ses partenaires.

Si l'on sort du champ sécuritaire, on se rend compte de la multitude d'acteurs impliqués dans le redressement du Mali et du Sahel, et du nombre toujours croissant de « stratégies » parallèles, non intégrées, même au sein du « système » des Nations Unies¹³. On gagnerait en efficience et en temps si l'on parvenait, enfin, à fédérer les stratégies, ne fût-ce qu'entre les Nations Unies et l'Union européenne.

¹² Résolution 2364 (2017) du Conseil de sécurité, 29 juin 2017.

¹³ Mi-2018, on ne dénombrait pas moins de 17 stratégies onusiennes pour la région du Sahel.

Changer le « UN Mindset »

Le cinquième axe d'effort que je prône s'inscrit dans le long terme. Il pourrait faire l'objet d'un article spécifique, voire d'un ouvrage complet. Autant ne pas faire de mystères : je n'ai pas atteint mes objectifs ; mes prédécesseurs ailleurs dans le monde avaient initié le mouvement, et il reste du travail pour mes successeurs.

De quoi parle-t-on ? De l'absolue nécessité pour l'ONU de remettre en question sa doctrine, son fonctionnement, ses procédures dans le cadre des « opérations de maintien de la paix » (renommées récemment « opérations de paix »), à moins que l'on ne veuille plus engager de missions en milieu sécuritaire contraint, milieu qui nécessite la mise en œuvre d'une composante militaire prééminente, mais toujours en soutien aux objectifs politiques et humanitaires de la mission.

En somme, cela implique sur le terrain : d'adopter des principes et procédures de commandement et contrôle efficaces, pour respecter le principe de « *mission command* » cher aux militaires ; d'inculquer un savoir-faire de planification et de conduite d'opérations conjointes¹⁴ ; de développer un esprit et des procédures « renseignement » ; de planifier en fonction des effets à obtenir et



Inspection des troupes Kidal

¹⁴ « Conjoint » dans l'acception inter-composantes onusiennes : militaire, policière et civile

non du budget à allouer ; de réduire la complexité des procédures administratives ; de soutenir les TCC sur le plan logistique, entre autres au niveau du cycle de vie du matériel (acquisition, maintenance, remplacement), etc. La liste est longue et les embûches seront nombreuses sur le trajet de la réforme initiée par le secrétaire général António Guterres. J'espère que son plan « *Action pour le maintien de la paix* » lancé dans la foulée de la parution du rapport dos Santos Cruz débouchera rapidement sur des effets positifs concrets sur le terrain.

Quo vadis ?

Tout d'abord, l'approche régionale multidimensionnelle prime, dans tout le spectre de la stabilité : politique, sécurité, développement, économie. Du côté sécuritaire, il manque une stratégie de RSS accompagnée, réaliste, pragmatique, basée sur une vision coordonnée, et pas seulement au Mali. Une stratégie visant des effets à long terme, mais débouchant aussi sur des résultats rapides (*quick-wins*). Idem pour les stratégies de lutte contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière. Au Mali en particulier, il n'y aura pas de solution sécuritaire au conflit actuel sans vision partagée et intégrée de la reconstitution inclusive des forces de défense et de sécurité, sans modèle RSS cogéré par toutes les communautés. Il n'y aura pas de solution globale à la crise insurrectionnelle sans une campagne adaptée, pluridimensionnelle, car le « tout sécuritaire » ne fonctionne pas. La communauté internationale, en particulier l'Organisation des Nations Unies, doit soutenir voire orienter les efforts maliens en la matière, qui restent principalement limités au sécuritaire. Au delà, il faut aussi une vision et une stratégie effectives sur le développement – le deuxième pilier de la stabilisation du Mali et du Sahel –, coordonnées entre les acteurs nationaux et internationaux, avec là aussi des effets à produire à court terme, sous peine d'accentuer encore les problèmes sécuritaires. Tout est lié.

Mais ce n'est pas tout : sur le long terme, il faudra tenir compte d'un phénomène que je n'ai pas abordé dans le présent article : l'explosion démographique des vingt à trente prochaines années, qui aura des répercussions très prévisibles sur l'ensemble des pays du globe, à commencer par l'Europe. On l'oublie trop souvent, à ne viser que le court terme, par petits pas ...

Ensuite, les opérations de paix des Nations Unies doivent impérativement évoluer afin de rester pertinentes, crédibles et efficaces. Il leur faut des mandats réalistes et « exécutables ». Soit « on y va », avec les capacités adaptées à la mission et à la menace, vers des objectifs tangibles, notamment au regard de la protection des populations, mais en courant le risque de contrevenir aux principes onusiens. Soit on s'abstient. Il est trop facile de critiquer le manque d'efficacité quand les capacités promises ne répondent pas aux besoins opérationnels exprimés, quand la doctrine d'emploi – et tout ce qui en découle, entre autres les relations de commandement et contrôle – n'est pas adaptée aux réalités sécuritaires, quand on rechigne à sortir de son cadre de référence, quand on peine à intégrer les vues de chaque pilier, etc.

Les États-Unis, grand pays contributeur financier aux opérations de paix des Nations Unies et grand acteur au Conseil de sécurité, demandent justement des comptes sur l'efficacité des missions, en particulier de la MINUSMA, et pourraient requérir une réduction du niveau d'ambition et donc du volume de cette mission. La composante militaire et la capacité aérienne « civile », qui en sont les éléments les plus coûteux, seraient dans ce cas de figure directement impactées, avec tous les risques de dégradation de la situation sécuritaire qui en découlent.

Enfin, les Nations Unies doivent pouvoir compter sur les Européens, qui fournissent des capacités militaires essentielles : hélicoptères ; transport aérien tactique ; renseignement, surveillance et reconnaissance (*Intelligence, Surveillance, Reconnaissance, ISR*) ; drones... et prochainement, je l'espère, MTT pour donner un complément d'entraînement aux contingents qui en ont besoin. Le Sahel est l'une de leurs zones d'intérêt stratégique. Si l'on a pu observer vers 2014-2015 un retour des Européens dans les opérations onusiennes, souvent pour des raisons politiques liées à un siège au Conseil de sécurité, cet engagement risque de s'éroder : à titre d'exemple, deux des trois unités ISR actuellement déployées seront rapatriées en 2019, sans remplacement. L'effort européen reste toutefois important au niveau de l'entraînement et du développement capacitaire (EUTM, EUCAP, missions bilatérales) et au niveau du soutien financier des initiatives liées au développement. Mais un désaveu européen par rapport aux opérations onusiennes pourrait mettre en péril l'équilibre déjà précaire entre mission et moyens.

Mots-clés: Mali, MINUSMA, Commandement belge

33 ..
5 bin -> usr/bin
31 boot
50 dev
:32 etc
:52 home
015 lib -> usr/lib
015 lib64 -> usr/lib
0:01 lost+found
22:45 mnt
2015 opt
15:52 private -> /home
08:15 proc
15:37 root
15:50 run
0 2015/sbin -> usr/bin
p 2015/srv
p 15:51/sys
p 15:45
ug 15:39
ul 10:25/usr
var

Menaces non militaires contre les forces armées : le symptôme du terrorisme

Myrienne COEN

Myrienne COEN, docteur en Sorbonne, est une diplomate belge. Elle a occupé différents postes notamment à Paris, Sofia et Oslo, au département Recherche du NATO Defense College et au Centro Militare di Studi Strategici (Rome). Membre du Comité Scientifique du Centro Studi Strategici Internazionali e Imprenditoriali (CSSII, Université de Florence) et membre suppléant du Conseil Supérieur de la Justice belge, depuis plusieurs années, elle poursuit aussi des recherches concernant les questions de sécurité internationale et européenne et a publié et édité nombre d'articles et ouvrages traitant du rôle de la criminalité organisée dans les relations internationales¹.

Het is essentieel het gebruik van terreur onwettig te maken. Het houden van het terrorisme voor wat het in democratieën is – het feit van een criminele organisatie –, draagt bij aan het verslaan van de mystificatie die het meestal creëert. Om het terrorisme te onderdrukken, moeten we de democratie en de rechtsstaat versterken. Slecht sociaal kapitaal is een directe bedreiging voor de NAVO-lidstaten en hun strijdkrachten, zoals blijkt uit de dreiging van mislukte staten. Tegenwoordig overstijgen de niet militaire dreigingen tegen de strijdkrachten grotendeels de militaire dreigingen. Goed bestuur en goed functioneren van de instellingen zijn de voorwaarden die de veerkracht van samenlevingen versterken. De dreiging van terreur kan niet ongedaan worden gemaakt maar slechts onderdrukt worden. Het beoefenen en bevorderen van onze gemeenschappelijke waarden blijft de basis voor interne en externe veiligheid en voor de duurzaamheid van democratieën.

¹ Editeur de *Human Trafficking, Smuggling and Illegal Immigration, International Management by Criminal Organizations*, IOS Press, NATO's Security through Science Programme Collection, 2011 ; auteur, avec Vincenzo MACRI, de *L'Asse del Caos, Criminalità Organizzata e Terrorismo*, ed. Aracne, IT, 2013 ; auteur de « Enjeux stratégiques de la criminalité organisée : l'Occident perd contrôle » dans *Revue Défense Nationale*, Paris, avril 2015, pp. 37-43; éditeur de *Defense against Terrorism, Enhancing Resilience of Democratic Institutions and Rule of Law*, IOS Press, NATO's Science for Peace and Security Programme Collection, 2019.

Pendant la guerre froide, l'Union soviétique et les États-Unis représentaient des menaces équivalentes en matière d'armement. Toutefois, quand le mur de Berlin est finalement tombé, ce n'était pas sous les coups de l'artillerie ou des bombes : il s'est écroulé parce que la population, derrière le rideau de fer, avait perdu confiance. L'Union soviétique est sortie perdante de la confrontation parce qu'elle avait perdu la quasi-totalité de son « *soft power* ».

Déjà en 1991, Joseph Nye² forgeait le concept de « *soft power* », plus efficace que les interventions par chars d'assaut ou missiles intercontinentaux, préconisant une stratégie faite d'influence par la séduction et de pressions amicales. Selon Nye, la puissance réside davantage dans la capacité de se projeter culturellement, d'imposer un récit fort, « *a strong narrative* », afin de faire adopter l'organisation culturelle et sociale et donc aussi économique américaine au titre de normes juridiques internationales. Reste que pour faire effectivement appliquer ces dernières, le « *hard power* » reste l'instrument de dissuasion contre toute « dissidence ». Les États-Unis ont continué à perdre leur pouvoir dans le monde et l'Europe, qui préconisa toujours le « *soft power* », a commencé – malgré toute sa force d'attraction – à perdre celui qu'elle s'était acquis depuis la chute du Mur de Berlin.

Dans les missions militaires à l'étranger aussi, le « *soft power* » a son importance. Les risques encourus et l'efficacité de l'action, notamment, sont directement proportionnels à l'image de leur pays que les militaires héritent mais, également, projettent.

Plus récemment (2017), deux chercheurs du National Endowment for Democracy³, Christopher Walker et Jessica Ludwig, ont forgé un concept pour rendre compte des stratégies d'influence des Russes et des Chinois, le « *sharp power* », « *un pouvoir qui perce, pénètre et perfore l'environnement politique et informationnel des pays-cibles* », cibles d'une propagande subversive qualifiée de « corrosive », destinée à miner de l'intérieur les démocraties occidentales qu'ils estiment décadentes et donc vulnérables. Ce « *sharp power* » peut être défini comme un pouvoir d'influence reposant sur la subversion, l'intimidation et les pressions exercées par des régimes autoritaires sur les démocraties.

² Joseph S. Nye Jr. fut le directeur de la *Kennedy School of Government* de l'université Harvard de 1995 à 2004. Il y enseigne encore aujourd'hui les relations internationales. Auteur de *Power and Interdependence, Bound to Lead* (1990), dans lequel apparaît le concept de « *soft power* ») ainsi que de *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (ed. Public Affairs, 2004), Nye fut également secrétaire adjoint à la Défense, chargé des affaires internationales, au sein de l'administration Clinton (1994-1995). Il a présidé le National Intelligence Council, organe chargé de coordonner les évaluations des services de renseignement pour le président des États-Unis (1993-1994).

³ <https://www.ned.org/the-meaning-of-sharp-power-how-authoritarian-states-project-influence/>

Lorsque les chaînes d'information Russia Today et Sputnik ou, en Chine, CCTV diffusent des informations favorables respectivement à Moscou et Pékin, elles créent, comme le font les Occidentaux, un environnement favorable à leurs idées et à leurs intérêts, usant de leur « *soft power* ». Par contre, lorsqu'il y a intention délibérée de tromper en utilisant des trolls payés ou des bots pour submerger les réseaux sociaux, en achetant des agents d'influence parmi les élites, on est dans le registre du « *sharp power* », comme on l'a récemment soupçonné dans le chef de la Russie à l'occasion de plusieurs campagnes électorales en Occident.

De fait, les sociétés ouvertes sont démunies lorsqu'elles sont confrontées à des États autoritaires en position de manipuler l'opinion chez les autres, faisant un usage trompeur d'informations à des fins hostiles, alors qu'ils la contrôlent sévèrement chez eux. Elles le sont d'autant plus lorsque leur culture est affaiblie et leur capital social⁴ en déliquescence. Le développement du capital social est notamment au centre de la défense passive contre les organisations terroristes criminelles. Il est particulièrement efficace pour réduire leurs effets destructeurs. Il l'est aussi pour permettre aux forces armées d'agir en temps de guerre ou à l'étranger avec une relative tranquillité d'esprit pour la sécurité des proches et de la famille, à court et à long terme.

Dans ce contexte, la loyauté qui détermine la fiabilité de l'information tient une place cruciale. Et c'est là aussi que l'Occident démontre ses faiblesses. Le manque de crédibilité de toute autorité, notamment publique, ces vingt dernières années laisse la voie ouverte à d'autres stratégies que les rivaux exploitent habilement.

“ Economiquement, la Chine, avec les vagues de dollars qu'elle brasse, a les moyens de mettre à genoux les États-Unis. Mais sur d'autres plans, notamment sur celui des valeurs et de la culture, la relation est asymétrique : les États-Unis bénéficient d'une adhésion beaucoup plus forte de la part des autres pays du monde que la Chine... Tout est une question de contexte ”.

Joseph Nye, professeur à l'Université de Harvard.

⁴ Voir notamment ZARIĆ Siniša, *Low Stock of Social Capital, Obstacle to Reducing Vulnerabilities in Societies*, et TUPMAN Bill, « The Enemies from Within, Can we save Democracy while Defeating Terrorism », dans *Defense against Terrorism, Enhancing Resilience of Democratic Institutions and Rule of Law*, ed. COEN Myrienne, IOS Press, NATO's Science for Peace and Security Programme Collection, février 2019.

À la lecture de la citation ci-dessus et au vu des récents développements, il y a lieu de se demander si le « *sharp power* » de certains États n'est pas occupé à modifier radicalement les rapports de force dans les relations internationales, par d'autres moyens que les trolls et manipulations de l'opinion publique dénoncés publiquement aux États-Unis.

Les acteurs étatiques perdent progressivement le contrôle sur leurs propres instruments de puissance et des acteurs non étatiques réussissent à contrôler des États

Outre les armes, l'argent reste un instrument de pouvoir qui peut relever du « *hard power* », mais sa détention a progressivement perdu sa légitimité, d'abord avec l'abandon du système monétaire de Bretton Woods (1976) notamment suite à l'entrée sur les marchés financiers des organisations criminelles transnationales depuis l'explosion du marché de la drogue, ensuite avec l'explosion de l'écart entre riches et pauvres au sein même des démocraties occidentales (années 1980). Depuis la chute du mur de Berlin et le déploiement du potentiel des technologies de communication physiques et informatiques, l'ouverture des frontières à la circulation des personnes et des marchandises ainsi que des capitaux et des services financiers qui les complètent, s'appuyant sur les multinationales, a fait le reste.

La rupture de l'équilibre des forces jusqu'alors au bénéfice des Occidentaux les oblige à prendre conscience du besoin de repenser les enjeux des relations internationales. Les degrés d'interdépendance ont des effets importants, particulièrement dans le système très concret de l'économie. Il est donc légitime de les inclure dans l'analyse des relations de pouvoir.

Jusqu'au début du nouveau millénaire, les Occidentaux s'accrochaient à la suprématie de leurs capacités technologiques, croyance téméraire à présent sérieusement battue en brèche par l'ascension du potentiel chinois ces dix dernières années. Les États occidentaux ont perdu le pouvoir. Aujourd'hui, le dernier d'entre eux à en maintenir des bribes lutte pour s'y maintenir. Toutefois, dans une perspective à long terme, la bataille est perdue d'avance.

Alors que Moscou utilise de vieilles techniques principalement fondées sur les *fake news*, Pékin utilise des moyens bien plus subtils⁵. La Chine vise trois cibles précises parce que stratégiques : les élites politiques et économiques, les médias et les universitaires. À leur égard, elle use de

⁵ EKMAN Alice (sous la direction de), *La Chine dans le monde*, éd. CNRS, 2018.

séduction – invitations, financement de suppléments dans de prestigieux journaux, événements culturels liés au projet de « route de la soie », entretien de lobbyistes, en particulier à Bruxelles. Toutefois, la Chine recourt aussi à des menaces par abus de position dominante⁶. Le terrorisme islamique ne se déchaînerait pas contre l'Occident, à tout le moins serait sans bases locales, si ce dernier avait su intégrer les seconde et troisième générations d'immigrés d'Afrique du Nord qui, à ce jour, en constituent le vivier le plus réceptif.



© Rawpixels on Pixabay

C'est parce que l'Occident perd à grandes enjambées son « *soft power* » qu'il se révèle chaque jour plus vulnérable.

Devant la commission parlementaire française concernant les réseaux djihadistes, le juge d'instruction Marc Trevedic déclarait en février 2016 que tous les réseaux terroristes dont il a eu à s'occuper dans les dernières années sont des réseaux belgo-français⁶.

⁶ Au printemps 2017, le groupe sud-coréen Lotte a ainsi fait l'objet d'un boycott en Chine pour avoir accepté de céder un terrain, à la requête du gouvernement sud-coréen, pour l'implantation d'un système antimissile américain (Terminal High Altitude Area Defense System, THAAD) auquel s'oppose la Chine. Ses grandes surfaces en Chine ont été désertées au point que le groupe envisageait de fermer, et les touristes chinois en Corée du Sud se sont également raréfiés.

Peut-on dès lors attirer l'attention sur le fait que, si la sécurité publique avait été assurée avec plus de diligence ces dernières années, les forces armées ne seraient pas contraintes de patrouiller dans les rues des capitales européennes ? Et sur le fait que, de même que les attaques terroristes ont soustrait des moyens aux services de police et aux instances judiciaires dans la lutte contre la criminalité organisée, les forces armées à présent bloquées dans les rues soustrairaient des heures d'entraînement et d'opérations aux nécessités extérieures de sécurité de nos démocraties ?

La réponse à ces questions pourrait ouvrir la voie à d'autres interrogations que, dans certains milieux bien informés, on n'hésite pas à soulever⁸. Il est en effet des questions à poser et des réponses à trouver sans lesquelles il restera impossible de récupérer le contrôle sur la sécurité en Occident.

Les attaques de Paris, Londres et Bruxelles ne sont pas tombées du ciel. Elles ne procèdent pas d'une vengeance céleste. On aurait pu les empêcher si, il y a de cela plus de vingt ans, on avait poursuivi avec détermination les bandes de voleurs de voitures et autres bandes plus ou moins organisées (certes non scientifiquement, comme elles le sont aujourd'hui), les réseaux de traite des êtres humains qui passaient et passent encore par les Balkans, chargés de victimes et de membres de la criminalité organisée, non sans quelques terroristes dans ses bagages ; les trafics d'armes qui n'ont cessé d'être florissants, dans le Nord de la France pendant la guerre en Bosnie et en particulier au départ et à destination de la Belgique, comme l'illustre un gang spécialisé dans les années quatre-vingt dans les attaques de banques et à présent accusé de financer des réseaux du terrorisme islamique ; les barons de la drogue italiens qui ont fixé leur quartier général en Belgique et aux Pays-Bas, etc.

Lorsque l'on parle de terrorisme, le crime organisé n'est jamais très loin⁹. Observons sans s'attarder ici que ce qu'on appelle le terrorisme est en réalité, en démocratie, une forme de criminalité organisée qui adopte la terreur comme tactique, élément de son « programme opérationnel » à l'encontre des citoyens, là où la mafia n'a plus besoin d'y recourir, ayant dépassé l'usage de la violence pour passer au stade de l'intimidation¹⁰.

⁷ « Il y a des liens importants entre des djihadistes à Barcelone et les réseaux belges, simplement parce que la Belgique a une structure terroriste qui est, elle aussi, marocaine », a indiqué l'ancien juge antiterroriste français, sans évoquer d'éléments précis concernant les attentats qui ont touché Barcelone et Cambrils. « Il y a des liens parce que c'est la communauté marocaine extrémiste, a-t-il ajouté. Les liens sont historiques. Entre les réseaux marocains en Belgique et en Espagne, il y a des liens depuis les années 90 » (<https://www.7sur7.be/home/il-y-a-des-liens-entre-les-djihadistes-de-barcelone-et-la-belgique>).

⁸ <https://blogs.mediapart.fr/franck-pengam/blog/120416/le-terrorisme-comme-outil-de-l-etat-profond-la-politique-interieure-13>.

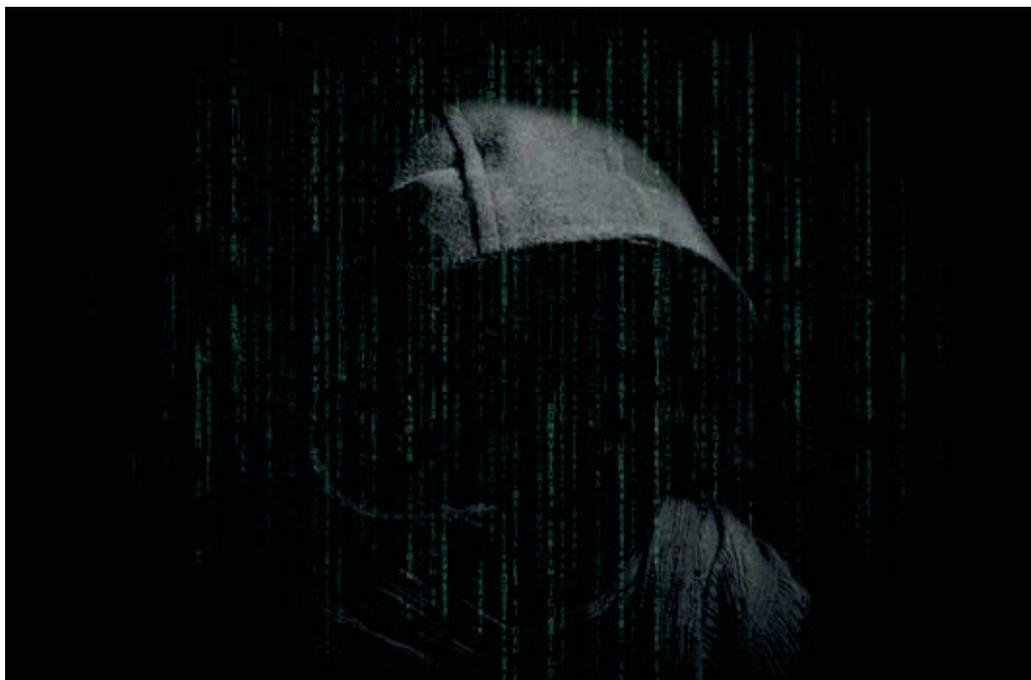
⁹ COEN Myriam, MACRI Vincenzo, « L'incertitude criminelle : crime organisé et terrorisme », dans *Revue Défense Nationale*, n°766, Paris, janvier 2014, pp. 75-82 ; COEN Myriam, MACRI Vincenzo, *Fighting Organised Crime with Economic and/or Ideological Goal*, août 2013, <https://ecpr.eu>.

¹⁰ MACRI Vincenzo, « Criminal Threats against Democracy Require a Common Counter-Action System », dans *Defense against Terrorism, Enhancing Resilience of Democratic Institutions and Rule of Law*, NATO SPSP Collection, IOS Press, février 2019.

Le crime organisé est opportuniste et changera de camp autant de fois qu'il estimera devoir le faire pour assurer ses intérêts. Dans l'environnement géopolitique actuel, tous les États, y compris les plus puissants, sont sur le point de perdre le contrôle. Une combinaison de demi-vérités et de fausses nouvelles qui s'entremêlent empêchent non seulement toutes les parties de distinguer les menaces à temps, mais facilitent aussi la préparation et les actions d'acteurs non étatiques qui ont la capacité de mener des États-nations jusqu'au bord de la guerre. Le contrôle des frontières a cessé d'offrir une protection.

La corruption est une composante de cette « mafia silencieuse », problème central non seulement pour le développement et/ou la survie de la démocratie mais aussi pour la sécurité des pays membres de l'OTAN, car elle constitue un axe favorable pour la pénétration des organisations criminelles dans les infrastructures publiques (énergie, transports, ...) et jusqu'aux plus hauts échelons des institutions locales, régionales, nationales et transnationales. Des marchés publics truqués dans les commandes militaires peuvent, sur les terrains d'opérations, mettre les vies en danger plus facilement que ne le ferait un quelconque ennemi.

Lorsque les services de sécurité de différents pays se partagent des données, il y aura toujours quelque part dans la chaîne un maillon, engagé ou tombé sous le contrôle d'une organisation criminelle, pour « partager » ces données avec ceux qui sont (devenus) leur maître : un fabuleux outil aux mains de ces derniers pour frapper leurs « ennemis ».



© Darwin Laganzon on Pixabay

Il en sera de même dans toute administration, et en particulier dans celles au cœur des systèmes publics de sécurité. Il n'est pas suffisant de protéger le ministère de la Défense contre de telles intrusions. Il faut que toutes les administrations avec lesquelles il traite le soient aussi... Comme chacun sait que ce n'est pas le cas, on préfère faire semblant, quitte à s'indigner lorsque l'on constate que des trolls se promènent librement dans le système ou que ce dernier ne « voit » pas des candidats terroristes de passage sur le sol national.

Parce que l'outil « banque de données » constitue une menace pour les réseaux criminels de quelque nature qu'ils soient (économique, idéologique, politique, ...), cet outil est aussi devenu une de leurs cibles principales. Objectivement, il ne peut pas ne pas être infiltré, sinon à tout le moins par des éléments positionnés dans ce but, qui sauront attendre des mois et des années une quelconque inattention pour s'y installer.

Tant que les réseaux criminels échapperont au contrôle des États, les banques de données resteront des mines errantes. Dès lors, plutôt que d'améliorer la chaîne de la sécurité pour les citoyens et pour les États, un partage de données marginalement utiles – multipliant inutilement les interactions entre systèmes – la détériore. Or on fait systématiquement semblant que ce risque n'existe pas. Jamais au cours des innombrables conférences sur la cybercriminalité le risque interne au système, ce facteur humain, n'a été traité pour ce qu'il est, à savoir le risque principal de cet instrument lorsqu'on traite de « matières sensibles ».

En l'absence de mesures strictes pour restaurer l'intégrité des services publics, les systèmes de défense de l'État resteront eux aussi victimes d'infiltration. Il suffit d'imaginer (ou de constater) une fuite dans les systèmes informatisés transnationaux en matière de défense ou de relations internationales.

Pire encore : pour cacher les pratiques illégales, les pouvoirs publics trouvent un intérêt à intensifier des comportements autoritaires jusqu'à empêcher toute opposition sous forme de critique ou de révélation, contrôlant le pouvoir légal et la presse, pierres angulaires de la démocratie.

Observons que le stockage d'informations concernant les citoyens non seulement augmente les risques qu'ils courent mais réduisent aussi les espaces de liberté, avec tous les risques qui en découlent pour nos démocraties. Il convient de modifier les pratiques en conséquence, de développer le concept de techno-prudence et de l'appliquer.

Il y a tant de mesures prises au nom de la lutte contre le terrorisme. Lorsque, dans un seul pays membre de l'OTAN, ces mesures ne sont pas correctement calibrées pour calculer leur rapport « coût/bénéfice » à l'aune de leur objectif ou, pire encore, lorsqu'elles servent à favoriser l'un ou l'autre marché public, elles mettent en danger l'ensemble des pays membres de l'Alliance atlantique.

Lors d'une récente conférence qui s'est tenue à Skopje en avril 2018 (*NATO Advanced Research Workshop*) concernant la défense des démocraties contre le terrorisme, les participants ont constaté à l'unanimité que la corruption est un des principaux instruments des organisations criminelles et une des menaces les plus graves contre la sécurité des États. N'importe quel type de protection accordée à une organisation criminelle, et pas seulement celles qui ont recours à la terreur, par les autorités d'un quelconque État membre de l'Alliance atlantique, pour quelque raison que ce soit, constitue une menace directe pour l'Alliance dans sa globalité et pour ses citoyens.

Lorsque la corruption a pris pied dans une administration, qu'elle s'y est développée durant des années sans que jamais personne ne prenne la peine d'interrompre la chaîne, quel rouage de son fonctionnement – de son système informatique à l'accès à ses banques de données en passant par le service du personnel – reste encore hors d'accès pour le crime organisé, cette « nouvelle » menace qui prolifère depuis trente ans sans hésiter à provoquer des guerres pour nourrir ses affaires ?

Une telle situation démontre clairement la rupture du contrat social au sein d'un État, lorsque l'allégeance des groupes sociaux accorde priorité au « clan » au détriment de l'État. À ce titre, la Belgique n'est pas sans raison qualifiée de ventre mou de l'Europe. Ses divisions linguistiques et idéologiques se prêtaient naturellement à l'élargissement de ces failles par tous les réseaux d'influence intéressés par ce cœur politique, administratif et économique de l'Europe, où se développait parallèlement le cœur « off » de la finance internationale hors contrôle (marché des diamants)¹¹. Il fallut peu de temps pour que les lobbies des multinationales entrent dans le jeu, et que les réseaux criminels, actionnés tantôt par les uns tantôt par les autres, viennent y semer définitivement le désordre par l'importation d'une immigration illégale tantôt récupérée pour faire baisser les salaires tantôt pour accroître l'insécurité dans la population afin de rendre cette dernière plus manipulable par les tenants du « *smart power* » qui, manifestement, s'activent dans le pays.

¹¹ According to Transcrime MORE Report edited by E. U. Savona and M. Riccardi (Milano, December 2018) Mapping the Risk of Serious and Organised Crime Infiltration in Europe, p. 145-146: "Belgium is a preferred location for drug trafficking activities as well as investment of the money stemming from different illicit activities (DIA, 2017a)... It is believed that most illicit proceeds are not invested locally but are moved outside the country (US Department of State, 2018b)". This happens through a fit network of local "agents", notary, lawyers, accountants, covered by unfaithful civil servants, mixing proceeds from legal economy, criminal ones, corruption included, and fiscal fraud, in order to seal the law of silent. Large sectors of the economy are therefore contaminated, such as retail and real estate, transportation, banking, food, and import-export trade used to for money laundering purposes and to conceal illicit activities. (Service de la Politique criminelle, Brussels, 2010).

The CTIF (Cellule de Traitement des Informations Financières) Report 2017 highlights "wide networks of fictitious companies serving different purposes such as social services fraud, tax fraud, money laundering and submitting fictitious invoices". According to Transcrime Report: "Belgium score values with KYC (Know Your Customer) and STR (Short Term Rental) rules are in line with EU average", but is ruined by "the complexity of business ownership and ownership links with secrecy jurisdictions", adding that "[t]here is scant and fragmentation on SOC infiltration of legitimate businesses in Belgium. The available public reports from law enforcement are not fully updated, and academic research is poor".

« *L'État gruyère. Mafia, visas et traite en Europe* », c'est ainsi qu'en 2002 Johan LEMAN, directeur du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme qualifiait, avec avant-gardisme, l'État, en prenant pour exemple la Belgique et les trafics de documents au ministère belge des Affaires étrangères (et dans nombre d'autres ambassades de nos États européens à l'époque : le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, l'Italie et encore très récemment l'Espagne). Ces trafics sont à l'origine d'organisations criminelles profondément enracinées dans nos institutions, publiques et privées.

L'acte terroriste commis sur le territoire d'un État démocratique n'est donc que la pointe visible de l'iceberg que constituent ces organisations criminelles qui, de manière accélérée depuis la chute du mur de Berlin mais en réalité depuis les années 1960, minent nos États tels des gruyères.

Inscrire le « smart power » dans un monde multipolaire

Pour les démocraties, les biens les plus précieux sont la vie et la liberté. Si elles s'en donnent les moyens, ce qui est souhaitable, elles devront, selon Joseph Nye, se défendre de manière mesurée. Sans surréagir, ni recourir aux moyens dont usent leurs ennemis.

Le « *smart power* », le pouvoir de l'intelligence, doctrine pour l'action des États-Unis dans le monde annoncée par l'administration du Président Barack Obama en 2009, rompt avec l'unilatéralisme de George W. Bush. Le *Center for Strategic and International Studies* le définit en soulignant la nécessité d'une armée forte, mais aussi d'alliances, de partenariats et d'institutions à tous les niveaux pour étendre l'influence et établir la légitimité du pouvoir.

Cette approche croise le thème de la recherche en marge de l'OTAN en matière de défense contre le terrorisme. À ce stade de développement de l'humanité et de la technologie, la sécurité des personnes et des États requiert des citoyens éduqués, informés et impliqués. Quand les risques sécuritaires augmentent, le renforcement de la société civile, en toute transparence, en ce compris une information et le développement du sens des responsabilités de la part des dirigeants, relève de la plus haute importance, dimension clairement négligée dans les démocraties occidentales qui se sont endormies sur cinquante années de sécurité ininterrompue.

Know your enemy, but know also yourself. À la lecture de ce qui précède, on pourrait dire que les menaces non militaires contre les forces armées dépassent à ce jour de loin les menaces militaires. Et que l'état délabré du capital social de nos sociétés constitue à présent la principale faiblesse dans notre système de défense¹².

Rien n'a été dit, à ce stade, à propos de l'impact d'une telle situation sur nos services de renseignement, la nature des informations qu'ils recueillent, la manière dont ils les traitent et les canaux utilisés pour les faire circuler. Rien n'a été dit au sujet de l'état de notre système politique, et de la qualité des décisions qu'il prend. Pour protéger ses frontières, tant les matérielles que les immatérielles (qui gagnent chaque jour en importance), il est indispensable de savoir faire les nécessaires synthèses. Et de combler les trous dans le gruyère. Il reste peu de temps pour remettre le train sur ses rails.

« Arrêtez-vous, et écoutez-nous », dit le peuple qui n'a pas toujours tort. Le peuple européen, et les peuples d'ailleurs. Parce qu'il n'existe qu'une seule planète, et que l'humanité est contrainte de se la partager. D'où la nécessité de développer le « *smart power* », mais dans un monde multipolaire, où le concept du *win-win* s'impose contre celui du prédateur.

L'Alliance atlantique, comme toute autre société humaine, repose sur une communauté de valeurs partagées, acceptées, reconnues mais aussi concrètement pratiquées, garante de la perpétuation de toute alliance démocratique dans la durée. Ces valeurs doivent être clarifiées et inculquées, ont souligné les participants de tous les horizons au *NATO Advanced Research Workshop* à Skopje en 2018, prélude à une nouvelle réconciliation dans les Balkans.

L'histoire du terrorisme en Occident démontre à suffisance combien l'individu dispose des capacités nécessaires pour défier les États, auxquels il revient à présent, pour se protéger, de gagner les esprits et les cœurs.

Mots-clés: terrorisme, sécurité, crime organisé, smart power

¹² FORTIN Thierry, « France Dilemma Facing Terrorism with an All-Volunteer Force, Limited Options for Homeland Defense, and Potential Opportunities », dans *Defense against Terrorism, Enhancing Resilience of Democratic Institutions and Rule of Law*, ed. COEN Myriam, IOS Press, NATO's Science for Peace and Security Programme Collection, février 2019.



NATO
+
OTAN

Le renforcement : Saint-Graal de la crédibilité de l'Alliance ?

Michel VANDERMEULEN

Le lieutenant-colonel d'aviation Michel Vandermeulen a rejoint le bureau OTAN de la division Politique de défense et Relations internationales d'ACOS Stratégie en septembre 2018. Il assume la direction du bureau OTAN en qualité de *Relation Manager*.

De Bondgenoten spraken af op de top van Wales in 2014 om het Readiness Action Plan (RAP) te implementeren teneinde snel te kunnen reageren op fundamentele veranderingen in de veiligheidsomgeving aan de grenzen van de NAVO en daarbuiten. Voortbouwend op het RAP namen de Bondgenoten verdere beslissingen, op de top van Warschau in 2016, om de afschrikking en de defensiepositie van de NAVO te versterken en bij te dragen aan het projecteren van stabiliteit en het versterken van de veiligheid buiten het NAVO-gebied.

Maar voor de geloofwaardigheid van NAVO's afschrikking en defensiepositie moeten deze maatregelen gepaard gaan met de garantie dat, waar en wanneer het nodig is, substantiële versterkingen kunnen aangevoerd worden. Lidstaten zullen inspanningen moeten leveren om vooreerst de "readiness" van hun strijdkrachten hiervoor significant te verhogen. Transitlanden zullen bovendien het aanvoeren van de versterkingen moeten faciliteren door de doortocht en ontplooiing van de "Follow-on Forces" veilig en zonder tijdverlies te laten verlopen. België, en niet alleen Defensie, staat dus voor grote uitdagingen.

Un événement anodin ?

D'aucuns se souviendront qu'en ce début d'année 2019 une brigade mécanisée accostait au port d'Anvers, soit plus de 3 000 soldats et 3 500 pièces d'équipement, dont des chars de combat, des obusiers et autres véhicules chenillés. Au même moment, plus de quatre-vingts hélicoptères et 1 900 militaires, arrivés par Zeebrugge, transitaient par la base de Chièvres avant de quitter la Belgique à destination de l'Allemagne, de la Lettonie, de la Pologne et de la Roumanie. L'objectif de ce déploiement était de procéder à une rotation des forces engagées dans le cadre d'*Atlantic Resolve*, une opération américaine qui a débuté en 2016 et qui vise à renforcer le flanc est de l'OTAN, face à une Russie considérée comme plus agressive.

Dans les faits, ces événements n'ont pas éveillé un intérêt particulier auprès de la population et sont, dans une certaine mesure, passés inaperçus pour une grande partie de la classe politique, de la société civile, voire du monde militaire. Pourtant, il s'agit peut-être d'un avant-goût des défis majeurs auxquels la Belgique pourrait être confrontée dans le cadre de ses engagements aux côtés de ses Alliés de l'OTAN, dès lors qu'il deviendrait impératif de faire transiter un nombre incommensurablement plus grand de renforts militaires sur notre territoire ! Ceci n'est d'ailleurs pas sans rappeler l'exercice *REFORGER*. En 1988, on avait en effet assisté au déploiement de 125 000 soldats d'une rive à l'autre de l'Atlantique, en dix jours.

**Tout n'est pas uniquement une question de préparation militaire.
La préparation du secteur civil est tout aussi importante.**

Cet exercice fut remarquable non seulement en raison de l'envergure du déploiement militaire, mais également pour son impressionnante capacité à mobiliser des moyens de transport stratégiques civils et à mettre à disposition des infrastructures permettant de réceptionner et de redéployer ces forces à leur arrivée sur le sol européen¹.

Qu'en est-il aujourd'hui ? L'environnement de sécurité est dangereux, imprévisible et fluctuant. Il est marqué par des menaces « qui émanent de toutes les directions stratégiques, d'acteurs étatiques ou non étatiques, de forces militaires et d'attaques terroristes, cyber ou hybrides »², auxquelles s'ajoutent des velléités hégémoniques et le non-respect des traités. Plus de trente ans après *REFORGER*, la crédibilité de l'Alliance repose plus que jamais sur sa capacité à faire face à cet environnement plus incertain et sur la volonté des Alliés à prendre les mesures qui s'avèrent nécessaires. Pour tenter de le démontrer, nous allons nous intéresser aux grandes décisions prises

¹ Cf. <https://www.nato.int/docu/review/2019/Also-in-2019/nato-ready-for-anything-military-force/FR/index.htm>

² https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm?selectedLocale=fr

par l'Alliance depuis l'adoption du Concept stratégique au sommet de Lisbonne en 2010 et, plus tard, en 2014 et en 2016, en commençant par rappeler l'engagement politique pris encore récemment lors du sommet de Bruxelles. Surtout, nous examinerons les conséquences de ces décisions pour la Belgique, pour sa Défense mais aussi pour l'ensemble de ses forces vives.

Une volonté politique

En juillet 2018, lors du sommet de Bruxelles, les chefs d'État et de gouvernement déclaraient : « Nous sommes unis et résolus dans notre capacité et notre volonté de nous défendre mutuellement, et nous sommes déterminés à [...] faire face à toutes les menaces, d'où qu'elles viennent, potentiellement de différentes directions dans plus d'une région. Alors que nous continuons de faire en sorte que la posture de dissuasion et de défense de *l'Alliance reste crédible, cohérente et résiliente, [...] il est d'une importance stratégique d'accroître la réactivité, de rehausser la disponibilité opérationnelle et d'améliorer le renforcement*.³ »

Dans les paragraphes qui suivent, nous nous intéresserons plus précisément au concept de renforcement, sur lequel repose la crédibilité de l'Alliance, et tenterons de saisir comment il s'articule avec la grande stratégie, les impératifs opérationnels et les considérations tactiques et logistiques. Pour ce faire, nous rappellerons les nombreuses initiatives déjà mises en œuvre, avant d'examiner comment le concept de renforcement s'intègre dans cette architecture et la complète, révélant par là même de nouvelles perspectives dans une approche plus holistique de notre sécurité.

Un plan d'action militaire

En 2010, le nouveau Concept stratégique de l'Alliance définissait trois tâches essentielles : la défense collective (article 5), la gestion de crise et la sécurité coopérative. Les tensions avec la Russie, nées de son intervention en Géorgie et de son annexion illégale de la Crimée, ont suscité un regain d'attention vers l'Est, en particulier dans le domaine de la défense collective. En 2014, le plan d'action « réactivité » (*Readiness Action Plan*, RAP) fut adopté par les chefs d'État et de gouvernement en réponse à ces agissements.

Plan militaire stratégique le plus important depuis la fin de la guerre froide, il prévoit des mesures d'assurance comprenant une série d'activités terrestres, navales et aériennes dans la

³ https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm?selectedLocale=fr (§12)

partie orientale de l'Alliance et des exercices axés sur la défense collective et la gestion de crise. Le plan reprend également des mesures d'adaptation, à savoir des modifications à plus long terme des forces et de la structure de commandement de l'OTAN, afin que l'Alliance soit à même de réagir rapidement et efficacement aux crises soudaines.

Plus concrètement, la Force de réaction de l'OTAN (*NATO Response Force*, NRF) existante fut triplée. Créée en 2002, elle compte désormais près de 40 000 hommes et femmes. Outre un élément de commandement, la NRF se compose essentiellement de la force opérationnelle interarmées à très haut niveau de préparation (*Very high readiness Joint Task Force*, VJTF), des deux brigades du groupe initial de forces de deuxième échelon (*Initial Follow-on Forces Group*, IFFG), des forces navales permanentes (*Standing Naval Forces*), d'une composante aérienne (combat et appui) (*Combat Air et Air-Support*), de forces d'opérations spéciales (*Special Operations Forces*, SOF) et enfin d'une force opérationnelle de défense CBRN (*CBRN Defense Task Force*)⁴. Par ailleurs, l'OTAN développa un outil de planification avancée, les plans de réponse graduée (*Graduated Response Plans*), pour faciliter la prise de décision politique et la mise en œuvre des forces en cas de crise.

Renforcer la posture de dissuasion et de défense

En 2016, les Alliés décidèrent au sommet de Varsovie de renforcer encore la posture de dissuasion et de défense (D&D) de l'OTAN au moyen d'une Présence avancée rehaussée (*enhanced Forward Presence*) dans les Pays Baltes et en Pologne, basée sur 4 groupements tactiques (*Battlegroups*) opérant de concert avec les forces nationales des pays hôtes. Les Alliés convinrent également de développer une Présence avancée adaptée (*tailored Forward Presence*) dans la région de la mer Noire. En corollaire, la stratégie de l'OTAN garantissait que ces présences avancées soient renforcées par la NRF et, si nécessaire, par les « Follow-on Forces » (FoF) mises à disposition par les Alliés⁵. Parallèlement à ce renforcement, l'OTAN lançait *Sea Guardian*, une opération de sécurité maritime (*maritime security operation*, MSO) en Méditerranée⁶.

⁴ https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49755.htm

⁵ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136388.htm

⁶ https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136233.htm



Être crédible

En 2018, lors du sommet de Bruxelles, il fut décidé d'asseoir la crédibilité de cette posture D&D, en veillant à ce que des forces mises à disposition de l'OTAN mais tenues en réserve jusque-là, les FoF, puissent effectivement renforcer les forces déjà engagées, quel que soit l'endroit ou la nature des menaces. Concrètement, il s'agissait alors de lancer une initiative pour redynamiser la culture de la disponibilité opérationnelle, c'est-à-dire s'assurer que l'ensemble des FoF soient équipées et entraînées selon les normes de l'OTAN, tandis qu'une partie significative de celles-ci seraient en outre mobilisées à bref délai !

Ainsi, en puisant dans le pool global des forces existantes, les Alliés doivent mettre à disposition 30 bâtiments de combat, 30 bataillons de manœuvre moyens ou lourds et 30 escadrons de chasse supplémentaires, assortis du support nécessaire, dans un délai de 30 jours ou moins. Ces unités seront ensuite organisées et entraînées en tant qu'éléments de formations de combat plus larges, soit pour un renforcement dans le cadre D&D, y compris pour des combats de haute intensité, soit pour des interventions rapides en cas de crise⁷.

Les chefs d'État et de gouvernement ont décidé de mettre en œuvre l'initiative pour la disponibilité opérationnelle de l'OTAN (NATO Readiness Initiative) (4x30).

⁷ https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm?selectedLocale=fr (§14)

En outre, pour conférer au concept de renforcement toute la cohérence voulue, plusieurs mesures visant à faciliter et à soutenir le déploiement des forces à travers tout le territoire de l'Alliance ont été définies dans un plan spécifique, le plan de facilitation de la zone de responsabilité du SACEUR (*Enablement Plan for SACEUR's Area of Responsibility*), dont la mise en œuvre doit recevoir la plus haute priorité au niveau national⁸.

À cet égard, les Alliés ont convenu d'améliorer la législation et les procédures nécessaires, de renforcer le commandement et le contrôle et d'accroître les capacités de transport. De même, ils ont reconnu la nécessité de moderniser les infrastructures en Europe et aspirent à améliorer la mobilité militaire, au plus tard pour 2024, *en synergie avec l'Union européenne*. Cela nécessite une approche pangouvernementale, notamment au travers de plans nationaux, avec une coopération interministérielle entre acteurs civils et militaires en temps de paix, de crise et de conflit⁹.

Quelles sont les conséquences du renforcement pour la Belgique ?

Elles sont multiples et s'étendent au-delà de la sphère militaire. Comme mentionné précédemment, la Belgique soutient la mise en œuvre de la NATO *Readiness Initiative* (NRI). Singulièrement, il n'est pas demandé d'acquérir des capacités supplémentaires pour y répondre mais bien de puiser dans le pool des forces existantes, à hauteur des objectifs capacitaires (*Capability Targets*) assignés à chaque pays membre dans le cadre du processus OTAN de planification de défense (*NATO Defence Planning Process*, NDPP) et du partage équitable du fardeau. Ainsi, la Belgique a accepté les objectifs capacitaires à réaliser dans les quinze ans à venir, parmi lesquels certains ne sont pas pris en compte dans la Vision stratégique 2016-2030 et doivent encore faire l'objet d'un développement et d'un financement spécifiques. Il nous faut en outre assumer dès aujourd'hui notre engagement dans la *Readiness Initiative* et ses conséquences concrètes, compte tenu de l'état de préparation actuel de nos capacités.

Pour faire en sorte qu'une partie significative de nos capacités et forces promises à l'OTAN voient leur délai d'engagement ramené à 30 jours ou moins, cela nécessiterait de disposer à tout moment

Malgré des investissements récents en matériels majeurs, la Défense se voit aujourd'hui confrontée à des difficultés rédhibitoires pour honorer tous les engagements du gouvernement.

⁸ https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm?selectedLocale=fr (§16)

⁹ https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm?selectedLocale=fr (§17)

du personnel entraîné, des matériels de combat et de tout le soutien logistique nécessaire. Aujourd'hui, sans faire le procès des années passées, une telle évolution qualitative des capacités concernées ne peut faire l'économie d'un refinancement en profondeur du budget de la Défense, d'investissements en matériels majeurs et d'un recrutement en personnel pour amener les effectifs, fixés cette année à 27 881 militaires¹⁰, à un niveau suffisant pour garantir un tel état de préparation. Au regard de la NRI, le recrutement effectif de militaires à hauteur des besoins opérationnels de la Défense constitue dès lors un défi extraordinaire. Détenir des stocks et pièces détachées (*Stocks & Spares*) au niveau requis va exiger également des investissements importants pour leur acquisition et leur stockage, tels de nouveaux dépôts de munitions possibles. En d'autres termes, ce saut qualitatif des capacités dévolues à la NRI pourrait bien se traduire au final par une augmentation quantitative de certaines de nos capacités actuelles. Au-delà, le concept de renforcement qui appelle à disposer de FoF entraînées selon les normes OTAN ne peut qu'accentuer l'urgence d'examiner de près l'adéquation des moyens mis à la disposition de la Défense et les engagements pris par la Belgique au plus haut niveau politique.

Un autre aspect revêt une importance particulière pour un pays accueillant des quartiers généraux tels que le NATO HQ et le SHAPE, et susceptible de voir transiter les renforts des Alliés. Il s'agit de la mise en œuvre prioritaire du plan de déploiement des forces à travers tout le territoire de

Le Centre de crise fédéral, qui a pour mission la planification d'urgence, l'infrastructure pour la gestion de crise et l'ordre public, tout en fournissant une veille active et un point d'alerte national et international, accueille depuis peu des experts militaires en son sein.

l'Alliance. Cela nécessite des moyens à la fois militaires et civils, pour la protection des sites de débarquement et autres installations vitales, la gestion de la mobilité militaire et des mouvements de masse éventuels, la résilience des infrastructures et des services (énergie, télécommunications, domaine cyber, etc.), les lieux de

stockage et d'hébergement. Au niveau national, une coordination interdépartementale s'avère indispensable et relève des compétences du Centre de crise fédéral¹¹.

Si une structure existe, encore doit-elle être en mesure de faire face au défi posé. Les implications du plan apparaissent démesurées au regard des moyens disponibles. Songeons simplement aux besoins requis en matière de surveillance du territoire (*Force Protection*) et de mobilité (*Movement Control*), tandis que l'ensemble de nos forces de combat et de soutien logistique seront déjà engagées au loin, dans des opérations en cours. À défaut de militaires, il faudrait alors se tourner vers les autres départements pour répondre à nos obligations, ou privilégier les synergies OTAN-UE, à l'image de la coopération en matière de mobilité militaire.

¹⁰ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=19-01-17&numac=2019010021

¹¹ <https://centredecrise.be/fr>

Si les solutions au défi majeur du renforcement ne se sont pas encore dégagées, tant en ce qui concerne notre apport à la *Readiness Initiative* que pour la mise en œuvre du plan de facilitation de la zone de responsabilité du SACEUR, les problèmes sont néanmoins clairement posés. Une évolution qualitative, sinon quantitative, des capacités militaires et civiles mises à la disposition de l'OTAN par la Belgique semble inévitable, tandis que le Centre de crise fédéral et la coopération interdépartementale, voire européenne, ont un rôle majeur à jouer dans ce dossier.

En guise de conclusion

L'année 2019 marque les 70 ans d'existence de l'OTAN, l'occasion aussi de rappeler l'importance de cette Alliance garante de notre défense et de notre sécurité collective depuis 1949. Au fil des décennies, l'OTAN a pu faire face à des menaces plus complexes, plus diffuses et hybrides. Son succès réside dans sa capacité d'adaptation, mais il repose aussi sur une dissuasion et une défense crédibles, le développement de partenariats, la solidarité de ses Alliés et un lien transatlantique fort. En tant que membre fondateur de l'OTAN, la Belgique continuera de porter ces principes et de promouvoir une efficacité toujours plus grande au sein de l'Alliance¹².

À un moment où le multilatéralisme est davantage mis sous pression, la Belgique pourrait-elle se permettre de renier ses engagements solennels et se soustraire à ses obligations au sein de l'Alliance ? Raisonnablement, non. La cohésion de l'OTAN et la préservation de ses valeurs communes reposent sur la volonté politique et sur l'adoption d'une posture de dissuasion et de défense collective, au travers d'un plan militaire stratégique dont la crédibilité naît de la garantie de renforcement à laquelle se sont engagés tous les pays membres.

Aujourd'hui, la Belgique doit participer à l'effort commun et au partage de la charge, atteindre ses objectifs capacitaires et résolument mettre en œuvre la *Readiness Initiative*. Nation-hôte et pays de transit, elle doit enfin se doter des capacités militaires et civiles pour garantir l'accueil et le transfert des renforts de l'Alliance, sous peine de perdre la confiance, le respect et la protection de ses Alliés.

Mots-clés: NATO, readiness initiative

¹² Note de politique générale – Affaires étrangères – 19 octobre 2018 - p.14



De “European Peace Facility” (EPF): een ambitieus financieel instrument voor een geloofwaardiger Europees Defensiebeleid

Geert LEEMAN

Geert Leeman, Kolonel SBH, Militair raadgever van de Belgische ambassadeur bij het Politiek en Veiligheidscomité van de Europese Unie.

En juin 2016 Federica Mogherini, haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité / vice-présidente de la Commission européenne, a présenté une nouvelle stratégie globale pour la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne. En novembre de cette même année, le Conseil a adopté des conclusions sur la mise en œuvre concrète de cette stratégie qui posent des jalons pour l'action extérieure de l'Union européenne dans un contexte sécuritaire qui a fortement changé. Il y est stipulé entre autres que les États membres vont définir une approche plus globale pour financer l'action extérieure militaire afin d'atteindre le niveau d'ambition fixé. Cette nouvelle approche doit renforcer la solidarité, l'efficacité, la flexibilité et la réactivité de la politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne. À cet effet, il est prévu d'examiner toutes les options de financement et une révision ambitieuse du financement commun des opérations et missions militaires est envisagée. En juin 2018 la HR/VP a rendu publique sa proposition de « facilité européenne pour la paix ». Il s'agit d'une proposition innovante pour la création d'un instrument financier ambitieux qui doit permettre à l'Europe de mieux défendre ses intérêts en matière de sécurité par la prévention des conflits, le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale.

De European Peace Facility dient vanaf 2021 concreet te zorgen voor een coherente financiering van alle EU militaire of defensie-gerelateerde operationele acties die gevoerd worden in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid. Het voorstel is nieuw in de zin dat het een aantal reeds bestaande instrumenten zoals het Athena mechanisme en de African Peace Facility (APF) beoogt te integreren in één instrument en deze tevens aanzienlijk uit te breiden op basis van de vastgestelde tekortkomingen die maken dat de geboekte resultaten niet optimaal zijn.

We denken hier in de eerste plaats aan de uitrusting van de militairen die opgeleid en getraind worden via de verschillende EU-trainingsmissies en operaties waarvoor het vandaag niet mogelijk is deze te financieren via de Europese begroting maar waarvoor er ook geen instrument bestaat om dit structureel te financieren buiten de begroting. Tijdens hun opdracht in het kader van EUTM Mali hebben vele Belgische militairen de concrete gevolgen van deze belangrijke tekortkoming mogen ervaren.

Het nieuwe instrument beoogt precies dit hiaat te regelen door bij een missie of operatie steeds deze uitrustingsdimensie te integreren in het mandaat en de financiering ervan te voorzien op een sluitende wijze. Dit moet toelaten de partners sneller in staat te stellen autonoom in te staan voor hun veiligheid en aldus het rendement van het Europees optreden aanzienlijk te verhogen. Een ander voordeel van een dergelijke benadering is het feit dat er ter ondersteuning van de besluitvorming een duidelijker beeld van de totale kost zal bestaan en dat de militaire bevelhebbers over garanties zullen beschikken dat de voor hun opdracht noodzakelijke middelen gefinancierd zullen worden. Vandaag dienen zij vaak herhaaldelijk aan te dringen om de nodige middelen te bekomen voor het verwerven van uitrusting die essentieel is voor de goede uitvoering van hun opdracht zonder garantie op een goede afloop.

African Peace Facility

EPF beoogt de actuele African Peace Facility (APF) te integreren. Dit is een instrument dat in 2004 werd opgericht en dat deel uitmaakt van het Europees OntwikkelingsFonds (European Development Fund). Het fonds voorziet in de financiering van de bijdragen tot vrede en veiligheid van de Afrikaanse Unie (AU) en de verschillende Afrikaanse regionale economische gemeenschappen (zoals EAC en ECOWAS). Sinds de oprichting van de APF in 2004 werden reeds initiatieven ten belope van 2,7 miljard euro gefinancierd. De bedoeling van EPF is de vandaag exclusieve gerichtheid van het instrument op Afrika te verruimen tot wat men een 360 graden-benadering noemt waardoor bijvoorbeeld ook activiteiten in de Oostelijke periferie

van Europa gefinancierd zullen kunnen worden. Tevens zullen een aantal actueel bestaande belangrijke beperkingen rond de aard van de te financieren activiteiten wegvallen, wat de flexibiliteit aanzienlijk zal verhogen. Het uitgesproken militaire label van de activiteiten die gefinancierd zullen worden maakt wel dat ontwikkelingssamenwerking niet langer bereid is in te staan voor de financiering zoals dit tot op heden het geval is. Dit betekent dat op nationaal vlak naar een nieuwe financieringsbenadering dient gezocht te worden.

Het Athena mechanisme

Belangrijk voor defensie is het feit dat EPF ook voorziet het actuele Athena mechanisme te integreren. Het Athena mechanisme werd op 1 maart 2004 door de Raad van de Europese Unie in het leven geroepen. Het mechanisme staat in voor de financiering van de gemeenschappelijke kosten van militaire operaties en missies van de EU in het kader van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid van de EU. Alle EU-lidstaten dragen bij aan de financiering van militaire operaties van de EU buiten Denemarken dat heeft gekozen niet deel te nemen aan het GVDB wat militaire aangelegenheden betreft (de zogenaamde opt-out). De lidstaten bepalen wat er wordt begrepen onder de gemeenschappelijke kosten van operaties.

De gemeenschappelijke kosten bedragen actueel volgens gegevens van de EUMS tussen de 7 à 10% van de totale kost van de operaties en missies. Het Athena Special Committee functioneert op basis van de werkingsregels die hernomen zijn in het betreffende raadsbesluit. De lidstaten betalen een jaarlijkse bijdrage aan het werkingsbudget op basis van hun bruto nationaal product.

Men beoogt met de EPF het niveau van de gemeenschappelijk gedragen kosten voor militaire operaties en missies aanzienlijk te verhogen. Het voornaamste argument dat in dit verband wordt aangereikt is de overtuiging dat meer (financiële) solidariteit de opstart en de werking van operaties en missies zou faciliteren. De huidige benadering die vooral gebaseerd is op het principe “costs lie where they fall” maakt dat de aan de operatie of missie deelnemende landen quasi alle lasten dragen hoewel deze toch gezamenlijk werden beslist.

De deelname van een land aan een operatie is echter het resultaat van een complexere mix van beoordelingsfactoren dan enkel het financiële aspect. We denken hierbij aan de beschikbaarheid van de capaciteiten, de betrokken (vitale) belangen, de politieke beoordeling van de operatie of missie, ... Dit maakt dat de veronderstelling dat een verhoging van het niveau van de gemeenschappelijke kosten automatisch zal leiden tot het faciliteren van het EU militaire

*De “European Peace Facility” (EPF): een ambitieus financieel instrument
voor een geloofwaardiger Europees Defensiebeleid*



optreden niet zo evident is. Een te hoog niveau van gemeenschappelijke financiering zou zelfs het contraproductieve effect kunnen hebben dat het lanceren van missies en operaties moeilijker wordt omdat landen (veel) meer zullen betalen voor een inzet waarbij ze zich niet noodzakelijk sterk betrokken voelen en zich bijgevolg kritischer zullen opstellen.

Elke uitbreiding van gemeenschappelijke financiering dient derhalve goed geanalyseerd te worden en weloverwogen te geschieden. Elk nieuw instrument dient tevens te beantwoorden aan de voor militaire operaties en missies noodzakelijke flexibiliteits- en reactiviteitsvereisten zoals dit vandaag het geval is met het Athena mechanisme.

De financiële dimensie

De grootteorde van de European Peace Facility wordt voorlopig geraamd op 10,5 miljard euro voor de periode 2021-2027. Het instrument zal zich buiten de EU-begroting bevinden omdat het Verdrag betreffende de EU in Artikel 41.2 stelt dat de beleidsuitgaven die voortvloeien uit operaties die gevolgen hebben op militair of defensiegebied niet ten laste van de begroting van de Unie kunnen komen. Over de precieze draagwijdte van dit artikel is reeds veel inkt gevloeid en de juridische diensten van de Raad en de Commissie zitten hier niet op één lijn. De juridische dienst van de Commissie heeft een veel engere interpretatie van dit artikel, wat maakt dat de mogelijkheden om activiteiten met een militaire dimensie te financieren vanuit het gemeenschappelijke budget vandaag uiterst beperkt zijn.

De vooropgestelde grootteorde van het bedrag kondigt een aanzienlijke uitbreiding van de Europese ambities aan. Het is echter lang niet zeker dat de lidstaten bereid zullen zijn de grootteorde van deze ambitie te onderschrijven. Een meer gematigde benadering die toch tegemoetkomt aan de belangrijkste vastgestelde financieringsdoelstellingen kondigt zich aan als een meer voor de hand liggende uitkomst. De EPF beoogt naast een meer structurele benadering van de financiering van het EU externe militaire optreden en defensie-gerelateerde operationele acties ook het actuele niveau van bestedingen aanzienlijk te verhogen teneinde te beantwoorden aan de vereisten van een steeds uitdagendere veiligheidsomgeving.

Deze verhoging omvat het aanzienlijk optrekken van het niveau van gemeenschappelijke financiering van militaire operaties en missies, het verhogen van de actuele financiering van de APF door de geografische en inhoudelijke verruiming en tenslotte de tot op heden niet gefinancierde uitrusting van de veiligheidspartners voor wie de EU opleiding en training voorziet.

De heterogeniteit van de toekomstige uitgavenposten in het kader van de EPF maakt dat de actueel bestaande nationale benadering waarbij bepaalde Federale Overheidsdiensten (FOD) en Defensie elk instaan voor de financiering van bepaalde deelaspecten (Athena mechanisme, APF,...) in de toekomst niet langer mogelijk zal zijn. Dit maakt dat de toekomstige nationale financiering conceptueel anders dient benaderd te worden. De Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) stelt in dit geval een analoge financiële benadering voor aan deze die gehanteerd wordt voor het Meerjaarlijkse Financiële Kader waarbij een a posteriori verdeling van de precieze uitgavenposten wel mogelijk blijft.

Door EDEO werd ook reeds contact opgenomen met de NAVO-administratie om na te gaan welke Europese uitgaven kunnen aanvaard worden als Defensie-uitgaven volgens de geldende NAVO richtlijnen. Hieruit blijkt dat in het kader van EPF enkel de (eventueel uitgebreide) actuele uitgaven in het kader van het Athena mechanisme (de gemeenschappelijke kosten voor operaties en missies) in aanmerking komen volgens de actueel geldende NAVO-richtlijnen.

De besluitvorming en het beheer

De besluitvorming in het kader van EPF is voorbehouden aan de Raad en aan het EPF Comité dat samengesteld is uit leden van de lidstaten. Voor wat betreft het luik militaire operaties en missies wordt geen wijziging vooropgesteld en elke missie en operatie zal nog steeds een beslissing van de Raad vereisen gevolgd door de opmaak van een OPLAN. Elk aspect dat gemeenschappelijk gefinancierd wordt, inclusief de uitrusting van de partners, zal de voltallige goedkeuring van het EPF Comité vereisen zoals dit nu het geval is voor Athena. Naast deze ongewijzigde benadering voor de militaire operaties en missies dienen alle actieprogramma's in steun van partners unaniem goedgekeurd te worden door de Raad en dient elke specifieke bijstandsmaatregel gefinancierd binnen deze actieprogramma's nog eens een aparte goedkeuring bij consensus door het Politiek en VeiligheidsComité te krijgen alvorens deze uitgevoerd kan worden. Voor het concrete beheer van het instrument wordt een EPF Comité opgericht samengesteld uit afgevaardigden van de lidstaten analoog aan de actuele werking van het Athena Speciaal Comité. Alleen zal de te behandelen materie veel ruimer zijn en zal een bredere expertise vereist zijn die maakt dat mogelijk verschillende experts dienen deel te nemen. In dit comité zullen alle beslissingen betreffende militaire operaties unaniem genomen worden en de overige beslissingen (rond steun aan partners en specifieke Capacity Building in support of Security and Development (CBSD) initiatieven) bij gekwalificeerde meerderheid. Aangezien de EPF verschillende instrumenten met elk een geëigende wijze van besluitvorming besluitvormingsvormen integreert, wordt voor de EPF dus een gediversifieerde besluitvorming vooropgesteld. Een niet onbelangrijk gegeven is ook dat het voorzitterschap van het EPF Comité niet zal waargenomen worden door het roterende voorzitterschap van de EU maar door een afgevaardigde van de Hoge Vertegenwoordiger. Dit kan mogelijk een belangrijke impact hebben op de dynamiek van de werking van een dergelijk comité.



Geen eindpunt

In 2016 heeft de HR/VP het bestaande politieke momentum rond veiligheid goed gecapteerd en aangegrepen om de gedateerde veiligheidsstrategie van de EU te heroriënteren en aan te passen aan de geëvolueerde veiligheidscontext. Een heleboel initiatieven zagen het licht waarvan de Permanent Gestructureerde Samenwerking (PESCO) wellicht het sterkst gemediatiseerd is. Het voorstel tot oprichting van een European Peace Facility heeft echter ook het potentieel om grensverleggend te zijn voor het externe militaire optreden van de EU aangezien het tegemoetkomt aan een reeks belangrijke bestaande tekortkomingen die ook door de Belgische bevelvoerders in Mali en de Centraal Afrikaanse Republiek werden ervaren en gerapporteerd.

Het is duidelijk dat er inderdaad toegevoegde waarde kan ontstaan door het externe militaire optreden van de EU coherenter te financieren en de diverse deelaspecten te integreren in één samenhangende benadering. Vooral de integratie van de tot op heden onbestaande structurele financiering van het uitrustingsluik van het EU externe militaire optreden vormt een onmiskenbare vooruitgang.

Hierbij mogen echter de verschillende deeldomeinen die vandaag goed werken en doorheen de jaren werden geoptimaliseerd om precies aan te sluiten bij de specifieke behoeften zoals deze van de militaire operaties en missies niet verloren gaan. Hierbij dient bovendien de vraag gesteld in welke mate een verhoogde gemeenschappelijke financiering van de operaties op zich een daadwerkelijke stimulans zal vormen voor de vastgestelde problemen rond het ter beschikking stellen van de nodige middelen door de lidstaten en zo ja hoe groot deze kan zijn alvorens ze mogelijk contraproductief wordt voor het opstarten van nieuwe militaire operaties en missies of het inzetten van de EU Battle Group.

Hoewel het instrument een stap vooruit betekent wordt er nog steeds geen structurele link gemaakt met wat de Commissie met haar omvangrijk instrumentarium doet in dezelfde theaters (de zogenaamde Integrated Approach). We denken hier onder andere aan de omvangrijke budgetten die de Commissie besteedt aan ontwikkelingshulp via instrumenten met soms een indirecte veiligheidslink zoals het IcSP (Instrument contributing to Stability and Peace). Men kan dus stellen dat de European Peace Facility een aanzienlijke verbetering kan betekenen voor een aantal breed onderkende hiaten mits het instrument de soepelheid en de dynamiek kan behouden van de instrumenten die vandaag bestaan zoals het Athena mechanisme. Het instrument vormt zeker geen eindpunt en met name de optimalere integratie van alle EU-instrumenten inclusief deze van de Commissie blijft een permanent aandachtspunt op weg naar een meer geïntegreerde benadering. Het blijft echter belangrijk in dit opzet steeds voor ogen te houden dat een volledige civiel-militaire integratie omwille van de conceptuele, legale en operationele verschillen niet het hoofdobjectief kan en mag zijn. Het permanent werken aan een betere samenwerking en wederzijdse kennis van beide elkaar aanvullende dimensies is dat wel.

Trefwoorden: European Peace Facility (EPC) - Common Security and Defence Policy (CSDP)



Innoveren in Belgische Defensie: op naar een nieuwe cultuur?

Jeroen FRANSSSEN

Majoor SBH Franssen had een operationele loopbaan in de Logistiek met drie ontplooiingen en wisselde zijn periodes in eenheden af met functies op COMOPSLAND en als syntheseofficier in het Directoraat-Generaal Material Resources. Tijdens de hogere stafopleiding koos hij als onderwerp voor zijn *research paper* “Omgaan met innovatie in Defensieorganisaties”¹. Hij is nu innovatieofficier bij de Landcomponent.

Le terme innovation est omniprésent à notre époque et a même tendance à devenir un mot « bateau ». Toutes les grandes organisations tiennent à se montrer innovatrices et les organisations de défense comme la nôtre ne peuvent y échapper. La réalité démontre malheureusement que cette tendance à l'innovation ne va pas de soi et pose surtout des défis vis-à-vis de la culture organisationnelle. Depuis peu, la Défense belge veut aussi innover sur un plan structurel, pour l'innovation à la base et par la base. Le présent article expose les difficultés auxquelles sont confrontées les organisations de défense qui veulent innover et la manière dont la Défense veut y apporter sa réponse dans un futur proche.

Innovatie wordt omschreven als het implementeren van een creatief idee in een nieuw apparaat of proces. Om dit proces te laten functioneren zijn er enerzijds creatieve mensen nodig en anderzijds een creatieve en adaptieve organisatie. Creatieve mensen zijn nodig om ideeën te laten ontstaan. Dit kunnen eenzame uitvinders zijn maar ook onderzoekers die onderzoek & ontwikkeling (O&O) doen in labo's of mensen op de werkvloer die verbeteringen zien en hier iets aan willen doen. Om deze ideeën om te zetten in concrete aanpassingen aan een proces of om een apparaat te ontwikkelen is vaak de steun van de organisatie nodig. Deze organisatie zal in het beste geval middelen ter beschikking stellen van de innovator en hem aanmoedigen om zijn project verder te zetten... Of net niet en de innovatie tegen houden. Jammer genoeg is het laatste vaak het geval in grote organisaties. Een toekomstgerichte organisatie moet een innovatieklimaat

¹ FRANSSSEN Jeroen, *Innovatie en disruptieve technologie beheren in een Defensieorganisatie – Innoveert Belgische Defensie genoeg?*, verdiepingsprestatie in het domein management voorgelegd tot het behalen van het diploma van master na master ès arts in de politieke en militaire wetenschappen (Brussel: Defensiecollege, april 2018).

onderhouden waarin het mogelijk is fouten te maken, autonomie gegeven wordt aan lagere echelons en men kan omgaan met onzekerheid. Al deze kenmerken klinken bekend en worden zelfs actief nagestreefd in een operationele context. We noemen dit dan *mission command*. In de context van de werking in België is er echter een sterke tendens om alles te centraliseren in het hoofdkwartier. Het kan zinvol zijn om voor bepaalde domeinen dit aan te passen zodat we met voldoende wendbaarheid op veranderingen en innovaties kunnen inspelen.

Leiderschaps- en managementstijlen

Command and Control	De Adaptieve Organisatie
<ul style="list-style-type: none">• Beheersen• Sturen• Top down• Centralisatie van macht en beslissingen• Geplande verandering• Voorspelbaarheid• Zekerheid• Sturend leiderschap• Top down planning en budgettering• Vele doelstellingen• Fouten vermijden• Druk en sturing vanuit de top• Gerichtheid op externe concurrentie• Externe sturing van de medewerkers	<ul style="list-style-type: none">• Veranderen• Experimenteren en leren• Bottom-up• Decentralisatie van macht en beslissingen• Opduikende verandering• Onvoorspelbaarheid• Onzekerheid• Verbindend leiderschap• Bottom-up planning en budgettering• Eén doelstelling• Fouten maken mag• Druk vanuit de "peers"• Gerichtheid op interne concurrentie• Interne sturing

Afbeelding 1²

Het is duidelijk dat het management in een organisatie een zeer grote rol speelt in het lukken of mislukken van innovaties. Het management bepaalt immers hoe de middelen van de organisaties toegewezen worden en waaraan prioriteiten gegeven worden. Het management bepaalt ook de organisatiestructuur waarin gewerkt moet worden. Op te merken valt dat organisaties die geoptimaliseerd zijn om snel en adequaat op crises te reageren, niet noodzakelijk even goed zijn in het ontwikkelen van visies op lange termijn. Ze zijn immers minder geschikt om onzekerheid en onvoorspelbaarheid op te vangen en werken het beste in een omgeving die beheersbaar is.

² HEENE A., *Omgaan met onvoorspelbaarheid bij het maken van strategische keuzes* (Brussel: Koninklijke Militaire School, 2017).

Dit wordt geïllustreerd door Fig. 1. Belgische Defensie lijkt voor de meeste processen zich voornamelijk in de linker kolom te bevinden.

We kunnen twee verschillende types van innovatie onderscheiden. Een incrementele innovatie bouwt verder op wat er al bestaat en vraagt over het algemeen geen drastische aanpassingen in de structuren van een organisatie. Een passend voorbeeld is de tewerkstelling van de REMUS 100 binnen de mijnenbestrijdingscapaciteit. Deze drone wordt naast bestaande systemen gebruikt en we konden met grote zekerheid voorspellen dat de invoering ervan een succes zou worden.

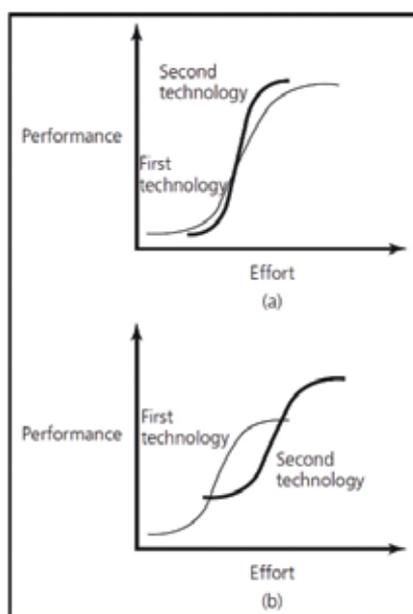


Afbeelding 2

Een tweede vorm zijn de disruptieve innovaties. Deze “ontwrichtende” innovaties leiden tot een volledig nieuwe technologie of proces die het potentieel hebben om bestaande technologie achterhaald te maken. Ze hebben echter ook een grote kans op mislukking. Disruptieve innovatie gaat dan ook gepaard met grote onzekerheid en moeilijkheden om de vernieuwingen onder te brengen in de bestaande organisatie. Een voorbeeld van een mogelijk disruptieve innovatie zijn de onbemande grondsystemen die nu in ontwikkeling zijn. Een autonoom systeem voor

logistieke herbevoorrading zal een enorme impact hebben op onze logistieke structuren, tactische procedures voor konvoeien, stocks in de eenheden en logistieke bataljons... Het is moeilijk om in te schatten wat de impact zal zijn en hoe we in onze organisatie met deze nieuwe groep(en) van systemen moeten omgaan. Het is echter wel duidelijk dat de huidige beheermethodes voor grote systemen, die een zeer lange levensduur kennen en grotendeels verder bouwen op bestaande technologie, niet direct toepasbaar zullen zijn.

Disruptieve innovatie kan natuurlijk een grote sprong vooruit betekenen. In het bedrijfsleven kan dit het verzekeren van een bepaald marktsegment betekenen of zelfs het creëren van een nieuwe markt. Zo bestond er voor 2007 geen noemenswaardige consumentenmarkt voor smartphones³. Voor Defensie kan dit leiden tot een grote voorsprong op potentiële tegenstanders zoals het invoeren van lasergeleide bommen en *stealth*-technologie in het verleden betekend hebben. Andere legers beginnen sinds kort meer en meer het belang van disruptieve innovatie (terug) te benadrukken.



Afbeelding 3⁴

³ FRIEDMAN T. L. (2016). *Thank You for Being Late: An Optimist's Guide to Thriving in the Age of Accelerations* (Farrar, Straus and Giroux).

⁴ SCHILLING M., *Strategic Management of innovation* (New York: McGraw-Hill Irwin Education, 2013, p. 53)

We kunnen het verband tussen prestatie en inspanningen weergeven in een grafiek (figuur 3). Hier zien we dat bestaande technologie op het einde zeer grote (incrementele) inspanningen vraagt om de prestatie nog marginaal te verbeteren. Nieuwe (disruptieve) technologie bevindt zich op een nieuwe S-curve en zal op een gegeven moment een hogere prestatie geven en pas later afvlakken op een hoger prestatieniveau.

Voor bepaalde wapensystemen zitten we aan de bovengrens van wat technologisch en fysiek nog mogelijk is met incrementele innovatie en kan enkel disruptieve innovatie terug een grote stap voorwaarts betekenen.

Innovatie is echter geen doel op zich. Indien een nieuwe technologie slechts een kleine winst in prestatie oplevert voor een marginale vermindering van de inspanning (grafiek a), dan is het waarschijnlijk geen goed idee om de organisatie ingrijpend te herstructureren om deze innovatie mogelijk te maken. Echter, als de potentiële verhoging van de prestatie van een nieuwe technologie veel groter is dan die van een bestaande uit-ontwikkelde technologie, dan is het bijna een noodzaak om de organisatie aan te passen en te richten naar de nieuwe technologie. Dit is zelfs zinvol als de invoering van de nieuwe technologie in het begin een kleine verlaging van de prestatie met zich meebrengt (grafiek b) zoals dit voor de meeste disruptieve technologieën het geval was.



Afbeelding 4: Disruptieve technologieën

Waarom innoveren in Defensie?

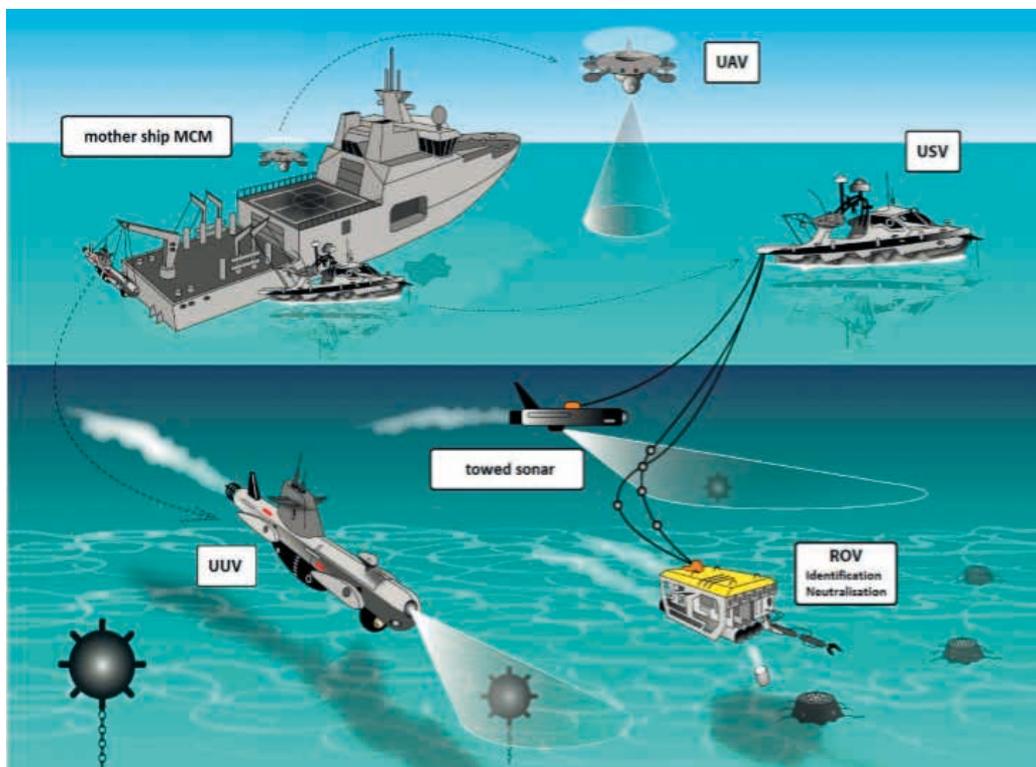
Wat hebben de vier objecten in de bovenste rij gemeenschappelijk?

Het zijn vier alom gekende technologieën die grote innovaties waren op het moment dat ze op de markt kwamen en die nu als disruptief beschouwd worden. Ze hebben gevestigde waarden uit de markt geconcurrerd of zelfs een volledig nieuwe markt gecreëerd. In het militaire domein zullen we ook geconfronteerd worden met potentieel disruptieve technologieën waarvan vier voorbeelden op de onderste rij worden getoond.

Aan de linkerkant zien we een *loitering ammunition*. Deze nieuwe klasse van munitie heeft het enorme voordeel dat ze gedurende langere tijd in de lucht kan blijven en de troepen de mogelijkheid geeft om zelf de munitie naar het doel te leiden door middel van een eenvoudige controller en een beeldscherm. Daarnaast vinden we een *proof of concept* van een vliegend antitankwapen op basis van een goedkope commerciële drone. Vervolgens zien we een kleine versie van een “*pack mule*”. Deze toestellen passen in een trolley koffer en hebben een ongekende mobiliteit. Een zwerm van dergelijke toestellen met een explosieve lading zou een enorme dreiging voor een compound of konvooi kunnen betekenen. Tenslotte nog een nieuwe generatie van inlichtingenplatform dat volledig onbemand is en zijn opdracht zonder permanente supervisie kan uitvoeren.

De maatschappij kent een telkens sneller lopende technologische evolutie, die nog versneld is sinds 2007. In dat jaar zagen we het samenkomen van de miniaturisering van sensoren, beschikbaarheid van datanetwerken en de goedkope opslag van data leiden tot enorme technologische vooruitgang. Door deze revolutie werden innovaties mogelijk die 20 jaar geleden ondenkbaar zouden geweest zijn. De snelle evoluties hebben al een enorme impact gehad op onze manier van oorlog voeren. Denken we bijvoorbeeld maar aan het nieuwe “slagveld” van sociale media, het gebruik van minidrones en het nieuwe (disruptieve) concept van maritieme mijnenbestrijding, waarbij drones zowel aan de oppervlakte als onder de zee het grootste deel van de taken autonoom kunnen uitvoeren.

Besparingen sinds het einde van de Koude Oorlog hebben echter het belang van technologische ontwikkelingen door militaire organisaties voor meeste Europese landen naar de achtergrond verdrongen. Defensie werd extra geraakt door deze besparingen en dit leidde tot een overlevingsreflex: het beperkte geld wordt besteed aan zekerheden en “*quick wins*”. Op deze manier zullen we geen risicovolle (en mogelijk disruptieve) technologie, die wel een groot potentieel kan hebben, kiezen bij de verwerving van materieel.



Afbeelding 5

Het Strategisch Plan voor Defensie voorziet wel een grote verhoging van het budget voor O&O en we moeten dan ook terug durven kijken naar de toekomst, durven investeren en innoveren.

Defensie staat ten dienste van de maatschappij en moet dan ook klaar zijn om gepaste antwoorden te bieden aan de complexe veiligheidsproblemen die onze maatschappij bedreigen. Men verwacht dat Defensie met de nodige performantie kan reageren en aangepast is aan deze dreigingen. Anderzijds ondervinden we in het veiligheidsdomein ook grote revoluties die soms ook wel *Revolutions in Military Affairs* (RMA) genoemd worden. Defensieorganisaties moeten dus de inherente capaciteit hebben om te innoveren en zich aan te passen. We zien de laatste jaren dat er bij partnerlanden een grote nadruk gelegd wordt op innovatie. Defensie innoveerde in het verleden ook maar er bestond geen structuur om deze innovaties te ondersteunen, vooral als het gaat over bottom-up innovatie.

Er bestaan twee mogelijke wegen om te innoveren. Een eerste kunnen we beschrijven als de academische weg: innovatie die gedreven wordt door onderzoekers, labo's en wetenschappelijke instellingen. Defensie doet dit door middel van het departement Wetenschappelijk en Technologisch Onderzoek voor Defensie (WTOD) van het KHID. Meestal gaat het hier over academisch onderzoek naar nieuwe technologie die nog moet verder ontwikkeld worden om bruikbaar te zijn door de eindgebruiker.

Een tweede weg is de “*bottom-up*” aanpak. Hier wordt innovatie gedreven door mensen op de werkvloer. Deze innovaties zijn niet altijd een nieuwe technologie maar kunnen ook bestaan uit het anders toepassen van bestaande technologie of processen. Zo is de Landcomponent nu testen in de eenheden aan het uitvoeren met goedkope drones uit de burgersector in plaats van dure militaire drones. Hier is het vaak wel mogelijk om de eindgebruiker sneller gebruik te laten maken van de technologie en hem te ondersteunen vanuit de industrie.

Deze *bottom-up* innovatie wordt ook gekenmerkt door een grote “*need for speed*” en een grotere onzekerheid over een mogelijke succesvolle implementatie van het idee. Het is immers perfect mogelijk dat er na enkele weken van testen moet besloten worden dat het idee niet haalbaar is. Dit impliceert ook dat we de bestaande structuren voor materiaalbeheer niet onnodig mogen belasten om materieel te ondersteunen waarvan het niet duidelijk is of het effectief gebruikt kan worden. De doelstelling van deze *bottom-up* innovatie is vooral het experimenteren en leren van deze experimenten. Door dit experiment zal men ook meer kennis vergaren over een bepaalde technologie en zo beter in staat zijn om een goed onderbouwde behoefte-uitdrukking op te stellen voor de verwerving van deze technologie. Hopelijk kan deze *bottom-up* innovatie ook leiden tot een organisatiecultuur die meer wendbaarheid kent en waarin nieuwe technologie sneller kan opgenomen worden. We mogen hier natuurlijk het aspect van veiligheid niet uit het oog verliezen.

Innoveren gebeurt natuurlijk niet zomaar. Op basis van een literatuurstudie, interviews en benchmarking met andere landen heb ik vier succesfactoren kunnen identificeren die grotendeels zullen bepalen of een innovatie binnen een Defensieorganisatie zal lukken. Deze zijn de steun van het hoger management, het empoweren van innovators, de flexibiliteit van de organisatie en de bereidheid tot cultuurverandering.

Steun van het hoger management

Defensieorganisaties en grote organisaties kennen vaak een structuur met verschillende tussenechelons. Deze tussenechelons hebben vaak hun eigen beheersregels en objectieven en kunnen zo innovatie al dan niet bewust blokkeren.

De steun van het hoger management zorgt ervoor dat een idee kan uitgewerkt worden en geeft het project een mandaat dat gebruikt kan worden om steun te verkrijgen in de organisatie.

Er moet een periodieke rapportering plaatsvinden aan het hoger management zodat problemen bij de uitvoering van het project snel opgelost kunnen worden en waar nodig er strategische keuzes kunnen gemaakt worden.

In het bedrijfsleven noemt men dit concept “*product champions*”⁵.

Empowerment van innovators

Het personeel aan de basis van een organisatie is het best geplaatst om te innoveren. Zij detecteren mogelijke gebreken of verbeteringen het snelste en zijn ook het meest gemotiveerd om hun project te realiseren. Dit wordt ook erkend in de literatuurstudie door het belang dat gegeven wordt aan proceseigenaars waardoor men duidelijk aangeeft wie de eindverantwoordelijkheid draagt voor het uitvoeren van het project.

Flexibiliteit in de organisatie

De innovator heeft vaak steun nodig van anderen in de organisatie. Vanuit de organisatie moet hier flexibel mee omgesprongen kunnen worden en deze steun moet op een gestructureerde manier kunnen gegeven worden. Een “*coalition of the willing*” is geen structurele oplossing maar geeft wel de richting aan waarin gezocht moet worden.

Het voorbeeld van *projectteams* zoals het CaMo team voor samenwerking tussen Frankrijk & België voor de nieuwe gemotoriseerde capaciteit, toont aan dat men kan overgaan tot het oprichten van een tijdelijk aparte (kleine) structuur voor het beheer van grote projecten die experts uit verschillende domeinen samenbrengt onder een cel. Dit wordt echter enkel gedaan voor grotere projecten en is dus eerder uitzonderlijk en bovendien op tijdelijke basis.

⁵ SCHILLING M., *Strategic Management of innovation* (New York: McGraw-Hill Irwin Education, 2013).

Voor kleinere projecten zou Belgische Defensie zich kunnen baseren op werkmethodes uit de burgersector, waarbij personeel voor een deel van hun tijd aangehecht wordt aan een project. Op deze manier wordt er een team samengesteld dat beschikt over verschillende specialiteiten, zonder de normale gang van zaken te zwaar te verstoren.

Dit kan zelfs op vrijwillige basis, waarbij personeel zich kan inschrijven om mee te doen aan een project dat ze interessant vindt, wat op zijn beurt dan weer kan zorgen voor gemotiveerde deelnemers die zichzelf kunnen ontplooiën in de organisatie.

Bereidheid tot cultuurverandering

Er is een wijziging van de bedrijfscultuur binnen Defensie nodig op drie niveaus.

Een eerste aanpassing moet gebeuren aan de basis. De basis moet op een permanente manier de gebruikte processen en technologie in vraag stellen en op zoek gaan naar mogelijke verbeteringen door zelf actie te nemen. Ze moeten de rol van innovator opnemen. Er is geen extra personeel nodig aan de basis om dit uit te voeren maar men moet wel meer verantwoordelijkheden krijgen (en nemen).

Een tweede cultuurverandering bevindt zich op het niveau van leiderschap. Er moet meer gekozen worden voor een decentralisatie van beslissingen en de basis moet de ruimte krijgen om te experimenteren, te leren en conclusies over te maken aan het hoger echelon.

Een laatste aanpassing is van belang voor de hele organisatie. Er moet afgestapt worden van een mentaliteit waarin projecten altijd moeten lukken. Falen mag daar een gefaald project ook een meerwaarde heeft: er werd iets geleerd. Deze mentaliteitsverandering is nodig om de basis te laten experimenteren en de leidinggevenden in de organisatie aan te moedigen om meer te (durven) decentraliseren en *mission command* ook in het dagelijkse leven toe te passen.

Innovatie in Belgische Defensie

We kunnen nu wat meer in detail kijken hoe het gesteld is met innovatie in Belgische Defensie. Tot juli 2018 bestond er geen formele innovatiestructuur in onze organisatie en werd innovatie vaak gedreven door individuen. Bottomup innovatieprojecten werden niet structureel aangemoedigd en uitgevoerd. Er werd wel geprobeerd met het proces van “verdienstelijke werken” om individuen te belonen die een project gerealiseerd hebben dat ten bate komt van Defensie. De verdienstelijke werken zijn echter een wedstrijd en belonen enkel projecten die geslaagd zijn. Disruptieve projecten starten wordt op deze manier natuurlijk niet aangemoedigd. Om meer innovatie aan te moedigen zou het beter zijn om dit proces niet meer als een wedstrijd te beschouwen en ook mislukte projecten die wel een potentieel hadden ook te erkennen. Deze beloning hoeft niet financieel te zijn. Uit studies blijkt zelfs dat creatieve mensen belonen met bonussen contraproductief werkt.

De decennia van besparingen hebben er ook toe geleid dat Belgische Defensie veel van zijn innovatiecapaciteiten verloren is. Studieburelen in competentiecentra werden afgebouwd en ook onze “*think-tanks*” in de wapenscholen zijn iets uit het verleden. Onze belangrijkste actor voor academische innovatie is het WTOOD-departement van het KHID. Ook hier worden de besparingen hard gevoeld en moeten er moeilijke afwegingen gemaakt worden tussen het beschikbare budget en de vraag voor studies.

We kunnen wel het begin van een ommekeer waarnemen. Het *Integrated Capability Development Plan* (ICDP) en Militaire Bedrijfsplan van 2019 hernemen innovatie als een van de objectieven en geven aan in welke richting er moet gekeken worden.

Voor de Landcomponent gaat het dan onder meer over UGV (Unmanned Ground Vehicle) -projecten, *Long Range-Low Power monitoring*, exoskeletten voor logistiek personeel en “*tethered*” drones (drones die verbonden zijn met een draad en zo een bijna oneindige vluchtduur hebben).

We proberen nu met de innovatieofficieren (INO’s) in de componenten en met het *Integrated Capability Management* van ACOS Strat een algemeen innovatieconcept te implementeren onder de noemer *innovation@defence*. Dit voorstel wordt op dit moment geanalyseerd door de Defensiestaf. De componenten beschikken wel al over INO’s. Een INO heeft vooral een faciliterende rol. Hij zal de verschillende ideeën verzamelen, kort beoordelen op haalbaarheid

en nut voor de organisatie en op termijn zorgen voor een mandaat van een toekomstige *Chief Innovation Officer* (CINO). Tijdens het project zal hij de innovator bijstaan door hem te coachen en zorgen voor de nodige bijkomende middelen en expertise. Hij zal ook de vooruitgang van het project rapporteren en zorgen voor de nodige borging van de opgedane kennis. Deze personen doen dit in cumul met hun dagtaak en proberen door een goede samenwerking tot een “*joint*” innovatiecultuur te komen. Zo wordt er structureel informatie gedeeld, gewerkt met een uniform proces en in volledige transparantie gecommuniceerd met de rest van de organisatie op een gemeenschappelijke SharePoint-site⁶.

Communicatie is zeer belangrijk voor het opstarten van *innovation@defence*. We moeten door middel van een goede interne communicatie onze medewerkers overtuigen dat er ruimte is voor initiatief en ze aanmoedigen om hun ideeën uit te drukken. Anderzijds is een sterke communicatie naar de buitenwereld ook belangrijk om te tonen dat Defensie “*open for business*” is in dit domein en partners te vinden in de industrie en academische wereld. De CINO heeft hier een belangrijke rol te vervullen.

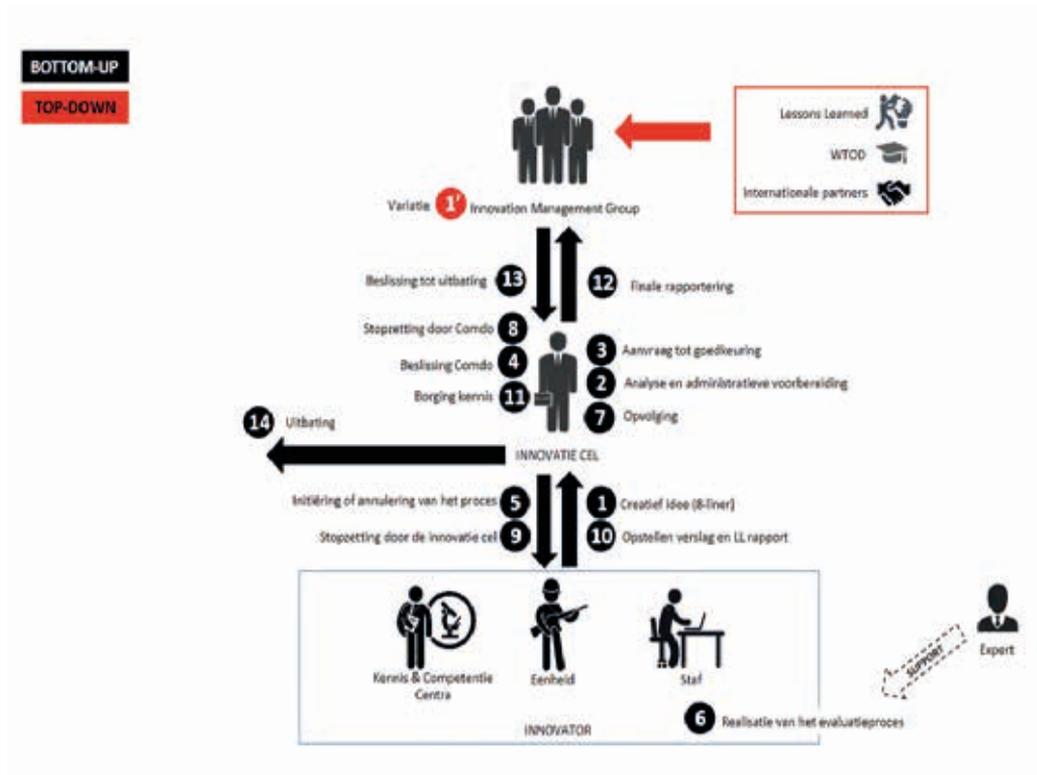
Innovatie aan de basis wil natuurlijk niet zeggen dat er in alle richtingen gewerkt kan worden. Er is een werkmethode bepaald om de innovatie op een soepele manier toch in de juiste richting te sturen. Een voorstel wordt uitgedrukt met het *8-liner* formulier op de site. Dit formulier bevat 8 korte rubrieken die een idee beschrijven en kan door iedereen in Defensie ingevuld worden. Deze voorstellen worden vervolgens door de INO van de betrokken component geanalyseerd. Zo zal er onder meer bekeken worden of het project een bijdrage kan leveren aan Defensie en of we in het verleden niet al iets dergelijks uitgevoerd hebben. Er werd een checklist ontwikkeld die deze analyse kan vergemakkelijken.

Het project wordt in een volgende stap dan voorgelegd aan de *innovation board*. In Defensie wordt deze *Innovation Management Group* (IMG) genoemd. De IMG zal de CINO informeren over de meerwaarde van een project en moet dan ook een goed zicht hebben op wat er zich aan de horizon van onze organisatie bevindt en welke stappen er gezet kunnen worden om ons voor te bereiden op deze veranderingen. Ze geven ook een mandaat aan de innovator om zijn project uit te voeren (met de steun van zijn INO).

Voor kleinere projecten met een beperkt budget kan een voorstel gevalideerd worden door de Component Commandanten en wordt de IMG a posteriori geïnformeerd. Dit laat ons toe om voor kleine projecten zeer wendbaar op te treden.

⁶ <https://Intranet.mil.intra/sites/innovation4defence/>

Na de uitvoering van het project volgt een verslag waarin het project geëvalueerd wordt en er zal ook een korte *lessons-learned* evaluatie gebeuren om af te toetsen of het innovatieproces verbeterd kan worden. Op basis van dit verslag (dat alle relevante aspecten voor implementatie omvat) kan dan de IMG bepalen of het zinvol is om het experiment om te zetten naar een behoefte-uitdrukking, de implementatie van een nieuw beheermodel, aanpassingen in de structuur door te voeren, enz.



Afbeelding 6

Uitdagingen & Conclusies

Innovatie is niet nieuw maar de manier waarop we het nu willen aanpakken verschilt sterk met de huidige organisatiestructuur. Het zal niet eenvoudig zijn om af te stappen van een “*minimum suffisanti*”-cultuur waarin geen enkele euro mag verloren gaan en te evolueren naar een cultuur waarin gedurfde projecten met meer onzekere uitkomsten ook een kans krijgen. De sterkere samenwerking met industrie heeft ook zijn specifieke uitdagingen die op relatief korte termijn zullen moeten worden aangepakt.

Onze organisatie kent ook grote uitdagingen op personeelsvlak. Hoe kunnen we een bottom-up innovatiecultuur uitvoeren, waarin innoveren aan en door de basis gebeurt, als er aan de basis onvoldoende personeel is om dit uit te voeren? Hier zullen creatieve oplossingen nodig zijn.

Dezelfde tekorten bevinden zich aan de ondersteunende kant in onze organisatie. We moeten dan ook vermijden dat succesvolle innovatieprojecten niet kunnen overgenomen worden door de ondersteunde diensten. Hier bestaat een groot risico op overbelasting van de ondersteunende diensten en frustratie bij de innovators die hun project niet zien geconcretiseerd worden.

Het is mijn mening dat deze risico's kunnen beheerst worden met een goede sturing van de innovators en een transparante communicatie over de haalbaarheid van projecten.

Andere defensieorganisaties geven ook prioriteit aan innovatie. Zo heeft FINABEL⁷ in 2019 beslist om een gemeenschappelijk informatieplatform op te richten zodat ideeën en informatie vlotter uitgewisseld kunnen worden tussen haar leden.

Het doorvoeren van een cultuurverandering waarbij innovatie centraal komt te staan, vraagt grote inspanningen. We hebben echter geen andere keuze, als we niet willen achterblijven op onze tegenstanders en als we onze partners in het veiligheidsdomein en onze stakeholders gepaste oplossingen willen aanbieden in het snel veranderende veiligheidsdomein.

Trefwoorden: innovatie, disruptief, technologie, organisatie, cultuur.

⁷ FINABEL werd in 1953 opgericht en telt nu 22 leden. Het is de oudste militaire organisatie voor samenwerking tussen Europese landmachten.



La nouvelle capacité motorisée belge : quelle doctrine ?

Pierre-Frédéric BRENNET

Le major Brennet suit actuellement la scolarité à l'École de Guerre-Terre, à Paris. Officier du bataillon 12^e de Ligne Prince Léopold / 13^e de Ligne, il y a exercé différentes fonctions qui l'ont amené à travailler régulièrement avec l'armée de Terre française (notamment lors d'un déploiement opérationnel au Kosovo, au cours de diverses formations, dans le cadre de la préparation d'une mission EUBG et, plus généralement, suite au jumelage de son unité avec une unité française).

Il fut également instructeur à l'École d'Infanterie et adjoint à l'officier Opérations et Entraînement de la Brigade Légère.

Plus récemment, il a exercé la fonction d'assistant militaire du commandant de la Composante Terre.

België heeft gekozen voor een strategisch partnerschap met Frankrijk op het gebied van landcapaciteiten. De aankoop van nieuwe Franse voertuigen voor de hernieuwing van de Belgische gemotoriseerde capaciteit is het beste bewijs daarvan. Toch is het materieel niet genoeg om een nieuwe capaciteit te laten ontstaan. Doctrine is een van de essentiële pijlers van de capacitaire aanpak. De auteur van dit artikel geeft ons de gelegenheid precies dit minder bekende domein te ontdekken. Hij bespreekt het Franse SCORPION-programma, dat ten doel heeft een evolutief en flexibel tactisch gevechtssysteem te creëren dat alle landoperaties kan uitvoeren. Hij legt de nadruk op de toegevoegde waarde van het Frans-Belgische partnerschap en pakt meer in het bijzonder de uitdagingen aan die moeten aangenomen worden om over een algemeen leerstellig corpus te beschikken, terwijl de soevereiniteit verzekerd is voor operationele beslissingen.

Monsieur Steven Vandeput, alors ministre de la Défense, et son homologue française, madame Florence Parly, ont signé le 29 juin 2017 une lettre d'intention portant sur le renouvellement de la capacité motorisée belge en coopération étroite avec la France. À cette occasion, le ministre belge a précisé : « Nous n'achetons pas que des véhicules, nous entrons dans un partenariat profond ». Ce partenariat s'inscrit dans le cadre du programme français SCORPION¹, qui vise à moderniser les capacités tactiques terrestres. Une telle modernisation n'inclut pas seulement de nouveaux véhicules, mais également de nouveaux systèmes d'information et de communication

¹ SCORPION : synergie du contact renforcée par la polyvalence et l'infovalorisation.

permettant de relier les militaires sur le terrain au sein d'un espace informationnel commun. C'est indéniablement un gage d'efficacité, d'efficience et de sécurité pour la conduite des opérations terrestres modernes.

Dès lors, outre l'achat de matériels identiques – tels que les véhicules blindés GRIFFON et JAGUAR – désormais confirmé par la signature officielle de l'accord le 7 novembre 2018, la composante terre belge vise à disposer d'unités de niveau tactique interopérables avec les unités françaises équivalentes. Ce projet ambitieux se décline selon les lignes de développement classiques : doctrine, organisation, formation, entraînement, équipement, leadership, personnel, infrastructure et coopération opérationnelle. **L'appropriation de la doctrine française par l'armée de terre belge constitue un enjeu essentiel pour le développement de la capacité motorisée.**

À l'heure de la mondialisation et des opérations en coalition, à l'heure où établir des doctrines d'emploi consomme des ressources toujours plus rares (personnel, matériel et temps), s'agit-il pour la composante terre belge d'un aveu de faiblesse, d'un pragmatisme lié à cette volonté d'interopérabilité maximale ou tout simplement d'opportunisme ? Il s'agit vraisemblablement d'une combinaison des trois dans des proportions différentes.



© Armée de Terre française

GRIFFON : engin blindé multi-rôle

La doctrine : perspective historique et définition

Au temps des premiers combats, la doctrine était une transmission orale des bonnes pratiques que les commandants livraient de vive voix à leurs subordonnés. Au fur et à mesure de l'élargissement de la zone des combats avec les avancées technologiques (notamment dans les domaines de l'armement, des communications et de la mobilité) et l'impossibilité pour le commandant d'embrasser d'un seul coup d'œil l'ensemble du champ de bataille, la nécessité d'harmoniser les actions s'est fait sentir. Même si Jules César a fait quelque peu office d'avant-gardiste avec ses *Commentaires sur la Guerre des Gaules*, ce n'est réellement qu'à partir des XVII^e et XVIII^e siècles que les premiers manuels doctrinaux firent leur apparition, permettant ainsi d'uniformiser les actions des sous-unités et de contrôler les troupes à distance. La doctrine (« une manière commune de voir les choses, de penser et d'agir »²) est donc petit à petit devenue l'élément clé de l'instruction et de l'entraînement militaire.

Se nourrissant des leçons tirées des batailles, victoires ou défaites passées, des spécificités propres liées notamment au matériel en usage et des habitudes des chefs, toutes les armées ont donc commencé à compiler par écrit leur façon de conduire la bataille et à ériger celle-ci en grands principes doctrinaux.

L'OTAN³ définit la doctrine comme suit : « Principes fondamentaux qui guident les forces armées dans la poursuite d'un objectif. Ces principes sont impératifs, mais leur application requiert du jugement. » Selon cette définition, rien n'oblige chaque pays à disposer d'un corpus doctrinal propre et unique. Elle insiste plutôt sur le fait que la doctrine ne se veut pas dogmatique mais doit servir de guide. Sa mise en œuvre peut donc varier suivant les circonstances et, par extension, suivant les pays qui l'appliquent. Soulignons que les forces terrestres française et belge – proches voisines – ne conçoivent pas une bataille de manière diamétralement opposées : *Mission Command*⁴, principes de la guerre, modes tactiques, ... : tous ces éléments sont déjà très semblables de part et d'autre de la frontière.

² Maréchal FOCH, *Des principes de la guerre, Economica*, 2017.

³ Allied Administrative Publication Nr 6 (AAP-06), Glossaire OTAN des termes et définitions (anglais et français), Éd. 2013.

⁴ Commandement par objectifs où une large part d'initiative est laissée aux subordonnés.

Processus d'élaboration et temporalité

Aboutir à un document de doctrine fini et exploitable concernant l'emploi d'unités tactiques résulte d'un processus de longue haleine. Tout d'abord, le besoin est exprimé et reconnu (par exemple, suite à l'introduction d'un nouvel équipement ou de nouvelles pratiques), un groupe de travail est constitué pour y travailler collectivement, des tests techniques et tactiques sont ensuite effectués. Un laps de temps certain doit enfin être consacré à l'écriture puis à la validation du document avant publication. Ce processus peut se nourrir des retours d'expérience acquise à la suite d'un engagement opérationnel. En fonction du sujet traité, le délai nécessaire pour parvenir à un document cohérent atteint aisément une année, voire davantage.

Par essence temporaire, une doctrine d'emploi doit évoluer. La manière de mener une bataille s'est modifiée en profondeur depuis la Première Guerre mondiale, que ce soit par l'apport de nouveaux matériels (chars, radios, avions et hélicoptères, missiles ou drones, etc.) ou du fait de la diversité des environnements envisagés (désert, montagne, zone urbaine, etc.). Adapter la doctrine afin de faire face aux défis contemporains constitue donc un enjeu crucial pour conserver l'initiative et l'avantage opérationnels.



JAGUAR : engin blindé de reconnaissance et de combat

© DG MR

Le projet SCORPION a germé dans les esprits français dès 1999 et, depuis lors, la révision de la doctrine est toujours en cours. Il est intéressant de noter ici la démarche novatrice, puisque c'est la première fois qu'une doctrine d'emploi précède l'arrivée de nouveaux équipements. Un laboratoire du combat SCORPION a été mis sur pied en 2015. Un de ses piliers est la force d'expertise du combat SCORPION⁵, qui est responsable des différents tests. Bien sûr, ces vingt dernières années n'ont pas été entièrement consacrées à revoir la doctrine ou à étudier les implications de SCORPION sur celle-ci. Néanmoins, l'établissement de la doctrine reste un processus de longue haleine. Bénéficier directement des fruits de cette réflexion permettra donc effectivement d'économiser de précieux moyens et d'utiliser plus rapidement la nouvelle capacité motorisée acquise par la composante terre belge.

La livraison des premiers véhicules aux unités belges devrait avoir lieu en 2025. Grâce aux divers échanges entre les forces terrestres des deux pays, ces véhicules pourront être mis en œuvre très rapidement sur les terrains d'exercice afin de s'approprier au plus vite les tactiques, techniques et procédures⁶. Notons également que, depuis septembre 2018, trois officiers belges sont insérés dans l'armée de Terre française, plus précisément au sein du commandement des forces terrestres, à l'état-major de l'armée de Terre et au Centre de doctrine et d'enseignement du commandement (CDEC). Ils contribuent déjà au développement de la nouvelle capacité motorisée. Outre le fait qu'ils apportent un regard neuf et une force de travail supplémentaire, ils facilitent également la transmission des savoirs et expériences vers et depuis la Belgique.

De plus, la doctrine de l'armée de Terre n'est pas développée pour l'un ou l'autre régiment en particulier mais bien pour l'ensemble des unités terrestres. Sachant qu'à terme les unités de la composante terre belge seront organisées de manière similaire, la doctrine SCORPION devrait pouvoir être transposée sans trop de difficultés, même si quelques adaptations de détail seront nécessaires, notamment pour l'armement individuel. En outre, les besoins en matière linguistique seront pris en compte.

Petit pays et coalitions

Hormis la question des besoins, qui appelle une réponse aisée, certaines forces armées plus réduites peuvent inévitablement se poser la question de l'opportunité d'établir une doctrine propre. Vaut-il la peine de consacrer de précieux moyens à la rédaction d'un corpus doctrinal national complet et à jour ? Avons-nous les ressources nécessaires en personnel, matériel et

⁵ La Force d'Expertise du Combat Scorpion (FECS) a été créée le 1er juillet 2017 et est localisée sur le camp de Mailly.

⁶ Tactics, Techniques and Procedures (TTPs).

temps pour arriver à un produit fini et fiable ? N'existe-il rien de similaire chez les alliés, au sein de l'OTAN ou de l'Union européenne, qui pourrait nous convenir ?

L'ampleur des ressources allouées au programme SCORPION pour l'établissement de la doctrine est sans commune mesure avec les moyens plus restreints dont dispose la composante terre belge. À titre d'illustration, plusieurs dizaines de militaires français animent les différents organismes chargés de la doctrine. A contrario, avec moins de 10 000 militaires pour assurer les engagements opérationnels, l'entraînement, la formation, la planification et le commandement, la composante terre belge n'a plus guère les moyens de réfléchir en profondeur à la doctrine. Le nombre de rédacteurs de documents doctrinaux s'y compte sur les doigts d'une main. Cette fonction a malheureusement fait les frais du principe de l'économie des forces. Une coopération renforcée représente donc une solution pragmatique offrant de belles opportunités à chacune des parties.

L'OTAN dispose d'une doctrine propre, qu'elle expose dans ses publications interalliées interarmées (*Allied Joint Publication, AJP*), ses publications interalliées sur les questions tactiques (*Allied Tactical Publication, ATP*) et ses publications interalliées sur les procédures (*Allied Procedure Publications, APP*). Les détracteurs de cette approche diront qu'il s'agit uniquement de la concaténation des doctrines nationales et que seuls les plus petits dénominateurs communs à tous les pays membres y ont été repris. Des questions particulières pourraient donc ne pas être abordées dans ces documents. L'Union européenne a quant à elle opté pour une autre approche, plus pragmatique : elle ne développe des doctrines que sur des thèmes que n'abordent ni l'OTAN ni les États membres de l'Union, ou lorsque les textes de l'Alliance sont inapplicables en l'état. Elle élabore donc des documents en complément de ceux de l'OTAN et évite ainsi toute duplication. Cette méthode se rapproche davantage de la voie choisie par la composante terre belge.

Dans le cadre de ces organisations supranationales, la question de l'interopérabilité est cruciale. C'est un gage de succès sur le terrain que plusieurs forces armées agissent suivant des principes communs afin d'éviter le chaos. La doctrine sert alors de référence commune: « *Our shared doctrine allows us to minimize the frictions of working in an alliance and maximize our output. We must understand the intent of these principles and philosophies and use them to guide our thinking.*»⁷

Dès la sortie de la Deuxième Guerre mondiale, la politique étrangère belge a toujours favorisé le multilatéralisme. Membre fondateur de l'OTAN et de l'Union européenne, membre actif de l'ONU occupant actuellement un siège non permanent au Conseil de sécurité, la Belgique a toujours recherché la coopération et les partenariats. Elle a en effet compris depuis longtemps

⁷ Allied Joint Doctrine for Land Operations (AJP-3.2), 2016.

qu'elle n'était pas en mesure d'agir seule. Le général d'armée de Villiers le souligne également quand il écrit qu'« il nous [i.e. les armées françaises] faut multiplier les initiatives de coopération internationale tant en utilisant le cadre de l'OTAN qu'en créant les structures ad hoc pour répondre aux situations nouvelles. »⁸

Les partenariats des forces armées belges sont multiples : entre les marines belge et hollandaise avec les accords BENESAM, puis ABNL⁹, et entre les forces aériennes, que ce soit d'abord au niveau franco-belge avec l'accord *Advanced Jet Training School* ou par la suite avec les États-Unis, dans le cadre de l'*Euro-NATO Joint Jet Pilot Training*¹⁰. Pour les forces terrestres française et belge, la coopération n'est pas neuve non plus. Outre les opérations conjointes au Kosovo dans les années 2000, les chefs d'état-major ont signé en avril 2017 le jumelage de la brigade motorisée belge et de la 7^e brigade blindée française en vue de renforcer les liens dans les domaines de l'entraînement et de l'échange de connaissances. Dans un futur proche, un entraînement commun sera possible, avec des véhicules identiques et une doctrine d'emploi commune.

Doctrine SCORPION et partenariat franco-belge

À l'heure actuelle, l'industrie de défense belge ne dispose pas des capacités ou de la volonté pour concevoir et développer une capacité complète¹¹ de type SCORPION à coût acceptable. La défense belge est donc amenée à acquérir des véhicules à l'étranger. Les exemples sont nombreux : MPPV DINGO d'origine allemande, AIV PIRANHA IIIC chez l'industriel suisse Mowag, PANDUR auprès de la firme autrichienne Steyr ou LMV produits par l'italien IVECO.

Outre l'adaptation nécessaire aux nouveaux types de véhicules (GRIFFON et JAGUAR), le programme SCORPION sera novateur grâce à la plus-value apportée dans le combat par l'infovalorisation (numérisation de l'espace de bataille, vétronique embarquée, système de communication). Pour reprendre les termes du général de division Windeck : « les idées tactiques que [le document de doctrine exploratoire SCORPION] porte ne constituent pas une rupture. S'il apporte des évolutions importantes, il confirme aussi les grands invariants de la tactique. Tout en restant fidèle à la culture militaire française, il vise à optimiser les possibilités offertes par les évolutions techniques prochaines, en particulier l'infovalorisation. » Cette dernière nécessitera

⁸ Général d'armée Pierre de Villiers, Servir, Fayard, 2017. Le général d'armée de Villiers a exercé les fonctions de chef d'état-major des armées françaises (CEMA) de 2014 à 2017.

⁹ Amirauté Benelux.

¹⁰ École OTAN de formation des pilotes de chasse installée sur la base aérienne de Sheppard, dans le nord du Texas.

¹¹ Doctrine, Organisation, Entraînement, Matériel, Leadership et éducation, Personnel, Infrastructure, Interopérabilité (DOTMLPFI, dans la terminologie OTAN).

probablement de revoir la doctrine actuelle d'emploi des unités, notamment dans le mode d'organisation du commandement et le partage de la compréhension de la situation. La doctrine est donc ici intimement liée aux véhicules avec leurs systèmes de communication. Acheter ceux-ci sans adapter sa doctrine équivaldrait donc à une sous-utilisation de la capacité. S'approprier la doctrine tactique SCORPION est donc bien une réalité nécessaire et logique. Un hypothétique déploiement opérationnel demeure quant à lui une décision nationale souveraine.

Conclusion

Au regard de ce qui a été exposé, force est d'admettre que la Belgique n'a plus les moyens de développer seule une capacité complexe de type SCORPION. La Défense belge doit donc régulièrement se tourner vers l'étranger pour s'équiper et conduire des opérations.

D'autre part, si disposer d'une doctrine se révèle absolument nécessaire afin d'assurer la cohérence de l'ensemble des éléments déployés sur le terrain (selon les principes de la guerre du maréchal Foch : la concentration des efforts), il n'est par contre pas obligatoire que celle-ci soit propre. À l'heure où la majorité des conflits se gèrent en coalition, il est primordial de garantir l'interopérabilité, au risque de mettre en péril la victoire sur le terrain. L'OTAN et l'Union européenne offrent des solutions à ce problème d'interopérabilité en proposant des doctrines cohérentes, complètes et approuvées. Désormais, grâce au nouveau partenariat stratégique franco-belge, il en sera de même pour la doctrine tactique SCORPION, développée avec l'appui modeste de la Belgique. Au travers de ce nouveau partenariat, la France et la Belgique mettent pleinement en œuvre la coopération européenne en matière de défense. L'interopérabilité entre deux armées de terre, un thème souvent évoqué mais rarement réalisé, n'aura jamais été aussi profonde.

Enfin, lorsque les unités belges verront arriver les premiers véhicules GRIFFON et JAGUAR à partir de 2025, des unités tactiques françaises auront déjà été déployées en opération, notamment un groupement tactique interarmes (GTIA) durant la période 2021-2022 et – à confirmer – une brigade interarmes (BIA) durant la période 2023-2024. Afin d'utiliser au mieux la nouvelle capacité motorisée, il sera essentiel pour la composante terre d'intégrer ces enseignements.

Vu le niveau d'ambition visé, le défi belge sera de combiner la doctrine SCORPION avec les attentes de l'OTAN et éventuellement avec d'autres susceptibilités nationales. Mais ne devons-nous pas tous travailler dans le même sens ? L'union ne fait-elle pas la force ?

Mots clés: France, Belgique, Coopération forces terrestres, Doctrine



Unity makes strength



Et si la mise en concurrence systématique nuisait à l'innovation et à la compétitivité ?

Raphaël BECHET

Le lieutenant-colonel breveté d'état-major Raphaël Bechet, issu de la 149^e promotion polytechnique, a alterné au cours de sa carrière les fonctions opérationnelles et les postes techniques. Il a ainsi servi au sein du 2^e bataillon de commandos et du 1^{er} bataillon de parachutistes, travaillé comme assistant à l'École royale militaire et occupé une fonction de chef de bureau au sein de la Direction des ressources matérielles. Actuellement, il est en poste au sein de la section « synthèse » de la composante terre et reprendra prochainement le commandement du Special Forces Group.

Zijn de huidige aankoopprocedures van Defensie aangepast om de evolutie van technologie te volgen? Kunnen we blijven met onze bondgenoten en partners maar ook ten opzichte van mogelijke tegenstanders zoals terroristische organisaties? Kunnen we voordeel halen uit meer samenwerking tussen Defensie, de bedrijfswereld en de academische gemeenschap? Maar hoe dan te vermijden dat bij systematische in concurrentiestelling onze industrie uitgesloten wordt wegens pre-competitieve samenwerking?

Dès 2015, la Belgique a envoyé des éléments des forces spéciales en Iraq dans le cadre de l'opération Inherent Resolve (OIR), et ce pour contribuer à la lutte contre Daesh. Durant les trois années de leur présence, les forces spéciales belges ont apporté une assistance aux militaires iraqiens. Un des facteurs ayant assuré le succès d'une telle mission est le soutien matériel. Ainsi, pour opérer au sein d'une coalition internationale, il faut disposer de certaines technologies récentes répondant à des normes assez strictes afin de garantir l'interopérabilité et la sécurité entre les nations participantes, par exemple des radios permettant le cryptage des communications suivant les dernières normes, des moyens d'observation à distance, des drones ou encore la capacité de guider depuis le sol des frappes aériennes. Faute de disposer de ce matériel, il est exclu de prendre part aux opérations. Pour ce faire, l'état-major s'est efforcé de trouver des solutions créatives pour répondre dans l'urgence à certains besoins exprimés par les militaires déployés. Toutefois, en procédant de la sorte, on en arrive presque à découvrir le nouveau matériel face à l'ennemi. Ces solutions exceptionnelles permettent seulement de

répondre à des besoins ponctuels, mais n'apportent pas de réponses structurelles. En fonction des leçons apprises sur théâtres d'opération, certains matériels devraient voir leur emploi généralisé à une grande partie des unités de la Défense. Deux exemples parmi bien d'autres sont les drones légers et les systèmes de détection et de neutralisation de drones ennemis. Le présent article se penche sur certaines particularités des acquisitions au sein de la Défense en général, et à destination des forces spéciales en particulier.

Ce qui caractérise la menace terroriste de ces dernières années est l'intégration de technologies nouvelles. Pour rappel, lors des attaques de Bruxelles et de Paris, les terroristes ont utilisé des applications de télécommunication récentes facilement disponibles sur internet. Les tactiques et procédures que Daesh emploie au Moyen-Orient sont directement dérivées de celles utilisées contre les Russes en Tchétchénie, avec l'adjonction de technologies dernier cri comme par exemple les communications sécurisées. Lors de l'opération en Iraq, on a pu aussi constater l'utilisation d'imprimantes 3D pour réaliser de manière semi-industrielle des pièces de munition, ou encore l'utilisation et la modification de drones civils (le tout acheté sur internet et disposant de caméras d'observation haute définition, voire de systèmes artisanaux pouvant être détournés à des fins de bombardement). Les terroristes disposant désormais de moyens permettant l'observation, le guidage et le bombardement, on pourrait presque aller jusqu'à affirmer que les pays occidentaux ont partiellement perdu la supériorité aérienne, à tout le moins localement sur le terrain. Ces nouvelles menaces représentent des défis sécuritaires importants aussi bien pour les militaires que pour les forces de police en Belgique. Les risques liés à l'utilisation de drones sur des sites sensibles (aéroports, sites Seveso, sièges de l'OTAN et des institutions européennes à Bruxelles) nécessitent la mise en place de moyens de sécurisation spécifiques. Peu de solutions techniques pertinentes existent déjà et de nombreuses recherches sont encore menées dans ce domaine, avec en ligne de mire des innovations importantes dans un marché potentiel colossal ; le retour d'expérience des militaires reste primordial dans ce secteur.

Dans le domaine de la défense, l'innovation est tout aussi importante, car elle peut conférer ce qu'on appelle tactiquement un avantage technologique. Celui-ci est primordial pour les forces spéciales agissant sur des cibles de grande valeur et/ou dans des environnements à risques très élevés ; avec des détachements très limités en personnel, il importe de disposer d'avantages technologiques sur ses adversaires. Un avantage technologique bien maîtrisé¹ contribue à la réussite d'une opération, raison pour laquelle

Investir dans l'innovation, c'est comme investir dans l'enseignement; ça ne paie pas à court terme mais bien à moyen, voire à long terme.

¹ Au niveau des défenses occidentales, certains s'accordent à dire que l'avantage technologique est indispensable pour pallier partiellement la faible démographie.

les forces spéciales sont à l'affût de la moindre nouveauté. Cette mentalité de recherche constante de l'évolution va de pair avec un état d'esprit tourné vers la recherche de solutions créatives et innovantes. Ainsi, le NATO Special Operations Headquarters (NSHQ) a mis en place une cellule spécifique chargée de prospecter et d'encourager les initiatives en matière d'innovation. Cette culture est nettement plus développée outre-Atlantique où la Défense n'est pas uniquement vue comme un acheteur potentiel mais également comme un partenaire indispensable pour soutenir, voire initier l'innovation. Investir dans l'innovation, c'est comme investir dans l'enseignement ; ça ne paie pas à court terme mais bien à moyen, voire à long terme. L'évocation de l'enseignement n'est pas fortuite : elle permet d'introduire le sujet des synergies qui se mettent en place entre les forces spéciales belges et le monde académique, et pas uniquement au sein de l'École royale militaire mais également avec des départements d'autres universités belges. Ces synergies parfois prometteuses sont basées sur des recherches présentant des perspectives à long terme. Ces initiatives sont complétées par d'autres synergies associant l'industrie, la défense et le monde académique selon le « *Triple Helix model of innovation* »², qui remonte au début des années 1990. Ce modèle intègre le monde universitaire dans les interactions entre l'industrie (secteur privé) et l'administration (secteur public, et en particulier la Défense), le but étant de bénéficier



© Special Forces Group

Matériel de communication

² Etzkowitz, Henry, and Leydesdorff, Loet, *The Triple Helix -- University-Industry-Government Relations: A Laboratory for Knowledge Based Economic Development*, 1er janvier 1995.

des atouts de ces trois domaines grâce au cofinancement des recherches ayant des applications potentiellement intéressantes tant d'un point de vue économique que militaire tout en valorisant le potentiel de recherche disponible dans le milieu universitaire.

Comme les retours d'expérience d'opérations militaires sont susceptibles d'intéresser des industries, voire de susciter l'esprit d'entreprendre, on pourrait penser que des synergies existent entre la Défense et l'industrie. Ce n'est malheureusement pas (ou très peu) le cas. Participer au développement d'un produit avec un industriel lui donnerait un avantage technique déloyal l'excluant d'un marché public potentiel, en raison de la réglementation en vigueur qui vise à assurer l'équité lors de la mise en concurrence des différents soumissionnaires.

Avec les décennies de rigueur budgétaire qu'a subies la Défense, on a pris l'habitude de faire systématiquement des achats sur étagère (« *off the shelf* »), à savoir uniquement du matériel abouti et disponible. Une phase de développement dans une acquisition entraîne en effet un risque accru de dépassement budgétaire en cas de problème.

Dans les faits, en dehors des programmes majeurs comme par exemple l'acquisition des avions A400M, il est pratiquement impensable de lancer l'achat de petits matériels nécessitant une phase de développement. De plus, en pratique, si un industriel propose un produit innovant, il est parfois plus facile d'attendre quelques années que la concurrence ait eu le temps de le copier (après deux ou trois ans, généralement), car le lancement d'une procédure d'acquisition sur base d'un monopole est extrêmement difficile à obtenir. Il faut cependant mettre en perspective ce délai de trois ans avec, par exemple, l'opération en Iraq qui a, elle aussi, duré presque trois ans. Ce qui est demandé suivant les procédures standards est livré après la guerre. Il existe heureusement, comme déjà mentionné, des procédures d'exception pour combler des besoins opérationnels urgents, mais elles ne permettent pas de répondre à des besoins structurels. Le système d'acquisition est extrêmement lent, par manque de personnel et à cause de la complexité administrative. La solution réside dans une simplification drastique des procédures, mais aussi dans l'abaissement des seuils de délégation pour les marchés publics.

Ce qui est demandé suivant les procédures standards est livré après la guerre.

À l'heure actuelle, un lieutenant-colonel qui commande une unité (typiquement, en Belgique, une caserne avec quelques centaines d'hommes sous ses ordres) dispose d'une délégation pour faire des achats locaux jusqu'à hauteur de 2500 €, soit deux fois moins que le plafond d'une carte de crédit Gold ! S'il a 500 militaires sous son commandement, il peut royalement engager 5 € par personne pour effectuer un achat commun. Pour rappel, pour arriver à un tel poste de responsabilité, les officiers ont en général obtenu un diplôme post-universitaire (master after master) et effectué plusieurs engagements opérationnels. Il va de soi qu'ils suivent plusieurs

fois des cours sur les achats tout au long de leur carrière. Il est dès lors difficile de comprendre pourquoi persiste une telle méfiance vis-à-vis de ces cadres, d'autant plus qu'il existe des procédures de contrôle et de répression en cas de fraude. Il est plus que temps de modifier les dispositions pour augmenter massivement ces montants de délégation tant sur le sol belge qu'en opérations, montants qui – soit dit en passant – ont été divisés par deux en l'an 2000 et ne sont même pas indexés.

En conclusion, pour garder toute leur pertinence face à des ennemis non étatiques profitant de la flexibilité et de la facilité d'accès aux technologies offertes par le commerce mondial en ligne, les forces spéciales sont demandeuses d'une évolution dans l'accès à l'innovation. Pour ce faire, il faut revoir les dispositions légales afin que l'interprétation de la mise en concurrence ne soit pas défavorable à la compétitivité des entreprises souhaitant collaborer avec la Défense. Pour le long terme, il convient d'envisager d'étendre au monde académique la coopération entre militaires et industriels, en s'inspirant du modèle triple helix. Pour les projets plus petits, il conviendrait non seulement de simplifier drastiquement les procédures administratives actuellement en vigueur, mais aussi de redonner plus d'initiative aux niveaux subalternes en augmentant sensiblement les seuils de délégation.

Mots-clés: Innovation, procédures d'acquisition, coopération industrielle



Le budget de la Défense, loyale rustine des finances publiques !

Wally STRUYS

Wally STRUYS, professeur ordinaire, plusieurs fois président de faculté et ancien doyen de l'École royale militaire, a également été professeur au Cours supérieur d'administrateur militaire et à l'Institut d'enseignement supérieur Lucien Cooremans. Il a été professeur visiteur aux universités de Montpellier, de Ljubljana et à l'Institut des Sciences de Budapest. Admis à l'éméritat en 2008, il continue à donner son cours de Defence Economics, à faire de la recherche, à publier des articles et à donner des conférences dans son domaine de spécialité.

Defensie moet ook besparen, zoals de rest. Het budget van Defensie stijgt al genoeg. Er gaat al genoeg geld naar Warfare, ten koste van onze Welfare. Trouwens, waarom meer geld voor een kleiner leger? Door de komst van het Europees leger kan Defensie met minder geld... Veel gehoorde verklaringen die niemand tegenspreekt, nogal sloganesk zelfs. Maar wat is hiervan aan? Zijn de 2,4 miljard die de Chef van Defensie vraagt, werkelijk overdreven?

Habituellement, les années électorales regorgent de bonnes intentions et de déclarations séduisantes. À trois reprises depuis la fin de la guerre froide, des déclarations fermes ont promis un retour à la croissance du budget de la Défense : en 1999, 2014 et 2019. Il a fallu déchanter en 1999 et en 2014. Qu'en sera-t-il cette fois-ci ?

Le présent article s'efforce de répondre à cette question, tout en démontant les clichés et les approches dogmatiques sur le financement de la Défense nés sur la place publique et même auprès des responsables politiques.

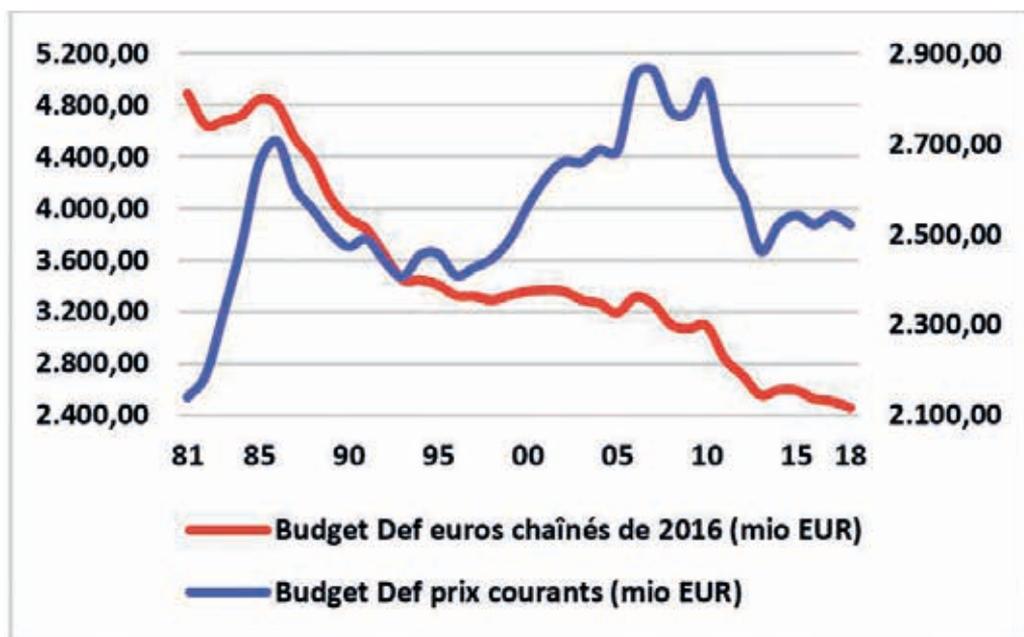
Il décrira l'état de l'effort financier pour la Défense belge depuis le début des années quatre-vingt, en tenant compte de ses contraintes politiques, financières et macroéconomiques. Il s'attachera également à prédire son évolution à l'aube d'une nouvelle législature sur le fondement des déclarations des ténors politiques pendant et après la campagne électorale.

Le financement de la Défense belge : un long fleuve... turbulent

D'aucuns prétendent encore que le budget de la Défense a plus souvent augmenté que diminué.

Vérifions donc. Le graphique 1, qui représente l'évolution du budget de la Défense à long terme d'après les statistiques de l'ICN¹, permet de constater que, depuis 1981, il a effectivement augmenté à prix courants, mais seulement de 18,87 %, soit une hausse annuelle de 0,51 %.

L'évolution de ce budget à long terme ne peut cependant être examinée à la seule lumière de ses dépenses nominales. C'est surtout l'évolution de son pouvoir d'achat par le biais de sa mesure en euros chaînés (année de référence 2016) qui importe. Le poncif d'un budget croissant est cette fois clairement mis à mal, puisque son pouvoir d'achat a lourdement chuté : MOINS 51,72 %, soit une BAISSÉ annuelle de 1,40 % !



Graphique 1. Évolution du budget de la Défense à prix courants et en euros chaînés (1981-2018)

¹ Institut des Comptes Nationaux.

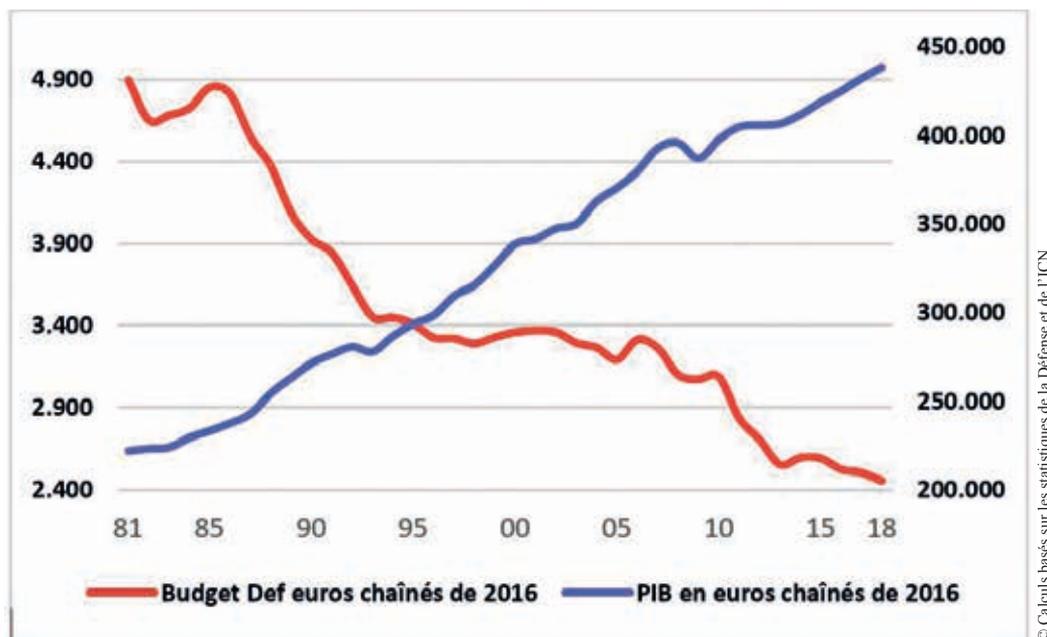
L'axe vertical de gauche constitue la base de la mesure du budget de la Défense en euros chaînés, tandis que l'ordonnée de droite mesure l'évolution de ce budget à prix courants.

Mis à part quelques soubresauts vers le haut, la tendance à la baisse du pouvoir d'achat du budget de la Défense est patente depuis 1985 ; il s'agit donc bien d'une tendance lourde...

La Défense, dindon de la conjoncture ?

La Défense doit également faire des économies en période de crise ! Proclamer à qui mieux mieux cette évidence élémentaire semble impliquer qu'il n'en est rien.

Il est simple de le vérifier. Les fluctuations du PIB en euros chaînés permettent en effet de déterminer les périodes conjoncturelles ; il suffit alors de comparer l'évolution du budget de la Défense en fonction de cet agrégat macro-économique (Graphique 2).



Graphique 2. Évolution des pouvoirs d'achat du PIB et du budget de la Défense (1981-2018) (en euros chaînés de 2016)

© Calculs basés sur les statistiques de la Défense et de l'ICN

Il est clair que ce budget n'est ni procyclique, ni contracyclique, mais tout simplement... acyclique. Que l'on soit en haute ou en basse conjoncture, il diminue : alors que la "richesse des Belges" (le PIB en euros chaînés) a presque doublé sur la période considérée (augmentation de 97,66 %), la Défense a perdu la moitié de son budget (-50,80 %) !

La Défense, passagère clandestine des finances publiques ?

L'État doit financer de façon équilibrée et harmonieuse l'ensemble de ses activités ; cela va également de soi. Examinons donc l'évolution de toutes les dépenses de l'État.

Tenant compte du découpage politique et administratif de la Belgique, la seule méthode valable est la méthode dite COFOG (*Classification of the Functions of Government*)² de l'OCDE. Elle porte sur un regroupement fonctionnel des tâches accomplies par toutes les autorités publiques selon leur finalité sociale. L'avantage de cette classification est qu'elle est pertinente et constante, *quel que soit le budget ministériel auquel les dépenses émarginent*, et permet de comparer l'évolution de toutes les catégories fonctionnelles, au nombre de dix³. Ces données sont publiées par l'ICN.

Cette méthode permet ainsi d'établir aisément les priorités socio-économiques des différents gouvernements et d'en déduire l'importance relative de la Défense⁴.

Alors qu'en 2017 (dernière année disponible), la fonction *Protection sociale* occupait logiquement la première place avec 37,49 % des dépenses publiques, la fonction *Défense* se trouvait en neuvième et avant-dernière position (1,54 %), devant les *Logements et équipements collectifs* (0,62 %).

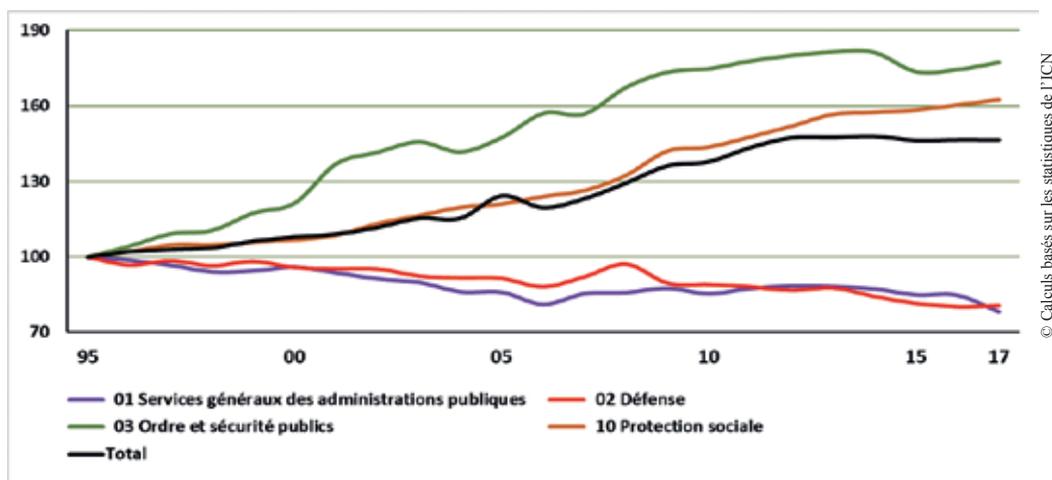
Ceci démontre sans équivoque la « priorité » accordée à la sécurité externe par nos gouvernements successifs. Ce désintérêt se confirme si l'on examine l'évolution des dépenses publiques en euros chaînés (donc leur pouvoir d'achat) : depuis 1995, à savoir la première année de disponibilité de ces statistiques, le pouvoir d'achat des consommations publiques totales a crû de 46,51 %, alors que celui de la *Défense* a **diminué** de 19,51 % !

² CFAP (*Classification fonctionnelle des administrations publiques*).

³ (01) Services généraux des administrations publiques, (02) Défense, (03) Ordre et sécurité publics, (04) Affaires et services économiques, (05) Protection de l'environnement, (06) Affaires et services de logement et de développement collectif, (07) Affaires et services de santé, (08) Affaires et services relevant des loisirs, de la culture et des cultes, (09) Enseignement, (10) Protection sociale. Ces fonctions sont elles-mêmes subdivisées en sous-groupes.

⁴ La fonction Défense (2) comprend la Défense (militaire), la Défense civile, l'aide militaire à l'étranger, la recherche appliquée et le développement expérimental concernant la défense, ainsi que les affaires de défense nationale non communiquées par ailleurs.

Le graphique 3 montre cet état de choses pour quatre fonctions et pour les dépenses totales, en prenant comme point de départ l'année 1995 (1995=0).



Graphique 3. Évolution de quelques fonctions en euros chaînés (1995-2017)

En fait, toutes les dépenses fonctionnelles ont augmenté en euros chaînés, SAUF celles des Services généraux et de la Défense... Mais la perte de la première est portée par un budget nettement plus important (13,89 % de toutes les dépenses) que celui de la fonction *Défense* (1,54 %) ! Les Services généraux, deuxième fonction par ordre d'importance, effectuent des dépenses neuf fois plus élevées que celles de la Défense, et disposent donc encore d'une marge de manœuvre importante.

En Belgique, d'aucuns opposent le financement des budgets de la Défense (dont les prestations sont appelées hardiment « *Warfare* ») à celui des dépenses sociales (« *Welfare* »)⁵.

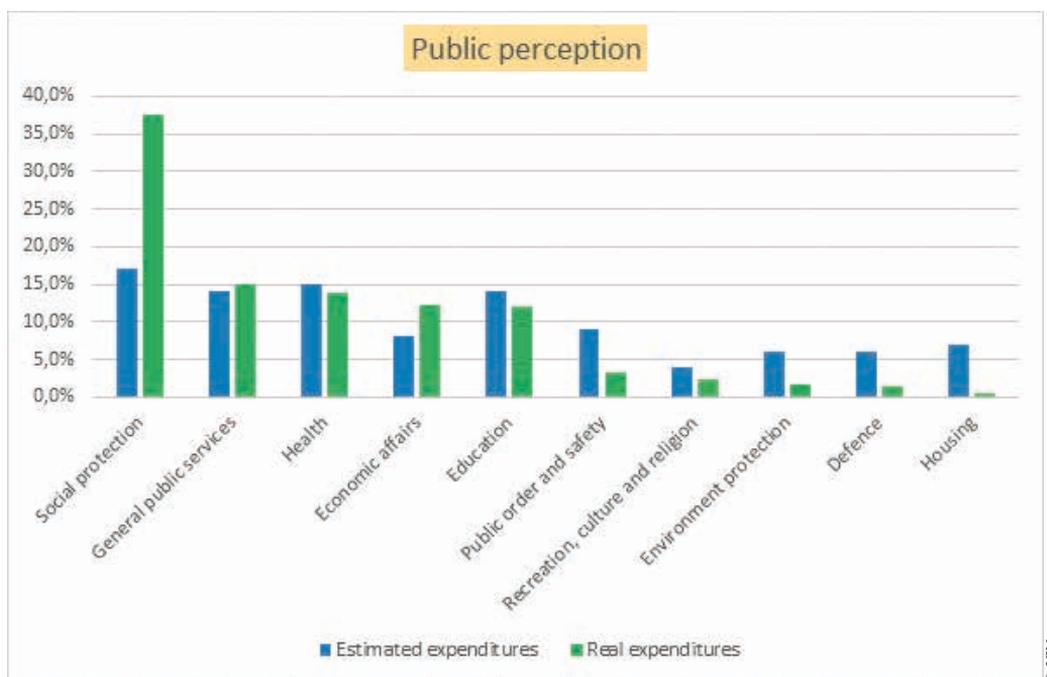
L'importance relative de la fonction *Défense* par rapport aux autres fonctions, ainsi que l'évolution des crédits qui lui ont été alloués prouvent toutefois qu'il est erroné de soutenir que son financement se soit fait au détriment d'une quelconque dépense publique : *la Défense et le bien-être sont loin d'être antonymes*.

⁵ Il s'agit là d'une version revisitée du fameux modèle du dilemme « beurre-canon ».

La Défense n'a donc en aucune façon manqué à son devoir de solidarité interdépartementale !

Nonobstant, l'instinct de la plupart des politiques les pousse à considérer que le financement de la sécurité se fait au détriment des dépenses sociales, image qui doit emporter l'adhésion de la population, prémisses à une plus grande probabilité de victoires électorales.

Seulement, la perception du public et des élus ne correspond pas à la réalité et au verdict des chiffres. En effet, une étude a pu établir clairement que, pour un certain nombre de fonctions publiques, les dépenses réellement effectuées ne correspondent pas à l'idée que s'en font les citoyens (Graphique 4).



Graphique 4. Les catégories fonctionnelles perçues par le grand public

Les dépenses réellement effectuées par l'État pour la fonction *Protection sociale* sont 2,21 fois plus élevées que l'estimation du grand public, alors que pour la fonction *Défense*, elles ne représentent qu'un quart de ce que présume le grand public !

Heurs et malheurs d'un bien public

Le maintien de la souveraineté et des libertés constitutionnelles et individuelles dans un État de droit contribue à l'essor économique et social de la nation ; dans le cadre d'une gestion moderne de l'État, la Défense trouve ainsi sa place dans la gérance et la politique économique exercées par les décideurs politiques.

La Défense constitue l'archétype d'un bien public. En effet, d'une part, sa consommation ne s'effectue que de façon collective et, d'autre part, elle se caractérise par deux critères fondamentaux : la non-rivalité, puisque chaque consommateur d'un bien public peut jouir non seulement de la même quantité de service qu'un autre mais aussi de toute la quantité offerte, et la non-excluabilité (il est impossible ou trop coûteux d'exclure un individu de sa jouissance).

Un bien public est également indissociable : il ne peut être épuisé par une consommation individuelle, par opposition à un bien privé. Une fois produit, le bien public est à la disposition de tous, les avantages retirés de la consommation étant indivisibles.

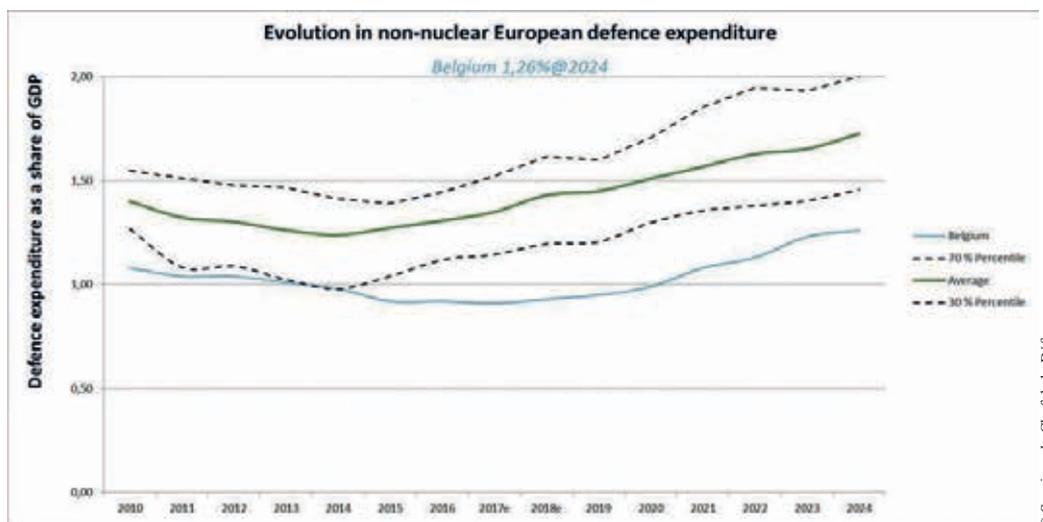
En Belgique, l'État éprouve toutefois des difficultés à « produire » le bien public « Défense » de façon adéquate. La raison doit sans doute en être cherchée dans le fait qu'elle constitue un bien public abstrait, dont l'objet et l'activité sont mal connus : en temps de paix, le citoyen ne voit les forces armées pratiquement en action que lors des fastes du 21 juillet et, depuis le 17 janvier 2015, dans les rues dans le cadre de l'opération Vigilant Guardian, ce qui ne constitue toutefois pas son *core business*, loin s'en faut !

Le grand public et, par extension, ses représentants ont donc l'impression que la sécurité externe du pays est assurée quoi qu'il advienne et qu'il convient donc de placer les priorités ailleurs, faisant de la Défense un bien public banal.

Louons donc les initiatives prises par le Chef de la Défense dans le but indispensable d'expliquer le rôle et les contraintes de la Défense, cette inconnue, aux chefs des partis politiques et à la presse. Le Général Comperol a en outre tiré un bilan intermédiaire et détaillé de tous les besoins actuels et futurs de l'armée, en mettant notamment l'accent sur les dossiers d'acquisition récents et sur la nécessité absolue de disposer des moyens qualitatifs et quantitatifs afin de réaliser une politique du personnel adaptée aux besoins d'une armée de métier moderne et solidaire avec ses partenaires de l'OTAN et de l'UE.

Afin de renouveler le matériel, assurer la transformation et recruter quelque 10 000 nouveaux militaires, il a demandé aux décideurs de disposer de 2,4 milliards d'euros supplémentaires au cours de la législature à venir. Ce montant s'inscrit dans le refinancement nécessaire d'ici 2024, ce qui permettra à la Belgique d'augmenter ses dépenses de défense⁶ par rapport au PIB, qui est actuellement de 0,93 %.

Le graphique 5, établi par les services du Chef de la Défense⁷, montre l'évolution espérée des dépenses de défense afin d'arriver à 1,26 % du PIB. Toutefois, compte tenu de l'augmentation de l'effort financier de défense dans les autres pays, cet objectif ne nous permettrait même pas, loin s'en faut, d'atteindre la moyenne européenne des pays non-nucléaires, voire d'émerger du dernier tiers du peloton (percentile 30 %).



Graphique 5. Évolution des dépenses de défense en % du PIB

⁶ Pour rappel, ce concept basé sur la définition de l'OTAN est très différent de celui du budget national de la Défense. En effet, les dépenses de défense de la Belgique comprennent également différents postes dont le plus important est celui des pensions, qui dépasse bon an mal an le milliard d'euros.

⁷ Service Plans & Policy, sous la direction du Col BEM Ir Michel Van Strythem.

Compte tenu des arguments développés plus haut, les 2,4 milliards demandés sont loin d'être exagérés. En effet, si le budget avait évolué conformément à d'autres paramètres depuis 1995 ou 2014⁸, il aurait largement dépassé les 2,66 milliards d'euros du budget de 2018 ! Prenons comme critères une indexation, l'évolution de la conjoncture et une augmentation moyenne des dépenses publiques. Quel que soit le critère, le résultat est éloquent, comme le montre le tableau 1.

Année de référence	Budget de l'année de référence (en milliards d'euros)	Budget 2018 (en milliards d'euros)		
		en application des critères		
		Indexation	Conjoncture	Dépenses publiques
1995	2,457	5,504	3,668	6,424
2014	2,583	2,731	2,617	3,659

Tableau 1. Projection conjecturale du budget de la Défense en 2018

Relevons qu'une simple indexation (donc sans augmentation de pouvoir d'achat) depuis 1995, première année complète de l'armée de métier, aurait permis d'avoir un budget de plus de 5,5 milliards d'euros ! Or, l'indexation constitue un droit acquis dans toutes les catégories socioprofessionnelles du pays.

Par ailleurs, les traitements du personnel, eux, sont indexés ; leur inélasticité réduit le pouvoir d'achat des autres catégories budgétaires de la Défense.

Ce déséquilibre a eu comme corollaire la diminution en valeurs absolue et relative des dépenses en capital, puisque le budget des acquisitions de matériels est plus élastique, ce dont les décideurs politiques n'ont manqué de profiter. Les économies imposées à la Défense ont été réalisées principalement au détriment du capital par un phénomène de vases communicants : les dépenses destinées à l'acquisition de matériels sont même devenues inférieures à 8 % en 2014 et en 2015 !

Pour la première fois depuis la fin de la guerre froide (!), d'importantes acquisitions d'équipements majeurs ont été effectuées au cours de la dernière législature, et ce dans toutes les composantes de l'armée, afin d'y remplacer des équipements devenus obsolètes et d'équiper les unités et le personnel de façon adéquate. Le vote de la loi de programmation militaire en 2017 a permis d'arrêter la spirale déflationniste des dépenses en capital. Avec moins de 15 % par rapport au budget total, elles restent pourtant encore insuffisantes⁹.

⁸ Relever ce que serait le budget en fonction du point de départ de 1981 serait tout à fait abscons !

⁹ Si le prochain gouvernement respecte les engagements contractés dans le cadre de la Loi de programmation militaire), ce pourcentage se rapprochera des 20 % à l'horizon 2024.

En outre, ce n'est qu'à partir de 2025, avec l'arrivée des systèmes d'arme nouvellement acquis, que l'on pourra parler d'une véritable amélioration structurelle.

En fait, la Belgique transforme sa Défense de façon quasi continue depuis 1989. Mais elle n'a jamais bénéficié de recapitalisations, à la différence des entreprises publiques ou privées en crise.

Dans le domaine immobilier, par exemple, les investissements dans le patrimoine (maintenance, réparations, amortissements) devraient être financés à raison de quelque 250 millions d'euros par an d'après les normes de la Régie des Bâtiments. Or, à la Défense, le budget disponible à cette fin n'est que de l'ordre de 25 millions.

Les syndromes de 1999 et 2014

Lors de la campagne électorale de 1999, presque tous les partis s'étaient déclarés d'accord pour – au moins – indexer le budget de la Défense, après sept années de gel à prix courants. Il n'en fut rien...

Au sommet de l'OTAN à Newport (Pays de Galles) des 4 et 5 septembre 2014, tous les chefs d'État des pays de l'OTAN décrétèrent à l'unanimité « être guidés par des principes communs », notamment celui de « la fin de la diminution des dépenses de défense ».

L'espoir subséquent de voir s'interrompre la chute du budget de la Défense ne dura que quelques semaines, le temps de voir le nouveau gouvernement présenter des notifications budgétaires antithétiques pour toute la législature.

Au cours de la campagne électorale de 2019, les programmes de la majorité des partis¹⁰ annonçaient la fin des économies sur le budget de la Défense : « Nos engagements doivent se traduire dans le budget de la Défense »

« Il est primordial que la Belgique tienne son rang au niveau international »

« Le temps des économies continues dans la défense est révolu »

« Notre Défense doit bénéficier d'un effort budgétaire conséquent »

¹⁰ Avec une seule véritable dissonance : *la Défense, c'est défensif, donc pas d'argent pour la guerre.*

« *Nous voulons augmenter le budget de la Défense* »

« *La Belgique doit jouer un rôle de pionnier dans l'histoire de la Défense européenne, mais cela nécessite des efforts financiers supplémentaires* »

Par contre, lors des débats dans les médias, les présidents de partis et autres ténors politiques se sont montrés beaucoup plus frileux, mettant l'accent sur d'autres priorités. La Défense ne semble plus être présente dans les négociations en vue de former le gouvernement. Pire : nous voyons refluer les clichés habituels : « *la Défense doit également faire des économies en période de crise* », « *elle doit montrer sa solidarité par rapport aux autres départements de l'État* », « *la sécurité externe du pays étant assurée, accordons la priorité aux autres biens publics* », « *l'armée est devenue plus petite, donc moins chère* », etc.

Quelques-uns se dérobent et ne présentent qu'une politique de défense atrophiée en s'abritant derrière la Défense européenne : *la solution budgétaire au niveau de la Défense se doit d'être européenne*. Cela semble attrayant, mais cette attitude s'apparente à un alibi pour ne pas avoir à investir davantage dans une Défense nationale.

Une politique budgétaire équitable pour la Défense ?

Il est inacceptable que des considérations financières prennent le pas sur les intérêts sécuritaires réels du pays. Or, sous tous les gouvernements au pouvoir depuis 36 ans¹¹, le budget de la Défense est devenu un volant budgétaire, voire une variable discrète d'ajustement pérenne des finances de l'État, devenant ainsi, bien malgré lui, un obstacle à une gestion efficiente et efficace de l'armée !

Comment y remédier ?

Toute politique budgétaire cohérente à long terme devrait aboutir à une évolution du budget, non pas *fixée arithmétiquement*, mais *inspirée* par des critères structurels et conjoncturels clairs et objectifs. Cela éviterait le gouffre séparant l'effort réel de défense et l'idée que s'en fait l'opinion publique.

¹¹ Des recherches ont montré que les couleurs politiques des coalitions au pouvoir n'ont en rien influé sur la baisse des budgets de la Défense. Cf. Jahro MICHIÉLSEN, *Politieke cycli en de Belgische Defensie-uitgaven*, Masterproef KMS, juni 2019.

L'on pourrait faire entrer en ligne de compte quatre critères : deux structurels et deux conjoncturels.

Le *premier critère* correspond à l'assise même de la politique de défense du pays, déterminée par les décideurs politiques, à savoir une Défense protégeant la souveraineté du pays et ses alliés au sein de l'UE et de l'OTAN et à même d'effectuer des missions pour l'ONU.

Le *deuxième critère* revient à observer un certain rapport « *dépenses de défense/PIB* » du budget d'investissement pour la mise à niveau des forces armées à des fins de défense collective, dans le respect de la solidarité européenne et otanienne, afin que notre pays ne soit pas considéré comme un resquilleur.

Le *troisième critère* tient compte de la capacité économique du pays à financer chaque année les activités récurrentes de sa Défense : l'évolution du budget d'exploitation devrait ainsi suivre la conjoncture en se basant sur la *croissance annuelle du PIB*. Plutôt que de recourir à une obligation de faire croître annuellement les dépenses de défense à prix constants, comme cela a été le cas à l'OTAN au cours de la période 1979-1990, je préfère subordonner l'évolution des dépenses de défense à celle de la santé économique et donc du pouvoir d'achat du pays.

Le *quatrième critère* porte sur le nombre, la nature et l'intensité des missions opérationnelles auxquelles nous participons à la demande de l'ONU, de l'OTAN et de l'UE. Il est essentiellement politique, puisque c'est le gouvernement qui en décide. Ce critère dépend à la fois d'aspects conjoncturels et structurels.

Les deux premiers critères structurels jouent un rôle fondamental puisqu'ils déterminent le pouvoir d'achat de base du budget de la Défense, à savoir les moyens financiers indispensables à une défense opérationnelle.

Les deux derniers constituent la marge de manœuvre politique par excellence ; ils représentent les coûts variables de la Défense.

Quelle suite à cet interminable feuilleton ?

L'expérience nous apprend qu'il est inutile de conclure dans ce domaine ; il reste une question et beaucoup d'interrogations. La question coule de source : le budget de la Défense pourra-t-il enfin compter sur la croissance de son pouvoir d'achat, ou tout au moins sur son maintien (une indexation pérenne) ?

Un titre sautait aux yeux dans Le Soir du 15 mai 2019 : *La justice, chérie des partis mais toujours cocue budgétaire* ? La Défense, elle, n'est certainement pas la chérie des partis... Confinée à une priorité subalterne, alors qu'elle représente pourtant une fonction régaliennne indiscutée, elle est encore moins l'heureuse bénéficiaire des largesses du contribuable...

Pendant au moins cinq législatures, la Défense a été confrontée à l'épuisement quantitatif et qualitatif de son capital matériel ; un mouvement de rattrapage est toutefois en cours avec les programmes d'acquisition lancés depuis 18 mois.

Aujourd'hui, c'est au tour du capital humain d'être consommé jusqu'à épuisement. En effet, les décideurs ont tardé à mettre à profit les montants « épargnés » par la chute des effectifs afin de mettre en place les mesures drastiques nécessaires pour « recapitaliser » de façon durable le facteur humain en tenant compte à la fois des besoins qualitatifs et quantitatifs de la Défense et des militaires, ainsi que des attentes des candidats.

Au contraire, certaines mesures sont loin de se présenter comme budgétairement neutres, comme celle qui s'apparente à une retraite anticipée, à savoir la suspension volontaire des prestations (SVP) ; celle-ci grève encore davantage le budget déjà famélique, puisque le bénéficiaire de la SVP empêche 75 % de son traitement pour... rester chez lui !

Depuis beaucoup trop longtemps, la Défense se voit refuser sa place légitime et ses moyens. Il n'est donc pas étonnant que le Chef de la Défense n'ait pas mâché ses mots récemment dans une interview : « *Als die 2,4 miljard er niet komt, stopt Defensie met draaien* »¹². Les signes avant-coureurs n'ont pourtant pas manqué, comme je le soulignais déjà il y a près de cinq ans¹³.

Dans le concert des nations partenaires, la Belgique a besoin d'une politique de sécurité et de défense digne de ce nom et, partant, correctement financé. Elle ne peut continuer à ignorer la réalité géopolitique et se passer d'une Défense, partie intégrante d'une stratégie dissuasive crédible. Face aux paramètres socio-économiques, les décideurs politiques doivent exercer l'art du choix : celui de gouverner en fixant des priorités politiques, économiques et sociales conformément à leurs ambitions nationales et internationales.

S'agirait-il d'une révolution copernicienne que d'attribuer dorénavant à la Défense une priorité moins subalterne ?

Serait-il présomptueux d'exiger pour elle un budget crédible ?

Ne nous leurrons pas : *l'argent, c'est le nerf de la Défense, et donc de la paix !*

Mots-clés : budget, défense

¹² « Si ces 2,4 milliards ne viennent pas, la Défense s'arrête de tourner ! » (De Standaard, 16 mei 2019).

¹³ « *L'armée belge sera incapable d'assumer ses responsabilités internationales* », Le Soir, 29 octobre 2014.



Better, faster, stronger...but not bigger: le programme de gestion de performance humaine au sein des forces spéciales.

Nathalie PATTYN et Robert VLIEGEN

La professeur Dr Nathalie Pattyn, Médecin Major, est médecin urgentiste, psychologue clinicienne et docteur en psychologie. Elle dirige l'unité de recherche VIPER de l'ERM ainsi que LIFE, le tout nouveau centre des sciences de la vie, et est également professeur associé à la Vrije Universiteit Brussel. Ses recherches en performance humaine en situation d'opérations l'ont emmenée de l'Antarctique en Irak. Ses observations ont porté aussi bien sur des pilotes de chasse, des astronautes et des équipes d'hivernage au pôle Sud que sur des opérateurs des forces spéciales.

L'adjudant-chef Robert Vliegen est le RSM du groupe des forces spéciales (SF Gp). Après 23 ans de service en tant qu'opérateur/chef d'équipe du SF Gp, 26 missions et d'innombrables blessures, il comprend comme nul autre les besoins et la charge extrême que représente un détachement opérationnel. En tant que RSM actuel de l'unité, il considère qu'il relève de ses tâches de répondre à ces besoins en recourant à un programme de gestion de performance humaine multidisciplinaire.

Omwille van de zeer specifieke vereisten van de functie van operator heeft de Special Forces Groep een programma opgestart om prestatie op alle vlakken voor haar leden te optimaliseren. De verwezenlijking hiervan is het product van de multidisciplinaire samenwerking tussen de eenheden en externe experts, overkoepeld door de onderzoekseenheid VIPER van de KMS. Het unieke aan dit programma is dat het inhoud ontleent aan de meest recente onderzoeken op het vlak van prestatie, zowel fysiek als mentaal, alsook aan andere domeinen, zoals topsport of ruimtevaart, waar reeds jaar en dag getracht wordt mensen hun limieten te laten overschrijden. Dit artikel biedt een inhoudelijk overzicht van het huidige programma, alsook een analyse van de grootste troeven en uitdagingen hieromtrent.

Le Human Performance Programme : de quoi s'agit-il ?

Depuis des décennies, toutes les fonctions où un certain aspect de la performance humaine est poussé à son paroxysme font l'objet de programmes de formation et d'accompagnement, afin de garantir la qualité constante de cette performance. C'est le cas pour les athlètes de haut niveau, les métiers de l'extrême – comme les astronautes ou les pilotes de chasse –, les artistes tels que les musiciens... en somme : toute personne qui pousse une aptitude humaine aux limites de ce que le corps et l'esprit peuvent fournir.

Le groupe des forces spéciales (Special Forces Group, ou SF Gp) est l'unité d'élite de la Défense belge. Ses membres font l'objet d'une sélection rigoureuse, et la formation pour y accéder est celle où l'attrition est la plus élevée. Les opérateurs doivent avoir une résistance physique et mentale hors du commun, et doivent être capables de fonctionner au plus haut niveau dans des situations extrêmement difficiles, tant au niveau de l'environnement, de la charge de travail et du danger que de l'incertitude. Contrairement à un athlète de haut niveau ou à un musicien, la performance d'un opérateur doit donc exceller dans de multiples domaines, et doit être à son niveau optimal tout au long de l'année. Elle est aussi bien physique que mentale, intellectuelle qu'émotionnelle. Dans les unités conventionnelles, les systèmes d'armes sont dotés de personnel. Au SF Gp, l'opérateur est le principal système d'armes.

Du fait de cette exigence permanente vis-à-vis de ses opérateurs, l'unité a mis en place un programme de gestion de la performance, dont le but peut être résumé en quatre points : i) optimiser cette performance pour garantir le plus haut niveau, afin de permettre à chacun d'améliorer son fonctionnement à un niveau d'élite ; ii) prévenir les blessures et les conséquences potentiellement négatives d'un rythme opérationnel soutenu ; iii) accélérer la récupération et la revalidation des opérateurs blessés, afin de leur permettre d'être entièrement opérationnel plus rapidement après un accident ; iv) améliorer le ROI (retour sur investissement) de la formation pour l'organisation, en augmentant la « durée de vie » d'un opérateur : en effet, vu le rythme opérationnel de l'unité, tout temps de déploiement potentiel perdu en raison de blessures est du temps éminemment coûteux pour l'organisation.

Pour mettre en place ce programme, le SF Gp a fait appel à l'unité de recherche VIPER (Vital signs and Performance monitoring) de l'ERM, dont la performance humaine dans des populations d'élite et des environnements extrêmes est le principal sujet de recherche depuis 2010. Une équipe de spécialistes regroupant des experts du Centre de Santé Mentale, du service de Médecine physique de l'HMRA, d'ACOS WB et du monde civil (le laboratoire de physiologie de l'exercice de la VUB, BLITS-Brussels Labo voor Inspanning en Topsport), ainsi que le PTI de l'unité fut constituée, afin de créer un programme multidisciplinaire en fonction des besoins de l'unité.

*Better, faster, stronger...but not bigger:
le programme de gestion de performance humaine au sein des forces spéciales.*



© Special Forces Group

Saut à très haute altitude (Very High Altitude, VHA) avec oxygène, au Maroc. Au loin, le massif de l'Atlas

Ce programme est développé autour de cinq axes :

- Un appui médical personnalisé, ce qui suppose un médecin affecté à temps plein au Human Performance Programme (HPP), connaissant les forces et les vulnérabilités de chacun de ses patients, afin d'être actif tant au niveau de la prévention et du suivi en opération que de la liaison avec le secteur curatif civil. L'élément crucial déterminant la réussite et l'efficacité de ce vecteur est le lien de confiance que le médecin réussit à tisser avec son public cible.
- Un appui psychologique personnalisé. De manière similaire et pour les mêmes raisons, il importe d'identifier les psychologues qui connaissent l'unité, ses membres, et avec qui une relation de confiance est établie. Plus encore que dans le domaine médical, celle-ci est cruciale, vu le phénomène connu de stigmatisation dès qu'il s'agit d'un appui psychologique, surtout dans des populations réputées pour leur résilience et leur autonomie.

- L'optimisation de la capacité physique des opérateurs. Cet axe recouvre plusieurs aspects :
 - La préparation physique des candidats avant le début du cours de qualification (*Qualification course*, ou Q course), à savoir la première étape de leur formation, et la plus sélective. En effet, la prévention de blessures commence à ce stade-là. Cette préparation est opérationnalisée dans un programme d'entraînement accessible en ligne à toute personne qui désire se préparer à la formation (www.sfg.be).
 - Un suivi personnalisé de chaque opérateur par un entraîneur et un kinésithérapeute, au même titre qu'un athlète de haut niveau, dans une logique de préparation physique pour les tâches requises par sa fonction.
 - Une analyse des besoins nutritionnels en fonction de l'entraînement, ainsi qu'une analyse de l'offre disponible, tant dans les exercices au niveau national que lors de déploiements, dans le cadre d'exercices, de cours ou de missions.
 - Un programme de gestion du sommeil et de la fatigue. Celui-ci comprend une analyse personnalisée des habitudes en matière de sommeil et de rythmes circadiens, afin de pouvoir adapter la gestion de la fatigue aux différentes situations opérationnelles. Ceci permet non seulement de diminuer le risque d'accident, mais surtout d'optimiser le fonctionnement et le bien-être de chacun.
 - Un suivi personnalisé des opérateurs blessés, en assurant une communication optimale entre les différents services, tant au niveau curatif qu'en matière de médecine du travail, avec un soutien administratif et psycho-social si nécessaire.
- L'optimisation de la capacité mentale des opérateurs. Cet axe recouvre également plusieurs aspects :
 - Un programme de formation, d'éducation et d'entraînement à des compétences de gestion de soi et d'autorégulation. Ce programme est basé en grande partie sur des techniques de psychologie sportive, et surtout sur le programme « SOMA » (Special Operations Mental Agility) des forces spéciales canadiennes (CANSOF). Le but de ce programme est d'augmenter la résilience individuelle, ce qui ajoute à l'optimisation de la performance une approche préventive en matière de blessures psychologiques.

- Un suivi personnalisé et un entraînement des aptitudes cognitives, comprenant une formation de base sur le fonctionnement du cerveau humain comme outil de raisonnement, d'analyse d'informations et de prise de décisions, ainsi qu'une analyse des forces et faiblesses de chacun, afin de permettre un suivi personnalisé.
- « Human Behaviour and Performance Training ». Ce type de formation a pour but d'intégrer les compétences psychologiques et l'entraînement cognitif individuel à un niveau d'équipe. Ce programme est calqué sur ceux dispensés par les agences spatiales durant la formation des astronautes et est adapté aux défis spécifiques de la fonction d'opérateur et à la composition des équipes.
- Une analyse des programmes existants dans les États partenaires au sein de l'OTAN, analyse pour laquelle un réseau d'experts a été établi. En outre, la Belgique partage avec l'Allemagne la présidence d'un groupe de recherche en la matière (NATO HFM RTG-308 : Optimizing human performance in NATO SOF personnel through evidence-based mental performance programming), dont les activités auront lieu de 2018 à 2021.

Avancées et analyse

Les spécificités belges

Une caractéristique commune à toutes les activités au sein de la Défense belge, quel que soit le domaine de compétence, est leur petite taille par rapport aux activités correspondantes au sein des partenaires OTAN. Cette petite taille peut être vue comme une source de problèmes, tels que le manque de masse critique en matière de capacités ou la condamnation à un marché de niche pour ce qui est des investissements. Néanmoins, étant donné qu'il s'agissait d'un des énoncés du projet, nous avons décidé de faire de cet obstacle apparent une force. En effet, un des facteurs clé du succès du programme est le haut degré de personnalisation des activités, qui garantit non seulement une qualité optimale du suivi, mais également une adhésion maximale de la part des opérateurs. Cette personnalisation est parfois perçue dans le monde médical comme contraire à la doctrine actuelle, qui va justement vers une gestion commune des ressources. Or, la personnalisation est un des éléments cruciaux de ce programme. On ne fait pas de haute couture avec des petites mains interchangeableables. Dans ce contexte, il est nécessaire de travailler avec des professionnels ayant le même degré d'exigence, de flexibilité et de disponibilité que leur population cible. C'est un des éléments cruciaux dans l'établissement d'une relation de confiance entre l'équipe d'experts et les opérateurs.

*Better, faster, stronger...but not bigger:
le programme de gestion de performance humaine au sein des forces spéciales.*



© Special Forces Group

Entraînement de descente en rappel en Norvège au début d'un exercice

L'autonomie comme but ultime

Conformément à la philosophie de formation des opérateurs pour leurs spécificités techniques et tactiques, l'approche HPP vise à les rendre les plus autonomes possible en matière de gestion de performance. C'est une des raisons pour lesquelles la formation et l'éducation occupent une place prépondérante dans le programme. L'idée n'est pas d'induire une relation de subordination entre un expert et un opérateur, avec une consultation fréquente, mais bien de faire en sorte que chaque opérateur et chaque équipe dispose des compétences nécessaires afin de gérer les différents axes précités, en pouvant compter sur un soutien de l'équipe d'experts en cas de nécessité, mais dans une optique de deuxième ligne.

La recherche académique au service des unités opérationnelles

L'assise scientifique du programme est un de ses principaux points forts. Le SF Gp cherche à renforcer ses liens avec le monde académique, étant donné le potentiel sous-exploité en matière d'expertise et de conseil que celui-ci représente. Dans le cas de ce projet précis, il y a une réelle symbiose entre la recherche scientifique en la matière et l'application examinée dans le présent article, qui est en elle-même expérimentale. En effet, la gestion en collaboration avec une unité de recherche de l'ERM assure un suivi à la pointe des découvertes les plus récentes dans ce domaine. De plus, elle permet de démontrer l'utilité de la recherche spécifiquement militaire. En effet, le monde académique militaire a longtemps péché par un manque de communication en interne au sein de la Défense. Or, pour répondre aux besoins spécifiques de nos unités, nous disposons d'un outil performant pour assurer un conseil éclairé, comme c'est le cas ici pour l'amélioration de la performance.

Une approche holistique

La définition des différents axes de développement reflète un dualisme dépassé en séparant, quelque peu artificiellement, les domaines physiques et psychologiques, préventif et curatif. Cette subdivision fut dictée par les différents rythmes de développement dans chaque domaine, dus à la variété des experts consultés. Néanmoins, le personnel clé de la gestion du programme veille à respecter une réelle multidisciplinarité, en assurant une gestion en équipe des différents dossiers, ce qui permet une approche réellement holistique, en phase avec les résultats de recherches scientifiques ayant fait la preuve de l'efficacité supérieure d'une telle approche.

*Better, faster, stronger...but not bigger:
le programme de gestion de performance humaine au sein des forces spéciales.*



TC3 (Tactical Combat Casualty Care) pendant le cours de qualification.

Par l'unité, pour l'unité : une vision contemporaine de l'expertise

Dès le début, la gestion du programme a été conçue comme un partenariat entre les experts et un gestionnaire interne à l'unité. En effet, un tel programme n'a de chances d'aboutir à des résultats significatifs que si la pertinence et l'adaptation aux besoins réels de l'unité sont garanties dès le début. Il s'agit aussi d'un respect éthique : tout comme la médecine a évolué et ne propose plus d'approche paternaliste mais se vit comme un partenariat soignant/patient, la position des experts dans ce projet rejoint cette idée de partenariat avec le « patient ». Dans ce cas-ci, à chaque étape, l'unité gère la mise en œuvre du programme en ce qui concerne le volume et le rythme de travail. Les experts externes se rendent compte que leur travail consiste à fournir des solutions, mais que les questions émanent de l'unité appuyée et de ses membres. Cela peut paraître un détail formel, mais il s'agit ici d'un renversement de ce qui, traditionnellement, est une relation de pouvoir entre un « expert prescripteur » et un « patient/client ignorant ».

*Better, faster, stronger...but not bigger:
le programme de gestion de performance humaine au sein des forces spéciales.*

Le changement, c'est maintenant ?

Cette gestion du rythme par l'unité a aussi ses inconvénients, car elle implique parfois une inertie et des délais de mise en œuvre. Néanmoins, au vu du changement de culture que nécessite l'adoption d'un tel programme, qui requiert un examen de conscience approfondi en matière de fonctionnement individuel, en équipe, et finalement au sein de toute l'unité, ce qui sera vécu par les experts comme de l'inertie est tout simplement un délai de latence nécessaire à l'adaptation d'une nouvelle perspective et de nouvelles habitudes. Les causes de cette inertie peuvent être multiples, tels le rythme opérationnel, le manque d'effectifs ou la lourdeur de certaines procédures pour pérenniser le changement. Tout changement requiert du temps, et la pérennisation de ce changement est garantie par la notion de contrôle et d'autonomie en interne, plutôt qu'imposée de l'extérieur.



Traversée de rivière pendant le cours de qualification.

Less is more

La question de la possibilité de mettre en œuvre ce programme à l'échelle du SOR (Special Operations Regiment), et non plus uniquement à l'échelle du SF Gp, a déjà été posée. En effet, depuis juillet 2018, la gestion des opérations spéciales a connu une refonte en associant, au sein d'une même structure (le SOR), le SF Gp et ses unités d'appui. Cette question en amène deux autres. La première concerne la différence de culture existante entre le SF Gp et les autres unités qui composent le SOR. En effet, la sélection des membres de ces différentes unités n'a rien à

voir avec le processus de sélection du SF Gp, tant en ce qui concerne la durée que le niveau d'exigence. Or, si le « matériau » de départ est différent (opérateur des forces spéciales et soldat conventionnel), vouloir transposer un programme défini justement de manière très précise pour ce « matériau » n'a pas de sens. La deuxième question concerne la charge de travail inhérente à la mise en œuvre de ce programme. Pour le moment, il s'agit du talon d'Achille de la pérennisation. En effet, la personnalisation implique une charge de travail élevée, puisqu'une grande partie de l'analyse et du suivi se fait en relation « one-to-one » entre l'expert ad hoc et l'opérateur. De plus, une grande partie de cette charge de travail est actuellement assurée par du personnel de recherche, dans le cadre de la mise en œuvre de ce projet pilote. Ceci implique qu'actuellement, l'équipe d'experts ne permet pas de gérer ce programme « en régime » avec les moyens actuels. Or, si les moyens actuels ne permettent pas encore de mettre en œuvre le programme à l'échelle du SF Gp, ce serait d'autant plus difficile à mesure que l'on élargirait la population cible.

Le nerf de la guerre

Pour le moment, ce programme est développé sans moyens propres, donc uniquement avec les éléments disponibles actuellement, tant en matière de crédits de fonctionnement que de personnel. À nouveau, ce mode de fonctionnement est une spécificité belge, mais qui a entretemps démontré ses limites. Pour l'aspect nutritionnel par exemple, le fait de pouvoir répondre aux besoins de l'unité, aussi bien au niveau territorial qu'en déploiement, nécessiterait un budget spécifique, a fortiori depuis l'externalisation du service restauration du quartier d'Heverlee. Quant au personnel d'encadrement, des kinésithérapeutes aux scientifiques en passant par les psychologues du Centre de Santé Mentale, leur engagement dépend entièrement de leur motivation et d'une disponibilité autorisée par leurs chefs de service respectifs, en sus de leurs tâches habituelles.

Petit par la taille, grand par les effets

Un des « bénéfices collatéraux » de ce programme est une interopérabilité accrue et un ancrage supplémentaire réalisé entre l'unité et ses partenaires OTAN. Les liens établis au sein du réseau d'experts nourrissent le fonctionnement de l'unité, tant en matière de préparation et d'entraînement que de fonctionnement en mission. De plus, la spécificité des experts nécessaires, qui doivent être fins connaisseurs aussi bien de leur domaine d'expertise que du fonctionnement des unités des forces spéciales, est telle qu'un réseau multinational permet d'assurer une assise beaucoup plus robuste au niveau du contenu. À ce niveau, nous réussissons à nouveau à illustrer l'adage qui dit que « small is beautiful » : la capacité belge en la matière se distingue haut la main.

Restons vigilant

À la lumière de ce qui précède, nous pourrions conclure que tout irait pour le mieux dans le meilleur des mondes, mais il importe de soulever un bémol de taille concernant la conception

*Better, faster, stronger...but not bigger:
le programme de gestion de performance humaine au sein des forces spéciales.*



Observation pendant un exercice tactique en Arizona.

© www.ecda.europa.eu

et la mise en œuvre de ce type de programmes. Il s'agit d'une mise en garde de tous les experts externes en la matière. Tant dans les soins de santé en général que dans le monde du travail, on observe une dérive pernicieuse qui tend à « surresponsabiliser » l'individu par rapport à son propre fonctionnement. Par exemple, des entreprises aux stratégies de gestion toxiques mettent en place des EAP (« employee assistment programs ») afin de sous-traiter les questions de bien-être et de santé des travailleurs à des professionnels externes, se dédouanant de toute responsabilité dans le processus. Il s'agit ni plus ni moins d'une régression par rapport aux avancées de la médecine sociale du XX^e siècle. La médicalisation de problèmes comme le burn-out, que certains auteurs considèrent comme une maladie du système économique et non de l'individu, est typique de cette dérive. C'est pourquoi il convient de placer notre programme de gestion de performance dans son contexte. Il ne peut fonctionner que s'il s'appuie sur des bases de gestion de personnel saines. Un médecin, un kinésithérapeute, un préparateur physique ou un psychologue ne pourront jamais combler les manques d'une politique de gestion des ressources humaines au niveau d'une organisation. Nous ne suggérons pas que c'est le cas ici, mais nous mettons en garde contre cette dérive potentielle.

Mots clés : Performances humaines – Special Forces – Performance monitoring



EUROPEAN
DEFENCE
AGENCY

EDA? Onbekend maakt ... onderbenut - Een persoonlijke ervaring

Roland VAN REYBROECK

Brigadegeneraal v/h Vliegwezen b.d. Roland Van Reybroeck, ir. was Director Cooperation Planning & Support in EDA van 01 Jan 2015 tot 31 Dec 2018. Daarvoor leidde hij de voorbereiding van een strategische visie voor Defensie als hoofd Governance & Policy Support in het kabinet van de CHOD. Hij was ook Senior Manager in het NATO Helicopter Management Agency, kabinetchef van twee Chefs Defensie, Chef Combat Aircraft en Training Aircraft in DGMR en Smaldeelcommandant Maintenance F-16 in Kleine Brogel.

Dans ma fonction de directeur « Coopération, Planning & Support » au sein de l'Agence européenne de défense (AED), je me suis régulièrement rendu compte que l'AED n'était que peu connue, y compris au sein de la Défense belge. Le présent article, j'en suis sûr, convaincra le lecteur de l'intérêt qu'il y a à tirer plus systématiquement profit de la valeur ajoutée que cette agence peut nous apporter.

Een agentschap van de lidstaten, voor de lidstaten

Het Europees Defensie Agentschap (EDA) werd opgericht in 2004 als agentschap van de Europese Raad, met de Hoge Vertegenwoordiger voor Veiligheid en Defensie van de Europese Unie (EU) aan het hoofd. De missie van EDA bestaat erin de Raad en de lidstaten te ondersteunen in hun inspanningen om de defensiecapaciteiten van de Unie te versterken in het kader van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB).

In 2017 hebben de Ministers van Defensie van de 27 EDA lidstaten¹ deze opdracht versterkt door te preciseren dat het agentschap een drievoudige rol vervult:

¹ Alle EU-lidstaten behalve Denemarken, die gekozen heeft voor een Opt-Out.

- belangrijkste instrument voor de intergouvernementele prioritisering van capaciteitsontwikkeling, in coördinatie met de Europese Dienst voor Extern Optreden² en het Militair Comité van de Europese Unie³;
- voorkeurforum van de lidstaten op EU-niveau voor samenwerking en beheerondersteuning op het gebied van technologie- en capaciteitsontwikkeling;
- facilitator en interface naar de Europese Commissie en EU agentschappen toe, op vraag van de lidstaten, met name voor de toegang tot EU-fondsen ter ondersteuning van defensie gerelateerde activiteiten.

De daaruit voortvloeiende kerntaken van EDA omvatten:

- het ondersteunen van de ontwikkeling van defensiecapaciteiten in samenwerking tussen lidstaten;
- het stimuleren van onderzoek en ontwikkeling op het vlak van defensie technologie, mede met het oog op het versterken van de Europese defensie-industrie en het verzekeren van de nodige strategische autonomie;
- het optreden als spreekbuis voor de defensie gemeenschap in bredere beleidsdomeinen van de Europese Commissie, zoals onder meer het eengemaakt Europees luchtruim⁴, gezondheid en milieu, en energie.

Het jaarlijks budget van EDA bedraagt slechts een goede 30 miljoen euro maar sinds 2004 hebben de lidstaten bijvoorbeeld wel ruim 1 miljard euro geïnvesteerd in 160 defensie gerelateerde onderzoeks-projecten geleid door EDA. Europese landen die niet tot de EU behoren kunnen overigens ook deelnemen aan dergelijke projecten, mits het afsluiten van een administratieve overeenkomst met EDA. Dit is met name reeds het geval voor Noorwegen, Zwitserland, Servië en Oekraïne.

Het agentschap heeft een uitgesproken intergouvernementeel karakter en rapporteert aan een raad van bestuur⁵ die tweemaal per jaar samenkomt op het niveau van de Ministers van Defensie. Het telt nauwelijks 150 personeelsleden, maar kan bouwen op een netwerk van zo'n 2.500 defensie experts in de 27 EDA lidstaten. EDA is dus bij uitstek een agentschap van de lidstaten, voor de lidstaten. Het komt er op aan om dit waardevolle instrument optimaal te benutten.

² European External Action Service (EEAS) - https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en.

³ European Union Military Committee (EUMC) - https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5428/european-union-military-committee-eumc_en.

⁴ Single European Sky (SES) - https://ec.europa.eu/transport/modes/air/ses_en.

⁵ EDA Steering Board - <https://www.eda.europa.eu/Aboutus/who-we-are/governance>.

De vraag is niet wat België voor EDA kan doen ...

Elk van de kerntaken van EDA omvat een waaier aan mogelijkheden waarmee lidstaten hun voordeel kunnen doen.

De intergouvernementele planning van defensiecapaciteiten⁶ vertrekt van erkende tekorten en lessen uit EU-operaties. Ze houdt rekening met bestaande plannen, projecten en programma's in de verschillende lidstaten, maar ook met de impact op toekomstige defensiecapaciteiten van langetermijntrends in technologische innovatie, onderzoek en ontwikkeling. Ze onderscheidt zich van de NAVO planningscyclus door het feit dat ze geen doelstellingen oplegt aan lidstaten, maar opportuniteiten aanreikt voor samenwerking in Europees verband, met een horizon op 15 à 20 jaar. Daarin precies ligt haar toegevoegde waarde voor de lidstaten: het aanreiken van potentiële partners om bij te dragen tot capacitaire prioriteiten⁷ op het niveau van de EU die aansluiten bij de nationale strategische visie op veiligheid en defensie. Dit is bijzonder relevant voor defensiecapaciteiten waarvan de omvang en budgettaire impact de mogelijkheden van individuele lidstaten overstijgt. Een schoolvoorbeeld is het programma voor een Europese brandstofbevoorradingsvloot⁸ waarvoor de basis werd gelegd in 2011. EDA faciliteerde de harmonisatie van de functionele vereisten met de geïnteresseerde landen en het tot stand komen van de samenwerking met OCCAR⁹ en NSPA¹⁰, die respectievelijk instaan voor de gemeenschappelijke aankoop van de A330 MRTT¹¹ vliegtuigen en de ondersteuning tijdens hun volledige levensduur. Deelnemende landen zijn Nederland, Noorwegen, Duitsland, Luxemburg en België. De levering van het eerste van 8 vliegtuigen is voorzien in 2020.

⁶ EU Capability Development Plan (CDP) - <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/capability-development-plan>

⁷ EU Capability Development Priorities - <https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2018/06/28/new-2018-eu-capability-development-priorities-approved>

⁸ Multinational Multi-Role Tanker Transport Fleet (MMF) - [https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2016/07/28/multinational-multi-role-tanker-transport-fleet-\(mmf\)-takes-shape](https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2016/07/28/multinational-multi-role-tanker-transport-fleet-(mmf)-takes-shape).

⁹ Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement - <https://eda.europa.eu/docs/default-source/documents/aa--eda--occar-27-07-12.pdf>.

¹⁰ NATO Support & Procurement Agency - <https://www.nspa.nato.int/en/news/news-20170614-7.htm>. 11 Multi-Role Tanker Transport - <https://eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2018/02/14/belgium-joins-multinational-tanker-fleet>.

¹¹ Multi-Role Tanker Transport - <https://eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2018/02/14/belgium-joins-multinational-tanker-fleet>.



De ontwikkeling van defensiecapaciteiten vertaalt zich natuurlijk niet alleen in grote investeringsprogramma's. De trainingsprogramma's voor helikopters en transportvliegtuigen, het zeer succesvolle raamcontract voor satellietcommunicatie¹², het opstarten van een gelijkaardig raamcontract voor gemedicaliseerde luchtvacuatie¹³ in operatietheaters en de harmonisatie van de test- en evaluatiecapaciteiten van de lidstaten, zijn slechts enkele voorbeelden van andere EDA activiteiten die daar even goed toe bijdragen.

De gecoördineerde jaarlijkse herziening van de defensie-inspanningen van de lidstaten¹⁴, die recent bekrachtigd werd door de Europese Raad, biedt een extra instrument om opportuniteiten te identificeren voor samenwerking in capaciteitsontwikkeling, maar ook in onderzoek en ontwikkeling van defensietechnologie. EDA faciliteert bovendien de dialoog tussen lidstaten en industriële partners die essentieel is om de concrete uitwerking van dergelijke opportuniteiten te bevorderen en het pad te effenen voor coöperatieve programma's. Dit gebeurt met name door de industrie te betrekken bij het bepalen van de strategische context¹⁵ van de EU-prioriteiten voor capaciteitsontwikkeling. In dezelfde optiek organiseert EDA ook overlegfora met betrekking tot specifieke noden van de lidstaten zoals de technologie die vereist is om onbemande vliegtuigen veilig te laten vliegen in het Europees luchtruim te midden van commercieel luchtverkeer¹⁶. Het tot stand komen van Europese standaarden in dit domein is een wissel op de toekomst van de militaire luchtvaartindustrie in Europa.

¹² EU SatCom Market - <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/eu-satcom-market>.

¹³ <https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2019/02/06/contracts-signed-for-the-provision-of-aero-medical-evacuation-services-in-europe-and-africa>

¹⁴ Coordinated Annual Review on Defence (CARD) - <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-card>.

¹⁵ Strategic Context Cases (SSC) - <https://eda.europa.eu/industry-info/info-news/industry-consultation-portal>.

¹⁶ Remotely Piloted Aircraft Systems (RPAS) Air Traffic Insertion (ATI) Industry Exchange Platform - [https://eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2018/07/20/eda-industry-exchange-platform-on-rpas-air-traffic-integration-\(ati\)-2nd-call-for-papers](https://eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2018/07/20/eda-industry-exchange-platform-on-rpas-air-traffic-integration-(ati)-2nd-call-for-papers).

In zijn rol van facilitator en interface naar de Europese Commissie toe heeft EDA er met name toe bijgedragen dat over de afgelopen drie jaar 7 verschillende lidstaten in totaal 90 miljoen Euro aan EU-cofinanciering konden bekomen voor meer dan 20 militaire projecten die beantwoorden aan de objectieven van het eengemaakt Europees luchtruim. Daarvan ging 5,5 miljoen Euro naar de Belgische Defensie in het kader van een project rond civiel-militaire integratie van de luchtcontrole.

Dit is slecht een voorproefje van wat mogelijk wordt in het kader van het Europees Defensie Fonds¹⁷ waarvoor de Europese Commissie 13 miljard Euro uittrekt in haar ontwerpbegroting 2021-2027, ter ondersteuning van defensie gerelateerde onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten. In een voorbereidende fase¹⁸ heeft de Commissie een delegatieakkoord afgesloten met EDA voor een budget van 90 miljoen Euro over de periode 2017-2019. Dit resulteerde onder meer in de lancering van het project Ocean 2020 voor toezichtopdrachten op zee, waarbij onbemande vliegtuigen en – onderzeeërs geïntegreerd worden in maritieme operaties. Het wordt geleid door een consortium van 42 industriële partners uit 15 EU-lidstaten en kan rekenen op 35 miljoen Euro cofinanciering. Daarnaast gingen ook aanzienlijke middelen naar de ontwikkeling van adaptieve camouflage, ultralichte kogelvrije kledij en een verhoogde onderlinge compatibiliteit van complexe elementen in de individuele gevechtssuitrusting, zoals diverse sensoren en digitale brillen. In de periode 2019-2020 biedt het programma voor de ontwikkeling van defensie – uitrusting en – technologie¹⁹ ter waarde van 500 miljoen Euro nog meer beloftevolle perspectieven.



© www.eda.europa.eu

¹⁷ European Defence Fund (EDF) - <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/11/19/european-defence-fund-council-adopts-its-position/>.

¹⁸ Preparatory Action on Defence Research (PADR) - <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/pilot-project-and-preparatory-action-for-defence-research>.

¹⁹ European Defence Industrial Development Programme (EDIDP) - https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-294_en.

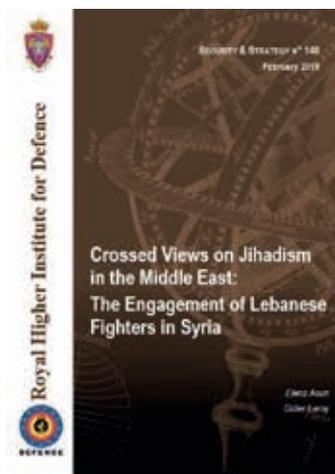
Bouwen aan de toekomst

Vijftien jaar na de oprichting van EDA en drie jaar na de publicatie van de EU Global Strategy staan veiligheid en defensie meer dan ooit op de Europese agenda. Een Europees leger is echter nog niet voor morgen en zelfs de vraag of de volgende Europese Commissie een directoraat-generaal veiligheid en defensie zal omvatten is vooralsnog niet beslecht. De meeste – zo niet alle – EU-lidstaten zijn namelijk bijzonder gehecht aan het intergouvernementeel karakter van de besluitvorming in deze politiek zeer gevoelige materie. De governance-structuur van EDA biedt op dit vlak de nodige garanties. Het agentschap blijft voor de voorzienbare toekomst dan ook het meest aangewezen instrument van de lidstaten om samenwerking binnen de EU op het vlak van veiligheid en defensie stap voor stap een meer permanent en gestructureerd²⁰ karakter te geven. De verdere uitdieping en operationalisering van de reeds zeer nauwe samenwerking tussen EDA, de Militaire Staf van de EU²¹ en OCCAR zijn essentieel in dit verband, om te verzekeren dat de aanzienlijke financiële middelen die vooropgesteld worden door de Europese Commissie op efficiënte en doeltreffende wijze worden aangewend ter ondersteuning van de capacitaire prioriteiten van de EU.

Trefwoorden: Europees Defensie Agentschap (EDA) - Agence européenne de défense (AED)

²⁰ Permanent Structured Cooperation (PESCO) - <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/permanent-structured-cooperation>.

²¹ European Union Military Staff (EUMS) - [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/5436/The%20European%20Union%20Military%20Staff%20\(EUMS\)](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/5436/The%20European%20Union%20Military%20Staff%20(EUMS)).



Security & Strategy n° 140

Crossed Views on Jihadism in the Middle East: The Engagement of Lebanese Fighters in Syria

Prof Dr Elena Aoun, Université Catholique de Louvain

Dr Didier Leroy, Center for Security and Defence Studies

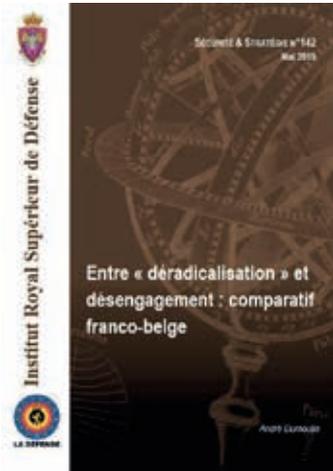
The “Arab Spring” in Syria has swiftly turned into a multilayered and total war involving global, regional and local actors, some in an official (inter-)governmental capacity but many in other capacities obeying to logics that challenge common understandings of border and identity. This report aims at studying one such instance: the involvement of Lebanese non-state actors in Syria. Considering the extent of their respective involvement in the Syrian conflict in spite of the Lebanese governmental “policy of dissociation”, two non-state actors have been studied: pro-Assad Hezbollah and informal Sunni movements that have embraced the fight against Damascus. Beyond the assessment of who these actors are and how they involve in the conflict, the research devotes special attention to what our fieldwork shows to be a key mobilising factor: the mobilisation of identities across borders.

Based on more than 50 semi-directive interviews conducted in Lebanon between December 2013 and September 2017 with a variety of actors and observers, this joint research shows differentiated patterns of identity mobilisation. On one side, Hezbollah’s operatives are bound to a powerful top-down organisation with an agenda underpinned by geostrategic calculations and identity politics; for this group, *asabiyya* (“esprit de corps”) has proven to be paramount. On the other side, the involvement of Sunnis takes place on an individual basis within networks of jihadis built almost exclusively on the activation of religious identities and enmities; for these mostly atomised actors, social anomie (i.e. the loss of social bearings) has been found essential. Interestingly, the research has shown that both these obviously opposite social experiences (excess and lack of belonging) converge in making identity so prone to activation that individuals opt for a path leading to a likely if not a certain death in a cross-border conflict that is not theirs at first sight. Our research ambitions to understand these dynamics while relating them to broader factors, and notably to the failure of the Lebanese state and society to build a cohesive national project. Both these factors have led to excessive polarisation and ensuing narratives of victimisation, hence sustaining the cultivation of transnational primary identities at the expenses of national belonging.

Security & Strategy n° 142

Entre « déradicalisation » et désengagement : comparatif franco-belge

Dr André Dumoulin, Centre d'études de sécurité et défense



La vision stratégique de la Défense de juin 2016 mentionne que « le conflit syrien offre la meilleure illustration du lien entre sécurité extérieure et intérieure en raison de la participation et du retour en Europe de personnes radicalisées ayant combattu en Syrie » (p. 25). Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, l'accord de gouvernement du 10 octobre 2014 (p. 143 par. 6.4.5) mentionne l'approche intégrale de la radicalisation : « La protection de l'État de droit démocratique et la sécurité de nos citoyens constituent une priorité absolue pour le gouvernement. Aujourd'hui, elle se trouve sous la pression de la menace croissante de la radicalisation et du terrorisme [...]. Par conséquent, le gouvernement élaborera une approche intégrale de la radicalisation dans le cadre de laquelle une concertation sera développée à court terme avec les entités fédérées et une politique sera développée au niveau tant préventif, proactif et judiciaire qu'administratif ».

Quel est l'état de la question plusieurs années après cette déclaration ? Quels sont les programmes de déradicalisation ou plutôt de désengagement ? Quelles sont les politiques menées par la Belgique et la France ? Sommes-nous prêts pour assurer le suivi des « *returnees* » et faire face aux terroristes potentiels solitaires non décelables ? Pouvons-nous intégrer le concept de « radicalisation » dont une des définitions désigne « l'adoption progressive et évolutive d'une pensée rigide, vérité absolue et non négociable, dont la logique structure la vision du monde des acteurs, qui usent pour la faire entendre de répertoires d'action violents, le plus souvent au sein de structures clandestines, formalisées ou virtuelles, qui les isolent des référents sociaux ordinaires et leur renvoient une projection grandiose d'eux-mêmes ».

Pouvons-nous adopter cette définition dès lors que l'on s'affronte sur son sens final et que l'on observe bien des confusions associées à ce terme et bien des difficultés à reconnaître leurs référents ? Certains auteurs pratiquent plutôt le mot « radicalité » car il comprend à la fois des actes, des faits ou des comportements qui transgressent des normes établies, incluant la réaction à ces transgressions de la part des institutions qui y voient une menace de subversion pour l'ordre politique et social dont elles sont les garantes.

La présente étude a pour objet d'examiner synthétiquement les champs sociologiques, psychologiques, religieux et idéologiques autour du radicalisme (exclusion et autoexclusion, transgression/réaction), en se concentrant sur le radicalisme associé au terrorisme et aux opérations violentes de Daesh (État islamique, EI) avant d'aborder les politiques pluridimensionnelles engagées en Belgique et en France pour lutter contre cet extrémisme.

Enfin, avant de poser quelques recommandations spécifiques, nous aborderons par une lecture comparative et synthétique les différentes politiques mises en œuvre en Belgique et en France pour lutter contre le radicalisme violent. Dans tous les cas, le djihadisme est un « fait social total » (selon Khosrokhavar) impliquant bien des facettes.

En guise d'avertissement : la littérature sur la question du radicalisme est immense et se compte en millions de pages. La présente étude n'a pas d'autre ambition que de réaliser une tentative ultra-synthétique de cette problématique complexe et multifacettes.



Focus Paper N° 39

Le « retour » de la Russie en Afrique subsaharienne : sécurité et défense au service de la politique étrangère de Vladimir Poutine

Amandine Dusoulier

Étant donné son abondance de ressources énergétiques et naturelles, le continent africain suscite les convoitises depuis de nombreuses années. Parmi les intéressés, nous retrouvons la Russie qui est, entre autres, l'un des partenaires de longue date de l'Afrique. La présente étude prend pour objet le « retour » de Moscou dans la région. Bien que l'effondrement de l'URSS ait contraint le Kremlin à revoir l'orientation de sa politique étrangère (et, fatalement, de ses partenariats), ce ne fut que partie remise. L'avènement de Vladimir Poutine au poste de président de la Fédération de Russie a amorcé un retour progressif vers les anciens alliés africains. Contrairement aux autres États de la scène internationale, l'argument énergétique ne semble pas guider la stratégie poutinienne en Afrique subsaharienne. Cette constatation repose sur les observations faites ces derniers mois. Depuis le début de l'année 2018, Moscou ne cesse de conclure des contrats avec une série de pays africains. Ces accords de coopération portent notamment sur la vente d'armes et d'équipements militaires, la mise à disposition de l'expertise russe dans les domaines maritime et spatial, l'emploi de sociétés paramilitaires privées et la formation des forces armées locales. Or, il nous apparaît que ces clauses ne sont que des instruments au service de la politique étrangère du président Poutine. Nous en sommes venue à formuler l'hypothèse que l'Afrique ne serait qu'un outil dans les mains de la Russie pour restaurer son statut de grande puissance vis-à-vis des Européens, dont l'Afrique est le terrain d'influence traditionnel. Pour mener à bien son projet, Vladimir Poutine utiliserait une stratégie où les secteurs de l'énergie et de la sécurité – deux piliers des relations russoafricaines – sont intimement liés l'un à l'autre.



Focus Paper N° 40

Le Brésil : un acteur pertinent en Afrique ? Le projet de la Zone de paix et de coopération de l'Atlantique Sud (ZOPACAS) : de l'émergence au déclin

Anaïs Geudens

Dans le présent article, nous démontrerons que le Brésil cherche à protéger ses côtes et ses ressources dans l'Atlantique Sud en promouvant un rapprochement entre les pays des deux rives de cet océan autour d'une idée d'appartenance commune à la « région sudatlantique ». Cette stratégie repose sur la promotion active de la Zone de paix et de coopération de l'Atlantique Sud (ZOPACAS) en tant que principal forum de règlement des conflits dans l'espace sudatlantique et sur l'intensification des programmes de coopération technique comme instruments supplémentaires d'un rapprochement politique entre le Brésil et les pays africains, le tout soutenu par une dialectique mettant en évidence l'existence d'une identité sud-atlantique fondée sur une approche à la fois inclusive et exclusive. Néanmoins, l'approche brésilienne de l'Atlantique Sud souffre certaines limites, liées principalement au manque d'institutionnalisation de la ZOPACAS et aux difficultés internes que traverse le Brésil depuis 2014.

Supplying UN Peacekeepers

Caroline Buts (VUB) & Cind Du Bois (KMS)¹

Literature on the determinants of participation and troop contribution to peacekeeping missions is rapidly growing. Most studies focus on initial participation decisions and use a public goods approach.² Such research typically finds that a combination of country-specific determinants and conflict-related variables can explain a decision on participation to a peacekeeping mission as well as the size of the contribution. Larger nations, having more military personnel, typically contribute more as capacity plays an important role.³ While it was previously confirmed that wealthier countries also contribute more⁴, recent literature suggests that financial compensation can motivate poorer nations to increase the supply of peacekeepers.⁵ Within the category of conflict characteristics, we observe that security concerns, measured as proximity to the conflict, conflict intensity and refugee flows, partly explain participation decisions.⁶

Once the mission is ongoing and decisions to participate have been made, it is often assumed that countries remain active throughout the entire operation. Anecdotal evidence, however, shows us that this is not always the case. Tragic events during which peacekeepers lost their lives have triggered withdrawal decisions during, for example, the missions in Rwanda and Somalia. The decision to continue participation and contribution during the operation has, to the best of our knowledge, not yet been studied. Hence, we try to fill this gap in the literature by investigating the determinants of follow-up decisions. We ask whether the supply of personnel to peacekeeping operations is indeed invariable after the initial decision was made or whether certain factors can explain change during an ongoing mission. Could it for example be that fatalities lead to a reduction of troop contribution or even to a full withdrawal?

¹ Author note: Caroline Buts, Vrije Universiteit Brussel, Department of Applied Economics, carobuts@vub.be. Cind Du Bois, Royal Military Academy, Department of Economics, Management & Leadership, cindy.dubois@rma.ac.be.

² See for example: Bove, V., & Elia, L. (2011). Supplying Peace: Participation in and Troop contribution to Peacekeeping Missions. *Journal of Peace Research*, 48(6), 699-714 and Gaibullov, K., George, J., Sandler, T., & Shimizu, H. (2015). Personnel Contributions to UN and non-UN Peacekeeping Missions: A Public Goods Approach. *Journal of Peace Research*, 52(6), 727-742.

³ See for example: Bove, V., & Elia, L. (2011). Supplying Peace: Participation in and Troop contribution to Peacekeeping Missions. *Journal of Peace Research*, 48(6), 699-714.

⁴ Andersson, A. (2002). United Nations Intervention by United Democracies? State Commitment to UN Interventions 1991-99. *Cooperation and Conflict*, 37(4), 363-386.

⁵ Gaibullov, K., George, J., Sandler, T., & Shimizu, H. (2015). Personnel Contributions to UN and non-UN Peacekeeping Missions: A Public Goods Approach. *Journal of Peace Research*, 52(6), 727-742. 6 See for example: Bove, V., & Elia, L. (2011). Supplying Peace: Participation in and Troop contribution to Peacekeeping Missions. *Journal of Peace Research*, 48(6), 699-714 and Uzonyi, G. (2015). Refugee Flows and State Contributions to Post-Cold War UN Peacekeeping Missions. *Journal of Peace Research*, 52(6), 743-757.

⁶ See for example: Bove, V., & Elia, L. (2011). Supplying Peace: Participation in and Troop contribution to Peacekeeping Missions. *Journal of Peace Research*, 48(6), 699-714 and Uzonyi, G. (2015). Refugee Flows and State Contributions to Post-Cold War UN Peacekeeping Missions. *Journal of Peace Research*, 52(6), 743-757.

To empirically study the determinants of follow-up decisions, we construct a dataset that contains all UN peacekeeping missions from 1996 until 2014 in which OECD countries participate. A dyad structure is created by pairing the supplying countries to the peacekeeping operations. This results in a panel dataset with 2979 observations and allows us to investigate in greater detail the relationship between potential determinants of deployment and the actual supply of troops during ongoing peacekeeping missions.

For this dataset, we test six different econometric models.⁷ We find that the number of troops deployed in a previous period largely explains the supply of peacekeepers in the current period. This is a logical finding as troop deployment to peacekeeping missions is indeed relatively constant. Nevertheless, our data indicates that there is considerable variation during the missions as well. For 80% of the peacekeeping operations, we see a change in participating countries. For the other 20%, we see variation in the number of troops, while the same group of countries remains active. The question thus arises which determinants explain the variation in a country's supply of peacekeepers during a mission.

Conflict characteristics are certainly among the most influential factors. We observe that higher levels of conflict intensity are positively related to the number of troops supplied. Similarly, higher numbers of mission casualties result in higher levels of deployment. The number of peacekeepers that a country deploys is also positively related to the supply of other nations. In short, we notice that fierce conflict provokes higher levels of engagement.

Intriguingly, we do not find substantial influence among the country characteristics of the supplying nation. Where these variables are very influential for initial participation decisions, they do not seem to play a role for follow-up decisions. However, the number of casualties that a country suffers constitutes the exception. We find some evidence indicating that countries that incur more fatalities are likely to reduce commitment by the next year. Studying this variable more closely explains that not all types of casualties have an impact. We can split the variable into four categories, i.e. fatalities due to accidents, malicious acts, illnesses and other types. Making this distinction results in strong evidence that countries reduce their supply of peacekeepers when losing troops due to illness. Such a withdrawal of troops is visible during, for example, the United Nations Mission to Liberia (UNMIL), Sierra Leone (UNAMSIL) and Sudan (UNMIS), as well as during the African Union-United Nations Mission in Darfur (UNAMID). This does seem to be a rather remarkable finding, but casualties due to illness have indeed increased substantially.⁸ Whereas training programmes for peacekeepers have been reformed and improved, Rogers and Kennedy (2014) also report that illness and illness prevention have not received sufficient attention.

⁷ We use the Arellano and Bond estimator, a model that accounts for an autoregressive disturbance term, and an OLS with clustered standard errors. These three tests are run for two different specifications of our set of independent variables.

⁸ Rogers, J.I., & Kennedy C. (2014). Dying for Peace? Fatality Trends for United Nations Peacekeeping Personnel. *International Peacekeeping*, 21(5), 658-672.



Belgisch Militair Tijdschrift

De doelstelling van dit tijdschrift is de militaire en burgerlijke verantwoordelijken op de hoogte te houden van wat er leeft bij Defensie en wat de uitdagingen zijn. Dat gebeurt door middel van artikelen in het politiek-militaire domein, de internationale relaties, de operaties en alle aanverwante thema's.

Revue Militaire Belge

Cette revue a pour objet d'informer les responsables militaires et civils des réalités et des enjeux qui touchent la Défense dans les domaines politico-militaires, des relations internationales, des opérations ou des ressources qui y sont liées.



**DEFENSIE
LA DÉFENSE**

ISBN

NUR 853 / 654