



Sur la route de l'actualisation de la vision stratégique, « a plan STAR is born » : et après ?

Bernard PHALEG

Le colonel d'aviation breveté d'état-major Bernard PHALEG, Ir, a eu le privilège au cours de sa carrière de pouvoir exercer plusieurs fonctions de commandement et de direction de grands projets de gestion et de transformation d'un large panel de capacités de la Défense. Depuis 2021, il est à la tête de la division Plans & Policy au sein du département Stratégie. Sous la conduite directe du chef de la Défense, il pilote le processus d'orientation stratégique du département qui a entre autres pour objectif de soumettre au ministre de la Défense la vision stratégique et la loi de programmation militaire qui forgeront la Défense du futur.

Enkele jaren geleden werd de transformatie van Defensie ingezet: de komende tien jaar worden nieuwe capaciteiten geïntroduceerd, nieuwe infrastructuren gepland of gebouwd en het menselijk kapitaal – de ruggengraat van het departement – vernieuwd en verjongd. Dit is een werk van lange adem: beschikken wij over de juiste instrumenten om dit werk tot een goed einde te brengen? De wereld evolueert aan een razendsnel tempo en Defensie moet blijven in een volatiele omgeving. Hoe kunnen we deze transformatie afstemmen op de wereldwijde ontwikkelingen? De oplossing bestaat erin onze doelstellingen regelmatig in vraag te stellen, de situatie en uitdagingen collectief te analyseren en, in het verlengde hiervan, de te volgen koers – de strategie – bij te sturen. Het STAR-plan (Security/Service, Technology, Ambition, Resilience) is het resultaat van een dergelijke invraagstelling. Wat hebben we geleerd en hoe moeten we dit in de toekomst aanpakken?

Quid ergo est ?

Actualiser la vision stratégique pour la Défense afin d'établir le plan STAR... On parle d'une « vision », c'est-à-dire au sens figuré l'action de voir, de se représenter quelque chose mentalement ; ensuite vient le mot « stratégie », c'est-à-dire l'art d'établir les directions à prendre pour atteindre une situation dans le futur ; par la suite

apparaît le mot « plan », c'est-à-dire une série d'actions coordonnées qui concrétisent les stratégies afin d'atteindre des objectifs ; enfin vient le mot « actualiser » qui ajoute les notions de changement, et donc de remise en cause régulière. Il s'agit donc d'un processus à réaliser régulièrement et qui a pour objet de décrire ce à quoi la Défense devrait ressembler au-delà d'un certain horizon ainsi que le ou les chemins à suivre et les actions à entreprendre pour atteindre une série d'objectifs sous-jacents.

Pourquoi ? Il s'agit tout d'abord de traduire une intention de nature politique, car assurer la liberté et la sécurité de notre société et, de là, le bien-être et la prospérité de nos concitoyens est une mission essentielle de l'autorité publique. Pour ce faire, il faut une boîte à outils, un bouclier et une épée, des hommes et des femmes qui mettent leur vie au service de cette mission. Forger ce bouclier et aiguïser le fil de cette épée prennent du temps. La politique de défense ne s'improvise pas, elle produit des effets à (très) long terme ; la vision ou le plan portent bien au-delà de la durée d'une législature et sont par nature éloignés du monde de l'immédiateté dans lequel nous vivons. Ce monde interconnecté est dynamique, en mouvement permanent, ce qui engendre un environnement incertain et complexe. Pour parer à toute contingence, la meilleure stratégie à suivre est de forger un bouclier le plus large possible, en d'autres mots une Défense avec un large spectre d'engagement. Bâtir un outil de Défense sur le long terme et avec une capacité d'engagement dans un large domaine ne coule pas de source : un document qui transcrit le consensus politique à ce sujet est fondamental. En outre, étant donné que rien n'est jamais définitif, ce document doit pouvoir être ajusté périodiquement.

Une dynamique de stratégies

Les pays qui nous entourent et nos alliés de l'Union européenne et de l'Alliance atlantique avec qui nous nous sommes collectivement engagés depuis la deuxième guerre mondiale pour assurer notre sécurité et notre défense partagent ces mêmes constatations. Au-delà des sensibilités de chaque nation, la qualité du bouclier solidaire que nous forgeons au travers d'une stratégie commune – la récente « boussole stratégique » pour l'EU et le « concept stratégique » de l'OTAN – dépendra toujours de la cohérence des visions stratégiques nationales avec les objectifs collectifs. En d'autres mots, notre vision stratégique pour la Défense se doit de tenir compte à

la fois des défis nationaux et des objectifs assignés à notre pays par les stratégies collectives. Les stratégies collectives et nationales évoluent dans des dynamiques fondamentalement différentes et il convient dès lors de prévoir suffisamment d'agilité dans la vision stratégique nationale pour s'inscrire efficacement dans la dynamique collective.

Après des décennies d'économies et de contractions successives ayant engendré ce que l'on pourrait presque qualifier de culture de l'« insuffisant supportable », le 29 juin 2016 a vu naître la « Vision stratégique pour la Défense ». L'analyse géopolitique réalisée en 2014 prédisait la multiplication de conflits « ad limes », au-delà des frontières géographiques de l'Europe, et d'intensité relativement faible. L'objectif recherché était, d'ici 2030, de créer un spectre capacitaire large dans un contexte où la sécurité collective continuerait de prédominer, d'une part en recapitalisant la Défense en matériel moderne dans un ancrage européen et, d'autre part, en recourant dès que possible à l'externalisation afin que les futurs 25 000 membres du personnel puissent se concentrer sur le cœur de métier, à savoir les opérations. Ce document très détaillé de plus de 200 pages, complété le 23 mai 2017 par une « loi de programmation militaire » des investissements, constitua une première pour notre pays, dans le sens où il concrétisait un engagement politique sur le long terme en matière de sécurité et de défense. Pour la Défense, cette vision stratégique signifiait le début d'une reconstruction, étant donné que toutes les capacités militaires de première ligne sur terre, sur mer et dans les airs seront renouvelées entre 2023 et 2030. La mise en œuvre de la Vision stratégique a été rondement menée : fin 2021, environ 8 milliards d'euros sur le total de 9,2 milliards prévus par la loi de programmation avaient déjà été engagés.

En programmant ses investissements futurs sous forme de loi, notre pays a adopté les pratiques déjà en vigueur chez ses alliés, par exemple aux Pays-Bas et en France. Cette pratique apporte davantage de visibilité et de prédictibilité pour tous les acteurs concernés, en particulier à l'industrie responsable des fournitures et d'une partie du soutien des futures capacités. Notre pays s'est toutefois distingué au niveau du contenu de la vision stratégique. La « *Defensievisie 2035* » aux Pays-Bas (45 pages), la « *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* » en France (48 pages dans sa version actualisée en 2021) ou encore la « *Defense in a competitive age* » au Royaume-Uni (66 pages) se focalisent essentiellement sur les objectifs à atteindre (« *ends* »), les stratégies à suivre (« *ways* »), la trajectoire budgétaire (« *means* »),

et la ligne du temps (« *timing* »). La vision stratégique pour la Défense va au-delà, puisqu'elle contient, outre les *ends*, *ways*, *means* et *timing*, également un accord politique quant au détail des types de matériels et des quantités à acquérir ou mettre en place au cours de la période 2016-2030.

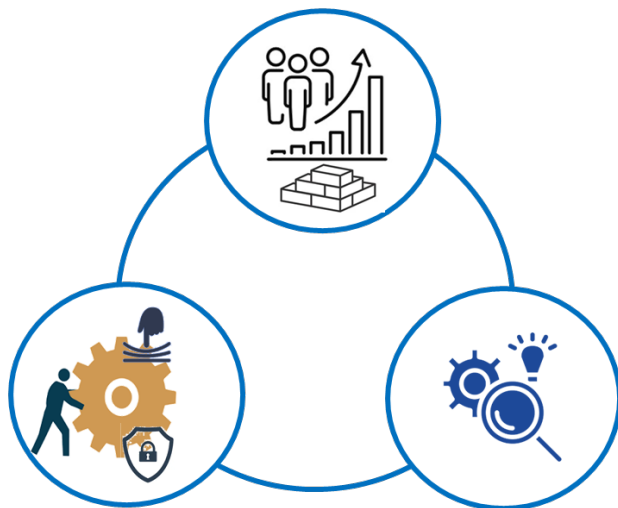
Se remettre en question

Cinq ans après l'analyse de 2014, force était de constater que l'environnement sécuritaire était devenu plus instable et imprévisible, ce qui nécessitait d'actualiser la vision stratégique pour consolider la reconstruction entamée en 2016. Deux évolutions majeures résumaient à elles seules ce besoin d'actualisation : d'une part, la réémergence avérée de l'usage de la force militaire par certains acteurs en Europe sous toutes ses formes – y compris hybrides et jusqu'en haute intensité – et, d'autre part, les nouvelles opportunités et vulnérabilités dans le domaine cyber engendrées par la numérisation quasi-totale de l'information et des canaux de communication. Ce besoin d'actualisation a fait l'objet d'échanges de vue entre la Défense, les décideurs politiques et les formateurs. Dans l'accord de gouvernement du 30 septembre 2020, il est rappelé que « *nos partenaires européens et transatlantiques attendent de notre pays une capacité déployable dans laquelle la Belgique assume ses responsabilités et apporte une contribution pertinente à la sécurité collective de nos citoyens* ». Il est également précisé que « *le gouvernement poursuivra et actualisera la mise en œuvre de la Vision stratégique pour la Défense et la loi de programmation militaire.* »

Conformément à sa note d'orientation politique du 4 novembre 2020, la ministre de la Défense a rapidement initié le chantier d'actualisation de la vision stratégique et de la loi de programmation militaire. La notion d'actualisation impliquait que la structure et l'horizon du document de 2016 seraient conservés. Notre ministre a mandaté un comité stratégique constitué d'experts académiques afin de définir le cadre sécuritaire prospectif dans lequel la Défense devrait opérer à l'avenir et de formuler des recommandations. Elle a également demandé à l'état-major, en tenant compte des objectifs de sa politique, d'étudier des options pour l'actualisation du portefeuille capacitaire et des trajectoires budgétaires correspondantes. À l'issue des conclusions du comité stratégique le 31 mai 2021, le processus s'est poursuivi au niveau du gouvernement avec, le 23 juillet 2021, l'approbation des dix principes pour

l'actualisation. La division Plans & Policy de l'état-major a établi le projet de vision stratégique actualisée – baptisé par la suite plan « STAR » – ainsi que le projet de loi actualisant la loi de programmation militaire. Grâce au travail d'état-major effectué en amont, ces deux documents étaient prêts dès septembre 2021. S'en est suivie une série de discussions entre cabinets, soutenues par l'état-major, qui a mené à l'accord au niveau du conseil des ministres restreint (« kern ») concernant les lignes de force du plan STAR et enfin à l'accord de gouvernement du 25 février 2022 concernant le projet de loi d'actualisation ainsi que la trajectoire budgétaire de croissance entre 2025 et 2030 – 6,9 milliards d'euros en 2030, soit 1,54 % du PIB sur la base des estimations de juin 2021. Le plan STAR a été approuvé dans son intégralité par le gouvernement le 17 juin 2022, et, après deuxième lecture par le gouvernement, le projet de loi d'actualisation a été voté par le Parlement et ensuite promulgué pour entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2023. En tout, près de deux ans auront été nécessaires entre la décision d'actualisation de la vision stratégique et sa mise en œuvre.

**Poser les bases de la stabilisation
et de la croissance des effectifs**



**Consolider la transformation
capacitaire vers plus de cybersécurité
et de résilience**

**Opérationnaliser le renforcement de
la base technologique et industrielle
de défense**

Établis avant les événements en Ukraine, le plan STAR et la loi de programmation militaire actualisée s'inscrivent dans la stratégie nationale de sécurité et donnent à la Défense la nouvelle direction à suivre jusqu'en 2030. L'objectif général poursuivi est d'améliorer notre crédibilité et notre résilience en matière de sécurité et de défense afin de rester un partenaire fiable au sein de l'UE et de l'OTAN. Trois stratégies essentielles y sont poursuivies : mettre en place les fondations pour stabiliser les effectifs de la Défense et, à terme, initier une croissance de ces effectifs, consolider progressivement l'effort de transformation capacitaire entamé en y englobant les aspects cyber et résilience sociétale et enfin opérationnaliser le renforcement de la base technologique et industrielle de défense nationale et européenne.

Des perspectives et des défis

Pour la Défense en tant qu'organisation, le plan STAR permettra d'être davantage en mesure d'affronter simultanément et de manière cohérente les quatre défis suivants: maintenir un niveau de contribution satisfaisant dans le domaine des opérations, adapter la gestion et la formation pour atteindre l'objectif de croissance en matière de personnel, améliorer significativement la qualité de l'entraînement et la profondeur opérationnelle et enfin poursuivre les investissements capacitaires – plus de 10 milliards d'euros supplémentaires, dont une partie au-delà de 2030 – tout en assurant le soutien de ces investissements et la modernisation de l'infrastructure.

L'intention est de faire retomber les bénéfices du plan STAR également en-dehors du périmètre de la Défense. En amenant l'aide à la nation au niveau des missions essentielles et en privilégiant les investissements dans des capacités duales, le plan STAR permettra d'étendre la capacité de soutien à la sécurité globale de nos concitoyens sur le territoire national et, à partir de là, de renforcer le rôle de la Défense au service de la population et son rôle de rempart de la nation. En faisant croître les effectifs de la Défense vers un objectif de 29 000 membres du personnel en 2030, le plan STAR apportera une plus-value au niveau de l'emploi, directement via l'engagement de militaires et de civils, et indirectement via les marchés publics planifiés (services, infrastructure, matériel). En augmentant significativement les moyens budgétaires consacrés à la recherche académique en matière de technologies,

à l'industrialisation des nouvelles technologies et à la participation à de grands programmes multinationaux de développement des capacités du futur, le plan STAR favorisera davantage l'innovation et permettra de renforcer la base technologique et industrielle nationale et européenne dans le domaine de la sécurité et de la défense, avec à la clef plus d'emplois en Belgique et le renforcement de la résilience de notre économie au sein du continent. Enfin, en poursuivant les investissements dans les capacités militaires, le plan STAR permettra de franchir un pas significatif vers les objectifs qualitatifs et quantitatifs fixés par l'Union européenne et l'Alliance atlantique et donc de renforcer l'Europe de la défense. Notons que, malgré l'ampleur de ce pas, il ne permettra toutefois pas à notre pays de remplir la totalité de ses engagements en matière de capacités et que des adaptations seront nécessaires ultérieurement.

La vision stratégique et le plan STAR : du travail collectif, une ambition élevée mais nécessaire, des impacts à terme sur la Défense, au bénéfice de nos concitoyens, et *in fine* une meilleure résilience de notre pays et de l'Europe. Mais concrètement, que nous réserve la suite et qu'avons-nous appris ?

Bien que beaucoup de chemin ait déjà été parcouru depuis 2016, quatre défis se présentent à court terme. Le domaine de la gestion du personnel est sans conteste le plus important : il faut en première priorité continuer d'enrayer la chute des effectifs et atténuer la perte d'expérience qui en découle. Ceci passera inéluctablement par une gestion encore plus agile et plus flexible. Les changements devront être concrets, visibles, de nature à inspirer rapidement l'ensemble de l'organisation. Il faudra veiller à attirer de nouveaux profils pour les bonnes raisons – *what you see is what you get* – et tendre vers un meilleur équilibre entre formation académique et compagnonnage au sein duquel la transmission des compétences est favorisée. Le soutien et l'infrastructure constituent un deuxième défi : il s'agit de passer encore plus du « faire » au « faire faire », de maîtriser au maximum les coûts dans une situation économique incertaine et d'accompagner la transition écologique. La transformation capacitaire reste un défi permanent en matière de synchronisation : l'arrivée des nouveaux équipements doit être synchronisée avec l'engagement ou la reconversion du personnel chargé de l'opérationnaliser. Il faudra veiller à appliquer ce principe à l'ensemble des capacités à développer, c'est-à-dire faire des choix judicieux pour que les capacités prévues soient développées en parallèle et non au détriment les unes des autres ou, en d'autres mots, que le bouclier et l'épée grandissent ensemble.

L'organisation clôture cette revue des défis principaux : il s'agira d'apporter les adaptations nécessaires pour passer d'une structure axée sur l'efficacité dans un contexte où la sécurité collective domine à une structure axée sur la résilience et l'agilité dans un contexte plus fortement influencé par la défense collective.

Au-delà des défis, les stratégies et la géopolitique du monde continuent et continueront de s'entrecroiser. Le plan STAR et la loi de programmation militaire actualisée ont en effet été rédigés sur la base des données et prédictions établies en 2020-2021 ; l'évolution de la situation géopolitique à l'est de l'Europe a entretemps amené chez de nombreux alliés une révision à la hausse des efforts de défense. Cette évolution invite notre pays à se questionner par rapport à la façon d'accélérer davantage la croissance de la Défense afin de répondre plus rapidement aux engagements internationaux de la Belgique en matière de défense collective, ou à tout le moins de mener la réflexion qui mènera aux prémices de la prochaine adaptation périodique.

Qu'avons-nous appris ?

Établir ou actualiser une vision stratégique est un moment d'introspection qui force l'état-major à se projeter vers le futur au détriment de la gestion quotidienne. C'est aussi cultiver la fierté des armes de la Belgique et la confiance de ses soldats par rapport à leur place et leur valeur au sein de la société. C'est également une opportunité de rappeler à la nation que développer sa Défense ne se décide pas lorsque les événements se précipitent mais bien en application d'une vision politique à long terme mûrement réfléchie. Ceci vaut non seulement pour la décision d'entrer dans une alliance ou un partenariat multinational – la solidarité doit se mériter – mais également pour la réalisation capacitaire, les effets des investissements et de la formation du personnel se faisant sentir de nombreuses années après la prise de décision.

L'expérience vécue à travers l'actualisation qui se termine nous mène à conclure en formulant quelques recommandations pour les futurs exercices. Allier réflexion stratégique et accord politique nécessite en premier lieu des échanges de vues et des débats de fond entre tous les acteurs clés (académiques, économiques, militaires, politiques) en amont de la prise de décision politique. Ces échanges de vue

pourraient être plus réguliers et étendus à des domaines plus larges que celui de la défense, c'est-à-dire au niveau interdépartemental, la stratégie nationale de sécurité constituant une référence en la matière. Des domaines tels que la sécurité civile, la police, la justice, etc. interagissent en effet avec celui de la défense pour une sécurité globale. Il devrait être possible d'établir un « contrat » clair entre les citoyens et leurs forces armées, entre autre via l'intégration des niveaux d'ambition pour la Défense dans les textes légaux, comme le font nos voisins et alliés. Au cours du processus d'élaboration ou d'actualisation, la qualité du travail de préparation et la cohésion interne de l'état-major resteront essentielles. Les futurs textes stratégiques pourraient gagner en temps de préparation, en flexibilité et en agilité d'exécution en réduisant tant que faire se peut le niveau de détail. La stratégie militaire est en effet un art qui consiste à obtenir des effets dans un environnement marqué par la contingence et la tentation du détail, où un excès de dogmatisme est par essence contraire à l'adaptation aux bouleversements géopolitiques et aux différentes dynamiques de l'architecture de sécurité collective.

Mots-clés : vision, stratégie, résilience, actualisation, contingence, croissance, transformation