

+

**Stratégie
de sécurité
nationale**

+



**BELGIAN
DEFENCE
DOCTRINE**

FUNDAMENTAL PRINCIPLES TO
APPROACH ALL BELGIAN DEFENCE
OPERATIONS



be

Five Fields of Defence Strategy

Éric COLLIN

Le lieutenant-colonel aviateur ingénieur breveté d'état-major Éric COLLIN a tout d'abord été pilote d'hélicoptère durant plus de vingt ans. Il a également exercé des fonctions d'état-major durant près de dix ans, principalement dans le domaine de la gestion des capacités. Il est actuellement chargé de cours au Collège de défense au sein du département des opérations interarmées (Joint Operations). Son expertise dans le domaine de la stratégie militaire et de la planification opérationnelle est reconnue. À ce titre, il a contribué activement au développement de la *Belgian Defence Doctrine*.

De Belgische Defensie neemt haar doctrine onder handen. Dit is een omvangrijk project dat zijn oorsprong vindt in de onmisbare update van de intercomponent doctrine die in 2013 gepubliceerd werd. Het nieuwe referentiedocument dat voortvloeit uit deze herziening is de Belgian Defence Doctrine (BDD), die begin september 2022 werd uitgebracht en onder meer wordt gebruikt in het militair hoger onderwijs. Luitenant kolonel Éric Collin heeft deelgenomen aan de uitwerking van deze nieuwe doctrine door voornamelijk de verschillende domeinen van de militaire strategie te verduidelijken en deze samen te brengen in één concept genaamd 'Five interconnected fields of strategy'. In dit artikel worden de oorsprong en de meerwaarde van dit concept voor de strategische aanpak beschreven. Gelet op de huidige conflictsituaties, haalt de auteur voor zijn analyse op basis van de Nationale Veiligheidsstrategie van december 2021 de onmisbare samenhang aan tussen de diplomatieke, informatieve, militaire, economische en civiele aanpak. Vervolgens staat hij stil bij het belang van de militaire cultuur en de ontwikkeling van de strategische denkwijze bij de kaderleden van Defensie, en maakt zich zo de leuze "als wij niet aan de oorlog denken, denkt de oorlog aan ons" eigen.

Le mot « stratégie » est très usité dans le monde moderne, mais force est de reconnaître qu'il recouvre des réalités très différentes selon le domaine considéré. Qu'il s'agisse de l'entreprise privée, du domaine public, des forces armées, du marketing ou, plus prosaïquement, d'un programme de remise en forme, chacun se doit d'avoir une stratégie. Cette polysémie du mot « stratégie » n'est pas sans créer une certaine confusion. Appliqué sans précaution à des domaines très différents, il ne permet ni d'en saisir toute l'importance, ni d'en discerner les contours exacts. C'est particulièrement vrai au sein des forces armées où le terme « stratégie » est employé aussi bien dans le cadre politico-militaire décrivant l'emploi possible des forces que dans celui de la mise en condition de la Défense (notamment dans le développement des capacités) ou, plus classiquement, dans le champ opérationnel où les notions d'objectifs et d'échelons renvoient à la distinction entre stratégique, opérationnel et tactique. Les officiers du cours supérieur d'état-major ne s'y sont pas trompés lorsqu'ils ont souligné le manque de cohérence dans le traitement de la stratégie au sein des trois piliers de leur formation : les problèmes de défense et de sécurité, le management et – core business de la Défense – les opérations proprement dites. Bien que formulé avec nuance par nombre d'officiers supérieurs, le constat n'en reste pas moins clair : il est indispensable de clarifier le contenu du mot « stratégie » et de fixer de façon univoque son emploi au sein des différents processus de la Défense. C'est tout d'abord au sein du Collège de défense qu'un effort d'uniformisation a été entrepris. Dès juin 2020, l'auteur a proposé un cadre commun sous l'appellation de *five fields of strategy* qui a été accepté et est utilisé depuis au sein de la formation continuée des officiers. Par la suite, le groupe de travail chargé de la rédaction de la *Belgian Defence Doctrine* en a reconnu la valeur ajoutée et l'a intégré aux pages 29-33.

Il n'est pas inutile de rappeler que la stratégie trouve sa source et se déploie dans le champ de la conflictualité humaine¹. Si la guerre en constitue le paroxysme, il serait cependant trop restrictif de rattacher exclusivement la stratégie à la guerre ouverte. Toute tentative pour atteindre des objectifs dans un environnement complexe où l'incertitude domine et où l'analyse des risques est une donnée majeure appelle la mise en place d'une démarche stratégique.

¹ L'étymologie du mot « stratégie » – qui dérive du grec *stratos* (armée) et *ageîn* (conduire) – est, à ce titre, éclairante.

C'est précisément la démonstration de l'efficacité de la méthodologie stratégique dans la sphère militaire qui a conduit progressivement à son utilisation dans d'autres domaines d'activités. Le monde économique s'en est progressivement emparé, notamment dans les pays anglo-saxons après 1945. Les écoles de management ont suivi et il n'est pas rare d'y entendre encore aujourd'hui l'écho des pensées de Sun-Tzu ou de Clausewitz.

Les organisations militaires occidentales – par un effet de miroir plutôt étonnant – ont été ensuite particulièrement perméables aux concepts de management moderne qui trouvaient leur origine dans l'approche stratégique. On pourrait s'en réjouir. Hélas, la quantité et la diversité des approches n'est pas nécessairement un gage de qualité. Outre les divergences² entre les approches diplomatique, informationnelle, militaire, économique et civile au niveau des États et des alliances, il n'est pas rare d'observer également un manque de convergence au sein des organisations militaires. Des approches divergentes à moyen et à long terme peuvent mettre à mal l'approche capacitaire. À titre d'illustration, il est possible d'observer des divergences entre le recrutement du personnel pour lequel une approche locale est sociologiquement déterminante et l'implantation des infrastructures pour lesquelles une logique de concentration répond à la recherche d'économies d'échelle. L'efficacité et l'efficience divergent en mettant en danger la capacité à atteindre les objectifs de la Défense.

Cependant – et ceci doit être souligné – ce n'est pas le sérieux des analyses en matière de personnel (recrutement, formation), matériel, infrastructures, entraînement, etc. qui est en cause. C'est le manque de convergence des stratégies. Partir d'une stratégie globale (propre à un État) et, ensuite, la décliner en stratégies spécifiques mais convergentes est un processus bien connu mais actuellement peu appliqué. Ce constat a favorisé l'émergence d'approches holistiques (*comprehensive approach, ou encore 3D-LO*) visant à une meilleure convergence des efforts et donc à une meilleure efficacité. L'adoption par la Belgique – deux mois avant l'invasion russe en Ukraine – d'une *Stratégie de sécurité nationale*³ va dans le sens de cette

² Les pays de l'Union européenne, à des degrés divers, achètent du gaz et des produits pétroliers à la Russie, qui dispose ainsi d'un levier économique et politique alors qu'elle envahit l'Ukraine : voilà un exemple frappant de divergence entre une stratégie globale et une stratégie particulière (ici économique).

³ Il y aurait lieu de discuter plus avant la différence entre stratégie et politique (policy) car les deux termes renvoient à des notions différentes. À ce titre, on peut légitimement se demander si la Stratégie de sécurité nationale n'aurait pas dû s'appeler « Politique de sécurité nationale ». Pour éviter de perturber le lecteur, la différence entre ces notions ne sera cependant plus évoquée dans le reste de l'article.

convergence. Malheureusement, le long terme propre à la démarche stratégique se heurte ici au court terme des événements. Inévitablement, la réaction prend alors le pas sur l'action raisonnée. D'où l'intérêt de disposer d'un cadre méthodologique propre à faciliter la réflexion stratégique. Le présent article s'attache à un aspect particulier de cette méthodologie : la traduction d'une politique de défense en actions concrètes au travers des cinq champs de la stratégie que sont le management, le développement des capacités, la préparation opérationnelle, l'emploi des forces et la stratégie militaire proprement dite⁴.

Faire converger les stratégies : adopter un vocabulaire commun

Nombre d'auteurs se sont attachés à formaliser cette hiérarchie d'objectifs en partant du niveau de l'État et en déclinant les domaines subordonnés, notamment le domaine militaire. Il n'est pas étonnant de retrouver ici les vecteurs de puissance propres aux États ou aux alliances (diplomatie, économique, militaire, etc.) ainsi que les domaines d'actions de l'État (santé publique, infrastructures, transports, énergie, etc.) En termes d'utilisation de la puissance, Liddl-Hart a utilisé, dans les années 1920, le terme de *Grand Strategy* pour définir la stratégie des États et, par extension, celle des coalitions ou alliances d'États illustrées ensuite par l'OTAN, l'UE ou les Nations unies. La *Grand Strategy*, encore appelée la *(multi-)National Strategy* veille donc in fine à défendre et à promouvoir les intérêts majeurs des États.

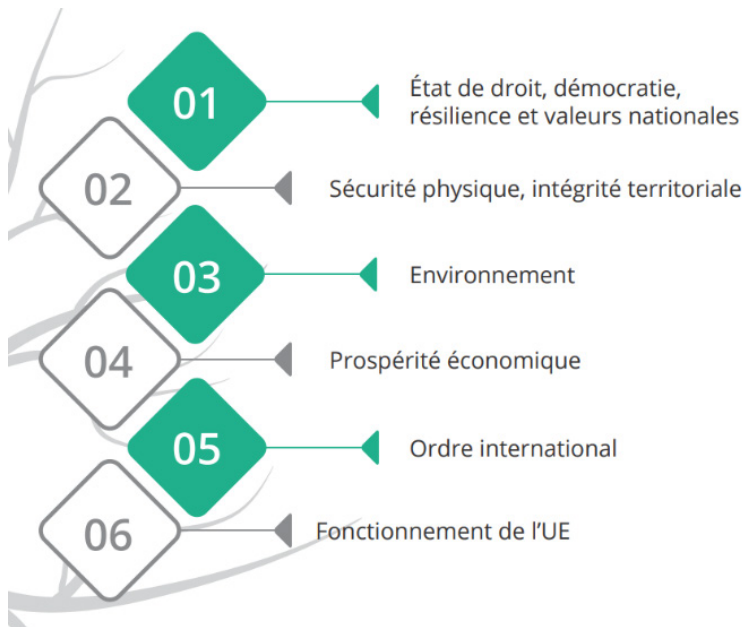
Parmi ces intérêts stratégiques, il existe des intérêts vitaux qui assurent la pérennité des États ou coalitions d'États. En Belgique, la partie de la *National Strategy* qui couvre la défense de ces intérêts vitaux est appelée la Stratégie de sécurité nationale (*National Security Strategy* – NSS). Publiée en décembre 2021, elle est explicite⁵ : « Une stratégie de sécurité nationale s'appuie sur les intérêts vitaux qui conditionnent la cohésion interne de notre pays et la pérennité de notre société. Dans une vision globale de la gestion des risques nationaux, il est donc important de bien identifier ces intérêts vitaux. Lorsque ces derniers sont en jeu, l'absence d'action induira

⁴ *Five fields of strategy: management, capability development, operational readiness, force employment and military strategy.*

⁵ Stratégie de sécurité nationale, intérêts vitaux, Alexander De Croo, Premier ministre, 1^{er} décembre 2021

Five Fields of Defence Strategy

potentiellement) des perturbations sociales, y compris des dommages à l'ordre juridique démocratique ou un affaiblissement significatif de l'État. Il reste cependant essentiel de manier avec prudence le terme d'intérêt " vital " et de l'employer dans le sens d'un intérêt pour lequel nous sommes prêts, en tant que société, à faire des sacrifices afin de le sauvegarder. »



La sécurité nationale de la Belgique est en jeu à partir du moment où un ou plusieurs des intérêts vitaux mentionnés ci-dessus sont menacés.

En complément de cette stratégie sécuritaire nationale, d'autres stratégies sont mises en place et interagissent avec elle. À titre d'illustration, il suffit de citer la stratégie économique et la santé publique qui sont des stratégies spécifiques, tout à la fois dépendantes de la stratégie nationale et également facteurs influençant le pilotage de l'État. La Défense, l'instrument militaire belge, est évidemment une composante importante de la stratégie nationale de sécurité, aux côtés des autres grands outils de l'État que sont, par exemple, les Affaires étrangères ou l'Intérieur. La stratégie de la Défense belge est donc imbriquée (nested) dans une stratégie plus large. C'est une évidence qu'il convient d'avoir à l'esprit dans des situations complexes : toute décision dont le lien logique avec la stratégie nationale ne peut être clairement établi doit faire l'objet d'une profonde remise en question.

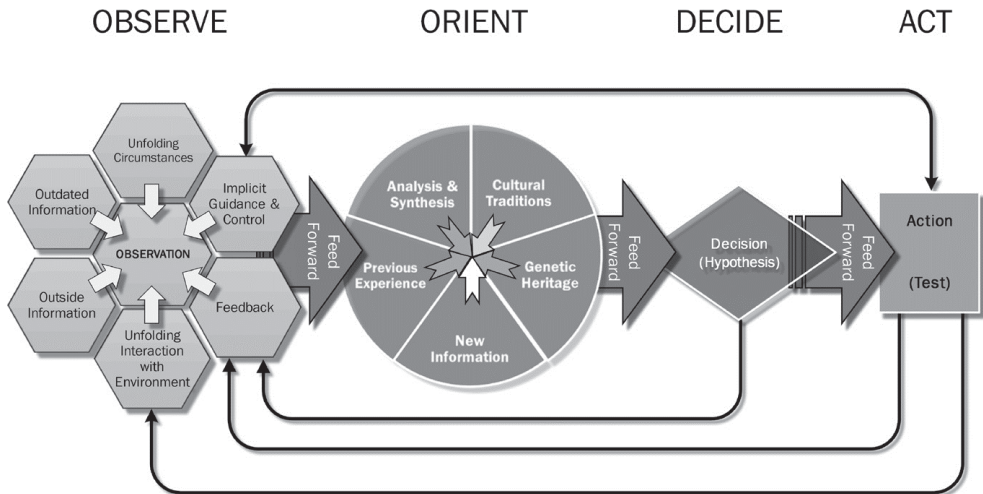


Exemple de hiérarchie des stratégies

Pilotage stratégique

Le cadre de référence commun à toute entité confrontée à la prise de décision face à un dilemme est la désormais classique *OODA loop* qui reprend les étapes *Observation, Orientation, Decision, Actions* augmentées d'une série de boucles de rétroaction. C'est aussi le cas pour la Défense et son pilotage stratégique. Datant des années 1980, ce concept a été formalisé par le colonel américain John Boyd.

Five Fields of Defence Strategy

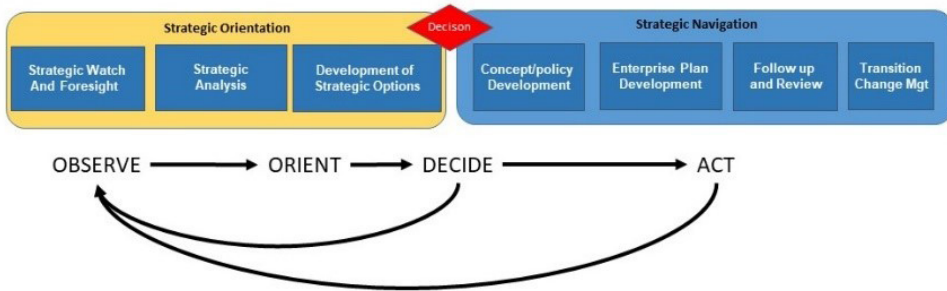


Le cycle OODA : *Observation, Orientation, Decision, Actions*

En partant de ce socle conceptuel, la Défense a affiné, durant l'été 2019, son processus de pilotage stratégique. Il a été décidé de s'orienter vers une simplification du cycle OODA en se basant sur les travaux de *The Hague Centre for Strategic Studies* (HCSS) qui préconise deux sous-processus stratégiques : la *Strategic orientation* et la *Strategic Navigation*. La logique interne du processus, illustrée schématiquement ci-dessous, est simple : l'orientation stratégique (*Strategic Orientation*) débute par la veille et l'anticipation (*Strategic Watch and Strategic Foresight*) qui alimentent l'analyse (*Strategic Analysis*) qui vise à répondre à la question « Quel but poursuivre face à l'environnement en évolution ? ». La réponse à cette question permet de définir les différentes options (*Development of Strategic Options*) pour atteindre cet objectif. La décision est ensuite prise au niveau politique.

Cette décision doit ensuite être mise en œuvre dans un environnement en évolution. Il y a donc un travail de traduction de la décision en un plan orchestrant les actions concrètes (*Concept/Policy Development, Enterprise Plan Development*) et un travail de suivi et de rétroaction (*Follow up and Review, Transition/Change Management*) afin de permettre le pilotage du processus de mise en œuvre (*Strategic Navigation*).

Five Fields of Defence Strategy



Le cycle OODA en parallèle de la *Strategic Orientation* et de la *Strategic Navigation*

Ce cadre conceptuel simplifié est toutefois insuffisant pour affronter la diversité des approches et des processus de la Défense sur le long terme. Il convient donc de se pencher sur ces processus pour étayer ce pilotage stratégique.

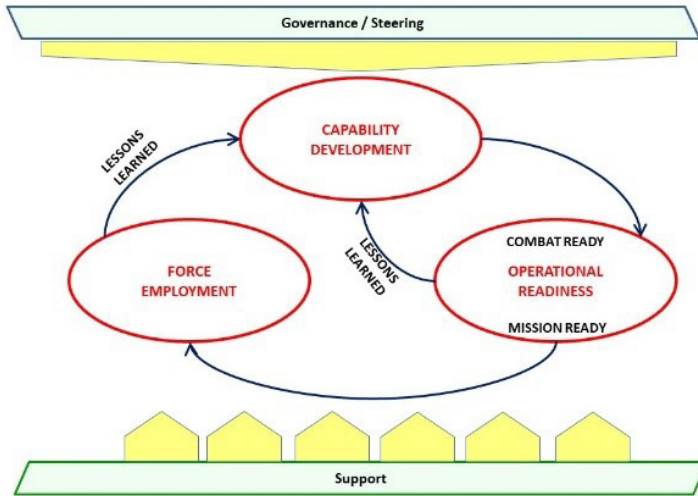
Processus majeurs de la Défense

D'un point de vue macroscopique simplifié, la Défense a pour rôle de se tenir prête à mener à bien des opérations afin d'atteindre des objectifs sécuritaires fixés par le gouvernement. Assurer ce rôle passe par trois processus fondamentaux : développer des capacités, garantir leur disponibilité opérationnelle et leur bon emploi au sein d'une force d'intervention. Ces trois processus forment l'axe central autour duquel la Défense belge, ses politiques internes et ses sous-processus sont conçus. L'emploi de la force est le moteur du processus de préparation des capacités et la raison d'être de la Défense. Simultanément, ces deux processus influencent et guident le développement des capacités grâce à l'expérience accumulée et à l'analyse de l'environnement opérationnel, dictant de nouvelles adaptations ou des améliorations aux pratiques existantes. C'est une boucle de rétroaction classique.

Le développement capacitaire est un processus qui transforme des ressources (notamment budgétaires) en une série de capacités utilisables sur le terrain : par exemple, une unité de manœuvre terrestre, une frégate, un hôpital de campagne, une unité d'avions de combat etc., c'est-à-dire un ensemble cohérent de moyens

Five Fields of Defence Strategy

matériels et immatériels qui permettent de créer un effet opérationnel et donc de contribuer à l'atteinte d'un objectif. La Défense belge a répertorié un portefeuille de 23 domaines de capacités opérationnelles tenues à la disposition du gouvernement pour un emploi potentiel tant sur le sol national qu'en opérations extérieures.



Interactions entre le développement des capacités, la mise en condition opérationnelle et l'emploi des forces : les processus de la Défense

Lorsqu'il s'agit d'employer l'outil militaire, un choix s'impose donc afin de constituer un ensemble efficient et efficace de moyens (*means*) afin d'atteindre les objectifs politiques fixés (*ends*). Cette efficacité implique un commandement unique de la force déployée. Cette distinction entre *capacités* et *force* est fondamentale.

Deux autres éléments s'y ajoutent : le pilotage ou management (*Governance and Steering*) sous l'égide du (V)ChoD au niveau militaire et l'appui (*Support*) garanti par les directions générales (DG).

La méthodologie stratégique de la Défense

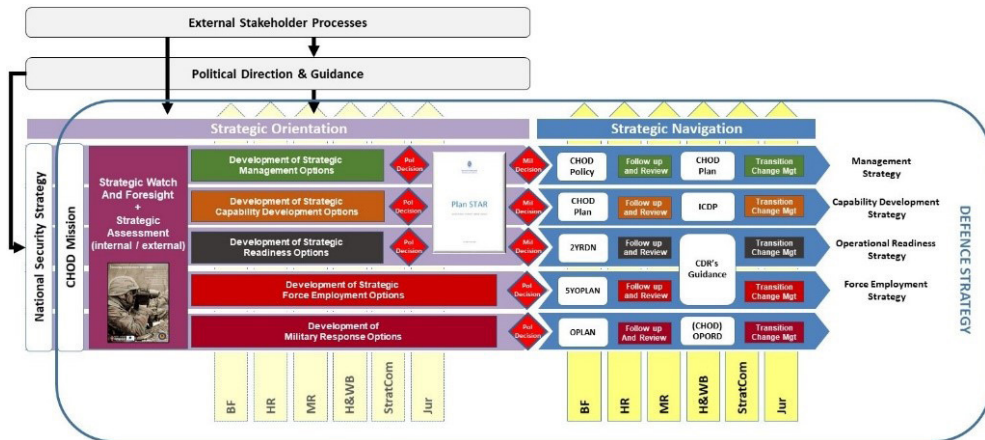
Le modèle des *five interconnected fields of strategy* propose que la stratégie appliquée à la Défense soit subdivisée en sous-stratégies qui, chacune, s'attache à un des cinq champs stratégiques constitués par :

Five Fields of Defence Strategy

- les trois processus fondamentaux, auxquels il faut ajouter
- le management global de la Défense, et
- la stratégie militaire mise en place pour résoudre les crises auxquelles la force d'intervention est confrontée.

Ensemble, ces champs stratégiques déterminent comment la Défense belge développe et orchestre sa puissance de combat.

Une lecture logique de l'illustration ci-dessous permet de détailler les éléments les plus importants. L'ambition n'est pas d'être exhaustif.



La méthodologie stratégique de la Défense

La stratégie de défense est un des maillons de la *National Security Strategy* (NSS), qui forme avec d'autres directives politiques nationales et internationales le cadre général. Au niveau militaire stratégique, le chef de la Défense (ChoD) a traduit le rôle de la Défense au sein de la stratégie nationale dans un document appelé *ChoD Mission*. L'élément central de ce document est la déclaration de mission (*mission statement*) de la Défense.

L'ensemble des activités stratégiques liées aux cinq *fields of strategy* sont du ressort du ou de la ministre de la Défense (MoD) au niveau politique et du chef de la Défense au niveau militaire. La pertinence de la Défense belge en tant qu'acteur de sécurité dépend fortement de sa capacité à s'adapter à un environnement sécuritaire

évolutif et peu prédictible. C'est la raison d'être du processus d'anticipation et d'analyse stratégique (*Strategic Foresight Analysis*, ou *SFA*) interministériel dirigé par la Défense⁶. Il paraît essentiel à l'auteur de souligner que les avis issus de ce processus de veille et d'anticipation devraient porter sur l'ensemble des cinq champs stratégiques. Le but étant de fournir des avis quant à l'adéquation entre l'ensemble des cinq champs et les défis posés par l'environnement sécuritaire à plus ou moins long terme.

De façon simple, l'analyse stratégique doit répondre aux questions inhérentes à toute phase d'orientation d'une *OODA loop*. Notamment, *QUE doit faire la Défense ?* dans le contexte mondial. En d'autres termes, quels objectifs doivent être atteints et quels effets doivent être visés par la Défense ? La *Strategic Foresight Analysis* (SFA) doit être en mesure de déterminer ce que cela signifie en matière de management, de capacités, de préparation de la force d'intervention, d'emploi de cette force et d'effets/objectifs en opérations.

Sur la base de cette analyse, il y a lieu ensuite de réfléchir aux différentes options stratégiques permettant de viser ces effets et objectifs, c'est-à-dire de répondre à la question du COMMENT ? Si le QUOI est commun aux cinq champs stratégiques, les options liées au COMMENT sont propres à chaque champ. Par exemple, si la Défense doit participer à la gestion de crises en Afrique subsaharienne pour y instaurer un environnement sûr et sécurisé (objectif stratégique), cela impliquera de faire des choix entre différentes options dans les champs stratégiques : quelles capacités doivent être acquises ou adaptées ? À quelles opérations doit-on participer et avec quel volume de forces ? Sur quelle période ? Quelles stratégies militaires nationales et internationales doit-on adopter ? Quelles forces préparer pour quelles opérations ? Quelles adaptations doivent être apportées aux processus de gestion du personnel ou du matériel en fonction de l'environnement rencontré ? Ces questions montrent à quel point la réflexion stratégique s'inscrit dans le réel et implique une approche interconnectée.

Au sein de la *Strategic Orientation*, le processus de développement des options est, pour chaque champ, suivi d'une décision, politique et militaire. C'est après cette décision que le processus de *Strategic Navigation* débute. Il consiste notamment en l'élaboration d'un plan qui est exécuté par les différents rouages de l'organisation militaire. Cette exécution doit être minutieusement suivie et, au besoin, adaptée en

⁶ Revue militaire belge n° 19.

cours d'exécution (*Follow up and Review*). Il n'est pas inutile de rappeler l'importance des boucles de rétroaction. Elles permettent d'intégrer de façon fluide les évolutions de l'environnement. De ce fait, la *Strategic Navigation* inclut un sous-processus dit de *Transition/Change Management* qui, pour chaque champ stratégique, met l'accent sur la nécessité de gérer la transition entre les différentes options lorsque celles-ci deviennent obsolètes.

S'agissant des documents importants, il faut noter que la Vision stratégique pour la Défense, dont la dernière mouture est le plan STAR de février 2022, reprend les options politico-stratégiques prises par le niveau politique dans les domaines du management, du développement capacitaire et de la préparation des forces. Cependant, les décisions quant à l'emploi des capacités et à leur intégration au sein d'une force d'intervention, ainsi que les décisions en matière de *Military Strategy*, sont officialisées dans d'autres documents : les décisions du Conseil des ministres, les décisions au sein du *North Atlantic Council* ou du *Political and Security Committee*, etc.

Five interconnected fields of strategy

Management strategy

Avant d'aborder les stratégies liées aux processus fondamentaux de la Défense, il est nécessaire, comme dans toute organisation, d'avoir une stratégie quant à l'outil de travail même. Une institution de plusieurs dizaines de milliers de collaborateurs nécessite une politique cohérente pour son fonctionnement à court et à long terme. Certains choix stratégiques se retrouvent dans la vision politico-stratégique de la Défense et le manuel de politique du chef de la Défense (*ChoD-Policy*) ainsi que dans le plan d'entreprise militaire (*ChoD-Plan*). Ils reprennent les options définies en matière de gestion de la Défense.

Capability Development strategy

Quelle est la meilleure combinaison de capacités pour répondre aux objectifs sécuritaires de la Belgique ? C'est tout l'enjeu de la stratégie de développement capacitaire, qui est confrontée au dilemme permanent entre le long terme de l'acquisition et le court terme de l'évolution de l'environnement sécuritaire.

Actuellement, la Vision stratégique a officialisé un certain nombre de choix pour le développement de 23 domaines capacitaires. La mise en œuvre de ces choix est détaillée dans le plan d'entreprise militaire (*ChoD-Plan*). Il s'agit de la traduction militaire de la stratégie politique de développement des capacités. Basé sur ce cadre, le Plan de développement intégré des capacités (*Integrated Capability Development Plan*) détaille dans une feuille de route les actions nécessaires pour atteindre ces objectifs. Il recense toutes les activités nécessaires pour atteindre le stade de pleine capacité opérationnelle (*Full Operational Capability*), garantissant leur amélioration progressive jusqu'à leur fin de vie et/ou leur remplacement par une capacité nouvelle.

Operational Readiness strategy

Conformément au manuel de politique (*ChoD-Policy*), l'Assistant *Chief of Staff Operations and Training (ACOS O&T)* a une fonction de coordination et d'intégration lorsqu'il s'agit de garantir que les capacités opérationnelles de la Défense atteignent les niveaux de préparation appropriés, leur permettant d'être utilisées dans un contexte interarmées (*Joint*) et multinational (*Combined*). Le résultat requis est de disposer des capacités prêtes au combat. À ce stade, elles ont terminé leur cycle de formation, d'entraînement et de certification et sont en attente d'affectation dans les opérations prévues ou en cours.

Afin que les composantes (terrestre, aérienne, marine, etc.) préparent et fournissent en temps voulu les capacités désignées pour un emploi opérationnel, un plan de préparation à deux ans est rédigé (*2YRDN*). Les priorités de préparation exprimées dans ce plan sont imbriquées dans les perspectives plus larges de la planification opérationnelle à cinq ans (*5YOPLAN* – voir ci-dessous).

Force Employment strategy

L'utilisation d'unités militaires belges pour mener une opération nationale ou pour participer à une opération internationale au sein d'une coalition relève de la stratégie d'emploi de la force d'intervention. Les décisions prises dans ce cadre portent, d'une part, sur la participation militaire de la Belgique dans telle ou telle opération et, d'autre part, sur le volume et le type de capacités qui devront être préparées (*Force Generation Process*).

Cette stratégie se traduit concrètement par deux plans distincts : un plan de participation aux opérations pour l'année suivante (plan X+1) et un plan à 5 ans (*5 years operations plan*). Ces deux plans sont approuvés par le Conseil des ministres.

Les plans de préparation des capacités (*2YRDN*) et de participation aux opérations (plan X+1 et *5YOPLAN*) servent de base à l'écriture d'une Commander Guidance annuelle commune aux champs *Operational Readiness et Force Employment*. Cette directive relève de la responsabilité d'ACOS O&T par délégation du chef de la Défense.

Avant d'approuver l'emploi de l'instrument militaire, les résultats d'une évaluation politico-militaire doivent être présentés au Conseil des ministres par le ou la ministre de la Défense sous la forme de *Force Employment Options*. Les recommandations militaires du chef de la Défense sur la faisabilité, la pertinence et l'acceptabilité de l'emploi de l'instrument militaire en font partie. Cette approbation politique permet de lancer le processus de planification de l'opération (*Operation Planning Process*) qui, dans le cas d'une opération en coalition, se limite à la génération de capacités qui s'intégreront aux forces internationales.

Military strategy

L'approche des *five fields of strategy* fait clairement la distinction entre le partage du risque, le partage de la charge d'une opération spécifique (*Force employment strategy* développée ci-dessus) et la stratégie militaire concrète qui sera suivie. Cette dernière fait l'objet du dernier champ, celui de la *Military Strategy*. Pourquoi cette distinction ? La Belgique, dans la majorité des cas, participe à des opérations en coalition sous l'égide de l'OTAN, de l'Union européenne ou des Nations unies. La décision de participer militairement à une opération est une décision nationale, alors que la décision sur la stratégie à suivre pour l'emploi de la force d'intervention est, dans ces cas-là, une décision collective. Les procédés décisionnels sont différents. Ce n'est pas le cas pour des opérations strictement nationales, beaucoup moins nombreuses.

La stratégie militaire décrit la vision politique quant à l'utilisation la plus cohérente et la plus efficace de la force d'intervention pour les objectifs politiques fixés. Pour les opérations nationales, cette stratégie militaire est développée par l'état-major de la Défense belge sous forme de concepts d'opérations (*Concepts of Operations*)

soumis pour approbation au Conseil des ministres. Ce concept est ensuite traduit en un plan d'opérations détaillé (*Operation Plan*). La mise en œuvre de ce plan est assurée par l'ordre donné à la force d'intervention (*Operation Order*). C'est la traduction classique, du plus général au plus spécifique, d'une directive en un plan et ensuite en un ordre exécutable par les unités militaires déployées.

Cependant, dans le cadre multinational, ce modus operandi appelle quelques remarques. La stratégie militaire est intrinsèquement le résultat d'un compromis au sein de la coalition et la décision doit être prise collectivement. Dans ce cas, les ambassadeurs belges assistés par des représentants de la Défense participent au processus de décision multilatéral destiné à déterminer une solution militaire commune à une crise donnée (*Military Response Options*). La décision est prise collectivement au sein des organes décisionnels politiques de la coalition envisagée. Par exemple : le *North Atlantic Council* pour l'OTAN. Le développement d'un concept d'opérations et d'un plan se fait ensuite au sein des états-majors internationaux de ces coalitions et sont approuvés par les mêmes organes décisionnels politiques.

Dans l'hypothèse où la Belgique décide de participer à une opération multinationale, la Défense agit en qualité de fournisseur de capacités qui s'intégreront dans la force d'intervention internationale. Un ordre sera signé par le chef de la Défense pour fixer le cadre de cette génération de forces.

Valeur ajoutée et recommandations

La notion de stratégie semble parfois éloignée des préoccupations immédiates, avec pour conséquences que la hiérarchisation des documents stratégiques et la convergence des efforts n'ont pas toujours été optimales. Ce constat inquiétant a donné lieu à un effort de clarification qui a débouché sur la *Stratégie de sécurité nationale* et sur la *Belgian Defence Doctrine* qui lui est subordonnée. De nouveaux outils conceptuels sont à la disposition des responsables qui font face aux enjeux sécuritaires actuels alors que nous assistons depuis le 24 février 2022 à un basculement majeur des équilibres de puissance en Europe.

Jamais les recommandations de la *Strategic Foresight Analysis* n'ont été aussi importantes. Elles se doivent donc d'être structurées suivant les *five fields of strategy* de la Défense. Par ailleurs, cette analyse ne doit pas se faire dans le cadre d'une *splendid isolation* (« splendide isolement »), mais bien en accord avec les analyses respectives des autres acteurs de l'État belge et des autres acteurs internationaux.

Le cadre de réflexion développé dans le présent article a déjà permis de lancer une réflexion sur la place de la stratégie militaire dans nos processus décisionnels, certainement à l'occasion du départ d'Afghanistan et des évolutions dans la bande sahélienne. Ces situations doivent servir de levier pour remettre l'accent sur l'importance de la stratégie militaire et du rôle de la Défense en tant que conseiller des autorités politiques. Chaque *field of strategy* correspond – ou devrait correspondre – à des processus décisionnels spécifiques et bien documentés. Or la rédaction de la nouvelle doctrine de la Défense a mis en lumière des imprécisions dans ces processus ainsi que des limites parfois floues entre les différents documents produits par l'état-major. Ceci ne facilite pas la prise de décision et le partage des responsabilités. Un chantier d'amélioration est indéniablement ouvert.

Un élément central doit être rappelé : la distinction entre le réservoir de capacités et la force d'intervention. La participation à cette force est la raison d'être de la Défense, son centre de gravité. Cela implique l'application d'un principe opérationnel bien connu : l'unité du commandement. Le caractère interarmées (*Joint*) des structures et des processus est ici un facteur facilitateur. Il doit s'inscrire plus profondément dans notre culture et doit devenir la pierre angulaire de la formation des cadres, selon le principe « *train as you fight* ».

Nous continuons tous de bâtir des visions mentales de notre environnement et, au vu des réactions de mes collègues, des membres du comité de rédaction de la *Belgian Defence Doctrine* et du senior management de la Défense, je pense que le cadre de réflexion stratégique des *five fields of strategy* est une première étape dans la bonne direction. Il a le mérite, d'une part, de relier de façon logique tous les documents stratégiques au sein de la Défense et, d'autre part, de donner un cadre cohérent aux trois domaines enseignés au Collège de défense : les opérations (stratégie militaire, stratégie de préparation opérationnelle et, dans une moindre mesure, stratégie de développement capacitaire), la sécurité (*strategic foresight analysis* et stratégie d'emploi de la force) et management (stratégie de management et stratégie de développement capacitaire).

Des outils conceptuels à la pratique : osons parler de stratégie !

Mes fonctions d'enseignant au sein du Collège de défense m'ont donné la chance de côtoyer nombre d'officiers belges et internationaux. Mon approche des processus stratégiques en a été profondément influencée et j'en suis reconnaissant à tous ceux qui ont participé à ce débat d'idées. Je dois cependant faire part de ma surprise. En effet, la connaissance des processus fondamentaux de la Défense n'est pas uniformément partagée parmi les officiers. Or il est fondamental d'avoir une vision d'ensemble (stratégique) pour pouvoir agir efficacement au niveau local (tactique). Qu'il s'agisse de la spécialisation des tâches, d'une approche technocratique des organisations, d'un fonctionnement quotidien basé sur des piliers (personnel, matériel, etc.), d'un déséquilibre quantitatif et qualitatif entre le *core business* (les opérations) et le *corporate* ou d'un souhait de faire carrière dans un domaine spécifique, les causes sont nombreuses, mais le constat est implacable : la culture militaire n'est pas suffisamment développée au sein des cadres de la Défense. Qu'on envisage la connaissance de la chose militaire au sens large (histoire et enjeux contemporains) ou les processus spécifiques, force est de reconnaître qu'un vaste champ d'amélioration existe.

La volonté intellectuelle et l'éthique orientée vers la cohérence entre l'action quotidienne et les objectifs de la Défense fait trop souvent défaut. Certes, la Défense veille à la formation de ses cadres mais cette dernière n'est pas appelée à combler seule un déficit individuel. Il en va d'un effort individuel de lecture, de réflexion, de retour sur les expériences vécues, de partage et de volonté de changement en étroite collaboration avec les autres acteurs sécuritaires nationaux et internationaux. Cet effort de construction d'une communauté de pensée qui ne craint pas le débat et reste orientée vers les opérations au sens large – également dans leur dimension stratégique, mais pas seulement – est un des vecteurs d'amélioration de la Défense. Moins visible dans le court terme que les acquisitions de matériel, moins facilement mesurable que les accroissements des budgets ou l'augmentation des effectifs, le développement d'une culture opérationnelle davantage ancrée dans le réel est le socle sur lequel se construit la Défense de demain et la sécurité de notre pays.

Mot-clé : Stratégie