

Un partenariat militaire fort et pérenne est-il possible entre la France et la Belgique ?

Réflexions et recommandations

Manuel MONIN

Colonel (armée de terre belge), auditeur de la 70^e session du Centre des hautes études militaires (CHEM).

La France et la Belgique entretiennent des relations militaires approfondies depuis très longtemps. Les partenariats de tous ordres sont multiples, allant de la construction de *Chasseurs de mines tripartites (CMT)* dans les années 1980 au déploiement opérationnel conjoint comme au Kosovo (1999-2006), en passant par la formation de pilotes de chasse. Ce dernier exemple, bien que salué par les deux parties, a pris fin en octobre 2018 après plus de 15 ans, montrant que la pérennisation d'un partenariat international n'est jamais garantie ⁽¹⁾.

Le 7 novembre 2018, les ministres de la Défense des deux pays, Florence Parly et Steven Vandeput, signaient « l'accord relatif à la mobilité terrestre » plus connu sous le nom de partenariat *CaMo (Capacité motorisée)* ⁽²⁾. Partie prenante lors des négociations pour le compte de la Composante terre belge, puis officier programme belge *Scorpion-CaMo* en 2019-2020, je puis attester que, du point de vue belge, ce partenariat est stratégique et vital. De lui dépend le maintien de notre capacité d'agir militairement, même modestement, sur terre. L'ancien commandant de la Composante terre, le général-major Marc Thys, a d'ailleurs déclaré avant le début des négociations : « Nous sommes condamnés à réussir. »

Le but de cet article n'est pas de disséquer le partenariat *CaMo*, mais bien d'analyser l'environnement politico-militaire dans lequel il est amené à se développer. Partant du principe que des partenariats sont initialement forgés par le haut, il m'est apparu important de d'abord décrire les grandes lignes de la politique belge en matière de défense, mais aussi plus largement en matière de politique étrangère, tant au niveau de ses fondamentaux que dans sa déclinaison actuelle. Durant cette année passée en tant qu'auditeur au Centre des hautes études militaires, j'ai eu la chance de pouvoir

⁽¹⁾ MARTIAL Marie-Madeleine, « L'école franco-belge de pilotes de chasse a fermé ses portes », *À l'Avant-Garde*, 15 octobre 2018 (<https://defencebelgium.com/>).

⁽²⁾ Vu le format limité de cet article, je renvoie le lecteur vers les travaux du Sénat et de l'Assemblée nationale [France] pour plus de détails sur le contenu du partenariat (<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl18-314.html>)

bénéficier d'un enseignement de qualité sur ce qui fait l'ADN de la politique de défense et de sécurité de la France. Ensuite, je comparerai donc les politiques de nos deux pays afin de déterminer si elles sont compatibles avec un partenariat dit stratégique donc à (très) long terme. Enfin, vu que ce partenariat est d'importance vitale pour mon pays et fort de l'expérience acquise lors de ces quatre dernières années, je tenterai ensuite d'évoquer des recommandations, des pistes d'amélioration afin de garantir la pérennisation de *CaMo* mais aussi d'autres partenariats éventuels entre la France et la Belgique.

Politique de défense et processus de décision belges

Les grands invariants de la politique étrangère et de défense de la Belgique depuis 1945 ⁽³⁾

Le début des hostilités en mai 1940 signifie pour la Belgique une nouvelle violation de son statut de neutralité. Ce statut imposé par les grandes puissances dans les années qui suivirent l'indépendance de 1831 est par contre pleinement assumé à l'issue de la Première Guerre mondiale. Après 1945, la Belgique opte pour une politique étrangère d'alliance(s) et puis rapidement de construction européenne. « La bipolarité, la dissuasion nucléaire, la division de l'Europe, imposaient à la Belgique de choisir son camp ⁽⁴⁾. » Paul-Henri Spaak, emblématique ministre belge, sera l'homme qui négociera pour la Belgique, le *Benelux*, le Traité de Bruxelles (1948) ⁽⁵⁾, puis le Traité de l'Atlantique Nord (1949) et l'Otan, mais aussi les débuts de la construction européenne avec la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA, Traité de Paris, 1951) et le Traité de Rome (1957). Depuis lors, il règne au sein de la classe politique et de la population belges un large consensus quant à l'appartenance à l'Otan. La Belgique se positionne comme un allié fiable, contribuant régulièrement aux tâches, mais aussi aux idées qui en découlent (voir par exemple la « doctrine Harmel » ⁽⁶⁾ de 1967 prônant la fermeté, mais également l'ouverture vis-à-vis du bloc de l'Est). En matière de dissuasion nucléaire, la Belgique s'inscrit intégralement dans la ligne de l'Otan comme l'a encore mentionné la ministre de la Défense, Ludivine Dedonder, en réponse à une question parlementaire le 21 janvier 2021 ⁽⁷⁾. Elle fait partie du « club des alliés non-détenteurs des codes nucléaires » ⁽⁸⁾ et ce même si la ligne adoptée au sujet de la présence effective d'armes nucléaires sur le sol belge est celle du « ni démentir – ni confirmer » ⁽⁹⁾.

⁽³⁾ WILDE D'ESTMAEL (DE) Tanguy, « La politique étrangère de la Belgique : fondements et évolutions », *Outre-Terre* vol. 2014/3 n° 40, p. 277-293 (<https://www.cairn.info/revue-outre-terre2-2014-3-page-277.htm>).

⁽⁴⁾ *Ibidem*, p. 284.

⁽⁵⁾ Signé le 17 mars 1948 par la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, il fonde l'Union occidentale (UO).

⁽⁶⁾ Du nom du ministre des Affaires étrangères belges de 1966 à 1973.

⁽⁷⁾ Compte rendu analytique de la Commission de défense de la Chambre, CRABV 55 COM 352, §14.02 du 27 janvier 2021 (<https://www.lachambre.be/doc/CCRA/pdf/55/ac352.pdf>).

⁽⁸⁾ DUMOULIN André et MICHEL Quentin, « La Belgique et les armes nucléaires », *Courrier hebdomadaire du CRIS*, vol. 2005/6-7, n° 1871-1872, Centre de recherche et d'information socio-politiques, p. 17 (<https://www.cairn.info/>).

⁽⁹⁾ *Ibid.*, p. 28.

La Belgique fait montre d'un volontarisme tous azimuts quand il s'agit de construction européenne et ce dans tous les domaines, y compris les plus « souverains » tels la défense. Comme le mentionne Rik Coolsaet (Professeur à l'université de Gand) : « La clé de lecture pour comprendre l'attitude belge en matière de transfert de souveraineté réside dans son autoperception d'être un petit pays, disposant de relativement peu d'instruments de puissance. (...) [celle-ci] est devenue part entière de l'ADN diplomatique de la Belgique. Intériorisés, le principe d'abandon de souveraineté et le choix du multilatéralisme et supranationalisme sont en plus devenus des valeurs en soi puisque préférables à la brutalité des rapports de force privilégiant toujours les grandes puissances ⁽¹⁰⁾ ». Politique d'alliance en s'opposant farouchement à la tendance décisionnelle unilatérale des grands États, telle peut être résumée la politique étrangère belge dont découle sa politique de défense.

La Belgique a développé son empire colonial très tardivement et de façon très limitée (Congo belge à partir de 1885 et protectorat sur le Ruanda-Urundi en 1916 ⁽¹¹⁾). Elle reste cependant très impliquée en Afrique et particulièrement dans la région des grands lacs ⁽¹²⁾ où son expertise est reconnue. Traditionnellement active militairement dans cette région, la Belgique modifiera fondamentalement sa politique d'intervention suite au génocide rwandais de 1994. Engagée dans la *Minuar*, elle tourne le dos au massacre en rapatriant son contingent dès la perte dans des conditions atroces de 10 de ses Casques bleus. Les conclusions de la Commission d'enquête parlementaire qui s'ensuivit contiennent de nombreuses recommandations dont celle que « la Belgique ne fournisse plus de contingent aux opérations de l'ONU menées dans des pays avec lesquels elle a entretenu jadis des relations coloniales ⁽¹³⁾ ». Même si l'application de ces recommandations tend à s'adoucir, il est certain qu'un « syndrome Rwanda » existe toujours dans la classe politique belge témoignant d'une réelle aversion au risque de pertes humaines. D'après Tanguy de Wilde d'Estmael (Professeur à l'Université catholique de Louvain) « le soutien militaire modeste accordé à l'opération *Serval* (...) illustre bien certains axes de la politique étrangère contemporaine de la Belgique : le pays ne s'engage que sur la base d'un mandat du Conseil de sécurité ; il n'aligne pas de troupes combattantes en Afrique subsaharienne ; dans l'attente d'opérations coordonnées au niveau de l'UE et de sa Politique de sécurité et de défense commune [PSDC], le pragmatisme l'emporte pour soutenir avec des avions de transport et des hélicoptères médicalisés une opération menée par son grand voisin ⁽¹⁴⁾ ».

Même si la politique de défense reste sans équivoque une compétence fédérale, l'évolution institutionnelle belge ininterrompue depuis 1970 n'est pas sans influence. Toute position belge est désormais le fruit d'un savant compromis entre les différents partis politiques du nord et du sud du pays composant chaque gouvernement fédéral.

⁽¹⁰⁾ COOLSAET Rik, « Souveraineté et indépendance nationale. La Belgique et le transfert de souveraineté vers des organisations internationales », *Mondes & Cultures. Revue de l'Académie des sciences d'outre-mer*, n° LXXIIX, 2018, Séance du 19 octobre 2018, p. 777-787 (<https://biblio.ugent.be/publication/8693188/file/8693190.pdf>).

⁽¹¹⁾ Actuels République démocratique du Congo, Rwanda et du Burundi.

⁽¹²⁾ Ses anciennes colonies citées précédemment plus l'Ouganda.

⁽¹³⁾ COMMISSION D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE CONCERNANT LES ÉVÉNEMENTS DU RWANDA, *Rapport*, Sénat de Belgique, 6 décembre 1997 (<https://www.senate.be/www/?Mlval=/publications/viewPubDoc&TID=16778570&LANG=fr>).

⁽¹⁴⁾ WILDE D'ESTMAEL (DE) T., *op. cit.*, p. 293.

Enfin, notons que la Défense ne constitue pas une priorité pour les gouvernements belges, plus encore depuis la chute du mur de Berlin (1990). La présence d'organisations pacifistes ne peut pas être considérée comme anecdotique en Belgique et ce très certainement au nord du pays où leurs positions sur le nucléaire, sur l'Otan et sur les exportations d'armement trouvent régulièrement un écho dans l'opinion et donc auprès de certains partis politiques.

Politique de défense actuelle

Le dernier document de portée stratégique en matière de défense est *La Vision stratégique (VS) pour la Défense*. Elle a été publiée par le précédent gouvernement le 26 juin 2016⁽¹⁵⁾ et reste d'actualité en attendant sa révision par la ministre actuelle⁽¹⁶⁾. L'accord de gouvernement (AG) en exercice, datant de septembre 2020, consacre un paragraphe spécifique à la défense⁽¹⁷⁾. Le 4 novembre 2020, la ministre de la Défense a fait part de sa Note de politique générale (NPG) à la Chambre des représentants⁽¹⁸⁾. Ces 4 documents constituent les sources de ce paragraphe.

L'environnement sécuritaire belge s'inscrit très clairement dans ceux de l'Union européenne (UE) et de l'Otan qui sont « les piliers essentiels de la politique de sécurité et de défense belge » (VS). Si les États-Unis « sont le principal partenaire de l'Europe concernant la sécurité mondiale » (VS), le *credo* européen est clairement annoncé : « l'intégration économique, mais également l'intégration sociale et politique font de l'Europe – et surtout de l'UE – LA référence pour la politique belge en matière de sécurité internationale ». Ce *credo* est largement repris et détaillé dans l'AG qui mentionne de manière globale que « la Belgique s'engagera afin de parvenir à une autonomie stratégique au niveau européen ».

Le rôle régulateur de l'ONU et le multilatéralisme en général restent un axe majeur de la politique belge. Dans l'AG, « le gouvernement fédéral réitère l'engagement de la Belgique pour un multilatéralisme fort, avec les Nations unies comme cadre privilégié et un rôle particulier pour le Conseil de sécurité dont le fonctionnement doit être optimisé ».

À l'image de la coopération très poussée entre les marines belge et néerlandaise, la VS entend ancrer la défense belge dans son ensemble dans des partenariats stratégiques avec, en priorité, ses voisins proches, quitte à y perdre en souveraineté. Cela répond à une logique d'échelle assumée (réduction de la Défense à 25 600 militaires d'ici 2030). C'est sur cette base qu'a été conclu le partenariat stratégique *CaMo* avec la France (voir Loi n° 2019-551 du 3 juin 2019⁽¹⁹⁾). Cet abandon de souveraineté a

⁽¹⁵⁾ MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, *La vision stratégique pour la Défense*, 29 juin 2016, dépôt légal D-2017/9376/1 (<https://docplayer.fr/21806255-La-vision-strategique-pour-la-defense.html>).

⁽¹⁶⁾ Pour une description du processus complet d'actualisation voir le Compte rendu analytique de la Commission de défense de la Chambre, CRABV 55 COM 352, *op. cit.*, §02.07.

⁽¹⁷⁾ Accord de Gouvernement, 30 septembre 2020, p. 77-78 (<https://www.belgium.be/sites/>).

⁽¹⁸⁾ CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE, *Note de politique générale Défense. Défense et Victimes de Guerre*, 4 novembre 2020, DOC 55 1580/015 (<https://defencebelgium.com/>).

⁽¹⁹⁾ Loi n° 2019-551 du 3 juin 2019 parue au JO n° 0128 du 4 juin 2019 (<http://www.senat.fr/>).

cependant une limite, celle de la prise de décision d'un engagement opérationnel. Celle-ci « demeure une prérogative de l'État belge et ne doit pas nécessairement s'accorder avec le pays partenaire de coopération capacitaire ⁽²⁰⁾ ». Il est également intéressant de noter que la VS de 2016 a donné lieu à la première Loi de programmation militaire belge qui a comme objectif d'atteindre un effort de défense de 1,3 % du PIB en 2030 (contre 1,1 % actuellement, voir *infra*).

La VS réitère la volonté de « contribuer durablement à la stabilisation de l'Afrique centrale et de la région des grands lacs » et l'AG mentionne la volonté de poursuivre la mise en œuvre d'une approche globale au Sahel.

Processus décisionnel

Le processus décisionnel belge diffère en bien des points de celui de la France tant par les acteurs qui y contribuent que par le processus en lui-même. L'Art. 167 de la Constitution stipule que le Roi commande les forces armées ⁽²¹⁾. Cependant, son pouvoir effectif n'a de cesse de diminuer, y compris pour la conduite de la chose militaire. Dans ce domaine comme dans les autres, aujourd'hui, c'est le gouvernement qui prend les décisions ⁽²²⁾. Le système politique et électoral belge fait que les gouvernements de coalition sont la règle. Les coalitions se forment entre les partis politiques du nord et du sud du pays (pas de parti national) en tenant compte de la persistance de certaines « familles politiques nationales » (libéraux, socialistes, écologistes, communistes et dans une moindre mesure actuellement, sociaux chrétiens). Le gouvernement actuel compte pas moins de 7 partis politiques (socialistes, libéraux et écologistes du nord et du sud, démocrates chrétiens du nord). Le *Kern* (traduction néerlandaise de « noyau ») réunit le Premier ministre (PM) et les vices-Premiers ministres (VPM), traditionnellement un par parti politique de la coalition. Il est le lieu final où le consensus est obtenu avant la délibération en Conseil des ministres. Le *Kern* est étendu au ministre portant le dossier si celui-ci n'est pas lui-même VPM. Notons que le ministre de la Défense est très rarement VPM vu l'importance toute relative de ce ministère en Belgique. Le ministre de la Défense est porteur de tous les dossiers concernant son ministère. C'est *a priori* lui qui propose au PM de mettre un sujet défense à l'agenda. Le ministre des Affaires étrangères est quant à lui toujours un VPM. Vu que tous les sujets défense touchent de près ou de loin la politique étrangère du Royaume, il est également un acteur important dans la formulation et l'atteinte du compromis. De par la loi organique ⁽²³⁾, le chef de la Défense, *CHOD*, « est la plus haute autorité relevant du ministre » et donc pas du gouvernement ou encore du PM. « Il conseille le Ministre [de la Défense] au sujet des opérations, [...] il fait des propositions relatives aux objectifs à atteindre, aux missions, aux structures, aux règles d'engagement et aux moyens en personnel et

⁽²⁰⁾ MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, *La vision stratégique pour la Défense*, op. cit., p. 66.

⁽²¹⁾ Constitution belge (https://www.senate.be/doc/const_fr.html).

⁽²²⁾ Pour plus d'information sur les pouvoirs royaux en Belgique, voir STENGERS Jean, *L'action du Roi en Belgique depuis 1831. Pouvoir et influence* (2^e édition), Racines, 1996, 432 pages.

⁽²³⁾ Arrêté royal du 2 décembre 2018 déterminant la structure générale du ministère de la Défense et fixant les attributions de certaines autorités (<https://www.ejustice.just.fgov.be/>).

matériel y afférant. Comme commandant des forces de combat, il est responsable de leur entraînement, de leur préparation et de l'exécution des opérations ».

L'instruction d'un dossier est faite par l'administration en charge, en l'occurrence l'État-major de la Défense pour tout ce qui concerne la chose militaire (engagements opérationnels, investissements, contingents, etc.). Le dossier est ensuite traité par le cabinet ministériel ⁽²⁴⁾ puis approuvé par le ministre responsable. Après approbation par ce dernier, il est présenté en réunion inter-cabinets où siègent les représentants « Défense » des cabinets du PM, des VPM et des ministres intéressés par le dossier. Une fois le consensus atteint ou, *a minima*, les points bloquants identifiés, le *Kern* s'en saisit. Ce n'est que lorsque le consensus est atteint au sein du *Kern* que le dossier est finalement proposé au Conseil des ministres pour approbation finale. Si nécessaire, il sera présenté pour un vote à la Chambre des représentants où règne traditionnellement une discipline de partis. Un dossier consensuel au sein du gouvernement n'est donc, sauf exception, jamais bloqué par le Parlement. La durée de ce processus est très variable en fonction de la volonté des différents ministres (lire des différents partis politiques) d'arriver à une solution. Ce point est très important à comprendre, car il n'est pas rare que certains dossiers *a priori* complètement étrangers l'un à l'autre soient finalement liés dans une certaine logique de compensation entre partis. Pour les questions d'engagements opérationnels, le Parlement ne doit en principe pas être consulté avant la décision de participer ou non à une opération. Un vote préalable à un déploiement est cependant parfois demandé par le gouvernement pour légitimer son action comme ce fut le cas par exemple pour les opérations en Libye. Dans sa déclaration de politique, la ministre Ludivine Dedonder a déclaré : « Un déploiement d'un Sous-groupe tactique d'armes combinées (*CATSG*), éventuellement dans le cadre de l'opération française *Barkhane*, sera étudié plus avant et, le cas échéant, fera l'objet d'un débat parlementaire ⁽²⁵⁾. » Le Parlement est informé des opérations en cours *via* la Commission de suivi des opérations ou suite à une question parlementaire au ministre. La Commission Achats et ventes militaires joue le même rôle en ce qui concerne les grands investissements.

Comparaison entre les politiques étrangères franco-belges

« Fondamentalement, une politique étrangère se construit autour de ses intérêts, de ses valeurs et de ses alliances ⁽²⁶⁾. »

Avant d'aller plus loin dans la comparaison des valeurs, des intérêts et des alliances de la France et de la Belgique, il me semble utile de rappeler quelques ordres de grandeur entre les deux pays. La France (y compris l'outre-mer) compte environ 5,8 fois plus d'habitants que la Belgique. Ils sont répartis sur un territoire plus de

⁽²⁴⁾ La notion de cabinet ministériel belge est comparable à celle de la France. Une différence notable est que les cabinets belges sont principalement des cabinets politiques. La présence de hauts fonctionnaires n'est pas la règle, mais plutôt une exception.

⁽²⁵⁾ CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE, *Note de politique générale Défense. Défense et Victimes de Guerre*, op. cit.

⁽²⁶⁾ MONBRIAL (DE) Thierry et GOMART Thierry, *Notre intérêt national. Quelle politique étrangère pour la France ?*, Odile Jacob, 2017, p. 9.

20 fois plus grand. La densité de population belge est donc trois fois plus élevée. Là où la Belgique compte 67 km de côtes maritimes, la France est largement au-dessus des 4 000 km. En matière de Zone économique exclusive (ZEE), on parle de plus de 10 millions de km² français pour à peine plus de 3 400 km² belges. En matière de défense, l'Otan ⁽²⁷⁾ nous révèle que les budgets de défense français et belge sont respectivement de 46,2 et 4,8 milliards d'euros, ce qui correspond à 2,11 % et 1,1 % des PIB nationaux. Il est intéressant de noter que chaque Français consacre 685 € à ses forces armées là où le Belge investit 414 € (60 %) dans sa Défense et ce, malgré un PIB par habitant belge supérieur de 10 %. Cela se traduit immédiatement par la taille des deux départements : 25 600 militaires et 1 400 civils pour la Belgique, là où la France compte près de 206 000 militaires et 62 500 civils. À noter que les deux pays disposent d'armées entièrement professionnalisées suite à la suspension de la conscription en 1995 (Belgique) et 1997 (France).

La Monarchie belge et la République française sont deux démocraties représentatives aux valeurs très comparables. Les droits humains, dont l'égalité entre les individus et la solidarité avec les plus faibles, sont à la base de l'action des États. Les deux démocraties sont également en phase pour ce qui concerne la place de l'économie de marché dans leurs politiques respectives. Elles sont fondamentalement attachées au droit et particulièrement aux règles internationales ainsi qu'aux organisations mises sur pied après la Seconde Guerre mondiale et qui règlent les relations entre les États dans de nombreux domaines (économie, commerce, travail, santé...). Si l'une et l'autre plaident pour une réforme de l'ONU, c'est bien avec la volonté de pérenniser l'institution et de la rendre plus efficace. La responsabilité de la France, membre du Conseil de sécurité et puissance nucléaire, est évidemment tout autre que celle de la Belgique. Au-delà de ces ressemblances dans leurs fondements, les deux pays se distinguent cependant sur bien des points.

Quels que soient les termes employés, par exemple « puissance moyenne d'influence mondiale » chers à l'ancien ministre des Affaires étrangères Hubert Védrine, la France ambitionne toujours d'avoir une influence globale à travers le monde. Dès la préface de la *Revue stratégique de Défense et de Sécurité nationale* de 2017 ⁽²⁸⁾, le président Macron confirme l'ambition d'une « France forte, maîtresse de son destin » dont « notre stratégie de dissuasion nucléaire et le renouvellement de ses deux composantes » est la pierre angulaire ensemble avec « un modèle d'armées complet ». Le Président y réitère également sa foi dans le multilatéralisme, garant de la stabilité et de la prédictibilité des relations internationales (« place au sein du Conseil de sécurité des Nations unies (...) l'ordre multinational qui doit prévaloir »), mais aussi dans des alliances fortes (« fidèle à ses engagements internationaux, (...) poursuivre ses partenariats stratégiques en Afrique, au Moyen-Orient, en Asie-Pacifique). À travers cette préface et tout au long du document, on mesure combien l'ambition internationale de la France n'est en rien comparable à celle de la Belgique.

⁽²⁷⁾ OTAN, « Les dépenses de défense des pays de l'Otan (2013-2020) » (communiqué de presse), 21 octobre 2021 (https://www.nato.int/nato_static_f2014/assets/pdf/2020/10/pdf/pr-2020-104-fr.pdf).

⁽²⁸⁾ Ministère de la Défense, *Revue stratégique de Défense et de Sécurité nationale*, 2017, p. 6 (<https://www.defense.gouv.fr/>).

Un partenariat militaire fort et pérenne est-il possible entre la France et la Belgique ?
Réflexions et recommandations

La relation à la souveraineté nationale est fondamentalement différente entre les deux pays. Là où la France entend préserver sa souveraineté, son autonomie stratégique avec, entre autres, la construction d'une Union européenne (UE) forte, la Belgique abandonne des pans entiers de sa souveraineté pour garantir sa sécurité et sa prospérité. Très souvent, les prises de position de la France sont perçues comme la volonté d'imposer son modèle à ses alliés. Il serait certes réducteur d'opposer une UE fédéraliste garante de la souveraineté des États et de la puissance de la France à une UE communautariste répondant aux soucis commerciaux de la Belgique, mais la construction européenne a vu, à de nombreuses reprises, les deux pays s'opposer sur la direction à prendre. Si les deux pays sont prêts à s'engager vers plus d'autonomie stratégique ou de souveraineté européenne, ces notions jamais définies précisément suscitent des inquiétudes de la part de la Belgique toujours soucieuse de ne pas voir l'UE instrumentalisée par ses membres les plus puissants. On peut même dire que cela participe de la genèse du *Benelux* au sein de la CECA puis de l'Europe des « Six ». En matière de défense européenne, et en particulier pour ce qui concerne les achats, on peut se demander si le souci belge de « diversification » de ses partenaires proches (par exemple Pays-Bas pour la marine, Pays-Bas et autres partenaires européens pour les avions de chasse *F-16* et bientôt *F-35*) est compris et accepté par le partenaire français. La France, pour laquelle sa Base industrielle de technologies de défense (BITD) est un intérêt vital, ne se prive jamais d'appeler ses alliés à la préférence européenne et si possible hexagonale. Malgré la signature du partenariat *CaMo* ainsi que l'attribution des chasseurs de mines belgo-néerlandais à Naval Group ⁽²⁹⁾, il est surprenant de voir combien l'échec de Dassault sur le programme de remplacement des *F-16* belges semble toujours laisser des traces dans les relations entre les deux pays.

La relation à l'Otan procède du même schéma de raisonnement. Même après sa réintégration au sein de la structure militaire, la France est soucieuse de garder son autonomie au sein de l'organisation, là où la Belgique, comme nous l'avons vu précédemment, se veut un allié fidèle et fiable. La notion de « pilier européen fort » est partagée par les deux pays, mais pour la Belgique cela ne peut se faire au détriment de la cohésion globale de l'Alliance.

L'intérêt pour l'Afrique est partagé, mais là aussi avec des ambitions et des moyens très différents. Les politiques bilatérales communes ne sont pas légion, même en RDC et plus globalement dans la région des grands lacs traditionnellement perçue par la Belgique comme sa zone d'intérêts prioritaire. On peut même se demander si ces politiques n'ont pas été (et ne sont pas toujours ?) ponctuellement concurrentes voire divergentes. De réelles questions persistent à ce sujet par exemple sur la politique rwandaise des deux pays en 1994 ou sur la place que chaque pays veut occuper aujourd'hui en RDC.

En résumé, la France et la Belgique procèdent des mêmes valeurs et ont des intérêts qui, dans l'ensemble, convergent comme en attestent globalement leurs alliances.

⁽²⁹⁾ CABIROL Michel, « Et Naval Group remporta le mégacontrat de chasseurs de mines belgo-néerlandais », *La Tribune*, 15 mars 2019 (<https://www.latribune.fr/>).

Par contre, il serait faux de croire que cette communauté d'intérêts globaux efface les tensions liées aux intérêts particuliers des deux Nations. Le tropisme très gaullien de souveraineté nationale est souvent perçu par la Belgique comme un héritage de volonté de domination de la France et ce, même envers ses alliés proches. Les deux pays se sont régulièrement opposés sur nombre de sujets majeurs particulièrement quand on parle de construction européenne ou de défense européenne. Par contre, en période de crise, que ce soit au sujet de cette même construction européenne ou plus globalement (guerres du Golfe, ex-Yougoslavie, etc.), leurs intérêts convergent très souvent. L'histoire abonde en moments où France et Belgique ont été des moteurs de recherche de compromis permettant de faire avancer des solutions répondant à leurs intérêts respectifs. À ce sujet, j'en réfère entre autres à l'ouvrage de Romain Yakemtchouk, *La Belgique et la France, Amitiés et rivalités* ⁽³⁰⁾.

Les mécanismes de prise de décision sont également fondamentalement différents entre les deux pays, certainement pour tout ce qui concerne la politique de défense qui, en France, fait partie du « domaine réservé » du président de la République. La verticalité et le peu d'acteurs impliqués font que le processus de décision français est connu pour sa rapidité et son efficacité. Le PR y joue un rôle central, que ce soit en tant qu'individu (François Mitterrand lors de l'engagement au Koweït en 1991, opération *Daguet*) ou comme décideur final au sein du Conseil de défense et de sécurité nationale ou CDSN (François Hollande lors de l'engagement au Mali en 2013, opération *Serval*). Même avec le passage au quinquennat et la non-réélection pour un second mandat des deux derniers Présidents, cette centralité de la décision autour d'une personne crée assurément de la stabilité et de la continuité dans la politique étrangère et de défense de la France. Il faut également prendre en compte l'efficacité du processus de planification stratégique, sous l'autorité du Chef d'état-major des armées (Céma), où la veille et l'anticipation stratégique sont permanentes et les travaux pré-décisionnels rapides. Le processus belge, décrit en première partie, peut lui aussi être extrêmement rapide, mais il est beaucoup plus dépendant du bon vouloir des partis composant le gouvernement en charge. La succession des gouvernements belges parfois à des rythmes rapides et de compositions variables d'une législature à l'autre, est tout sauf un gage de continuité. Le nationalisme flamand peut également être vu comme un facteur pouvant favoriser d'autres partenaires sous prétexte de la peur d'une trop grande proximité des Belges francophones avec la France. Mais à nouveau, cela est très conjoncturel et je mentionne pour preuve la conclusion du partenariat *CaMo* sous l'égide d'un ministre de la Défense de la *NVA* (Parti nationaliste flamand).

Enfin, il est utile de mentionner que l'appétence aux risques induits par une opération militaire est très différente des deux côtés de la frontière. L'intervention militaire faisant partie de la stratégie nationale et étant assumée comme telle, la France n'hésite pas à exposer ses forces armées à des pertes. Pour la Belgique, à l'exception des opérations visant à protéger ses ressortissants, les opérations militaires sont perçues comme une obligation découlant de la participation à une alliance (partage du fardeau). La Belgique a donc tendance à privilégier le déploiement de moyens aériens ou navals

⁽³⁰⁾ YAKEMTCHOUK Romain, *La Belgique et la France, Amitiés et rivalités*, L'Harmattan, 2010, 304 pages.

en milieux peu contestés et donc à faibles risques et ne consent qu'en dernier ressort à déployer ses troupes au sol, bien souvent dans les zones les plus calmes et avec des restrictions d'emploi (« *caveats* »). Pour la France, la preuve ultime de la réussite d'un partenariat reste la participation à des opérations communes. On peut dès lors se poser des questions sur la réaction de la France suite aux arguments développés lors du débat parlementaire en Belgique au sujet d'une éventuelle participation belge à l'effort au Sahel ⁽³¹⁾.

Quelles sont les conditions pour pérenniser des partenariats forts entre la France et la Belgique dont *CaMo* ?

Même si une volonté forte existe à un moment donné pour concrétiser un partenariat, les conditions ne sont pas toujours remplies pour que celui-ci soit pérenne et évolue au fil du temps. Tous les niveaux doivent être impliqués et y contribuer.

Au niveau opérationnel, les armées doivent être comparables non pas tant en taille qu'en principes d'utilisation, en doctrine, etc. Il est important qu'aux plus bas niveaux, les soldats, les « petits chefs » se comprennent, s'apprécient et se fassent confiance. La multiplication de formations, d'échanges, d'exercices et ultimement de déploiements opérationnels communs est donc indispensable à la vie d'un partenariat. Les objectifs de *CaMo* sont ambitieux puisqu'on y vise l'interopérabilité native, symbolisée par l'anglicisme « *plug and fight* » aux plus bas niveaux (sections-pelotons). C'est à cette fin qu'il a été spécifié que les systèmes d'information et de communication devaient être identiques. Les deux armées sont également convaincues que disposer de matériels majeurs identiques est un atout indispensable qu'il faut conserver durant toute la durée de vie de ceux-ci. Cela requiert des moyens financiers aux mains des décideurs politiques. Par contre, il est utopique de croire que deux armées nationales pourraient être à terme équipées intégralement à l'identique. Les capacités délivrées par des matériels différents doivent donc être cohérentes avec la doctrine commune de mise en œuvre. Elles doivent également être soit comparables (par exemple les armes légères d'infanterie délivrent des feux identiques de jour comme de nuit), cohérentes ou complémentaires (par exemple des systèmes d'artillerie de calibres et portées différents se complètent dans une doctrine d'emploi commune). À terme, tout changement capacitaire, s'il n'est pas lancé en commun, doit faire l'objet d'une évaluation détaillée de tous les impacts qu'il induit en termes d'interopérabilité native. Ce souci constant doit être pris en charge par les armées et leurs niveaux supérieurs.

Dans l'accord intergouvernemental signé entre les deux pays, l'aspect gagnant-gagnant est également mentionné. Il est clair qu'il existe un très grand déséquilibre entre les armées françaises et belges et encore plus entre les deux armées de terre (AdT). Outre les bénéfices directs (par exemple, diminution des frais de développement à l'unité ou de développements communs futurs) d'une augmentation du nombre de plateformes produites par la BITD des deux pays ainsi que leur Maintien en condition

⁽³¹⁾ LAGNEAU Laurent, « Le déploiement de 250 soldats belges au sein de *Barkhane* est encore loin d'être acquis », *Zone Militaire-Opex360*, 11 décembre 2020 (<http://www.opex360.com/>).

opérationnelle (MCO), il est également important que l'AdT française tire profit du partenariat. Dans ce cadre, des synergies originales permettant non pas de rationaliser les moyens, tel que mentionné dans la *Vision stratégique* belge, mais bien d'augmenter les livrables opérationnels dans les deux armées doivent être systématiquement recherchés. Il est également important que l'AdT « accepte » les propositions faites par la Composante terre (CT) belge sans, quoi le partenariat sera rapidement totalement déséquilibré. Des exemples prometteurs sont en cours de développement. Citons par exemple l'échange de capacités d'entraînement et de formation, la mise à disposition de capacité de simulation excédentaire, le développement en commun de la doctrine, la possibilité de gestion de stock commune, de contrats MCO communs, etc. Là encore, les armées doivent s'investir pour trouver des solutions à deux et les décideurs politiques doivent leur en donner les moyens.

Lors de la négociation entre les deux pays, le retour gagnant au niveau industriel a très vite été antinomique avec le principe de « matériel majeur identique » établi par les armées. À ce niveau, il est indispensable que les responsables politiques envisagent le partenariat dans sa globalité et dans sa durée plutôt que de rechercher le « retour sociétal » immédiat. La même chose peut être demandée aux industriels qui, tout naturellement, sont soumis à des objectifs de rentabilité rapide. Pour le partenariat *CaMo*, je pense pouvoir affirmer que l'ensemble des parties prenantes a réussi à respecter l'esprit du partenariat voulu par les deux armées. L'*Engin blindé de reconnaissance et de combat (EBRC) Jaguar* en tant que système d'arme complexe est resté rigoureusement identique, sans quoi les synergies dans les domaines de la formation, de la gestion des stocks, du MCO auraient été mort-nées. L'armement des *Véhicule blindé multi-rôles (VBMR) Griffon* (qui n'est « que » un kit non déterminant pour l'exécution de la mission afférente à chaque version) sera par contre « national ». Il restera cependant utilisable par les deux armées de façon immédiate (interface homme-machine quasi identique). Les versions nationales de tous les tourelleaux seront validées tant par la DGA (Direction générale de l'armement) que par son homologue belge, la DGMR (Direction générale des ressources matérielles), restant de ce fait interchangeables. Si l'essentiel a pu être sauvé, il sera utile à l'avenir que les capacités de production des BITD des deux Nations soient considérées dès la conception des projets afin de respecter la condition d'identité là où elle est indispensable tout en répartissant le travail. Il n'est en effet pas difficile de trouver des exemples de coopérations où les plateformes n'ont plus en commun que le nom générique qu'elles portent, tant les intérêts nationaux de court terme ont pris le dessus sur l'objectif même de la coopération. Cela demande un réel investissement de la part des militaires afin de coordonner l'expression du besoin et sa réalisation, mais surtout des responsables politiques et industriels pour s'accorder en amont sur une juste répartition des retours engendrés.

Enfin, les objectifs de politique étrangère et de défense tout comme les intérêts des Nations doivent également rester convergents. Il est clair qu'expliquer et arriver à un accord mutuel sur la dialectique souveraineté nationale, autonomie stratégique, voire souveraineté européenne est désormais indispensable. Si la Belgique et la France sont globalement d'accord sur la nécessité de bâtir des capacités de défense plus européennes au sein de l'Otan, le flou entourant ces expressions ne peut qu'être néfaste au

climat de confiance indispensable à un partenariat fort et pérenne. La France et l'Allemagne sont régulièrement appelées à être des moteurs de l'idée européenne quand celle-ci peine à avancer. Par contre, une trop grande entente entre ces deux « grands » de l'Europe génère automatiquement de la part des plus petits pays une suspicion de volonté hégémonique. Avec *CaMo*, la Belgique a indéniablement cédé une partie de son autonomie nationale. Il est important que la France en tienne compte et qu'elle n'utilise pas ce partenariat pour affaiblir la Belgique ou acquérir une position dominante vis-à-vis de celle-ci. L'objectif ultime est bien que les deux pays trouvent leur place au sein d'un modèle de défense européenne répondant à leurs aspirations respectives. En contrepartie, la Belgique doit assumer ses « devoirs » d'alliée de façon honnête afin de ne pas être qu'une Nation « consommatrice » de sécurité. Pays riche avec une haute qualité de vie, elle doit assumer sa part en matière de sécurité et de défense. Elle doit également assumer ses choix dans la durée, au-delà de l'instantanéité politique. La taille et la qualité de son armée, la participation aux opérations en partageant le risque quel qu'il soit, sont et seront des critères sur lesquels elle sera jugée par la France, désormais partenaire préférentiel dans le domaine terrestre, mais aussi par les autres alliés européens et de l'Otan. À l'image de la coopération belgo-néerlandaise entre les marines plus connue sous son abréviation en néerlandais *BENESAM* ⁽³²⁾, il faut dorénavant que la capacité motorisée belge continue à se développer pour être pleinement interoperable avec les unités françaises. Cela demande des efforts immédiats dans tous les domaines, efforts qui devront être soutenus durant toute la durée de vie des équipements.

À défaut d'une participation conjointe rapide sur un théâtre opérationnel et avant d'envisager l'intégration de la brigade motorisée belge « au sein de structures globales de commandement de ce ou ces pays partenaires stratégiques » tel que mentionné dans la *VS* belge ⁽³³⁾, je préconise l'établissement d'un partenariat de niveau opérationnel et donc très concret à l'image, voire au sein, de la *CJEF* ⁽³⁴⁾ franco-britannique. Fixer des objectifs dans le temps permettra tant aux militaires qu'aux décideurs politiques de jauger l'engagement mutuel dans le partenariat. Les initiatives pour une meilleure compréhension du monde qui nous entoure et les politiques à mettre en place pour faire face aux défis qui y sont liés (Initiative européenne d'intervention ⁽³⁵⁾, Boussole stratégique ⁽³⁶⁾ et autre stratégie européenne en Indo-Pacifique ⁽³⁷⁾ par exemple) doivent être encouragées par les deux pays qui idéalement devraient coordonner des positions communes, canalisatrices de compromis.

*

**

Les politiques de défense des États sont un domaine régalien par excellence. Ces politiques ne se changent pas sur le court terme. Si conjoncturellement, les

⁽³²⁾ Belgische NEDerlandse SAMenwerking.

⁽³³⁾ *La vision stratégique pour la Défense* [belge], *op. cit.*, p. 118.

⁽³⁴⁾ *Combined Joint Expeditionary Force*, issue du Traité de Lancaster House de 2010.

⁽³⁵⁾ DGRIS, « L'Initiative européenne d'intervention », 17 avril 2020 (<https://www.defense.gouv.fr/>).

⁽³⁶⁾ PRÉSIDENTE ALLEMANDE DU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, « Boussole stratégique : développement de bases stratégiques », 25 août 2020 (<https://www.eu2020.de/>).

⁽³⁷⁾ CONSEIL EUROPÉEN, « Région Indo-Pacifique : le Conseil adopte des conclusions sur une stratégie de l'UE pour la coopération », 19 avril 2021 (<https://www.consilium.europa.eu/>).

Un partenariat militaire fort et pérenne est-il possible entre la France et la Belgique ?
Réflexions et recommandations

dirigeants de deux États peuvent décider d'une coopération, celle-ci ne sera pérenne que si elle est compatible avec la politique des deux partenaires au sens le plus profond du terme, sans quoi le partenariat végétera ou disparaîtra. Des partenariats forts et pérennes ne peuvent donc se conclure que si ces politiques ne sont pas antinomiques, ce qui est le cas pour la France et la Belgique.

Un partenariat tel *CaMo* peut servir de catalyseur à la construction d'un modèle de coopération de défense entre pays européens, mais il y a des conditions pour qu'il soit un succès et devienne un exemple. Les volontés tant politiques que militaires doivent être sans faille et permanentes.

Le cas de la France et de la Belgique est singulier et d'aucuns pourraient prétendre que, les deux pays étant si proches, cela ne peut que réussir. L'étude de l'histoire des deux pays et de leurs positions actuelles montre que de nombreuses divergences subsistent. La réussite ne va donc pas de soi. Par contre, un échec serait catastrophique pour les deux pays. Si la France n'arrive pas à entraîner la Belgique dans un partenariat solide, avec quel pays européen pourrait-elle le faire ? Si la Belgique n'arrive pas à se montrer à la hauteur de ses engagements avec la France, quel pays européen se risquerait encore dans une aventure avec elle ?

Il est donc indispensable que les décideurs politiques, militaires, mais aussi industriels prennent la mesure des défis. À côté d'autres partenariats de tailles et d'objectifs différents tels *MGCS* ⁽³⁸⁾ pour le capacitaire et *CJEF* pour l'opérationnel, *CaMo* offre un modèle nouveau partant des niveaux les plus bas et ambitionnant une interopérabilité inégalée. ♦

⁽³⁸⁾ *Main Ground Combat System*, le projet de « char du futur » franco-allemand.

