Denis Jacqmin

LE REMPLACEMENT DES F-16 BELGES

Processus et enjeux



GRIP

LES RAPPORTS DU GRIP 2017/6

© Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité

Chaussée de Louvain, 467
B-1030 Bruxelles
Tél.: (32.2) 241.84.20
Fax: (32.2) 245.19.33
Courriel: admi@grip.org
Site Internet: www.grip.org
Twitter : @grip_org
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de re cherche et d'information
sur la paix et la sécurité (GRIP)
est une association sans but lucratif.

La reproduction est autorisée,
moyennant mention de la source et de l'auteur
Photo de couverture : F-16 belge FA-127, en mars 2014
(*licence creative common* / Gerard van der Schaaf)
Prix : 8 euros

ISSN : 2466-6734
ISBN : 978-2-87291-100-4

Version PDF :
www.grip.org/fr/node/2402

Les rapports du GRIP sont également
diffusés sur www.i6doc.com,
l'édition universitaire en ligne.

Le GRIP bénéficie du soutien
du Service de l'Éducation permanente
de la Fédération Wallonie-Bruxelles
www.educationpermanente.cfwb.be

Denis Jacqmin

LE REMPLACEMENT DES F-16 BELGES

Processus et enjeux

LES RAPPORTS DU GRIP 2017/6

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 3

LE F-16, UN OUTIL TRÈS UTILISÉ 4

LA NÉCESSITÉ TECHNIQUE DU REMPLACEMENT 6

LES OPPOSANTS AU REMPLACEMENT 7
1. Plateforme « Pas d'avions de chasse » 9

LA VISION STRATÉGIQUE 11
1. Une Vision en péril ? 13
2. Réforme des pensions et suppression de casernes en embuscade 13
3. La loi de programmation militaire 14

PROCESSUS DE REMPLACEMENT 16
1. La phase de préparation 16
2. La phase programme 17
   2.1. Des avions pour quelles missions ? 17
   2.2. Un partenariat de gouvernement à gouvernement 18
   2.3. Préparation, validation, évaluation 19
3. La phase d'acquisition 21
4. Critères d'évaluation 22
   4.1. Capacités 22
   4.2. Structure des coûts 23
   4.3. Intérêts de sécurité essentiels 25

LA NEUTRALITÉ DU RFGP 30
1. Les retraits de *Boeing* et de *SAAB* *30*
2. Le nucléaire 31
   2.1. Les B-61 stationnées en Belgique 32
   2.2. L'emport d'armes nucléaires 33
3. Mesures de lutte contre la corruption 34

VISION DES DIFFÉRENTS PARTIS POLITIQUES BELGES 36
Écolo 36
Parti socialiste 37
SP.A 38
Mouvement réformateur 39
Open VLD 39

CONCLUSION 41

INTRODUCTION

Le F-16 est l'avion de combat multirôle de la Force aérienne belge depuis 1979. Intensivement utilisés en opérations à partir de la fin des années 1990, les F-16 belges ont été constamment modernisés pour maintenir leur interopérabilité et leur faire passer le cap du millénaire tout en réduisant considérablement la flotte d'avions en service. Cependant, au cours de la période 2023-2028, la cellule des avions atteindra sa fin de vie mécanique, ce qui signifie leur retrait obligatoire du service.

De par leur utilisation en opérations extérieures par la Belgique et la place qu'occupent les missions de bombardement dans les opérations militaires actuelles (au Sahel, en Afghanistan et en Syrie/ Irak), le remplacement des avions de combat F-16 possède une dimension symbolique que n'ont pas d'autres types d'équipements (frégates, véhicules terrestres). Les enjeux du remplacement des F-16 sont donc multiples et révèlent des clivages sur les orientations de politique étrangère, les impacts économiques et budgétaires ainsi que les orientations idéologiques des partis politiques et de la société civile. Le remplacement du F-16 n'est pas non plus une décision isolée, il fait partie d'un ensemble plus vaste d'investissements pour la Défense. Analyser le remplacement des F-16 implique donc de prendre en compte la Vision stratégique élaborée par le ministre de la Défense, le refinancement de la Défense belge, la nature des menaces actuelles et futures qui pèsent sur la Belgique et l'Europe, etc.

Cette analyse propose de recadrer le processus de remplacement des F-16 par une présentation de la procédure, engagée depuis 2014, une mise en perspective des arguments du gouvernement et l'analyse de plusieurs points saillants du dossier autour desquels se sont structurés les débats[1]. Les arguments des opposants au remplacement feront également l'objet d'une section de l'analyse. La dernière partie met en valeur les positions des différents partis politiques belges sur le sujet du remplacement des F-16.

1. Ce texte a été rédigé avant le retrait de *SAAB* de la compétition le 10 juillet 2017. Un paragraphe est cependant consacré aux raisons qui ont pu motiver ce retrait (7.1).

LE F-16, UN OUTIL TRÈS UTILISÉ

Les F-16 belges ont connu une augmentation très importante de leurs engagements en opérations extérieures depuis le milieu des années 1990. À travers le tableau des engagements des F-16 belges présenté ci-dessous, on constate que, jusque 1996, la principale mission qui leur était dévolue était la protection de l'espace aérien belge (en plus de faire partie de l'OTAN et donc d'une éventuelle dissuasion face aux forces du pacte de Varsovie). À partir de 2004, les opérations extérieures se diviseront en deux types, la police du ciel dans les pays baltes (*Baltic Air Policing* et *Enhanced Air Policing Missions*) et les missions d'appuis aériens (*Air Interdiction* ou *Close Air Support*, *Non-Traditional Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance*) au profit de forces alliées (locales ou non).

Année	Opération	Nombre d'avions
1981-présent	Police du ciel (QRA)	2-4
1996-2001	Balkans	4
1999	Allied Force Kosovo	12
2004	Baltic Air Policing	2-4
2005-2006	Eastern Eagle (Afghanistan)	6
2006-2007	Baltic Air Policing	4
2008-2014	Guardian Falcon (Afghanistan)	6
2011	Unified Protector (Libye)	6
2013	Baltic Air Policing	4
2014-2015	Desert Falcon (Irak)	6
2015	Enhanced Air Policing Mission (Pologne)	4
2016	Enhanced Air Policing Mission (Estonie)	4
2016-2017	Desert Falcon (Irak et Syrie)	6

Source : Défense, Air Combat Capability Program, Request for Governement Proposal.

Pour comprendre cette utilisation intensive des F-16, il faut revenir sur l'emploi des forces armées belges dans les opérations à l'étranger. Dès la fin de la Guerre froide, l'armée belge se transforme d'une armée orientée vers la défense territoriale à une armée capable d'être projetée en opérations extérieures.

Le début des années 1990 représente aussi les années des grandes opérations de maintien de la paix des Nations unies. La Belgique, poussée par sa participation au Conseil de sécurité en tant que membre non permanent en 1991-1992, participera à trois des missions les plus problématiques : UNPROFOR en ex-Yougoslavie, UNOSOM en Somalie et UNAMIR au Rwanda. La mort de dix Casques bleus belges au Rwanda en 1994 et le retrait des forces belges dans la précipitation auront un impact structurant sur les futurs déploiements belges[2].

2. Voir Liégeois, M., Glume, G., « A small power under the Blue Helmet: The evolution of Belgian peacekeeping policy », dans *Studia Diplomatica*, vol. 66, n° 3, p. 111-138.

Dans la foulée de cette tragédie, une commission d'enquête parlementaire sera mise sur pied, laquelle aboutira à la rédaction d'une « Note de politique générale du Gouvernement sur la participation belge aux opérations de maintien de la paix »[3]. La Note recommande une meilleure adéquation des moyens militaires aux besoins de protection des troupes, des règles d'engagement claires, une autorisation de la force explicitement mentionnée dans le mandat, etc. L'accent est alors clairement mis sur la protection des troupes et la minimisation des risques.

À partir des années 2000, le Plan de modernisation que défend André Flahaut met l'accent sur le pragmatisme et la collaboration internationale : la Belgique oriente alors ses investissements vers des capacités plus légères et plus flexibles, donc plus à même de s'intégrer dans des opérations conjointes à l'étranger. Le corollaire en sera la sortie de service progressive des moyens plus « lourds » (chars de combat et artillerie) et une incapacité croissante pour la Composante terrestre à répondre aux impératifs des conflits dits de « haute intensité ». Sous la pression de ces deux impératifs opérationnels (flexibilité des forces et protection des troupes) et d'une baisse constante des budgets, l'organisation des forces armées belges et ses missions vont évoluer. La priorité est donnée aux missions de gestion de crise et d'évacuation de ressortissants. La participation aux opérations extérieures des forces terrestres est réorientée vers des missions *a priori* moins risquées (entraînement, protection de troupes ou d'infrastructures critiques, etc.). C'est donc davantage dans une logique de « niches » que s'inscrira l'action des forces belges, qui démontreront par ailleurs une réelle valeur ajoutée dans le déminage (terrestre et naval) et dans les opérations de forces spéciales. Le glissement capacitaire et opérationnel déjà documenté par ailleurs[4], fait aujourd'hui l'objet d'une réévaluation.

C'est dans ce contexte de minimisation des risques pour les troupes déployées que l'engagement des F-16 de la force aérienne est rapidement devenu un atout majeur des gouvernements belges. Avec des appareils à la pointe de la technologie, interopérables avec ceux de nos Alliés et rapidement déployables, la Belgique pouvait prendre en charge « sa part du fardeau » dans des conflits de haute intensité, de manière flexible mais aussi à coûts et risques moindres. La participation des F-16 à différentes opérations internationales devient ainsi un enjeu politique qui permet à la Belgique de détenir un rôle dans les grandes coalitions internationales et d'apparaître comme un « allié fiable » tout en minimisant son empreinte au sol dans la zone de conflit. À mesure que se consolide ce schéma opérationnel, les alternatives apparaissent de plus en plus chères et de moins en moins crédibles – en tout cas, dans la mesure où les paramètres du débat (intérêt politique, faible marge budgétaire, exposition minimale des troupes) ne sont pas radicalement réévalués.

3. Sénat et Chambre des représentants de Belgique, « Note de politique générale du Gouvernement sur la participation belge aux opérations de maintien de la paix », 28 janvier 1998.

4. Henrotin, J., « *Remplacement des F-16 belges. Les données du débat.* », Défense et Sécurité Internationale, n° 101, mars 2014, p. 61.

LA NÉCESSITÉ TECHNIQUE DU REMPLACEMENT

La question du remplacement des avions de combat F-16 a été principalement posée par ses partisans du point de vue technique, selon l'argumentaire « les F-16 atteindront prochainement leur durée de vie maximale, il faut les remplacer ». La cellule des F-16 belges n'est en effet certifiée que pour 8 000 heures de vol. Une fois cette limite atteinte, il n'est plus possible de les faire voler. En plus d'avoir atteint la fin de leur vie mécanique, les F-16 belges voient leur potentiel d'évolution atteindre ses limites même si une dernière modernisation est encore prévue d'ici à leur retrait du service[5]. Si des F-16 de l'*US Air Force* ont vu leur durée de vie prolongée à 12 000 heures de vol, cette mesure ne concerne que les F-16 de type C/D block 40 à block 52 de fabrication plus récente que les F-16 belges A/B block 15[6]. De même, plusieurs interlocuteurs interviewés lors de cette étude ont évoqué le cas de Taïwan qui a récemment décidé de moderniser ses F-16[7]. Si les avions taiwanais sont bien du même modèle que les belges (A/B), ceux-ci sont beaucoup plus récents, le dernier ayant été livré en 2001, plus de vingt ans après l'entrée en service des premiers F-16 belges. Le potentiel d'heures de vol des appareils taiwanais est donc beaucoup plus élevé, ce qui rend leur modernisation intéressante sur le plan opérationnel et financier. En plus de l'argument technique sur la fin de vie de la cellule des avions F-16, la Défense belge insiste sur la mise en commun des frais d'exploitation et de développement des avions de chasse. Parmi les quatre pays européens qui avaient originellement choisi le F-16 lors du « contrat du siècle » de 1975, tous ont indiqué qu'ils n'investiraient plus dans le développement du F-16 et ont fait le choix de son remplacement[8]. Les F-16 belges atteindront la limite de leurs heures de vol entre 2023 et 2028.

5. Selon la Vision stratégique pour la Défense, un budget de 66,5 millions EUR est prévu pour l'ultime modernisation des F-16. Trois chantiers sont prévus : Commonality & Interoperability Consolidation Program, Weapons and sensors, final operations upgrade.
6. Voir *La Libre Belgique*, « Et si l'on remplaçait le F-16… par le F-16? », 14 avril 2017 ainsi que Flight Global, « U.S. Air Force Authorizes Extended Service Life for F-16 », 12 avril 2017.
7. *Defense News*, «Taiwan's F-16 Fighter Jets Are Getting an Upgrade», 24 janvier 2017.
8. Les cinq pays du *Multinational Fighter Program* (MNFP) conclu en 1975 étaient la Norvège, le Danemark, les Pays-Bas et la Belgique en coopération avec les États-Unis. Le Portugal a rejoint le MNFP plus tard, en 2000.

LES OPPOSANTS AU REMPLACEMENT

Cette approche purement technique est largement contestée par les opposants au remplacement, qu'ils se situent au niveau politique, académique et dans la société civile. Quatre types d'arguments sont principalement mobilisés en faveur du non-remplacement.

Premièrement, le coût d'achat et de maintien d'une capacité d'avions de combat. La Défense estime les coûts de la capacité « *air combat* » à 14,97 milliards d'euros sur la période 2018-2058. Contrairement à ce qui a été mentionné à de nombreuses reprises dans la presse, ces coûts incluent toute l'activité liée à la capacité aérienne de combat (coûts de fonctionnement des F-16 et du nouvel avion, coûts d'entretiens des bases, coûts du personnel présent sur les bases de Kleine-Brogel et de Florennes, etc.) jusque 2058, soit 374 millions d'euros par an en moyenne[9]. Pour les opposants au remplacement (cf. *infra*, interview de la CNAPD), ces budgets seraient mieux investis dans des domaines qui garantissent un retour sociétal plus élevé, surtout en période d'austérité budgétaire.

Deuxièmement, les partisans du non-remplacement avancent les résultats d'un sondage conduit par l'université d'Anvers en 2014. Ce sondage montrerait que seul un Belge sur quatre soutiendrait le remplacement des F-16 alors que près de la moitié s'y opposent. Le sondage comporte une ségrégation par partis (côté néerlandophone) et par genre.

	CD&V	Groen	N-VA	Open VLD	PVDA	SP.A	VB
Voor	31,6 %	7,7 %	27,6 %	29,2 %	8,3 %	15,5 %	21,8 %
Tegen	47,9 %	69,2 %	57,0 %	44,8 %	75 %	62,0 %	49,1 %
Weet niet	20,5 %	23,1 %	15,4 %	26,0 %	16,7 %	22,5 %	29,1 %

Source : Vlaams Vredesinstituut, 2014.

Selon le Vlaams Vredesinstituut, « *Les hommes sont souvent plus enclin à soutenir l'achat de nouveaux avions de combat que les femmes. Les personnes qui discutent beaucoup sur les sujets politiques avec leur famille et leurs amis sont plus enclines à soutenir l'achat d'un remplaçant pour les F-16 belges.* »[10]

9. Chambre des Représentants de Belgique, Audition sur la prospection organisée par la Défense belge dans le cadre du dossier du remplacement des avions de chasse F-16, avec le colonel Harold Van Pee, chef du bureau *Air Combat Capability Program* auprès de l'état-major de la Défense, 20 avril 2016, 1782/001.

10. Vlaams Vredesinstituut, « Factsheet : Opinies over de aankoop van nieuwe gevechtsvliegtuigen voor Defensie », 16 juin 2014. Traduction GRIP.

Ensuite, les opposants au remplacement insistent sur les limites de l'*Air power* dans la résolution des conflits contemporains[11]. Selon eux, le bilan des interventions en Afghanistan, en Libye, en Irak ou en Syrie tend à montrer que l'utilisation de la puissance aérienne seule ou en conjonction avec des troupes au sol (locales ou internationales) ne suffit pas à « gagner la paix » et à poser les bases d'un État stable. Les succès militaires tactiques sont rarement suivis d'effets stratégiques, ce qui donne l'impression d'une guerre éternelle ou d'interventions de routine lorsque la politique ne suit pas. Le contexte actuel de guerre irrégulière, dont une large partie des combats se déroulent en agglomération et au milieu des populations, rend l'exercice des bombardements aériens très délicats si le but final est politique (convaincre la population de se joindre aux forces alliées)[12]. De plus, les combattants irréguliers s'adaptent aux frappes aériennes en dispersant leurs forces ou en combattant au plus près des populations civiles.

Les partisans du non-remplacement font remarquer que certains États européens n'ont pas d'aviation de combat à proprement parler ou uniquement dans une mission de police du ciel et contribuent pourtant à travers d'autres moyens à la paix et à la sécurité internationale[13]. « *Il existe de nombreuses façons de soutenir des alliés et il n'est pas certain que le maintien d'une flotte d'appareils de combat s'avère la meilleure stratégie pour un petit État comme la Belgique.* »[14]

Enfin, les opposants au remplacement estiment que l'Europe ne manque pas d'avions de combat. Les pays européens de l'OTAN disposeraient ainsi de plus de 2 000 avions de combat alors que la Russie n'en possèderait que 1020[15]. Même si cette approche arithmétique est un peu simpliste, le message transmis est que, si des budgets doivent être investis dans la Défense, l'Europe souffre de certains déficits capacitaires qui devraient être comblés en priorité comme par exemple les hélicoptères de transport, les contributions en troupes aux missions des Nations unies, les capacités de transport stratégiques, les moyens d'observations, etc.

11. Pour une analyse plus approfondie sur la déconstruction des discours liés à l'Air Power, voir Biaumet, G., Wasinski, C., *Remplacement des F-16 : la construction d'un besoin en matière d'armement*, Note d'Analyse du GRIP, 20 avril 2015 ainsi que Wasinski, C., *La puissance aérienne en question. Contribution au débat sur le remplacement des F-16*, Note d'Analyse du GRIP, 27 janvier 2016.
12. Pour des exemples récents, voir Byman, L. « The limits of air strikes when fighting the Islamic State», Lawfare, 5 décembre 2016 ; *Washington Post*, « When air power works, and when it doesn't : a snapshot of U.S. operations against the Islamic State », 20 décembre 2016.
13. Les deux États concernés sont l'Irlande et l'Autriche qui sont constitutionnellement neutres. Leurs situations sont donc difficilement transposables à la Belgique, membre de l'OTAN. Ces exemples illustrent toutefois les contributions à la sécurité et à la paix mondiale autres que l'aviation de combat (via par exemple les déploiements de troupes dans les missions de maintien de la paix, le déminage à visée humanitaire, les efforts de prévention des conflits ou de médiation, les efforts de reconstruction post-conflits, l'aide au développement, etc.)
14. Wasinski Christophe, « Remplacement des F-16 : la vision de la Défense nationale », Éclairage du GRIP, 23 janvier 2015.
15. Voir l'interview de Siemon Wezeman du SIPRI et le tableau reprenant les capacités des forces aériennes OTAN/UE dans Pax Christi VZW, «Koerierdossier: Nieuwe gevechtsvliegtuigen voor België: noodzaak of overmoed? », mai-juin 2016. Il faut toutefois signaler un certain nombre d'erreurs dans le tableau, par exemple la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark et la Norvège n'ont jamais eu de F-16 C, mais bien des F-16 A/B portés au standard MLU. Du côté de la Défense, on précise que beaucoup de ces avions sont d'ancienne génération (F-4, F-5, Mig-21) et que très peu sont capables de bombardements de précision. De plus, une simple logique arithmétique ne présage en rien des doctrines d'emplois de ces appareils qui diffèrent très largement d'un pays à l'autre. Enfin, compter des pays comme la Turquie ou la Suisse dans les pays « alliés » de la Belgique demanderait un peu plus d'argumentation.

1. Plateforme « Pas d'avions de chasse »

La CNAPD (Coordination nationale d'action pour la paix et la démocratie) se décrit comme une coordination pluraliste d'organisations de jeunesse et de mouvements d'éducation permanente progressistes, active en communauté française depuis 1970. Ses principaux thèmes de recherche et de plaidoyer portent sur les questions du désarmement nucléaire, du terrorisme, de la participation citoyenne, des armes légères, de la course aux armements, de démocratie, des conflits liés aux ressources naturelles, de l'OTAN, du vivre ensemble[16]. La CNAPD fait partie des cinq membres fondateurs[17] de la plateforme « Pas d'avions de chasse » qui s'oppose au remplacement des F-16. La CNAPD en coordonne les activités, l'anime et en assure le secrétariat.

D'emblée, la plateforme a choisi de ne pas rentrer dans le débat technique sur le remplacement de la capacité aérienne de combat mais d'axer son message sur le coût du remplacement et sur la priorité à donner à une approche de résolution non militaire des conflits. « *La position de la plateforme est une opposition au remplacement des F-16 sans proposer d'alternatives à ce remplacement. Pour rendre le message clair et dans un but de mobilisation, la plateforme concentre son message sur le coût du remplacement en période d'austérité et alors que d'autres secteurs connaissent des coupes budgétaires importantes. La plateforme n'a pas pris position sur les différentes missions dévolues au remplaçant du F-16. Si la CNAPD devait se positionner, les missions Air Policing ne devrait pas soulever trop d'opposition mais le RfGP ne s'oriente pas dans cette optique-là vu le nombre d'avions commandés et les missions qui leur sont attribuées. L'UE est de toute façon en surcapacité sur les avions de combat.* »[18]

La CNAPD insiste également sur le caractère contre-productif des campagnes militaires des quinze dernières années. « *Les interventions militaires et l'utilisation des avions de guerre n'ont jamais apportés la paix et la stabilité. Des interventions majeures comme en Afghanistan (Union soviétique), en Somalie (États-Unis), au Kosovo (OTAN), en Afghanistan (US/OTAN), en Irak (États-Unis), en Libye (OTAN) se sont révélées désastreuses en termes humanitaires. Les interventions militaires dans la plupart de ces pays ont mené à des années d'instabilité. (...) Chaque nouvelle intervention encourage indirectement une course à l'armement et éloigne toujours plus le traitement des véritables causes de la violence et des guerres.* »[19]

La plateforme a organisé le 24 avril 2016 une manifestation contre le renouvellement des F-16 qui a rassemblé 4 000 personnes dans les rues de Bruxelles. Si la participation à la manifestation a été relativement faible (elle s'est déroulée dans une météo exécrable), selon Samuel Legros, « *l'impact médiatique a toutefois été intéressant puisqu'elle a mis la question de la procédure de remplacement des F-16 à l'agenda. Une pétition de la plateforme a recueilli 37 000 signatures.*

16. Site internet de la CNAPD.
17. Les autres membres sont Pax Christi, vrede vzw, vredesactie et Intal.
18. Interview avec Samuel Legros, chargé de recherche et de plaidoyer à la CNAPD le 19 mai 2017.
19. Site de la plateforme « Pas d'avions de chasse ».

Elle demandait une entrevue avec le gouvernement pour faire valoir les points de vue des signataires. La pétition a été envoyé en septembre 2016 au gouvernement, lequel a répondu en décembre que le débat démocratique était garanti par la loi de programmation militaire (qui entre-temps a été déclarée inconstitutionnelle). D'autres pétitions ont été envoyées au Président de la Chambre mais la Commission Défense a refusé de recevoir la plateforme et la Commission Budget a renvoyé vers la Commission Défense. »[20]

La pétition a fait l'objet d'une mention à la Chambre par la présidente de la Commission Défense, Karolien Grosemans (N-VA) lors du débat sur l'implication de la Cour des comptes dans le processus de remplacement des F-16 mais n'a pas fait l'objet d'un échange de vues[21]. Une conférence avait également été organisée au préalable par la CNAPD autour du thème « La Belgique peut-elle réellement justifier l'achat de 34 chasseurs-bombardiers ? » rassemblant des professeurs d'université et un représentant du SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute*)[22].

20. Interview avec Samuel Legros, chargé de recherche et de plaidoyer à la CNAPD le 19 mai 2017.
21. Chambre des représentants de Belgique, Rapport fait au nom de la Commission de la défense nationale par M. Peter Buysrogge sur la proposition de résolution visant à charger la Cour des comptes d'une enquête sur les incidences budgétaires du remplacement éventuel des avions de combat F-16. DOC 54 0885/004, 24 mai 2017.
22. Voir le compte rendu de la conférence sur le site de la CNAPD.

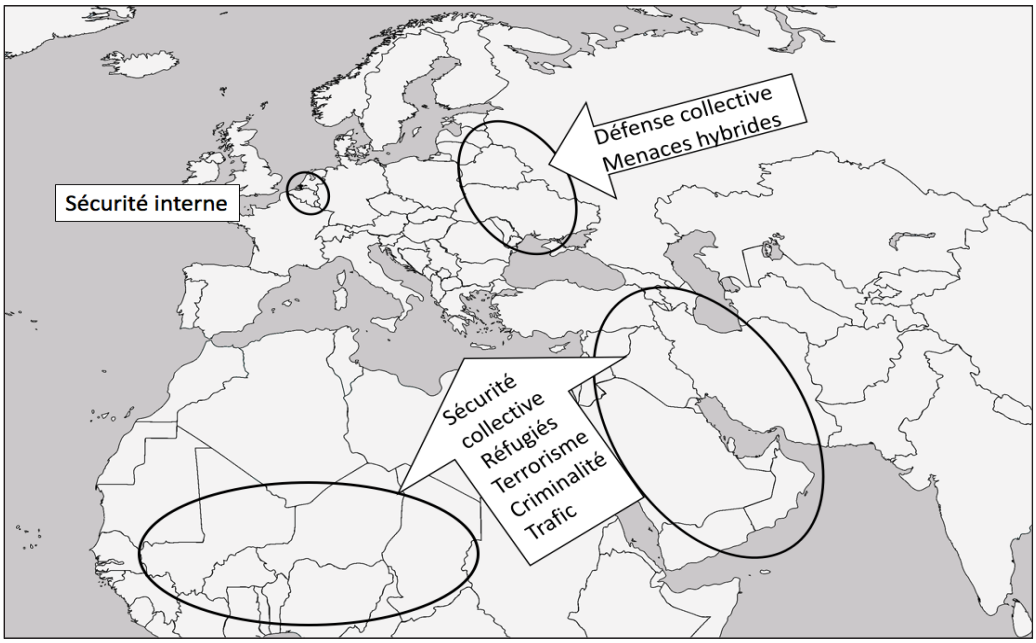
LA VISION STRATÉGIQUE

La Vision stratégique adoptée par le gouvernement belge le 29 juin 2016 se donne pour mission de présenter un catalogue de réformes majeures pour la Défense belge. Les réformes mises en place poussent vers une armée moins nombreuse, plus jeune, mieux équipée et concentrée sur ses tâches principales. Les activités de support doivent être rationnalisées au maximum ou déléguées au privé. La Vision stratégique propose également un plan d'investissements ambitieux dans le matériel chiffré à 9,2 milliards d'euros (avions de combat et avion ravitailleur, frégates, chasseurs de mines, véhicules blindés, artillerie, matériel pour les forces spéciales, drones, capacités cybernétiques offensives, etc.) ainsi qu'une augmentation progressive du budget de la Défense pour parvenir à 1,3 % du PIB d'ici à 2030.

Le premier chapitre de la Vision stratégique décrit l'environnement sécuritaire dans lequel se trouve la Belgique et l'Europe. Dans le contexte général d'un « avenir incertain », l'Europe est définie comme « une île de paix entourée d'une périphérie dans le chaos ». Deux zones se détachent clairement, les périphéries sud et est de l'Europe qui correspondent respectivement à des missions de sécurité collective et de défense collective.

Selon cette analyse, la zone sud de l'Europe est particulièrement touchée par des menaces transnationales (groupes terroristes, conflits internes) qui affaiblissent des États déjà fragiles. Les perspectives démographiques et climatiques mettront une pression supplémentaire sur ces derniers. Ces situations appellent principalement à des mesures de stabilisation et de renforcement des forces de sécurité locales ainsi qu'à une aide globale visant à établir une gouvernance stable. Cette zone serait également représentative du lien entre sécurité intérieure et extérieure, notamment via la participation de ressortissants européens aux combats en Syrie et en Irak.

La périphérie orientale de l'Europe correspond à une autre mission dévolue à la Défense qui est celle de la sécurité collective. Cette mission s'effectue dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) dont la Belgique est un membre actif. Selon la Vision stratégique, les activités d'ingérence de la Russie en Ukraine, en Géorgie et en Transnistrie ont poussé l'OTAN à revenir sur sa mission première de défense collective et à revoir son dispositif militaire sur sa frontière orientale. La Belgique se doit donc de prendre à son compte une partie du risque et du fardeau des dépenses (*risk and burden sharing*).



Sécurité collective (Sud) et défense collective (Est)[23].

Trois missions clés pour la Défense sont identifiées dans la Vision stratégique : contribuer à la défense collective via l'OTAN pour défendre l'intégrité territoriale belge et celle de l'Alliance ; contribuer à la sécurité collective via des opérations de gestion de crise dans un cadre multilatéral et enfin assurer la protection des ressortissants belges dans le monde entier.

Pour la Vision stratégique, l'aviation de combat représente la principale contribution de la Belgique à la mission de défense collective de l'OTAN. « *Cette capacité est particulièrement appropriée à la défense collective, étant donné que ces appareils peuvent être engagés rapidement et sur de grandes distances. Elle contribue aussi bien à la dimension territoriale de la défense collective sur le territoire belge (et bientôt du Benelux) au moyen des avions Quick Reaction Alert, qu'à une dissuasion plus large de l'OTAN, notamment par la défense aérienne des frontières de l'Alliance. Toutefois, pour que notre capacité de combat aérien puisse continuer à contribuer efficacement et de manière crédible à la dissuasion de l'OTAN, il est essentiel qu'elle dispose des avions de combat de haute technologie qui lui offrent une longueur d'avance permanente sur les avions de combat d'éventuels adversaires. Nous répondons donc positivement à la demande de l'OTAN d'acquérir des avions de combat modernes, dotés d'une technologie avancée et conçus de manière à pouvoir intégrer l'évolution technologique pendant plusieurs décennies. Ils devront pouvoir être engagés à tout moment ces prochaines décennies pour la défense collective de l'OTAN.*

23. Reproduction par le GRIP d'un schéma issu de la présentation du général Compernol donnée à la Chambre le 28 mars 2017. Chambre des Représentants de Belgique, Rapport fait au nom de la Commission de la défense nationale par M. Richard MILLER, Audition du général Marc Compernol, Chef de la Défense, concernant la Vision stratégique pour la Défense – Horizon 2030, 28 mars 2017.

Les 34 nouveaux avions de combat modernes doivent également posséder un caractère multirôle afin de pouvoir être engagés de manière optimale pour assurer la sécurité aux frontières européennes dans le cadre de la sécurité collective. »[24]

1. Une Vision en péril ?

La Vision stratégique représente un plan d'investissements majeur et une volonté d'augmenter progressivement la part de l'effort de défense belge en pourcentage du PIB (passage de 0,94 % en 2015 à 1,30 % en 2030). Toutefois, deux problèmes politiques et financiers mettent en péril les budgets liés à la Vision stratégique : la réforme des pensions et le plan de fermeture des casernes. Ces deux décisions politiques ont un impact sur la Vision stratégique de la Défense et pourrait mettre en péril les investissements en matériel prévus, dont celui du remplacement des F-16.

2. Réforme des pensions et suppression de casernes en embuscade

Le gouvernement Michel a exprimé la volonté de supprimer progressivement les régimes spéciaux de pension pour le personnel militaire et le personnel roulant de la SNCB qui étaient les seuls à bénéficier d'un régime spécial de pension au sein du service public. Concrètement, les militaires partent actuellement à la retraite d'office à 56 ans et, dans un souci d'équité entre les travailleurs, ce régime sera progressivement supprimé. Les militaires devront donc travailler jusqu'à 63 ans d'ici 2030. Ces mesures ont provoqué un grave mécontentement parmi les militaires, qui a été exprimé lors d'une manifestation organisée à Bruxelles le 15 novembre 2016. Au-delà du mécontentement des militaires, cette réforme des pensions fait également peser une menace sur la mise en œuvre de la Vision stratégique. En effet, si les militaires prennent leur pension plus tard, la Défense devra dépenser plus en salaires et cela aura un impact conséquent sur le budget. Le chef de la Défense, le général Marc Compernol s'est exprimé à de nombreuses reprises dans les médias mettant en balance les 9,2 milliards d'euros d'investissement d'ici à 2030 promis par la Vision stratégique et la réforme des pensions dont le coût est estimé pour l'armée à trois milliards d'euros. « *Qui va payer ? Si cela vient du budget de la Défense, alors l'argent ne sera plus disponible pour les investissements et la vision stratégique s'écroule.* »[25] Les syndicats sont encore plus sévères, selon la CGPM, « *Dans la période allant jusqu'en 2030, trois milliards d'euros seront moins disponibles pour des investissements dans de nouveaux matériels et pour la mise en condition des unités. (...) La Vision stratégique et la réforme des pensions sont donc totalement incompatibles entre elles. Plus encore, cette mesure rend les bases budgétaires de la vision de l'avenir, pourtant déjà bien précaires, totalement non crédibles.* »

24. La Vision stratégique pour la Défense, 29 juin 2016, p. 26.
25. *RTBF*, « Formation et pensions : le patron de l'armée tire la sonnette d'alarme », 23 novembre 2016.

Cette réforme a eu pour aspect très concret de retarder la parution de l'appel d'offre (RfGP) pour le remplacement des F-16, finalement paru en mars 2017[26].

L'autre dossier qui bloque la Vision stratégique, c'est le plan directeur sur la fermeture des casernes. Même si son impact financier est moins grand que celui des pensions, il est très sensible politiquement. Dans un souci de rationalisation des infrastructures de la Défense belge et dans le cadre d'une diminution du personnel de 32 000 actuellement à 25 000 soldats en 2030, des casernes doivent être fermées. La rationalisation des implantations de l'armée et les revenus des terrains vendus reviendront au budget de la Défense. Cependant, fermer des casernes n'est pas si simple. Certaines font vivre toute une région et les bourgmestres concernés (dont certains ont un double mandat bourgmestre/parlementaire) se démènent pour éviter les fermetures. De même, chaque ministre provient d'une région où il dispose d'un ancrage électoral fort, ce qui ne pousse pas au compromis pour le bien commun. Les élections communales d'octobre 2018 qui approchent rendent le dossier encore plus sensible[27]. Le momentum pour une décision sur la réorganisation des casernes pourrait déjà avoir été dépassé après que le Conseil des ministres extraordinaire du 14 mai 2017 se soit conclu sans résultat sur ce dossier[28]. De source syndicale, le plan de fermeture des casernes est un des éléments les plus politiques de la Vision stratégique et la liste n'arrête pas de changer[29]. Cette incertitude entraine un véritable malaise pour les militaires concernés qui doivent prendre des décisions à long terme pour leur vie privée et familiale tout en gardant en tête cette menace permanente d'une délocalisation. En outre, si les casernes ne sont pas fermées et vendues, cela représentera aussi un manque à gagner pour le budget de la Défense.

3. La loi de programmation militaire

La Vision stratégique proposée par le ministre Vandeput veut concrétiser un effort continu de réinvestissement à long terme dans la Défense avec l'objectif d'un budget de la Défense à 1,3 % du PIB à l'horizon 2030. Pour pérenniser cet effort, le gouvernement a tenté de faire adopter une loi de programmation militaire (LPM) qui « bétonnerait » les 9,4 milliards d'investissements prévus par la Vision stratégique. Le modèle visé est le modèle français qui permet des lois de programmation militaire qui couvrent actuellement des périodes de six ans.

La loi belge de programmation militaire se voulait gage de stabilité et d'information « *pour être en mesure d'informer notre population, nos pays partenaires et l'industrie* ». Le groupe PS à la Chambre a toutefois obtenu que les services juridiques de la Chambre se penchent sur le dossier et ceux-ci ont demandé l'avis du Conseil d'État. Ce dernier a clairement fait savoir que suivant le principe d'annualité budgétaire, la loi de programmation militaire n'aurait pas d'effets juridiquement contraignants pour les gouvernements futurs.

26. *L'Écho*, « Le calendrier du remplacement du F-16 devient intenable », 7 février 2017.
27. Voir *La Libre Belgique*, « Le plan de fermeture des casernes militaires est en rade », 22 mai 2017.
28. *De Morgen*, « Niemand durft de kazernes te sluiten », 19 mai 2017.
29. Interview avec un syndicaliste de la CGSP le 23 mai 2017.

« *Selon l'article 174, alinéa 1er, lu conjointement avec l'article 171 de la Constitution, les budgets sont votés chaque année et ne valent que pour un an. Des normes budgétaires pluriannuelles ne sauraient dès lors faire l'objet d'une loi. Les dispositions en projet, puisqu'elles ne peuvent lier le législateur budgétaire, doivent s'analyser comme l'expression d'un engagement politique.* »[30]

Cette loi reste donc plus une vision de ce que doivent être les investissements pour la Défense qu'une véritable programmation budgétaire. Une liste complète d'investissements en matériel figure en annexe de la loi qui a été adoptée majorité contre opposition le 11 mai 2017.

30. Chambre des Représentants de Belgique, Projet de loi de programmation militaire des investissements pour la période 2016-2030, Avis du Conseil d'État n° 60.450/4 du 7 décembre 2016, 15 décembre 2016.

PROCESSUS DE REMPLACEMENT DES F-16

Le processus de remplacement des F-16 est un processus long et complexe. Il est divisé en trois phases principales : une phase de préparation, une phase de programme et une phase d'acquisition. Une fois le choix du successeur du F-16 avalisé par le gouvernement, viendra une phase de mise en œuvre.

1. La phase de préparation

La phase de préparation du processus de remplacement des F-16 a été lancée le 2 juin 2014 avec l'envoi à cinq agences étatiques[31] d'une *Request for Information* (RFI) dénommée *Preparation Survey*. Il s'agissait pour la Défense de prospecter le marché pour un nouveau type d'avion ainsi que pour les sous-systèmes associés. La Défense avait alors demandé à chaque constructeur le nombre d'avions nécessaires pour la réalisation du niveau d'ambition belge et le spectre d'opérations alors calqués sur ceux du F-16 (deux avions pour l'alerte rapide sur le territoire national et dix avions pour des missions à l'étranger). La phase de préparation avait également permis d'avoir une première idée des tendances opérationnelles (furtivité, armes tirées à distance de sécurité, fusion de données, partage d'informations entre appareils, etc.) et du cadre budgétaire[32].

Le *Preparation Survey* indiquait déjà clairement que le gouvernement belge ne souhaitait pas uniquement procéder à l'achat d'avions mais établir un véritable partenariat avec un État (entrainement, formation, développement ultérieur de l'appareil, achats groupés, etc.). Les informations recueillies ont permis de rédiger le RfGP (*Request for Governmental Proposal*) publié en mars 2017. Avant de publier le RfGP, « *la Défense a préparé un dossier (Demande d'accord préalable) pour le ministre de la Défense. Ce dossier a d'abord été soumis à l'Inspection des Finances qui a remis, en janvier 2017, un avis positif mais a formulé quelques observations. Le ministre a tenu compte de ces observations en adaptant la DAP sur ces points (notamment sur la question de la pondération accordée aux coûts, passée de 25 à 33 %). Le dossier a ensuite été présenté en intercabinets pour accord. Le ministre a ensuite transmis à la Commission des achats militaires du Parlement une note de synthèse sur base de la Demande d'accord préalable adaptée ainsi que l'avis de l'Inspection des Finances.*

31. Les cinq agences étatiques étaient le *Joint Program Office* pour le F-35 *Lightning* II de *Lockheed*, le *US Navy* PMA 265 pour le F/A-18E/F *Super Hornet* de *Boeing*, la Direction générale de l'armement pour le *Rafale* de *Dassault*, la *Swedish Defence and Security Export Agency* pour le JAS-39E/F *Gripen* de *SAAB* et le *UK Trade and Investment Defence and Security Organisation* (UKTI DSO) du ministère britannique de la Défense pour l'*Eurofighter* d'*Airbus Group*.

32. Ceci bien que certains constructeurs n'aient fourni que peu d'informations au niveau des capacités de leurs appareils ou de leurs structures de coûts. Voir Sébastian Pirlot et Dirk Van Mechelen, « Échange de vues sur la demande préparatoire d'informations envoyée par la Défense belge à des agences étatiques étrangères dans le cadre du dossier du remplacement des avions F-16 », Rapport, Commission de la Défense, Chambre des Représentants, 26 février 2015, p. 6.

Il a parfois pu y avoir des confusions entre les commentaires contenus dans l'avis de l'Inspection des Finances et le dossier final (qui incorporait déjà des modifications liées à cet avis). »[33]

2. La phase programme

Le RfGP a été publié le 17 mars 2017 et indique le commencement de la phase « programme » du processus de remplacement des F-16. Il constitue une sorte de cahier des charges (même si le terme n'est pas exact d'un point de vue juridique) pour le successeur du F-16. Le RfGP se divise en plusieurs parties. Après une introduction sur le rôle de l'ACCaP – *Air Combat Capability Program* – la Défense précise les paramètres du processus de sélection (procédures et calendrier), liste ensuite les exigences du programme et enfin propose un canevas de réponse pour les propositions fournies par les agences gouvernementales candidates. Trois documents sont attendus des agences candidates : un aperçu du futur partenariat de gouvernement à gouvernement, les réponses à un questionnaire détaillé sur les performances de l'avion (*Information Request Table*) et un tableau complété sur l'entièreté de la structure des coûts (*Cost Data Table*).

2.1. Des avions pour quelles missions ?

Le RfGP précise les besoins belges exprimés dans la Vision stratégique, « *(...) une capacité aérienne de combat qui peut être déployée rapidement et capable de mener à bien des opérations dans un environnement hostile complexe, le tout avec un niveau de risque acceptable.* » Le niveau d'ambition de la Composante aérienne est fixé à deux avions maintenus en état d'alerte (*Quick Reaction Alert*) permanente (24h/24, 7 jours/7) et à six avions multirôles déployés à l'étranger. Les ambitions ont donc été revues à la baisse par rapport au *Preparation Survey*, les avions disponibles pour les opérations extérieures passant de dix appareils à six. Les missions demandées pour le remplaçant du F-16 sont les suivantes[34] :

- *Defensive Counter-air/ Air Policing : défendre et surveiller le territoire belge et celui de nos alliés par la détection, l'identification, l'interception et si nécessaire la destruction d'avions ou de missiles ennemis*[35].
- *Offensive Counter-air : détruire ou dégrader les capacités aériennes d'une force ennemie par des opérations d'attaque des infrastructures ennemies (bases aériennes), par des missions de patrouille et de combat aérien ou de destruction des défenses antiaériennes ennemies.*
- *Air Interdiction : détruire ou dégrader la capacité de combat des forces terrestres ennemies ou les infrastructures qui leur permettent de combattre des forces alliées.*
- *Close Air Support : fournir un soutien aérien rapproché à des forces terrestres alliées que ce soit dans un cadre défensif ou offensif.*

33. Interview avec le colonel Harold Van Pee, directeur du programme ACCaP, 27 juin 2017.
34. Belgian Defence, Air Combat Capability Program, Request for Government Proposal, pp. 6-7.
35. Pour donner une idée du nombre de QRA effectuées par nos F-16 ces cinq dernières années: 2016 (6), 2015 (7), 2014 (6), 2013 (5), 2012 (4).

- *Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance : fournir une connaissance du champ de bataille permettant une bonne capacité de planification et de commandement des opérations.*

D'autres missions qui recoupent les précédentes sont mentionnées par le RfGP notamment le *Non-Traditional Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance*, à savoir la récolte de renseignement sur le champ de bataille par l'utilisation des capteurs de l'avion même si ceux-ci n'ont pas été originellement conçus pour cette tâche, le *Strike Coordination and Reconnaissance*, à savoir la détection de cibles et la coordination de missions de frappe ou de reconnaissance sur ces cibles et enfin l'*Electronic Attack*, la capacité de guerre électronique contre les forces ennemies ou la réduction des capacités de guerre électronique de l'ennemi.

Toutes ces missions doivent pouvoir être réalisées dans différents types de conflits, depuis le combat de contre-insurrection jusqu'au combat de haute intensité.

En vue de tester les capacités des différents candidats dans ces missions, six scénarios opérationnels ont été élaborés par les experts de la Défense. Ces scénarios très élaborés reprennent un environnement de bataille fictif avec des objectifs particuliers, différentes menaces (défense anti-aérienne, appareils ennemis) et conditions environnementales[36]. Les différents candidats devront fournir des informations sur la configuration de combat la plus adaptée pour leurs appareils et expliquer la façon dont ceux-ci comptent remplir la mission (*kill-chain*) tout en assurant la survie des avions et équipages (*life-chain*).

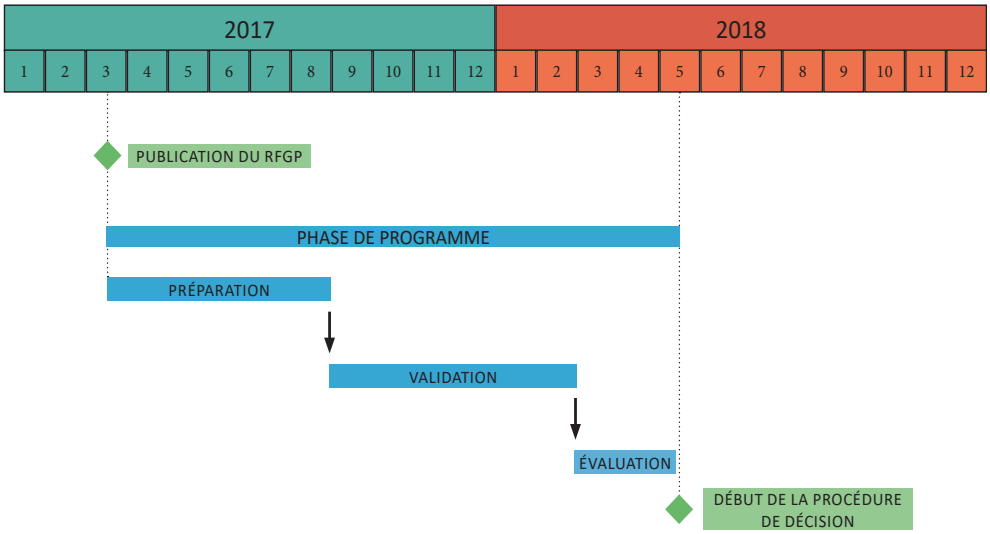
2.2. Un partenariat de gouvernement à gouvernement

Comme cela avait déjà été évoqué dans le *Preparation Survey*, le gouvernement belge entend bien conclure un accord de partenariat avec un gouvernement (*Partnership Memorandum of Understanding*). Le raisonnement derrière le choix de ce type d'accord tient au fait que la Défense belge et l'industrie de défense belge ne sont pas capables de fournir l'entièreté du support logistique et humain nécessaires à la mise en œuvre d'un avion de chasse de dernière génération. La Belgique demande donc un partenariat qui doit couvrir de nombreux domaines (formation des pilotes[37] et du personnel au sol, fournitures et maintenance de simulateurs de vol, achats groupés de munitions et d'équipement, mise à disposition de terrains d'entrainement[38], investissement dans l'évolution de l'avion, soutien en opérations etc.).

36. Annexe C du Request for Government Proposal.
37. Il faut par exemple signaler que les avions d'entrainement Alpha Jets arriveront à la fin de leur cycle de vie en 2019 et ne seront pas remplacés. La formation des pilotes belges sur avion d'entrainement avancé qui se déroule actuellement à Cazaux en France sera donc temporairement déplacée aux États-Unis (dans la cadre du programme de l'OTAN *Euro-NATO Joint Jet Pilot Training*) en attendant la mise en œuvre du partenariat avec l'État qui sortira gagnant de la procédure de remplacement du F-16.
38. L'espace aérien belge disponible pour l'entraînement des pilotes est très restreint et encombré ce qui limite les possibilités de mener des exercices aériens complexes.

2.3. Préparation, validation, évaluation

La phase « programme » du processus de remplacement des F-16 lancée par la publication du RfGP est elle-même divisée en plusieurs sous-phases : la préparation, la validation et l'évaluation.



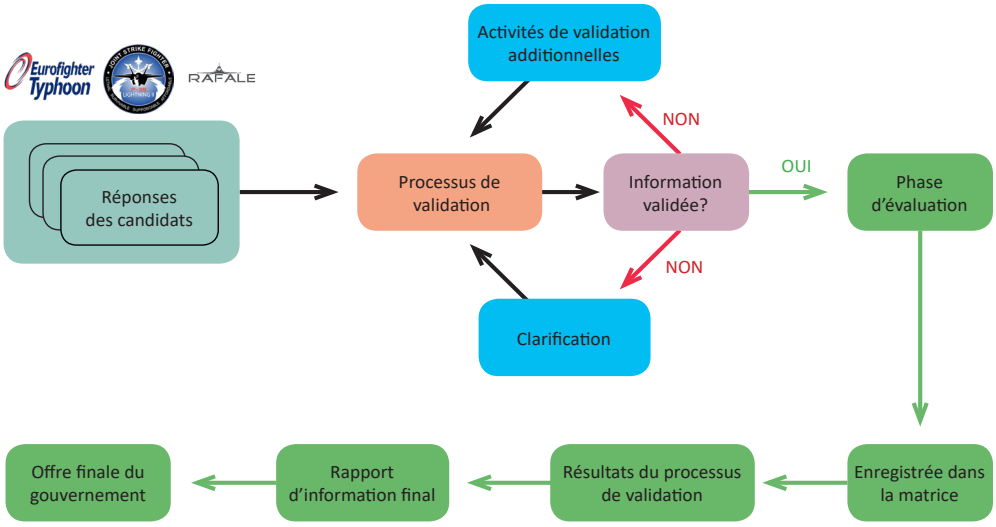
La préparation court depuis la publication du RfGP jusqu'au 7 septembre 2017, date à laquelle les agences gouvernementales devront remettre leur offre initiale (*initial offer*). Cette offre comprendra un aperçu du futur Mémorandum d'accord sur le partenariat (accord gouvernemental). Durant cette période, plusieurs réunions avec les candidats (de manière individuelle ou collective) sont programmées pour répondre à toutes les interrogations que ceux-ci peuvent avoir sur le RfGP. Des visites des bases de Florennes et Kleine-Brogel ainsi qu'à Peutie (Centre de compétence en matériel volant) sont également prévues pour permettre aux agences gouvernementales et aux constructeurs d'évaluer les changements nécessaires dans les infrastructures, la sécurité, le support logistique, etc. pour la mise en œuvre du nouvel avion.

La validation commencera une fois les offres des constructeurs reçues. Il s'agit de valider les données reçues par les constructeurs en s'assurant qu'elles sont complètes, correctes et standardisées. « *Une des premières tâches de l'ACCaP sera donc de préparer des paquets de données pour les distribuer aux différents groupes d'experts avec uniquement l'information dont ils ont besoin pour leur évaluation. Chaque groupe d'experts devra dans un premier temps vérifier l'information transmise par les candidats pour détecter d'éventuelles incohérences ou des informations incomplètes qui feront l'objet de questions posées aux candidats.* »[39] Le but est d'arriver à la *Best and Final Government Proposal*, une offre consolidée, vérifiée et définitive.

39. Interview avec le colonel Harold Van Pee, directeur du programme ACCaP, 27 juin 2017.

L'ACCaP ne sait pas encore quel sera le volume d'information fourni par les agences gouvernementales en compétition et donc la charge de travail exacte. La Défense a toutefois tenté de cadrer au maximum l'exercice en posant 164 questions très spécifiques pour mettre en évidence ce qui est attendu des candidats et ainsi faciliter le traitement de l'information.

Comment s'assurer de la validité des informations fournies par les différents candidats ? En effet, pourquoi un constructeur ne serait-il pas tenté d'enjoliver certaines données relatives aux capacités et aux coûts de son système d'armes ? De plus, certains avions en compétition sont encore en plein développement, voire viennent d'effectuer leur premier vol[40]. Du côté de la Défense, on explique que « *le fait de traiter de gouvernement à gouvernement offre déjà une certaine garantie, un premier filtre. On peut estimer qu'un gouvernement allié ne transmettra pas délibérément d'informations fausses à la Belgique. Même pour les systèmes d'armes qui viennent de commencer leur carrière, ou leurs essais en vol (tels que le SAAB Gripen E), il existe déjà beaucoup de documentation qui peut être utilisée pour effectuer des vérifications. En outre, dans la phase de validation, des visites de cinq jours sont prévues chez les candidats avec la plupart des experts, avec également des visites de bases aériennes, des rencontres avec des utilisateurs et des vols en simulateurs.* » Les scénarios opérationnels élaborés dans le RfGP seront alors mis en œuvre par des pilotes belges dans les simulateurs de vol pour avoir une expérience complète des capacités des différents avions.



L'évaluation proprement dite ne commencera qu'en février 2018 après la remise des propositions définitives des différents candidats. Trente experts de la Défense et deux experts du SPF Économie évalueront, chacun dans leur domaine, les informations fournies par les différents candidats. Trois grands domaines d'évaluation sont prévus : les capacités des avions, les coûts et les intérêts de sécurité essentiels (« le partenariat industriel »).

40. Le journal de l'aviation, « Vol inaugural du Gripen E », le 15 juin 2017.

Répartition des critères d'évaluation

Capability		Financial		Essential Security Interests	
Partnership and Military Cooperation	16 %	Total Cost of Ownership	33 %	Protection of Essential Security Interests	10 %
Mission Effectiveness	21 %				
Operational and Technical Support	6 %				
Employability and Deployability	6 %				
Growth and Evolution Potential	8 %				

Source : RfGP

La répartition des critères d'évaluation est donc la suivante : 57 % pour les capacités, 33 % pour les coûts et 10 % pour les intérêts de sécurité essentiels (« partenariat industriel »).

3. La phase d'acquisition

La phase d'acquisition commencera à partir du moment où la Défense aura évalué tous les candidats sur la base des critères et pondérations présentes dans le RfGP. La Défense établira alors un classement et présentera le candidat ayant obtenu le plus de points sous forme de recommandation motivée au gouvernement. Le dossier sera ensuite transmis au Conseil des ministres pour approbation. Une fois approuvé, le gouvernement devra encore négocier une série de mesures liées au futur *Partnership Memorandum of Understanding* avant une approbation dans sa forme définitive.

La question importante est évidemment celle du choix final du gouvernement. Le gouvernement peut-il refuser le choix établi par la Défense sur la base des critères du RfGP ? Cette hypothèse semble difficile pour deux raisons. Tout d'abord, en publiant le RfGP, le gouvernement a accepté les critères et les pondérations utilisés pour évaluer les différents candidats. Remettre en question l'évaluation de la Défense revient à remettre en question les critères et les pondérations présents dans le RfGP qui a été approuvé par le gouvernement. Nous ne sommes pas dans un cas similaire à l'évaluation suisse[41] à la suite de laquelle le gouvernement suisse avait *in fine* choisi l'avion le moins bien coté par l'armée pour des raisons de coûts, les militaires n'ayant évalué que les performances opérationnelles des avions. Dans le cas belge, tous les critères, y compris ceux des coûts, ont été approuvés dès le début de la procédure.

41. *La Tribune*, « La Suisse confirme l'achat d'avions suédois Gripen, préférés au Rafale ou à l'Eurofighter », 25 août 2012. Le gouvernement suisse avait choisi pour des raisons budgétaires le Gripen de *SAAB* alors que celui-ci était arrivé dernier (derrière le Rafale et l'Eurofighter) de l'évaluation réalisée par l'armée suisse. L'évaluation avait fait l'objet d'une fuite sur internet et peut être trouvée ici. L'achat d'avions Gripen sera finalement refusé par référendum. Voir RTS, « Les Suisses, Romands en tête, enterrent l'avion de combat Gripen », 19 mai 2014.

Deuxièmement, le gouvernement ne négocie pas avec des entreprises privées mais avec bien des agences gouvernementales. Si la Belgique ne respecte pas sa propre procédure, elle risque des complications diplomatiques avec les États floués qui sont des alliés de la Belgique.

4. Critères d'évaluation

Analysons à présent les trois principaux domaines d'évaluation (capacités, coûts, intérêts de sécurité essentiels).

4.1. Capacités

Au niveau des capacités, le RfGP contient une longue liste de 164 questions relatives aux performances de l'avion. Ces questions couvrent tous les domaines, des caractéristiques de vol aux sous-systèmes de l'appareil (communications, navigation, fusion de données, radar etc.) en passant par les équipements associés (viseurs de casque, jumelles de vision nocturne, etc.) et les capacités au combat. Comme mentionné plus haut, six scénarios tactiques complexes ont été élaborés par la Défense et seront testés sur simulateurs par des pilotes belges[42]. Les capacités de l'avion seront testées en prenant en compte la version qui sera disponible en 2023.

Sur les 57 % des points de l'évaluation attribués aux capacités, l'efficacité en mission ne compte que pour 21 %. 16 % des points reviennent au critère « partenariat et coopération militaire » qui est largement en dehors des mains du constructeur et repose sur l'État partenaire. Tout aussi important est le « potentiel d'évolution et de croissance » qui compte pour 8 %. Si le F-16 aura eu plus de quarante ans de carrière lors de son retrait définitif au cours des années 2020, c'est parce qu'il a réussi à s'adapter et à passer d'un chasseur diurne léger à un appareil multirôle à la pointe de la technologie. Cela implique de l'espace interne pour accueillir les nouveaux calculateurs nécessaires aux sous-systèmes et de la puissance pour faire face à l'embonpoint progressif de l'avion. Si la Défense belge s'engage pour quarante ans, elle veut être certaine de la capacité de l'appareil à évoluer. Cela implique également une vision à long terme de la part des producteurs et des États clients. Si l'État français a déjà prévu avec Dassault un standard F4 pour le Rafale[43] et que le F-35 de Lockheed Martin vient de commencer sa carrière opérationnelle, il semble ne pas y avoir de décision sur une Tranche 4 de l'Eurofighter et

42. Contrairement à l'évaluation suisse de 2008 qui comportait des missions réalisées par les appareils en vol réel, les missions seront ici uniquement réalisées sur simulateur. Les pilotes belges n'étant pas qualifiés sur ces avions, les vols doivent se faire en avion biplace. Parmi les avions candidats (dans les standards présentés), le seul biplace existant est le *Rafale* de *Dassault*. L'*Eurofighter* Block 3 n'existe pas en biplace, de même que le F-35 et la version biplace du *Gripen* NG n'est développée que par le Brésil. D'autre part, la simulation des menaces (missiles sol-air, avions ennemis) pour l'exécution des différents scénarios prévus par le RfGP n'est pratiquement pas réalisable autrement que sur simulateur. Le choix du vol réel poserait en outre la question de l'égalité de traitement entre les candidats et n'apporte pas grand-chose par rapport aux scénarios de combats développés dans le RfGP. Interview avec le colonel Harold Van Pee, directeur du programme ACCaP, 27 juin 2017.

43. Le standard proposé est le F3R. Air & Cosmos, « Dassault Rafale : le go au nouveau standard F4 », 22 mars 2017.

les États opérant cet appareil ont soit lancé une réflexion pour la conception d'un nouvel avion[44], soit déjà fait le choix du F-35 (F-35A pour l'Italie, F-35A/B pour le Royaume-Uni).

4.2. Structure des coûts

Sur la question du coût, qui a fait couler beaucoup d'encre dans la presse et a été énormément reprise dans les débats parlementaires, la Défense a adopté une approche *Total Ownership Cost* qui comprend[45] :

- *Fly Away Cost : le coût moyen d'un avion en état de vol, complet et doté de tous les sous-systèmes nécessaires.*
- *Weapon System Cost : tous les coûts nécessaires pour rendre l'avion opérationnel en tant que système d'armes. Il s'agit de la documentation technique, des outils, de l'ensemble du système de formation et d'entraînement (dont les simulateurs) ainsi que du stock d'armement initial.*
- *Program Cost : coûts liés aux services fournis par l'État partenaire de la Belgique par exemple la conclusion et le suivi des contrats au nom de la Défense belge, l'assurance de la qualité et la gestion de la qualité, ainsi que la certification. Il comprend également le coût d'accès aux banques de données opérationnelles, de formation initiale des pilotes et des techniciens et le set initial de pièces de rechange.*
- *Capability Transition Cost : couvre les coûts de fonctionnement du nouvel avion au cours la phase de transition. Selon le planning actuel, cette phase de transition s'étalerait sur les années 2023-2030.*
- *Total Ownership Cost : englobe également 28 ans (période 2030[46] - 2058) de frais de personnel et de fonctionnement en plus du Capability Transition Cost, ainsi que les modifications et upgrades intermédiaires, ainsi que le remplacement des senseurs et autres sous-systèmes pendant le cycle de vie.*

Sur base de ces coûts qui sont vus comme une pyramide, de l'avion jusqu'au coût total de la capacité aérienne de combat, la Défense estime le *Total Capability Cost*, à savoir l'ensemble des coûts ayant un lien direct ou indirect avec la capacité de combat, à 14,97 milliards d'euros sur 40 ans (de 2018 à 2058), à savoir 374 millions d'euros par an en moyenne[47].

Au-delà de cette estimation fournie par la Défense, il est très difficile d'évaluer le coût des différents appareils sur basedes contrats passés tant les contrats diffèrent entre les pays. Malgré toutes les estimations fournies dans la presse, lors des débats parlementaires ou par les opposants au renouvellement, très peu d'informations fiables sont disponibles sur les différences de coût entre les appareils.

---

44. Voir l'annonce surprenante de la conception d'un nouvel avion franco-allemand lors du Conseil franco-allemand de défense et de sécurité du 13 juillet 2017. L'Opinion, « Un avion de combat franco-allemand ? Comprenne qui pourra… », 13 juilet 2017.
45. Chambre des Représentants de Belgique, Audition sur la prospection organisée par la Défense belge dans le cadre du dossier du remplacement des avions de chasse F-16, avec le colonel Harold Van Pee, chef du bureau *Air Combat Capability Program* auprès de l'état-major de la Défense, 20 avril 2016, 1782/001.
46. La *Full Operational Capability* (capacité pleinement opérationnelle) des nouveaux avions a été fixée par la Défense à 2030.
47. La Défense utilise des euros constants de 2015, il faut donc ajouter l'inflation et les différences éventuelles de taux de change. Cette estimation pourrait donc varier de plusieurs dizaines de pourcents.

Il n'est en effet pas possible de déduire le prix d'un avion en divisant simplement le montant des contrats passés par d'autres États par le nombre d'appareils commandés. En effet, comme montré ci-dessus avec la division des coûts effectués par la Défense, les contrats reprennent de nombreux services ou équipements en plus des avions eux-mêmes, ce qui rend les comparaisons hasardeuses. De plus de nombreuses dispositions comptables (telles que la prise en compte ou non de la TVA par exemple) ajoutent à la complexité du problème.

Parmi les études récentes sur le coût des avions de chasse, le groupe de presse spécialisé *Jane's* avait fourni une estimation des coûts horaires d'exploitation de différents chasseurs occidentaux. *Jane's* avait ainsi calculé les coûts globaux d'utilisation d'avions de chasse occidentaux par heure de vol. Les structures de coûts comprenaient le carburant, les autres consommables, les coûts de maintenance, les coûts de personnel, les coûts liés aux améliorations apportées à l'avion, la dépréciation des avions au fur et à mesure de l'utilisation ainsi que les coûts d'amortissement.

Coûts par heure de vol (USD)

F-35	Eurofighter	Rafale	Gripen	F-16
21.000	18.000	16.500	4.700	7.700

Source : IHS Jane's, Hunt, E., Fast Jets Operating Costs. Cost per Flight Hour Study of Selected Aircrafts, 13 mars 2012[48].

Il ressort de l'étude, qui comporte de nombreux facteurs inconnus, que le SAAB Gripen était l'avion le moins cher en termes de coûts d'exploitation. Au niveau belge, peu d'informations sont disponibles sur le coût de la capacité F-16. Il ressort cependant de questions parlementaires que le coût d'entretien par heure de vol pour un F-16 belge est en moyenne de 3 642 euros[49] (2012) et que les coûts d'entretien et de carburant pour la flotte F-16 s'élèvent en moyenne à 83 million d'euros par an[50].

La fourniture des données relatives aux coûts constitue une part importante des réponses au RfGP et la Défense a construit un tableau complet de la structure des coûts auquel devront répondre les différentes agences candidates au remplacement des F-16 (*Cost Data Table*).

48. Cette estimation des coûts par heure de vol doit être prise avec de nombreuses précautions. Tout d'abord, elle a été réalisée à la demande de *SAAB*. Ensuite, elle contient de nombreuses estimations en l'absence de données disponibles et vérifiables. Enfin, pour le marché qui nous concerne, les modèles d'appareils analysés à l'époque sont différents des modèles actuellement en compétition pour le remplacement du F-16.
49. Chambre des Représentants de Belgique, Questions et réponses écrites, 23 juillet 2012, p. 319-320.
50. Chambre des Représentants de Belgique, Questions et réponses écrites, 16 février 2015, p. 212.

4.3. Intérêts de sécurité essentiels

Les compensations économiques[51], et les emplois qui y sont liés, constituent une part importante du processus de sélection du remplaçant des F-16 belges. Dénommées « intérêts de sécurité essentiels » (ESI) dans le RfGP, elles comptent pour 10 % du poids de la décision dans le choix du futur appareil. Au-delà du choix émis par la Défense, le monde politique et les industries du secteur aéronautique en Belgique seront très attentifs à cet aspect qui rapporte un bénéfice politique et économique direct. Il est à noter que dans un premier temps la Défense n'avait pas envisagé de demander un partenariat industriel avec les différents constructeurs aéronautiques retenus renvoyant cet aspect des négociations au gouvernement. La pression de l'industrie de défense belge sur le gouvernement a fait pencher la balance. Selon un responsable de l'industrie de défense belge, « *l'armée a toujours peur des compensations industrielles qui font augmenter la facture. (...) Il faut voir ce surcoût comme un investissement. Il faut que ça rapporte plus que ce surcoût. Et dans le scénario idéal, il faut que la Défense soit dédommagée par rapport à ce coût supplémentaire* »[52].

4.3.1. Définition et catégories de compensations économiques

Les compensations économiques sont des engagements contractuels par lesquels un acheteur/importateur de biens ou de services conditionne son achat/importation à un engagement contractuel de la part du fournisseur/exportateur. Concrètement, le pays importateur peut ainsi participer lui-même à la production du bien qu'il achètera via des opérations de coproduction, de sous-traitance et de transferts de technologie.

Dans le contexte belge, plusieurs types de compensations économiques peuvent être distingués[53]:

Les *compensations économiques directes* représentent la part tenue par l'économie nationale du pays acheteur dans la production, la fourniture de pièces et les services associés directement au bien acheté.

Les *compensations économiques semi-directes* représentent la part tenue par l'économie nationale du pays acheteur dans la production, la fourniture de pièces et les services associés à un équipement identique à celui figurant dans le contrat mais destiné au marché du pays vendeur ou à un marché tiers.

Les *compensations économiques indirectes* représentent tout autre achat, transfert de technologie ou fourniture de biens ou service au pays acheteur dans n'importe quel autre domaine que celui qui figure sur le contrat.

---

51. Les compensations économiques étant interdites en droit européen, le terme juridiquement accepté est « intérêts de sécurité essentiels ». Toutefois, la littérature académique, qui déborde du cadre européen, utilise les termes génériques de compensations économiques ou compensations industrielles. C'est dans ce cadre-là que nous utilisons ce terme, lorsque le processus de remplacement des F-16 est mentionné, nous utilisons le terme « intérêts de sécurité essentiels » (ESI).
52. Interview avec un responsable de l'industrie de défense belge, 16 mai 2017.
53. Struys, W., « Offsets and Weapons Procurement: The Belgium Experience » dans Martin, S., « The Economics of Offsets. Defence Procurement and Countertrade », Routledge, Abingdon, 2014, p 83-84.

On peut donc retrouver parmi les compensations économiques indirectes des transferts de technologies, de biens et de services ou des achats croisés dans des domaines totalement déconnectés du produit acheté.

La plus-value des compensations économiques pour le pays acheteur fait l'objet d'une controverse dans le domaine académique. Si les compensations économiques sont généralement considérées comme positives pour le développement de l'économie nationale au point d'en faire un impératif légal pour certains pays, les recherches récentes en économie en livrent une image plus contrastée, voire négative sur le long terme[54]. La réalité se situe entre les deux et de nombreux paramètres influencent l'impact des compensations économiques sur l'économie du pays acheteur tels que l'existence d'une base industrielle et technologique de défense (BITD) mature capable d'absorber ces compensations, la pérennité des investissements réalisés, les possibilités de réexportation, les capacités d'atteindre d'autres marchés (civils) après la clôture du contrat, etc.

4.3.2. La légalité des compensations économiques

Il est à noter que les compensations économiques sont en principe interdites par la législation européenne sur les marchés publics puisqu'elles représentent des mesures discriminatoires (dans ce cas-ci sur la base de la nationalité des fournisseurs) de nature à altérer le bon fonctionnement du marché unique. Toutefois, une exception existe, interprétée largement par les États membres, à travers l'article 346 du TFUE qui prévoit à son alinéa 2 que : « *tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre; ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché intérieur en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires.* » Cependant, cette exception est d'interprétation stricte, c'est à dire que la Belgique doit justifier son choix d'utiliser cette disposition à la Commission européenne et prouver que ces compensations permettent d'assurer « *la protection des intérêts essentiels de sa sécurité* ». Néanmoins, dans la pratique, la Commission a adopté une attitude tolérante sur ce sujet précis pour autant que ces compensations n'aient pas d'impact sur la concurrence sur d'autres marchés (biens non militaires ou à double usage).

Au niveau du droit secondaire, les marchés publics en matière de défense sont en principe régulés par une directive européenne, la directive 2009/81/CE[55] transposée en droit belge en 2011. La directive contient de nombreuses dispositions interdisant les compensations économiques[56]. Toutefois, l'article 13 § f de la directive précise : « *La présente directive ne s'applique pas aux cas suivants : (...) f) marchés passés par un gouvernement à un autre gouvernement concernant la fourniture d'équipements*

54. Brauer, J., Dunne, J.-P., « *Arms Trade Offsets and Development »,* article présenté lors de la 8e International Conference on Economics and Security à Bristol, juin 2004.

55. Directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE.

56. Voir European Commission, Guidance Note, Directive 2009/81/CE on the award of contracts in the field of defence and security.

militaires ou d'équipements sensibles. » La procédure de remplacement des F-16 s'inscrit donc dans cette exception.

Le colonel Harold Van Pee, chef du bureau ACCaP, a estimé lors d'une audition à la chambre qu'après analyse par l'état-major de la Défense et par le SPF Économie « *les autorités belges disposaient bien de certaines possibilités [de défendre des intérêts de sécurité essentiels].* »[57] La Défense est bien consciente d'un certain niveau de risque juridique mais qui a été réduit au maximum. « *Sur les ESI* [*Essential Security Interests*], *tout comme pour tous les aspects liés à un marché public, il y a toujours un risque juridique. L'Inspection des Finances a estimé que ce qui était proposé était acceptable et en ligne avec la législation et la Vision stratégique.* »[58]

4.3.3. Les demandes de la Belgique en termes d'ESI

Quels sont les « intérêts essentiels de sécurité » recherchés par la Belgique et comment s'assurer de la légalité des IES proposés par les agences gouvernementales candidates ? Le gouvernement belge a approuvé lors du Conseil des ministres du 28 octobre 2016 un document dénommé « Les intérêts belges dans le domaine de la politique de la Défense et de la sécurité »[59]. Ce document précise d'abord le contexte sécuritaire belge, largement repris de la Vision stratégique, et justifie le maintien d'une Base industrielle et technologique de défense (BITD) nationale qui permet de garder une certaine autonomie nationale dans le cadre de partenariats. Une BITD nationale forte doit permettre de répondre à l'environnement sécuritaire changeant, donner la possibilité d'un niveau minimal de déploiement national autonome de nos systèmes d'armes et la capacité de contribuer au développement d'une BITD européenne.

Les technologies recherchées par la Belgique sont décrites comme des *Key Enabling Technological Defence and Security Applications* (KETA) et comprennent :

- *Systèmes et sous-systèmes pour des applications de défense et de sécurité ;*
- *Capteurs et traitement de données pour des systèmes de Command, Control, Communications, Computers and Intelligence (C4I) ;*
- *Matériaux et composants de pointe ;*
- *Systèmes d'entraînement et de simulation ;*
- *Protection des systèmes d'information.*

Le RfGP insiste sur le caractère additionnel des propositions faites par les agences gouvernementales. Il ne peut donc s'agir de coopérations industrielles déjà existantes. Ces propositions doivent créer de nouvelles compétences pour la BITD belge ou renforcer les capacités existantes et ce de manière durable.

---

57. Chambre des Représentants de Belgique, Audition sur la prospection organisée par la Défense belge dans le cadre du dossier du remplacement des avions de chasse F-16, avec le colonel Harold Van Pee, chef du bureau *Air Combat Capability Program* auprès de l'état-major de la Défense, 20 avril 2016, 1782/001.
58. Interview avec le colonel Harold Van Pee, directeur du programme ACCaP, 27 juin 2017.
59. Mil.be, Les intérêts belges dans le domaine de la politique de la Défense et de la sécurité, 15 décembre 2016.

Les partenariats devront être mis en œuvre dans une période de quinze ans après la signature de l'accord gouvernemental. L'approche du gouvernement belge est donc bien de bénéficier de technologies qui offriront un avantage à long terme et non pas de partenariats industriels à court terme qui se termineront dès la fin des livraisons des nouveaux appareils.

Sur la question de la légalité et de la conformité à la législation européenne, trois questions sont posées par le RfGP pour évaluer la légalité des propositions en termes d'ESI:

- *Y a-t-il un lien entre la mesure de protection des ESI proposée, les KETA et l'objet de l'appel d'offre en question ?*
- *La proposition protège-t-elle les ESI de manière proportionnée et adéquate ?*
- *La mesure proposée est-elle de nature à ne pas altérer la concurrence au niveau du marché unique en ce qui concerne les produits non destinés aux besoins militaires ?*

Si la réponse à ces trois questions est affirmative, la proposition peut être considérée comme respectant le cadre légal européen. L'aspect qualitatif et quantitatif des mesures de protection des ESI seront évalués par des experts du SPF Économie.

4.3.4. Rééditer le coup du F-16 ?

L'impact des compensations économiques liées au contrat F-16 de 1975 a généralement été considéré comme très positif pour l'économie belge et la filière aéronautique wallonne en particulier[60] et certaines voix utilisent cet argument pour tenter de rééditer cette coopération industrielle dans le choix de son successeur. Cependant, le contexte du marché de l'armement et les rapports de force entre acheteurs et vendeurs sont très différents de ceux qui prévalaient dans les années 1970 et le succès des compensations du contrat F-16 pourrait bien faire figure d'exception.

En effet, le choix du F-16 s'est fait dans le cadre d'une coalition de pays acheteurs européen, les *European Participating Governments* (Belgique, Pays-Bas, Danemark et Norvège) qui pouvaient faire bloc pour exiger des compensations industrielles importantes. D'autre part, le choix du F-16 par ces pays européens se doublait d'une commande américaine très importante qui réduisait les risques industriels pour le contractant principal, *General Dynamics*. Ainsi, le *Memorandum of Understanding* signé par les quatre pays européens participants et les États-Unis, consacrait au total une commande de 998 avions (en excluant les achats ultérieurs). Trois chaînes de production ont assemblé les appareils, une aux États-Unis, une en Belgique (SABCA-SONACA) et une autre aux Pays-Bas (Fokker). Les trois chaines de production utilisaient des éléments produits de deux côtés de l'Atlantique. De plus, les pays européens gardaient une part de la production des appareils destinés à des clients non partie au programme multinational. Des offsets indirects ont également été fournis par *General Dynamics* sous la forme de machinerie et de transferts de technologies[61].

60. Voir SPF Économie, *Politique de participation industrielle dans le cadre des Commandes de Défense*, mars 2008.
61. Voir Trice, R., « International Cooperation in Military Aircrafts Programs », The DISAM Journal, hiver 1989-1990.

La SABCA a par exemple reçu une machine à napper indispensable à l'assemblage des matériaux composites[62]. Au-delà de la production, un autre programme a été mis en place pour assurer la modernisation du F-16, le *Multinational Fighter Program* (MNFP)[63], chargé du développement, de la production et de la modernisation du F-16. Le MNFP a joué un rôle déterminant dans la modernisation à mi-vie des F-16 européens (*Midlife Update*).

Plusieurs entreprises belges ont tiré leur épingle du jeu grâce aux retombées du contrat F-16. La SABCA a encore récemment renouvelé un contrat pour les entretiens lourds (*Depot level*) des F-16 américains basés en Europe et ce jusqu'en 2021. La SABCA entretient également les F-16 néerlandais, danois et belges[64]. La division FN moteurs (devenue TechSpace Aero puis Safran Aero Boosters) a également grandement bénéficié du contrat F-16 avec la production et l'assemblage du moteur F100 de Pratt & Whitney.

Le contexte a fondamentalement changé depuis l'acquisition des F-16. La Belgique n'agit plus dans le cadre d'une coalition d'États européens, la commande belge représente un nombre relativement faible d'appareils (34 nouveaux avions contre deux commandes de 116 et 44 F-16) et le processus industriel des avions candidats est déjà consolidé. Si certains parlementaires belges ont appelé à rééditer le coup du F-16, la comparaison entre les deux contrats ne tient pas pour des raisons légales, stratégiques et financières.

62. *L'Écho*, La nouvelle usine de matériaux composites sera prête cet été, 6 février 1991.
63. Signé en 1975, le MNFP comprend les États-Unis, la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas et la Norvège. Le Portugal s'est rajouté comme 6e membre en juin 2000.
64. *La Libre Belgique*, « *La SABCA entretient les F-16 de l'US Air Force en Europe jusqu'en 2021* », 17 mars 2017.

LA NEUTRALITÉ DU RFGP

Plusieurs thématiques ont été abondamment commentées dans les médias et ont toutes pour toile de fond, le caractère ouvert du processus. La compétition est-elle biaisée ? Nous analyserons successivement le retrait de *Boeing* et de *SAAB* de la compétition, la question de l'exigence ou non d'une capacité d'emport d'armement nucléaire et les mesures prises par la Défense pour éviter les phénomènes d'influence ou de corruption lors de l'évaluation des différents candidats.

1. Les retraits de *Boeing* et de *SAAB*

Boeing proposait au gouvernement belge son chasseur-bombardier F/A-18 E/F *Super Hornet*, un avion dérivé du F/A-18 *Hornet*, lui-même issu du prototype YF-17 *Cobra* de *Northrop* qui avait été en concurrence avec le F-16 pour le contrat *Light Weight Fighter*. Le F/A-18 E/F *Super Hornet* est actuellement utilisé par l'*US Navy* et la force aérienne australienne. Le Koweït en a également commandé 40 exemplaires.

Le 19 avril 2017, un représentant travaillant pour *Boeing* en Belgique a annoncé via un communiqué à l'Agence Belga que la société ne participerait pas à l'appel d'offre belge. Le communiqué de presse indiquait : « *Boeing a informé le gouvernement belge qu'il ne participera pas à la conférence des compétiteurs à l'appel d'offre aujourd'hui [19 avril 2017], et qu'il ne répondra pas au RfGP sur le nouvel avion de combat. Nous regrettons qu'après examen de l'appel d'offre, nous ne voyons pas d'opportunité pour le F/A-18 Super Hornet de concourir selon des règles du jeu équitables, bien que l'avion soit très efficace et économique. Cette décision permet à Boeing de concentrer ses efforts et ses ressources sur le soutien de nos clients dans le monde, et de sécuriser de nouvelles commandes et d'investir dans la technologie et les systèmes requis pour faire face aux menaces d'aujourd'hui et de demain.* » Le ton du communiqué et le sous-entendu ambigu sur l'équité de la procédure ont provoqué de nombreuses réactions, de l'incompréhension du côté de l'industrie et de la Défense tandis que certains parlementaires y ont vu la preuve que le RfGP était biaisé. Le ministre de la Défense, Steven Vandeput, a expliqué en Commission de la Défense que le vice-président de *Boeing* s'était entretenu par téléphone avec le bureau ACCaP et le commandant de la force aérienne. Toujours selon le ministre, il ressort de cette conversation que *Boeing* évaluait ses chances dans la compétition comme étant trop basses, ce qui explique son retrait de la compétition sans que cela ne la remette en cause.

Plusieurs éléments peuvent expliquer le retrait de *Boeing* de la compétition. Premièrement, le problème ne se situe sans doute pas tellement au niveau belge mais bien au niveau de Washington. Dans le cadre de la vente d'État à État voulue par le gouvernement belge, les États-Unis doivent soutenir deux compétiteurs, *Boeing* et *Lockheed Martin*. Il est fort possible que *Boeing* ait perçu que les priorités du gouvernement américain ne se portaient pas sur le *Super Hornet* mais bien sur le F-35.

Deuxièmement, le gouvernement belge a insisté dans le RfGP sur l'établissement d'un véritable partenariat avec le gouvernement vendeur ainsi que sur les possibilités de coopération au niveau européen. Si le F-35 a déjà été acquis par plusieurs forces aériennes en Europe, ce n'est pas le cas du F-18 *Super Hornet*. Son utilisateur principal l'*US Navy* n'a pas non plus d'avions stationnés de façon permanente en Europe ce qui rend difficiles les coopérations avec la Belgique. Dans le type de partenariat demandé par la Belgique, *Boeing* avait sans doute moins de chances et a préféré se concentrer sur d'autres marchés.

Si ce retrait de *Boeing* a pu être utilisé par certains acteurs pour dénoncer un RfGP biaisé, du côté de la Défense, on est tout à fait serein. « *Sur l'aspect équilibré du RfGP, s'il était si dirigé en faveur d'un candidat, certains candidats auraient sans doute déjà décidé de ne pas participer. En comparaison avec d'autres programmes, quatre candidats, c'est déjà beaucoup. Parfois, des compétiteurs se retirent d'une compétition dans laquelle ils estiment n'avoir que peu de chances pour des raisons de stratégie commerciale et non pas à cause du cahier des charges. Plus il y a de candidats, plus il y a de chances de perdre avec à la clé un «reputation damage». Si quatre candidats ont fait une offre, trois n'auront pas le marché. Or, ces entreprises ont de très bonnes capacités d'analyse des marchés* »[65].

Le retrait de *SAAB* le 10 juillet 2017 a eu le mérite de clarifier le problème lié aux demandes belges en termes de partenariat. La *Försvarets Materielverk* (FMV, agence gouvernementale suédoise chargée de la vente du Gripen), dans son communiqué de presse explique que « *dans son RfGP, la Belgique demande un soutien opérationnel étendu de la part de l'État fournisseur. Ceci demanderait un mandat politique suédois dans le domaine de la politique étrangère qui n'existe pas actuellement. Dès lors, la Suède et la FMV ont choisi de ne pas soumettre de réponse à la demande belge*. »[66] Il semble que ce ne soit donc pas *SAAB* en tant que tel qui se soit retiré de la course mais bien le gouvernement suédois qui, de par sa neutralité, ne pouvait pas fournir un soutien continu à la Composante Air belge y compris dans ses déploiements opérationnels. Le même problème s'était déjà posé dans les années 1970 lors du choix du F-16, parmi les deux autres concurrents, *Mirage* F1 et *SAAB Viggen*, l'offre de *SAAB* n'avait que peu de chances de par la neutralité suédoise qui n'offrait pas de garantie de soutien en pièces en cas de conflit. L'avenir nous dira la raison exacte du retrait de *SAAB* mais il se pourrait que la Suède ne veuille pas prendre le risque de s'engager militairement de manière indirecte dans des opérations militaires comme le fait la Belgique.

2. Le nucléaire

La question de l'emport de charges nucléaires par l'appareil successeur du F-16 a également fait couler beaucoup d'encre de par son fort poids symbolique et son possible impact sur le choix de l'appareil en question. Lors des débats à la Chambre en Commission de la Défense nationale, le ministre Steven Vandeput s'est toujours réfugié derrière une décision du gouvernement pour éviter une réponse sur la capacité

65. Interview avec le colonel Harold Van Pee, directeur du programme ACCaP, 27 juin 2017.

66. FMV, Sweden declines Belgian RFGP for new fighter procurement, 10 juillet 2017.

d'emport nucléaire pour le nouvel avion. Le ministre des Affaires étrangères, Didier Reynders, confirmera néanmoins le maintien de cette capacité pour la force aérienne à la suite d'une question au sujet du traité international d'interdiction des armes nucléaires alors en cours de négociations au niveau des Nations unies[67]. « *Tenant compte d'une analyse réalisée en commun de la menace globale, l'OTAN nous demande de continuer à maintenir nos avions de combat disponibles pour d'éventuelles missions de cette nature. Nous comptons bien remplir toutes nos obligations dans ce cadre, aussi longtemps que la menace le justifiera.* »[68]

2.1. Les B-61 stationnées en Belgique

Le stationnement de bombes nucléaires tactiques B-61 sur le sol belge constitue sans doute un des secrets militaires les plus mal gardés de Belgique. Si aucun gouvernement n'a jamais confirmé officiellement cette présence[69], de nombreuses fuites dans la presse et la présence d'une unité américaine spécialisée dans la maintenance de ce type d'armes confirment leur présence sur la base de Kleine-Brogel dans le Limbourg belge[70]. L'emploi de ce type d'armes se fait selon un principe de « double-clé », l'arme est américaine mais le vecteur est belge. Ce serait donc un avion belge qui emporterait l'arme vers sa cible. Au point de vue militaire, la B-61 présente des défauts certains. Contrairement au missile ASMP-A embarqué sur le *Rafale* dans le cadre de la dissuasion française, qui disposerait d'une autonomie de 500 km et permettrait de le tirer depuis une distance de sécurité, la B-61 est une bombe en chute libre qui implique que le vecteur (l'avion) s'approche suffisamment de sa cible pour pouvoir la larguer sur l'objectif. L'apparition de zones d'interdiction (A2/AD[71]) plus larges liées au développement des technologies de détection et des missiles rend l'emploi de la B-61 plus risqué (surtout sur un chasseur non furtif ou ne disposant pas d'une large autonomie). Comment faut-il donc comprendre la décision du gouvernement belge de maintenir ce type de capacités ? Selon un collaborateur parlementaire à la Chambre[72], « *la B-61 est à 80 % une arme politique, militairement elle a peu d'avantages. La B-61 permet de sauver la Belgique de son budget militaire minuscule par rapport à l'OTAN.* »[73]

67. La Traité a entre-temps été adopté. Voir *Le Monde*, « L'ONU adopte un traité bannissant l'arme atomique, boudé par les Etats nucléaires », 7 juillet 2017.
68. Chambre des Représentants de Belgique, Questions et réponses écrites, 4e session de la 54e législature, janvier 2017.
69. À l'exception d'un aveu fait en 1988, par le ministre de la Défense de l'époque, Guy Coëme. Voir *La Libre Belgique*, « Kleine-Brogel abrite une vingtaine d'armes nucléaires, selon un expert », 29 janvier 2014.
70. Voir aussi, Maïka Skjønsberg, « Armes nucléaires américaines en Europe : les raisons du statu quo », Rapports du GRIP, 2016/3 ainsi que Hans M. Kristensen, « Upgrades at U.S. Nuclear Bases in Europe Acknowledge Security Risk », Federation of American Scientists, 10 septembre 2015.
71. Si l'emploi du terme A2/AD (*anti-access/area denial*) connait certaines critiques actuelles pour son manque de précision, il reste pertinent pour décrire certaines évolutions techniques dans les systèmes de détection et de défense anti-aériens et anti-navires. Voir *Defense News*, « CNO Bans 'A2AD' As Jargon », 3 octobre 2016.
72. Interview avec un collaborateur parlementaire de la Chambre des Représentants, 24 mai 2017.
73. *Idem*.

2.2. L'emport d'armes nucléaires

Au-delà du débat sur la pertinence ou non de maintenir ces armes à Kleine-Brogel[74], une exigence de capacité d'emport de ces armes risque d'avoir un impact sur le choix du futur avion. En effet, l'arme étant américaine, la qualification d'emport sur un avion non américain dépend du bon vouloir de Washington. Deux avionneurs en course pour le remplacement du F-16 (*Dassault*[75] et *SAAB*[76]) ont clairement fait savoir que si la capacité d'emport de la B-61 constituait un critère déterminant du RfGP, ils se retireraient de la course. Pour l'instant, aucun des avions présents dans la compétition ne sont certifiés pour emporter la bombe. Si par le passé, des avions non américains ont été certifiés pour l'emploi de cette bombe (*Tornado* allemands et italiens, essai sur les *Mirage* 5 belges)[77], il semble que Washington soit moins conciliant cette fois-ci et que la Belgique n'ait pas les moyens de mettre le gouvernement américain devant le fait accompli du choix d'un avion non américain pour demander la certification B-61. De plus, pour des raisons politiques, le gouvernement suédois refuse que l'avion présenté par *SAAB*, le *Gripen*, puisse transporter cette bombe.

Si au point de vue technique, le largage d'une bombe B-61 ne pose aucun problème (il s'agit d'une bombe en chute libre), la certification n'en constitue pas moins une obligation et le blocage semble être politique tant du côté de certains avionneurs (*SAAB*) que de Washington, propriétaire des bombes.

La capacité nucléaire a toutefois été confirmée par le colonel Harold Van Pee, chef du programme de remplacement des F-16, dans une interview au magazine *Knack* en février 2017 (avant le retrait de *SAAB* en juillet 2017). « *Dans le cahier des charges tel qu'actuellement rédigé, il est demandé si à terme des armes nucléaires peuvent être ajoutées [aux capacités des avions, NDLR]. Mais cela aura très peu de poids dans l'évaluation finale.* »[78] Sur la question d'un éventuel retrait de *SAAB* à la suite de l'ajout d'une possibilité de développement nucléaire, il poursuit : « *Non, cela ne veut pas dire que le SAAB Gripen va se retirer. Comme je l'ai dit, très peu de points seront attribués à ce critère. Pratiquement aucun. SAAB n'est donc pas désavantagé. L'appareil peut marquer des points sur d'autres éléments qui ont plus de poids.* » Interrogé en Commission de la Défense nationale, le ministre de la Défense, Steven Vandeput a déclaré que « *le colonel [Van Pee] n'avait certainement pas indiqué que [la capacité nucléaire] serait reprise comme un critère* » et que *Knack* avait mal compris les propos de l'interview[79].

---

74. Selon l'interprétation des articles I et II du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) faite par le GRIP (Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité), le stationnement d'armes nucléaires sur son sol place, de fait, la Belgique en porte-à-faux par rapport à ses obligations découlant du TNP. Voir Mampaey Luc, Les « zones exemptes d'armes nucléaires » (ZEAN) : État des lieux, bilan et nouveaux enjeux, Note d'Analyse du GRIP, 30 avril 2010, Bruxelles.
75. Voir *La Libre Belgique*, « Succession F-16 : en cas d'option nucléaire, Dassault se retire », 26 juin 2015.
76. Interview avec un responsable de chez *SAAB*, 14 décembre 2016.
77. Blog À l'Avant-Garde – Un regard sur la Défense belge, [interview] Joseph Henrotin: « La concurrence pour le remplacement des f-16 sera bien réelle », 12 avril 2017.
78. *Knack*, « België vraagt of opvolgers F-16 nucleaire wapens kunnen dragen », 15 février 2017.
79. Chambre des Représentants de Belgique, Compte rendu intégral, Commission de la Défense nationale, 22 février 2017.

Qui a donc raison ? Le nucléaire est-il un critère du RfGP ? Oui et non, si les missions de frappe nucléaire ne sont pas mentionnées dans le RfGP, celui-ci inclut indirectement la capacité d'emport nucléaire dans la section consacrée au potentiel d'évolution et de croissance et compterait pour une toute petite partie (entre 0,3 et 0,7 % selon différentes sources) de l'évaluation totale des candidats. Le sujet est abordé par une question ouverte sur le type de munitions qui pourront être emportées par les différents avions dans le futur.

En séparant les deux questions, le choix du nouvel avion et la capacité nucléaire, le gouvernement a laissé le champ ouvert à la compétition. Que se passera-t-il alors si l'avion sélectionné n'est pas apte au transport de charges nucléaires et ne peut évoluer en ce sens ? Dans tous les cas de figure, cela reporte la décision jusqu'aux années 2028, date du retrait du service des derniers F-16. Ensuite, certains ont évoqué le maintien d'une petite flotte de F-16 pour s'acquitter de cette mission. « *Sur le nucléaire, une flotte mixte est envisageable. On sélectionnerait douze F-16 parmi ceux qui ont le plus grand potentiel de vie, les derniers reçus. On pourrait les faire tenir jusque 2028-2030 et donc reporter la décision à ce moment-là.* »[80] Denis Ducarme, parlementaire MR et membre de la Commission Défense, a indiqué cette possibilité : « *(...) il n'est pas acquis nécessairement que ce serait le remplaçant du F-16 qui porterait des charges nucléaires s'il devait en porter. Il y a également d'autres possibilités en termes de prolongement d'un certain nombre de F-16 qui sont sur la table.*»[81] Si le ministre n'a pas confirmé ce scénario, il impliquerait toutefois une logistique complexe avec le maintien d'un cycle de formation opérationnelle pour les deux avions ainsi que d'une chaîne de maintenance et d'un stock de pièces de rechange et de munitions. Le principe d'une flotte duale a également été rejeté par la Défense.

En tous cas, si l'avion qui ressort vainqueur de la compétition n'est pas le F-35 de *Lockheed Martin*, la question du nucléaire serait reportée à 2028-2030, ce qui pourrait être une opportunité pour un nouveau débat sur le sujet.

3. Mesures de lutte contre la corruption

Les contrats militaires sont particulièrement susceptibles d'être entachés par la corruption. Plusieurs raisons expliquent ce risque plus élevé que dans d'autres secteurs. Premièrement, ces contrats concernent des budgets importants qui peuvent pousser les entreprises à ne pas respecter les règles du jeu. Ensuite, la nature très technique des contrats (et des contreparties industrielles qui sont souvent demandées) ainsi que le petit nombre de personnes impliquées (sommet de la hiérarchie politique et militaire) facilitent des pratiques de corruption, surtout lorsque les contrats tombent sous le coup du secret-défense qui empêche le contrôle parlementaire et rend compliqué le contrôle judiciaire.

80. *Idem*.

81. Chambre des Représentants de Belgique, Compte rendu analytique, Commission de la Défense nationale, 28 octobre 2015.

Enfin, puisque les acheteurs de systèmes d'armes sont quasiment exclusivement des États, les contrats d'armement sont une opportunité pour la corruption politique (financement illégal des partis)[82]. La Belgique a fait l'amère expérience des contrats *Agusta-Dassault* à la fin des années 1980, affaire qui a abouti à la démission et à la condamnation de plusieurs personnalités politiques belges.

Quelles sont les mesures mises en place par la Défense pour éviter les influences malvenues ? « *Le bureau ACCaP a scindé les tâches d'évaluation des experts au maximum, chaque expert n'ayant accès qu'aux documents pertinents pour son domaine d'expertise. Les experts ont reçu une journée de briefing qui portait entre autres sur la déontologie. La direction juridique de la Défense les a également informés de la protection juridique dont ils bénéficieront (ou pas en cas de malveillance de leur part) ainsi que sur les conséquences d'actions frauduleuses. Les experts signeront un document certifiant l'absence de conflits d'intérêts dans leur mission d'évaluation. Les discussions entre experts se feront au sein des bureaux de l'ACCaP qui est une zone sécurisée (accès restreint). Les ordinateurs utilisés sont spécifiquement conçus pour le traitement de documents classifiés et un historique des connexions pour la consultation des documents est conservé. Des rapports écrits de réunion seront rédigés afin de permettre de retracer, au besoin, le processus de prise de décision. Les évaluateurs ne sont pas directement en contact avec les constructeurs et les agences étatiques. Si des questions doivent être posées aux constructeurs par les experts, cela se fait en présence du bureau ACCaP* »[83]. L'ACCaP tient également un registre des contacts avec les différentes agences gouvernementales et avec les constructeurs, registre qui a été transmis aux parlementaires qui en ont fait la demande.

82. Pour une analyse plus large des cas de corruption dans les contrats d'armement, voir Feinstein, A., « *The Shadow World: Inside the Global Arms Trade* », Londres, Hamish Hamilton, 2011.

83. Interview avec le colonel Harold Van Pee, directeur du programme ACCaP, 27 juin 2017.

VISION DES DIFFÉRENTS PARTIS POLITIQUES BELGES[84]

Écolo

Pour Benoit Hellings[85], il est évident que la Belgique doit pouvoir effectuer des missions de surveillance de son espace aérien (*Air Policing*), spécifiquement vu les institutions internationales qu'elle abrite. « *On ne peut pas se trouver dans la situation des pays baltes où des partenaires viendraient faire de la surveillance de l'espace aérien chez nous. Mais la question de l'achat de chasseurs-bombardiers mérite une réflexion beaucoup plus approfondie. Il n'y a pas eu lors du lancement de cette procédure d'achat, de réflexion stratégique sur l'utilité des F-16. Il n'y a pas eu de bilan tiré de la participation des F-16 belges en Libye, en Irak ou en Afghanistan. Les seuls éléments donnés au Parlement se font dans le cadre de la commission de suivi des missions et ces éléments sont très lacunaires. Il n'y a pas de mesures de l'efficacité politique de ces missions, juste un nombre de bombes larguées. Au contraire, les bombardements peuvent être utilisés comme arguments de recrutement par les groupes les plus extrémistes. Les guerres de drones d'Obama n'ont pas rendu le monde plus sûr* ». Selon Écolo, la question globale du remplacement des F-16 n'a pas fait l'objet d'un débat, comme si le remplacement était automatique et qu'une armée moderne devait absolument avoir une capacité aérienne de combat conséquente au-delà des missions *Air Policing* qui ne nécessitent que peu d'avions. Pour justifier le choix de l'achat d'avions de combat, le ministre de la Défense avance l'argumentaire classique selon lequel la Belgique doit être « un partenaire fiable », on doit « être pris au sérieux » et lutter contre le terrorisme.

Benoit Hellings ajoute que les capacités en termes d'avions de combat ne manquent pas au niveau européen et que la Belgique aurait dû donner la priorité à la réponse aux déficits capacitaires européens, notamment en termes d'avions de transport.

Sur la question de la Vision stratégique, Hellings assure que le rôle du Parlement a été primordial pour obtenir un document complet. « *On a d'abord eu une liste de courses [sur les investissements en matériel], puis des têtes de chapitre et enfin un document complet.* » La transparence est également très importante pour Écolo. Via les questions parlementaires, Benoit Hellings a plusieurs fois demandé les listes des rencontres entre le personnel de la Défense et les agences candidates au renouvellement du F-16. Écolo regrette qu'il n'existe pas encore de registre public, une proposition de loi en ce sens a

84. Nous avons sollicité l'opinion d'Écolo, du PS, du MR, du SP.A, du CDH, du CD&V, de la NVA et de l'Open VLD. Le CDH et la N-VA n'ont pas répondu à nos sollicitations et le CD&V a préféré décliné l'interview. Les opinions présentées ici sont celles des personnes interviewées.

85. Interview réalisée avec Benoit Hellings le 17 mai 2017.

par ailleurs été déposée[86]. Benoit Hellings dénonce également une culture du secret, « *la Défense a l'habitude de travailler dans son coin sans devoir rendre de comptes. Sur les données à caractère sensible, il ne semble pas y avoir de gradation logique dans la confidentialité entre les données à caractère sensible et les données confidentielles dans ce qui est montré aux parlementaires* »[87].

En ce qui concerne la vision de l'armée, « a*u niveau d'Écolo, les priorités sont une armée dédiée aux opérations de maintien de la paix et le développement d'un embryon de force européenne, ceci pour des raisons de cohérence (nos interventions se font de toute façon au sein de coalitions) et d'économies*. »[88]

La majeure partie des critiques d'Écolo sur le programme de remplacement des F-16 se concentre donc sur le manque de questionnement stratégique et de bilan sur l'utilisation des F-16, le processus décisionnel (loi de programmation militaire, financement) et la question de la transparence.

Parti socialiste

Le Parti socialiste[89] n'est pas opposé par principe au remplacement des F-16 mais estime qu'une argumentation sur son bien-fondé est nécessaire. Parmi les questions posées par Sebastian Pirlot figure la question du nombre d'heures de vol limite des F-16. « *Faut-il les remplacer ? La limite d'heures de vol de F-16 est de 8 000 heures. Les nôtres sont à 6 000. D'autres pays comme Taïwan ont modernisé la structure de leurs avions.* »[90] M. Pirlot a demandé une étude sur le prolongement de la durée de vie des F-16. Le PS estime également que les Régions devraient être impliquées dans le processus au titre de leurs compétences en matière économique. Sur le choix de l'avion, M. Pirlot estime que la question des retombées industrielles est importante mais craint que l'état-major de l'armée et la N-VA n'aient un biais atlantiste en conséquence de l'héritage de la coopération sur le F-16 et d'un éventuel soutien américain sur le partage d'informations dans le domaine logistique dans le cas du choix du F-35. « *Or, le problème c'est que le F-35 a été commercialisé trop tôt, il souffre de nombreuses pannes et son coût est très élevé. L'entretien sera également très onéreux dû à sa furtivité.* » La capacité d'emport de charges nucléaires est un autre sujet sur lequel M. Pirlot s'est clairement positionné. « *J'ai signalé [au bureau du PS] que sur le plan éthique, j'avais un souci avec le transport d'armes nucléaires et le [bureau du PS] a adopté cette position par consensus.* » Au niveau des retombées économiques, M. Pirlot estime que les entreprises flamandes sont très gourmandes mais que du côté de la N-VA (parti du ministre de la Défense), on se soucie peu des retombées économiques qui bénéficierait à l'industrie aéronautique majoritairement située en Wallonie.

86. Chambre des Représentants de Belgique, Proposition de loi relative à l'enregistrement, dans un registre de transparence public en ligne, des contacts avec des lobbyistes concernant l'achat de matériel militaire, 17 mars 2015, DOC 54 0965/001. Cette proposition a été rejetée par la Chambre le 12 juillet 2017.
87. Interview réalisée avec Benoit Hellings le 17 mai 2017.
88. *Idem*.
89. Interview réalisée avec Sebastian Pirlot, le 1er juin 2017.
90. *Idem*.

SP.A

Le SP.A[91] a clairement exprimé son opposition au remplacement des F-16, surtout dans le contexte budgétaire actuel. Trois raisons sont avancées : « *Le SP.A se positionne en faveur d'une défense européenne et le plan de modernisation de l'armée doit intégrer cette dimension. Dans l'Europe à 28, il y a une surcapacité d'avions de combat de 4e génération. Il y en a plus qu'en Russie et la Russie ne pourra pas moderniser tous ses avions. Il faut au contraire se concentrer sur les lacunes, les déficits capacitaires européens. Deuxièmement, l'armée belge est une petite armée, avec un budget limité. Les 34 avions de combat auront un impact sévère sur le budget alors que de nouveaux défis se présentent tels que la prolifération des drones, les menaces cyber ou le manque de capacités de transport stratégique. Enfin, le SP.A a une vision de la sécurité qui est plus large que la sécurité militaire. Nous devons aider le voisinage européen et l'Afrique à se développer. Si nous devons dépenser 2 % de notre budget pour notre sécurité, dépensons alors 1 % dans le militaire et 1 % dans le développement. Au niveau de la Vision stratégique il faut se poser de sérieuses questions sur les problèmes qu'on veut résoudre par des bombardements alors que ce sont des problèmes politiques. Cela ne plaide pas pour un renouvellement de la flotte d'avions de combat. On ne répond pas à la question «pour quoi faire ?».* »[92]

Le SP.A a énormément insisté sur l'aspect transparence du processus et est à l'origine d'une initiative visant à impliquer la Cour des comptes dans le processus de remplacement des F-16. « *Le SP.A a été marqué par les affaires Agusta ainsi que par d'autres affaires en lien avec des achats militaires. La transparence est le meilleur moyen d'éviter la corruption et les trafics d'influence. Les exemples des Cours des comptes des Pays-Bas et du Canada sont instructifs. Leurs rapports sont publics et permettent de se rendre compte de l'état des dépenses des contrats d'armement. Tous les contrats d'armement ont connu des dérapages budgétaires importants. Au niveau belge, la réponse a été que la Cour des comptes ne peut analyser un cas uniquement lorsqu'une décision a été prise. Cela créée un déséquilibre entre les connaissances techniques des militaires et des industriels d'un côté et des hommes politiques de l'autre. Il faut un organe indépendant pour pallier au manque d'expertise des parlementaires.* »[93] Pour améliorer la transparence du processus, le SP.A souhaiterait également que la Commission des achats militaires se réunisse en session publique. « *Il faut rendre la procédure d'achat plus transparente, la Commission des achats militaires devrait être publique avec une possibilité d'exception lorsque des données sensibles du point de vue commercial ou sécuritaire sont présentées. La transparence permettrait de pallier le manque d'expertise des parlementaires sur des sujets très techniques. À partir du moment où le travail en Commission est public, des experts extérieurs peuvent commenter les débats. Pour les parlementaires, il est difficile d'obtenir des informations techniques autrement qu'en posant des questions parlementaires.* »[94]

91. Interviews de Dirk Van Der Maelen réalisée le 8 juin 2017 et d'Alain Top réalisée le 28 juin 2017.
92. Interview de Dirk Van Der Maelen réalisée le 8 juin 2017.
93. *Idem*.
94. Interview d'Alain Top réalisée le 28 juin 2017.

Sur l'Europe de la défense, le SP.A estime que le gouvernement raisonne à l'envers en acquérant d'abord des capacités puis en réfléchissant ensuite à leur mise en commun au niveau européen. L'opposition du SP.A au F-35 est également très claire, principalement pour des raisons budgétaires « *le F-35 sera un œuf de coucou dans le nid de la Défense. Le ministre [Vandeput] veut pousser un partenariat avec les Pays-Bas. Ceux-ci ont acheté des F-35 mais réalisent qu'ils n'ont pas assez de capacités*.»[95] Mais aussi pour des raisons plus techniques « *les générations 4 et 5 des avions de combat seront les dernières et seront remplacées par des drones.* »[96]

Mouvement réformateur

En tant que seul parti francophone de la majorité, le MR[97] est logiquement tout à fait favorable au remplacement des F-16 tel qu'inscrit dans l'accord de gouvernement. Le MR insiste sur le fait que ce qui intéresse l'armée, ce sont les capacités d'évolution de l'appareil puisque la Belgique s'engage sur quarante ans. Le MR, par la bouche de Denis Ducarme sera toutefois attentif aux emplois liés au nouveau contrat et se dit plus favorable à l'offre d'un constructeur européen vu le faible retour industriel que l'on peut attendre du F-35. Le MR se positionne très favorablement sur la Défense européenne mais pour cela il faut disposer de capacités, on ne peut partager quelque chose que l'on a pas. Les investissements prévus dans la Vision stratégique représentent donc un préalable. Le respect des équilibres entre communautés linguistiques sera également un autre élément très important. De ce côté, le RfGP est rassurant pour le MR puisqu'il prévoir une répartition équitable des moyens (avions, simulateurs, etc.) entre les bases de Florennes et Kleine-Brogel.

Open VLD

L'Open VLD[98] est favorable au remplacement des F-16 argument atteindront bientôt leur limite de vie de 8 000 heures de vol (2023-2028). Tim Vandenput, ancien ingénieur en aéronautique, insiste toutefois sur la fait que la Belgique n'a pas besoin d'avions de dernière technologie. « *Nous devons acheter des avions multirôles qui bénéficient d'une technologie éprouvée pour les vingt prochaines années. Nous n'avons pas besoin d'une plateforme qui tienne quarante ans car à l'avenir de nombreuses mission remplies par les avions de combat le seront par des drones. Les drones vont permettre à l'industrie et aux universités de démarrer un processus d'innovation. Les drones à l'avenir seront moins chers et auront une flexibilité qui est celle aujourd'hui des avions de chasse. Mais les avions seront toujours nécessaires pour le Close Air Support et pour l'Air Policing*. »

95. Interview de Dirk Van Der Maelen réalisée le 8 juin 2017.
96. *Idem*.
97. Interview avec un collaborateur parlementaire de la Chambre des Représentants, 24 mai 2017.
98. Interview de Tim Vandenput réalisée le 8 juin 2017.

Tim Vandenput a exprimé plusieurs fois ses doutes sur le F-35 et son processus de développement chaotique. « *Les F-35 ne disposent pas d'une* proven technology. *La furtivité et la fusion des données ne sont pas nécessaires. C'est un avion très cher qui ne sera mature que dans quinze ans.* »[99] Tim Vandenput ajoute que les problèmes de développement de l'appareil couteront encore très cher, relativise l'avantage de la furtivité et rappelle les sacrifices nécessaires pour l'obtenir (capacité opérationnelles réduites, faible capacité d'emport en munitions et rayon d'action limité)[100]. Le partenariat industriel sera également très limité dans le cas du F-35, « *pour la Belgique, il ne restera que les miettes du programme* ». Selon le député, la Belgique a raté le train du développement du F-35 en ne participant pas au programme et c'est tant mieux, mais la Belgique ne doit pas rater le train des drones qui représentent une évolution technologique majeure. Sur la question du nucléaire, Tim Vandenput a une position tranchée. « *Le nucléaire n'est pas nécessaire, c'est une arme du passé. Si l'arme nucléaire devait être utilisé, ce serait de toute façon un pilote américain qui s'en chargera.* » Selon Tim Vandenput, le budget de la Composante Air consacré à l'entraînement des pilotes pour les missions nucléaires devrait donc être réorienté vers d'autres missions.

Pour l'Open VLD, la compétition doit donc être ouverte et transparente. « *La Cour des comptes a été invitée en Commission mais elle ne pourra se prononcer que lorsque le gouvernement aura pris une décision. De plus, si la Cour est experte en contrôle budgétaire, elle ne l'est pas pour les questions opérationnelles et techniques liées aux appareils.* » Tim Vandenput insiste sur le développement industriel et technologique en Belgique, surtout sur les technologies qui peuvent avoir un débouché dans le civil, et également sur les drones civils et militaires.

99. *Idem*.

100. Voir « Interview met de-bron.org over de toekomst van onze Belgische Defensie », 22 décembre 2015.

CONCLUSION

La première partie de cette analyse a permis de montrer les choix politiques et stratégiques suivant lesquels les F-16 sont devenus un outil incontournable pour les gouvernements belges en termes de *burden-sharing* en permettant d'assurer la position de la Belgique en tant qu'« allié fiable » tout en réduisant au maximum les risques de pertes belges liées à un engagement militaire. Toutefois, au-delà de la rhétorique habituelle sur les obligations de burden-sharing de la Belgique, le bilan des opérations menées par nos F-16 fait cruellement défaut. Le fait de faire partie d'une coalition semble être la seule justification à l'engagement des F-16 alors qu'il est peut-être temps de réfléchir à d'autres moyens de contribuer à la paix et à la stabilité dans le voisinage de l'Europe.

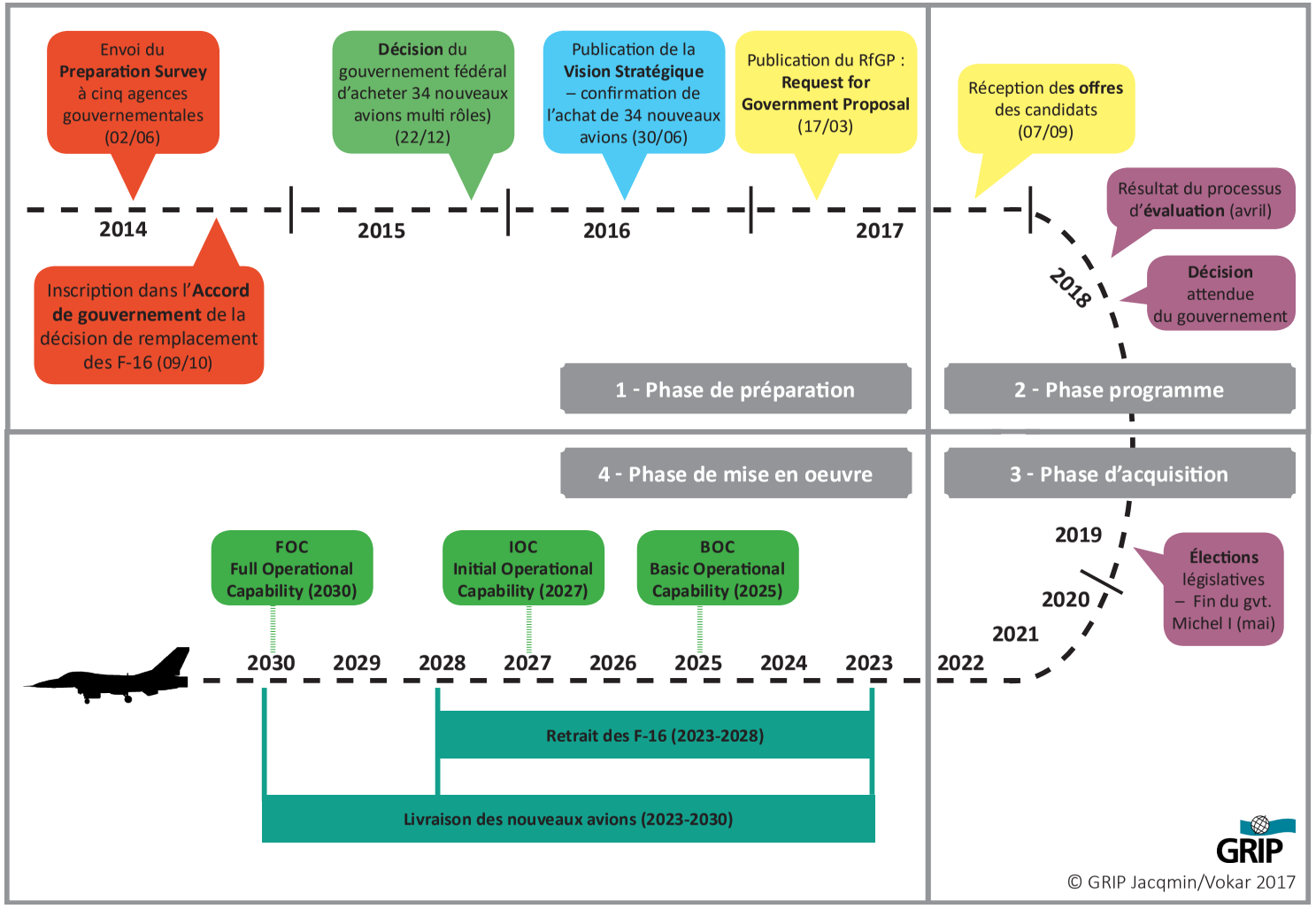
Le remplacement des avions de combat, de par le rôle qu'ils tiennent dans les engagements opérationnels de la Belgique et plus particulièrement de par leurs missions de bombardement, a suscité un large débat. *A contrario*, les missions de type Air Policing (police du ciel) semblent bénéficier d'un large consensus. Le remplacement du F-16 fait se croiser une série d'enjeux qui structurent le débat politique belge en matière de Défense. Parmi les sujets qui ont provoqué le plus grand nombre de positionnements figurent la question des bombes nucléaires et leur transport éventuel par des pilotes belges, l'Europe de la Défense et les différentes approches pour y parvenir (capacités ou institutions), la dimension du retour économique, les questions budgétaires, la question du F-35 et d'un supposé biais de l'armée en sa faveur, etc. L'importance donnée à ces questions dans le spectre médiatique a parfois créé des « bulles symboliques » déconnectées de l'approche technique du dossier par la Défense empêchant un réel débat. Au cours des interviews avec les parlementaires de la Commission Défense, plusieurs d'entre eux se sont exprimés sur le manque d'expertise indépendante à leur disposition pour effectuer leur tâche de contrôle des activités de la Défense.

La Défense a mis au point un processus de sélection transparent qui lie le gouvernement belge à son évaluation, le gouvernement ayant au préalable approuvé tous les critères du *Request for Government Proposal* et leur pondération. Il semble dès lors difficile pour le gouvernement de remettre en cause le résultat de l'évaluation sans endommager toute la crédibilité du processus. Ceci d'autant plus que les candidats ne sont pas de simples entreprises privées mais des agences gouvernementales de pays alliés. Le jeu semble donc relativement ouvert pour les constructeurs restants en course pourvu que leurs agences étatiques respectives les soutiennent et partagent certaines orientations stratégiques de la Belgique.

Choix des principaux partenaires de la Belgique : nouveaux avions de combat

Partenaire	Avions de combat en dotation	Capacités planifiées
Allemagne	88 Tornado, 121 Typhoon	+/- 140 Typhoon
Autriche	15 Typhoon	15 Typhoon (à remplacer)
Danemark	44 F-16 AM/BM Fighting Falcon	27 F-35-A
Espagne	13 AV-8B Harrier II, 59 Typhoon, 19 F-5B Freedom Fighter, 86 F/A-18 Hornet	54-68 Typhoon, +/-80 F/A-18 Hornet
États-Unis	102 F-35A, 48F-35B, 25 F-35C, 521 F/A-18 Hornet, 682 F/A-18E/F/G Super Hornet, 44 F-5F/N Tiger II, 130 AV-8B Harrier II, 454 F-15 C/D/E Eagle, 979 F-16 C/D Fighting Falcon, 179 F-22 Raptor, 284 A-10C	2443 F-35-A/B/C, +/- 700 F/A-18 E/F/G, 180 F-22A, 200 F-15E, 100 A-10C
Finlande	107 F/A-18 Hornet	Remplacement du F/A-18 Hornet en cours
France	131 Mirage 2000, 142 Rafale	280 Rafale
Italie	16 AV-8B Harrier II, 82 Typhoon, 3 F-35-A, 71 AMX Ghibli, 68 Tornado	90 F-35 A/B, 96-121 Typhoon
Norvège	63 F-16 AM/BM Fighting Falcon	52 F-35 A
Pays-Bas	61 F-16 AM/BM Fighting Falcon, 2 Lockheed Martin F-35-A	37 F-35 A
Portugal	41 F-16 AM/BM Fighting Falcon	Pas de décision sur un remplacement du F-16
Royaume-Uni	138 Typhoon, 4 F-35-B, 65 Tornado	138 F-35-A/B, +/- 150 Typhoon
Suède	97 Gripen-C/D	70 Gripen-E/F

Source : *The Military Balance 2017; SIPRI, 2015.*


Envoi du **Preparation Survey** à cinq agences gouvernementales (02/06)
Décision du gouvernement fédéral d'acheter 34 nouveaux avions multi rôles) (22/12)
Publication de la **Vision Stratégique** – confirmation de l'achat de 34 nouveaux avions (30/06)
Publication du RfGP : **Request for Government Proposal** (17/03)
Réception des **offres** des candidats (07/09)
Résultat du processus d'**évaluation** (avril)
Décision attendue du gouvernement
Inscription dans l'**Accord de gouvernement** de la décision de remplacement des F-16 (09/10)
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021
2022
2023
2024
2025
2026
2027
2028
2029
2030
1 - Phase de préparation
2 - Phase programme
3 - Phase d'acquisition
4 - Phase de mise en oeuvre
Élections législatives – Fin du gvt. Michel I (mai)
FOC Full Operational Capability (2030)
IOC Initial Operational Capability (2027)
BOC Basic Operational Capability (2025)
Retrait des F-16 (2023-2028)
Livraison des nouveaux avions (2023-2030)
GRIP
© GRIP Jacqmin/Vokar 2017

LES RAPPORTS DU GRIP

2014/5 **Initiatives de l'UE pour le contrôle des armes légères : vers une meilleure coordination**, Cédric Poitevin, 40 p., 7 €

2014/6 **Le traçage des armes sur les lieux de conflits : leçons et perspectives**, Claudio Gramizzi, 22 p., 6 €

2014/7 **Au vent mauvais : Comment la vente des Mistral à la Russie sape les efforts de l'Union européenne**, Roy Isbister et Yannick Quéau, 20 p., 6 €

2015/1 **Quelle place occupe la Turquie sur les marchés de défense ?**, Yannick Quéau, 28 p., 7 €

2015/2 **Armes artisanales en RDC : enquête au Bandundu et au Maniema**, Georges Berghezan, 44 p., 7 €

2015/3 **Groupes armés au Katanga : épicentre de multiples conflits**, Georges Berghezan, 38 p., 7 €

2015/4 **Traité de non-prolifération nucléaire : l'échec de 2015 mènera-t-il au succès de la première commission ?**, Jean-Marie Collin, 32 p., 6 €

2016/1 **Conseil de coopération du Golfe, une politique de puissance en trompe-l'œil**, Léo Géhin, 32 p., 6 €

2016/2 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes. Compendium 2015**, Luc Mampaey et Christophe Stiernon, 56 p., 8 €

2016/3 **Armes nucléaires américaines en europe : les raisons du statu quo**, Maïka Skjønsberg, 48 p., 8 €

2016/4 **Contrôle de l'utilisation finale des armes: pratiques et perspectives**, An Vranckx, 36 p., 6 €

2016/4 **Containing diversion: arms end-use and post-delivery controls**, An Vranckx, 40 p., 6 €

2016/5 **Le Japon, nouvel exportateur d'armements : histoire, régulations et perspectives stratégiques** Bruno Hellendorff, 48 p., 8 €

2016/6 **Résumé du SIPRI Yearbook 2016 - Armements, désarmement et sécurité internationale** Traduction GRIP, 32 p., gratuit

2016/7 **Rapport de forces au Haut-Karabakh Frictions, dissuasion et risque de déflagration**, Léo Gehin, 36 p., 6 €

2016/8 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes. Compendium 2016**, Luc Mampaey et Christophe Stiernon, 51 p. , 8 €

2016/9 **Crise nord-coréenne : diplomatie, menace nucléaire et défense antimissile,** Bruno Hellendorff et Thierry Kellner, 44 p. , 8 €

2016/10 **RDC : les enjeux du redécoupage territorial**. **Décentralisation, équilibres des pouvoirs, calculs électoraux et risques sécuritaires,** Michel Luntumbue, 28 p., 6€

2017/1 **Défense européenne : l'enjeu de la coopération structurée permanente,** Frédéric Mauro, 52 p, 8€

2017/1 **PESCO : European defence's last frontier**, Frédéric Mauro, 52 p., 8€

2017/2 **RDC : enjeux et portraits autour d'un enlisement électoral**, collectif, 64 p., 8€

2017/3 **Bosnie-Herzégovine, 25 ans plus tard, de la guerre à une difficile réconciliation**, Georges Berghezan, 60 p., 8€

2017/4 **Traité sur le commerce des armes**, **Le point sur les discussions et la mise en oeuvre par les États**, Léo Gehin et Cédric Poitevin, 28 p., 6€

2017/5 **Fonds européen de la défense - l'UE au secours de l'industrie**, Federico Santopinto, 32p., 6€

Abonnez-vous en quelques clics aux « Rapports du GRIP » : www.grip.org
10 numéros par an pour 60 € (frais de port inclus)

LE REMPLACEMENT DES F-16 BELGES
Processus et enjeux

Achetés au milieu des années 1970, les 160 F-16 belges ont été intensivement utilisés, notamment dans les Balkans, en Afghanistan, ou plus récemment en Libye et en Irak. Facilement déployables, l'engagement de chasseurs-bombardiers s'avère également moins risqué que l'emploi des forces terrestres dans les conflits actuels et a joué un rôle de premier plan dans les opérations militaires belges de ces vingt dernières années.

Les 54 derniers F-16 belges en activité se rapprochant de leur fin de vie, annoncée entre 2023 et 2028, le gouvernement a décidé fin 2015 de les remplacer par 34 nouveaux avions de combat, dont le choix reste à déterminer entre trois candidats : l'*Eurofighter,* le F-35 ou le *Rafale*.

Ce rapport met en lumière le processus de sélection du remplaçant du F-16, depuis les analyses de prospection menées par la Défense jusqu'à l'évaluation des différents candidats en vue de la décision finale. Il apporte un éclairage sur une série d'enjeux qui structurent le débat sur cet achat militaire majeur.

La question des bombes nucléaires et leur transport éventuel par des pilotes belges, le volume des retombées économiques, les enjeux budgétaires et stratégiques, ou encore l'impartialité du processus de sélection, sont autant de volets d'un dossier éminemment complexe qui a déjà provoqué un grand nombre de prises de positions dans l'espace public.

Ce rapport présente également un tour d'horizon des positionnements des différents partis politiques belges ainsi que les principaux arguments des opposants au remplacement.



Denis Jacqmin est chercheur au GRIP dans l'axe « armes légères et transferts d'armes ». Il a travaillé pour le SPF Affaires étrangères dans le domaine de la PESC (2010-2012). Il a ensuite été observateur international pour les missions EUMM Georgia (2012-2013) et SMM Ukraine (2014-2015).

GRIP

LES RAPPORTS DU GRIP
2017/6

ISBN 978-2-87291-100-4
9 782872 911004