La restructuration des Forces Armées Belges

par Philippe MANIGART

Chargé de cours à l'Ecole Royale Militaire

I. Introduction

Le 3 juillet 1992, le gouvernement belge, sur proposition du Ministre de la Défense, Léo Delcroix, décidait de restructurer fondamentalement les Forces armées belges. Le plan Delcroix impose à l'armée belge une réduction importante de ses effectifs, la suppression du service militaire, et ce dès janvier 1994, la professionnalisation du personnel et la limitation à 98 milliards du budget de la Défense nationale jusqu'à la fin 1997 (croissance nominale zéro).

Ce plan faisait suite à un autre plan de restructuration élaboré, en 1990, par le chef d'Etat-Major Général, le Lieutenant Général Charlier, à la demande du précédent Ministre de la Défense, Guy Coëme. Le plan Charlier prévoyait un retour progressif en Belgique des Forces Belges en Allemagne (opération REFORBEL), une réduction des effectifs, une réduction de la durée du service militaire et une diminution du budget militaire.

Ces plans de réforme successifs des Forces armées belges étaient une conséquence directe des bouleversements survenus en Europe de l'Est et des contraintes budgétaires résultant de l'énorme déficit des finances publiques belges.

Le but de cet article est de décrire quelles sont les causes de cette transformation profonde de l'organisation militaire belge, en quoi elle consiste, quels en sont les différents aspects et implications et quels en ont été les acteurs.

II. Le plan de restructuration des forces armées Belges

Le plan Delcroix s'articule autour de trois principes de base : [1]

1. Le budget de la Défense nationale doit rester en dessous de la limite nominale de 98 milliards FB jusqu'à la fin 1997.
2. Le service militaire est supprimé à partir de la levée 1994.
3. La Belgique continuera à remplir ses obligations internationales.

Dans quelle mesure ces trois objectifs sont compatibles est une question qui laisse beaucoup d'observateurs et d'acteurs de la décision sceptiques. La contrainte absolue de ne pas dépasser 98 milliards de FB (en francs actuels) [2] est, en tous cas, incompatible avec l'engagement auquel la Belgique avait souscrit en décembre 1991 de prendre le commandement d'un des nouveaux corps multi-

(1) *Restructuration des Forces Armées Belges : Etude de l'Etat-Major Général.* Bruxelles : Etat-major Général, novembre 1992, p. 3.

(2) A l'origine, il s'agissait de 99 milliards.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

nationaux de l'OTAN *(Main Defense Forces),* [3] et ceci dans la mesure où cela implique l'abandon du niveau corps d'armée.

A. *STRUCTURE DES FORCES ARMEES BELGES '97.* [4]

Sur base de la note de politique générale du Ministre de la Défense nationale du 3 juillet 1992, l'étude de l'Etat-Major Général a proposé les structures suivantes : à partir de 1997, les Forces armées belges se composeront de trois forces (Force Terrestre, Force Aérienne et Force Navale) et d'un organisme interforces (le Commandement territorial interforces). Le Service Médical, qui, depuis 1975, était devenu un service autonome au sein des forces armées, est supprimé en tant que service indépendant. Il subsistera néanmoins un système de soins médicaux spécifique à l'armée. Le personnel de ce service sera réparti entre les différentes forces et l'organisme interforces.

La Force Terrestre (FT) sera articulée autour de 4 brigades :

- la brigade para-commando, équipée de matériel léger. Cette brigade fera partie de la nouvelle *Force de Réaction Rapide* de l'OTAN. Un bataillon para-commando sera également mis à la disposition de la *Force de Réaction Immédiate.*
- trois brigades d'infanterie mécanisées (dont une stationnée partiellement en Allemagne). Chaque brigade sera composée d'un bataillon de chars Léopard I modernisés et de deux bataillons d'infanterie.

Au niveau du matériel, un certain nombre de systèmes d'armes seront retirés d'emploi. Il s'agit notamment de 202 des 334 chars Léopard (au plus tard le 30 juin 1993), des blindés légers de reconnaissance Scorpion, des canons antiaériens Gepard, de l'artillerie de 203 mm et, éventuellement, des missiles sol-air Hawk.

La Force Aérienne (FAé) comprendra deux *Wings* de 36 avions F-16, [5] un *Wing* de transport et de communications (composé d'une escadrille d'avions C-130 et d'une escadrille d'avions de liaison), ainsi qu'une escadrille d'hélicoptères de recherche et de sauvetage Seaking. Ceci signifie qu'en termes d'équipement, 45 F-16 seront retirés, ainsi que la totalité des Mirages, respectivement aux 1er janvier et 31 décembre 1993, à moins qu'ils puissent être vendus plus tôt.

La Force navale (FN) maintiendra en service les navires suivants : 2 frégates, 7 chasseurs de mines, 4 dragueurs de mines et 2 navires de commandement et de soutien. La FN sera donc réduite d'une quinzaine de bâtiments : 1 ou 2 frégates, 7 chasseurs de mines, 4 dragueurs de mines et 2 navires de commandement et de soutien logistique.

Le Commandement Territorial Interforces (ITC) sera composé des unités et des services qui travailleront soit au profit des trois forces, soit au profit de la Nation, soit en appui des Alliés *(Host Nation Support).* L'ITC comprendra du personnel des trois forces.

---

(3) Il s'agissait d'un Corps tri-national composé de 4 brigades belges (2 brigades blindées, 2 brigades d'infanterie et des troupes d'appui), d'une brigade allemande et d'une brigade américaine.

(4) Source : Cabinet du Ministre de la Défense nationale *Restructuration des Forces Armées Belges,* op.cit. et André Dumoulin, "La restructuration des forces armées", *Courrier Hebdomadaire* du CRISP, n° 1383-1384, 1992.

(5) Au total 72 avions, plus une réserve opérationnelle de 18 F-16.

Les structures qui viennent d'être décrites sont toutefois susceptibles d'être légèrement modifiées à la suite des recommandations de l'OTAN. Ainsi, l'OTAN demande à la Belgique de conserver trois escadrilles, au lieu de deux, comme prévu initialement et de maintenir une troisième frégate en réserve active. La Belgique s'est engagée à essayer de suivre ces recommandations. Ceci devra néanmoins se faire dans les limites budgétaires initialement décidées. En d'autres termes, il ne peut être aucunement question de dépasser la limite fixée des 98 milliards de FB par année jusqu'en 1997. Cette volonté de compression des dépenses de défense apparaît ainsi l'objectif principal recherché par le plan Delcroix. Pour le dire simplement, cet objectif est : contribuer à l'assainissement des finances publiques en réduisant en termes réels la part du budget de la défense dans les dépenses de l'Etat.

B. *BUDGET*

1. *Evolution du budget de la défense, 1993-1997.*

Suite au contrôle budgétaire de juillet 1992, le gouvernement a décidé de 'geler' le budget de la Défense nationale pour les années à venir. Autrement dit, l'évolution budgétaire est caractérisée par une croissance zéro en terme nominal, ce qui, compte tenu de l'inflation, équivaut à une croissance négative des dépenses de défense.

Pour l'année 1993, le budget de la Défense s'élève à 97.549,6 millions de FB. [6] Pour les années 1994-1997, le budget de la Défense nationale a été fixé à 98 milliards de FB en crédits budgétaires, majorés des crédits variables afférents à des prestations effectuées pour des tiers ou des réalisations d'actifs et revenant intégralement à la Défense nationale (il s'agit essentiellement du produit anticipé de la vente de terrains et d'équipements militaires).

Dans cette enveloppe de 98 milliards, un poste de 1 milliard de FB est réservé à des opérations humanitaires. En cas de non-engagement de ce crédit à la fin de l'année, le département de la Défense pourra conserver le restant du crédit disponible. Au cas cependant où les coûts seraient supérieurs, des crédits externes ou supplémentaires devraient être demandés.

Le tableau 1 donne l'évolution du budget de la Défense nationale pour la période 1993-1997, par catégorie de dépenses.

D'après une étude du Bureau du Plan datant d'octobre 1992, le plan Delcroix devrait engendrer d'ici à 1996, une économie pour le budget de l'Etat de 10,7 milliards de FB. [7] Macroéconomiquement toutefois, le Bureau du Plan prévoit que cette opération devrait se révéler blanche. Ce qu'on économisera sur le plan budgétaire devrait être annulé par une augmentation des dépenses dans la sécurité sociale.

Selon l'étude du Bureau du Plan en effet, la suppression du service militaire et les départs de personnel excédentaire devraient faire augmenter d'ici à 1996 le chômage de 27.500 unités. La réduction des effectifs volontaires et de carrière devrait entraîner une baisse des cotisations sociales de l'ordre de 2,7 milliards FB et une augmentation des dépenses (chômage) de 6,6 milliards FB. Ceci sans

(6) Source : A. Demoulin, op. cit., p. 41.

(7) Source : *De Morgen,* 16 décembre 1992, p. 2.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

TABLEAU 1

Evolution du budget de la Défense nationale, 1993-1997 (en milliards de FB)

	1993	1994	1995	1996	1997
Budget	95,9	98,0	98,0	98,0	98,0
Crédits variables	1,7	2,5	1,9	1,8	1,6
Total	97,6	100,5	99,9	99,8	99,6
Personnel	56,0	60,2	61,1	61,1	61,9
Fonctionnement	24,0	24,0	23,9	23,3	23,0
Dépenses inéluctables*	14,0	12,3	8,0	6,1	4,3
Investissements	3,6	4,0	6,9	9,3	10,4

Source : Ministère de la Défense nationale.
Note : Dépenses inéluctables = dette + infrastructure OTAN + prestations pour tiers.

compter les effets – non encore calculés dans l'étude – de la suppression du Service Médical. En effet les jeunes miliciens, pendant leur service militaire recevaient des soins médicaux gratuits, payés par la Défense nationale. La suppression du service militaire signifie que, dorénavant, ces jeunes émargeront au compte de l'assurance maladie-invalidité.

2. *Personnel.*

A la suite de la professionalisation de l'armée, la part consacrée aux dépenses de personnel devrait sensiblement augmenter. En 1993, ces dépenses représentaient 57% du budget de la défense. Dans les années à venir, elles représenteront plus de 61% des dépenses. Ceci traduit la volonté du gouvernement et des autorités militaires d'accorder la priorité absolue au personnel, et notamment au volet social du plan de restructuration (dégagement de personnel, recrutement de volontaires court terme, adaptation des statuts pécuniaires).

3. *Investissements.*

Dans le cadre d'un budget de la défense en croissance négative, la priorité donnée au personnel se traduit évidemment par une diminution drastique des dépenses consacrées à l'équipement. L'ère des *'contrats du siècle'*, à savoir des grands contrats d'équipement, est terminée (achat d'avions F-16, d'hélicoptères Agusta, etc.).

Comme le montre le tableau 1, jusqu'en 1997, les possibilités d'investissements sont très limitées. La plupart des grands programmes de rééquipement sont soit annulés, soit reportés, soit étendus dans le temps.

Il va sans dire que la contrainte budgétaire imposée aux investissements rend difficile, si pas impossible, la réalisation de la volonté du Ministre de la Défense nationale, et de certains partis politiques, de 'réorganiser les Forces armées autour d'un plus petit nombre d'unités, équipées de matériels de haute technologie'. [8]

(8) Cité dans l'étude de l'Etat-Major Général, op. cit., p. 54.

C. *PERSONNEL*

1. *Les effectifs.*

Le plan Delcroix entraînera une réduction d'environ 50% des effectifs de l'armée belge. Les Forces armées belges restructurées compteront 40.000 fonctions militaires au maximum et 5.000 fonctions civiles. [9] A cela s'ajoutera une enveloppe supplémentaire de 2.500 élèves officiers et sous-officiers. Parmi ces 40.000 fonctions militaires, il y aura 12,5% d'officiers, 37,5% de sous-officiers et 50% de volontaires. Autrement dit, l'évolution vers une structure hiérarchique en forme de diamant, c.-à-d. une structure où les rangs intermédiaires sont relativement les plus nombreux, se poursuit et s'accélère. Cette transformation d'une structure pyramidale vers une structure hexaédrique est un des indicateurs du déclin de l'armée de masse. [10] Cette accélération est évidemment due à la disparition des miliciens, main-d'oeuvre non qualifiée par excellence (en termes de fonctions militaires du moins). Dans le système mixte actuel, la proportion de caporaux et soldats tournait autour de 64% et celle de sous-officiers autour de 28%. [11]

Les fonctions militaires ont été réparties comme suit dans les trois Forces :
- Force Terrestre : 27.500 fonctions, soit une réduction de 49% des effectifs par rapport à l'heure actuelle ;
- Force Aérienne : 10.000 fonctions, soit une réduction de 42%;
- Force Navale : 2.500 fonctions, soit une réduction de 41%.

En pourcentages, cela donne la clé de répartition suivante entre les forces : 68,8% pour la FT, 25% pour la FAé et 6,2% pour la FN.

En plus de ces troupes d'active, une réserve de maximum 30.000 hommes est prévue, pour en cas de conflit généralisé, compléter les unités opérationnelles. Cette réserve devrait, dans un premier temps (c.-à-d. jusque l'an 2000), être en partie constituée des réservistes actuels (miliciens) et des futurs militaires 'court terme' qui, à l'issue de leur contrat, devront servir un certain nombre d'années dans la réserve.

Pour le plus long terme, le Ministre de la Défense proposera au gouvernement un nouveau statut de la réserve. La création d'un service communautaire ou civique sur base volontaire est actuellement à l'étude au Ministère de la Défense et au Ministère de l'Intérieur (pour les fonctions non militaires). Ce service civique se ferait sur une base volontaire, avec certains incitants financiers et sociaux (rémunération, priorité à l'embauche, suppression du stage d'attente pour le chômage, avancement dans l'ancienneté, etc.). Au début, ce service ne devrait concerner que quelques milliers de jeunes. Il serait presté soit dans les forces armées, soit dans d'autres secteurs d'intérêt collectif, tels que protection civile, secteur des soins de santé, aide aux personnes âgées, aux handicapés, aide au développement, secteur humanitaire, etc.

---

(9) Il est à noter que la composante civile au sein du département de la Défense nationale augmentera substantiellement, passant de 6,06% de l'ensemble du personnel à l'heure actuelle à 11,11%. Source : *Restructuration des Forces Armées Belges,* op. cit., p. 7.

(10) Voir P. Manigart, *Les Forces armées belges en transition : une analyse sociologique.* Bruxelles : Institut de Sociologie de l'ULB, 1985.

(11) Voir, à ce sujet, P. Manigart, 'The decline of the mass armed force in Belgium, 1900-1985', pp. 37-64 dans *Forum International 9.*

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Un sondage réalisé auprès d'un échantillon représentatif de la population belge âgée de 15 ans et plus [12] montre que l'idée d'un service civique est assez bien reçue : 78% des personnes interrogées se disaient tout à fait ou plutôt favorables à l'instauration d'un service civique. Les jeunes de 15-34 ans, ceux qui seraient éventuellement concernés par ce service, étaient toutefois légèrement moins favorables à l'idée que les personnes plus âgées : 36% s'y disaient tout à fait favorables et 39% plutôt favorables.

Quand on demande à ceux qui n'étaient pas tout à fait défavorables à l'idée d'un service communautaire, dans quel secteur ils aimeraient (ou auraient aimé) éventuellement faire ce service, l'armée arrive en dernière position (parmi 9 possibilités): 37% des personnes interrogées seraient éventuellement d'accord pour choisir ce secteur. Ce sont les organisations humanitaires qui étaient les plus choisies (78% de réponses positives).

2. *La nouvelle politique du personnel.*

Pour citer l'étude de l'Etat-Major Général : [13]

"Les Forces armées sont confrontées simultanément à quatre nouvelles données fondamentales, qui seront à ce point radicales, qu'un renouvellement de l'ensemble de la politique du personnel s'impose. La réduction sensible des effectifs associée à la suppression du service militaire doit en effet être réalisée dans un contexte géopolitique entièrement neuf. D'autre part, l'importance relative du personnel civil doit être augmentée".

'Le contexte actuel et prévisible dans lequel des militaires sont mis en oeuvre diffère profondément de celui de la période révolue de la guerre froide. En plus des seules situations de 'guerre' ou de 'paix' qu'il fallait précédemment prendre en compte, il convient actuellement de considérer toutes sortes de missions et de nouvelles formes d'engagement, qui plus est, dans un contexte multinational : missions armées ou non armées, tâches d'observation ou de protection, missions de contrôle.'

a. La suppression du service militaire.

Parmi ces défis, le plus important toutefois est, sans conteste, l'annonce de la suppression du service militaire dès janvier 1994. Cette suppression, surtout aussi rapide, va en effet poser de sérieux problèmes d'adaptation.

En effet, alors que jusqu'à présent, le service militaire obligatoire garantissait aux forces armées 1/3 de leurs besoins en personnel, à l'avenir, l'armée devra se tourner entièrement vers le marché de l'emploi pour recruter son personnel. Autrement dit, elle va devoir devenir compétitive sur ce marché, offrir des perspectives de carrière et/ou de formation attractives pour son personnel, sous peine de ne pas pouvoir recruter suffisamment de personnel, ou de recruter du personnel peu motivé et peu qualifié.

Il est vraisemblable que l'absence de conscrits se fera surtout sentir dans les services techniques et d'état-major qui occupaient des appelés hautement qua-

---

(12) Ce sondage a été réalisé, pour le compte de l'Etat-Major Général (JSP-V), sous la direction de la Chaire des Sciences Sociales de l'Ecole Royale Militaire, par INRA-(ECO)-Marketing Unit entre le 18 et le 25 janvier 1993 auprès d'un échantillon de 1000 personnes. Il s'agissait d'une enquête omnibus par téléphone (CATI).

(13) Etat-Major Genéral, op. cit., p. 25.

lifiés dans des tâches civiles (informaticiens, par exemple). C'est en effet dans ce type de fonctions 'civiles' spécialisées que les appelés seront les plus difficiles à remplacer par du personnel volontaire.

Concrètement, le plan Delcroix prévoit la suppression du service militaire en janvier 1994, avec une courte période transitoire. Ainsi, la durée du service militaire pour ceux qui appartiennent à la levée 1993 a été ramenée à 6 mois en Allemagne et 8 mois en Belgique. La levée de 1994 ne sera pas appelée, ce qui signifie que, dans le courant de 1994, le nombre de miliciens en service dans les forces armées devrait progressivement tomber à zéro, comme l'indique le tableau 2.

TABLEAU 2

Prévisions du nombre de miliciens sous les armes, 1994.

	JAN	FEV	MAR	AVR	MAI	JUIN	JUI	AOUT	SEP	OCT	NOV	DEC
FT	15299	13486	11868	9811	7324	4979	3356	1929	1459	1009	601	0
FAé	2234	1897	1571	1336	1188	972	667	355	266	175	108	0
FN	970	816	637	651	484	319	176	142	92	57	34	0
SM	720	729	613	545	530	468	287	161	94	47	40	0
Tot	19223	16928	14689	12343	9526	6738	4486	2587	1911	1288	783	0

Source : Ministère de la Défense nationale.

Enfin, il faut remarquer que la suppression du service militaire obligatoire entraîne l'abrogation du statut d'objecteur de conscience. Pour la levée 1993, la durée du service des objecteurs de conscience a été ramenée à 10 ou 12 mois selon le secteur où on sert.

b. Une armée de volontaires ('All-Volunteer Force').

Pour réussir le passage vers une armée de volontaires, une révision en profondeur des statuts du personnel volontaire et de carrière est indispensable. L'étude de l'Etat-major Général énumère une série de mesures destinées à rendre un engagement dans les forces armées plus attractif.

Ces mesures se répartissent en trois volets :

- adapter les statuts au nouveau contexte géopolitique et aux nouvelles missions ;
- améliorer les statuts administratifs et pécuniaires des différentes catégories de personnel ;
- permettre un rajeunissement permanent du personnel militaire afin de maintenir une pyramide des âges compatible avec les exigences d'une organisation militaire.

Le principe de certaines de ces mesures (notamment en ce qui concerne la révision du statut administratif et pécuniaire) a été accepté par le Conseil des Ministres du 29 janvier 1993. D'autres sont encore à l'étude quant à leur coût et/ou doivent encore faire l'objet de négociations entre différents départements ministériels, tant au niveau national que régional ou communautaire (par exemple, les possibilités de mobilité).

This article from Res Publica is published by Ebron International publishing and made available to monographs.nizoekor

- Adaptation au nouveau contexte géopolitique.

A la suite de la multiplication des opérations humanitaires du type Somalie ou ex-Yougoslavie, l'Etat-major Général propose de définir trois types de situations auquel le militaire peut se trouver confronté, et de moduler les droits pécuniaires en fonction de celles-ci. On aurait dorénavant :
- le *temps de paix :* formation, service normal, service intensif lors d'exercices et de manoeuvres ;
- les *engagements :* mission humanitaire, mission d'observation (ONU, Communauté Européenne, etc.), opération de maintien de la paix, opération d'imposition de la paix, autres formes d'engagement ;
- le *temps de guerre.*

- Mesures proposées en vue de promouvoir le recrutement.

Afin de les rendre plus attractifs, il a été décidé de revoir les statuts administratifs du personnel de carrière sur base des principes suivants :
- introduction de nouveaux grades qui permettent l'élaboration de carrières plus équilibrées et attractives ;
- introduction de nouveaux systèmes d'appréciation objectifs ;
- introduction de possibilités de promotion accélérée afin d'encourager l'effort et récompenser le potentiel.

Il est également proposé d'améliorer le statut pécuniaire des militaires, surtout pour les grades inférieurs. Sans une revalorisation des salaires des volontaires qui rende l'armée compétitive vis-à-vis du chômage et du marché de l'emploi en général, il est vraisemblable que l'armée ne trouvera pas de candidats volontaires en nombre suffisant. Le métier militaire reste en effet (et, dans une certaine mesure, devient de plus en plus) un métier exigeant au niveau de l'entraînement et au niveau familial et un métier dangereux par l'envoi de plus en plus fréquent en opérations à l'étranger (Somalie, ex-Yougoslavie, Zaïre, etc.).

- Mesures proposées en vue d'assurer le rajeunissement permanent du personnel.

Afin de permettre le rajeunissement permanent des Forces armées et d'alimenter la réserve, le gouvernement a décidé d'élaborer un nouveau statut pour militaires 'court terme'. Ce point est, sans doute, la pierre angulaire de la présente restructuration, dans la mesure où c'est sur ce point que les précédentes tentatives de *professionnalisation* des Forces armées belges ont, dans le passé, échoué. [14]

Toutes les enquêtes sur ce sujet montrent que la valeur la plus recherchée dans le travail par les Belges, qu'ils soient civils ou militaires, est la sécurité de

(14) La Belgique a tenté par deux fois de professionnaliser ces forces opérationnelles : en 1960 (techniciens OTAN) et en 1974 (plan de professionnalisation). Ces deux tentatives reposaient sur le recrutement de volontaires à court terme pour remplacer les miliciens. Par deux fois, les tentatives échouèrent, en partie parce que ce statut de volontaire à court terme ne correspondait pas aux attentes des candidats potentiels. Ceux-ci étaient avant tout intéressés par un travail leur offrant la sécurité de l'emploi.

l'emploi.[15] Cette attente est d'autant plus forte que l'on descend dans la hiérarchie professionnelle. Autrement dit, au moins on est qualifié, au plus on recherche la sécurité de l'emploi.

Or, les statuts 'court terme' précédents étaient, sur ce point, pour le moins ambivalents. Par exemple, jusqu'il y a peu, les volontaires s'engageaient pour une période de 2 à 10 ans. Après 6 ans, ils avaient une possibilité, limitée, d'accéder au cadre de carrière. Or, la grande majorité des candidats désirait entrer dans le cadre de carrière. Ils restaient donc aussi longtemps qu'ils le pouvaient. Résultat : un grand nombre devait quitter l'armée au terme des 10 ans, ce qui, évidemment, posait des problèmes de réinsertion sur le marché de l'emploi, d'autant plus que ces volontaires n'avaient souvent aucune qualification professionnelle.

C'est pourquoi le nouveau statut qui est en cours d'élaboration prévoit une durée d'engagement plus courte, ceci afin d'éviter les problèmes sociaux du passé. Il reste toutefois à voir si un statut 'court terme' sera suffisamment attractif pour attirer les personnes dont l'armée aura besoin. En l'absence d'étude de marché sur ce sujet, toute tentative de réponse serait prématurée. De cette réponse toutefois, dépendra la réussite ou l'échec du plan de restructuration des Forces armées belges. Un recrutement insuffisant de jeunes volontaires court terme entraînerait en effet à terme un vieillissement de l'armée.

Le statut 'court terme' en cours d'élaboration à l'Etat-major Général est basé sur les principes suivants :

- le statut serait applicable à toutes les catégories de personnel (officiers, sous-officiers et volontaires);
- les conditions de recrutement seraient moins sévères que pour les militaires de carrière ;
- la durée de l'engagement serait couplée à une limite d'âge ;
- le régime des rémunérations serait identique à celui des militaires de carrière ;
- à la fin de l'engagement, le militaire se verrait, entre autres, octroyer une prime de départ en fonction du nombre d'années de service prestées, verrait ses droits à la sécurité sociale garantis, bénéficierait d'une priorité effective lors de la candidature à un emploi public ou d'une aide au reclassement, soit via des moyens propres à l'armée, soit en concertation avec des services de placement et de formation professionnelle.

Il est toutefois à noter qu'il ne s'agit là que de propositions de l'Etat-major qui doivent encore être acceptées par le Ministre de la Défense et, plus important mais aussi plus problématique, par l'ensemble du gouvernement. Les dispositions sur la mobilité, par exemple, sont loin de faire l'unanimité au sein du gouvernement et des syndicats des services publics.

- Les mesures de dégagement du personnel (phase transitoire).

En plus de la disparition des miliciens, la cure d'amaigrissement des Forces armées belges se traduira par un excédent, d'ici à 1997, de 700 officiers et de

---

(15) Voir, à ce sujet, P. Manigart, E. Marlier et H. Stiers, 'La satisfaction au travail parmi le personnel des forces armées belges', pp. 110-131 dans *Proceedings of the International Conference on Job Satisfaction and Deviant Behavior in Civilian and Military Settings : Experiences from NATO Countries.* Bruxelles : Ecole Royale Militaire/C.E.D., 1990.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

6.000 sous-officiers. En ce qui concerne ce personnel, le gouvernement s'est engagé à ne procéder à aucun licenciement.

Une solution évidente consisterait à stopper les recrutements. Une telle mesure n'est toutefois pas envisagée dans la mesure où elle causerait des dommages durables à la structure d'âge des cadres. Une organisation militaire a besoin de beaucoup de jeunes parmi son personnel. Par exemple, la plupart des fonctions de combat, notamment à la FT, requièrent des gens physiquement bien en forme, c'est-à-dire des jeunes. Les recrutements ne seront donc pas stoppés, mais limités pendant la période 1994-1997.

Le gouvernement a opté pour des mesures encourageant les départs volontaires de personnel. Ces mesures seront développées en collaboration avec les autorités nationales et régionales compétentes en matière d'emploi.

Un premier type de mesures envisagées concerne les possibilités de mobilité à l'intérieur du département de la défense. On a vu précédemment que, si le nombre de militaires allait diminuer de moitié, le nombre de civils par contre augmenterait. Dans ce cadre, un certain nombre de militaires pourrait se voir proposer une carrière dans l'administration civile du département. Des possibilités de mobilité seront également cherchées dans le reste de la Fonction publique.

Toutefois, il est clair que cette mobilité n'apportera qu'une solution partielle au problème. C'est pourquoi le Ministre envisage de passer des conventions avec les régions et les communes afin que le personnel en surnombre puisse être mis à la disposition des services publics et des communes, afin d'y remplir des tâches administratives ou autres. Cette idée se heurte cependant à de vives oppositions (syndicales notamment) dans les administrations concernées.

III. Les causes de la restructuration des forces armées Belges.

Sur le plan comparatif, il convient de distinguer deux grands types de causes à l'origine de la présente restructuration de l'organisation militaire belge, à savoir les causes que l'on pourrait qualifier de structurelles, celles qui ont rendu possible et nécessaire ce profond changement social, et les causes internes immédiates, de nature politique et budgétaire, qui ont déterminé le calendrier et la nature de cette réforme.

A. *CAUSES STRUCTURELLES.*

La progressive disparition du service militaire dans nos sociétés occidentales et son progressif remplacement par des systèmes *volontarisés* est une conséquence de ce que les sociologues appellent le processus de déclin de l'armée de masse. [16] Il s'agit d'un processus qui affecte l'ensemble des sociétés industrielles avancées. Ce déclin est dû aux progrès technologiques, à l'évolution socio-culturelle et aux modifications de l'environnement géopolitique.

1. *Le facteur technologique.*

Les armées modernes sont des organisations qui ont recours à une technologie très complexe (système d'armes, etc.). Pour utiliser à plein rendement cet-

(16) Voir à ce sujet, P. Manigart, *Les Forces Armées belges en transition : une analyse sociologique,* op. cit.

te technologie, elles ont besoin de spécialistes. Or, la formation de ces spécialistes est souvent longue et coûteuse. Pour rentabiliser cette formation, le personnel doit rester en place un certain temps (2 ans minimum, pour les fonctions pas trop spécialisées). Ce qui n'est plus le cas des miliciens, vu la réduction continuelle de la durée du service militaire.

2. *Le facteur socio-culturel.*

La deuxième cause structurelle du déclin des armées de masse est l'évolution socio-culturelle. Celle-ci est caractérisée par la montée de l'individualisme et la recherche du plaisir immédiat. La conséquence en est que la recherche de l'intérêt personnel prime sur tout et que le sentiment d'appartenance à une communauté, à un ensemble plus vaste tend à disparaître. Cela se traduit d'abord par l'accent mis sur ses droits (sur ce qu'on est en droit d'attendre de l'Etat, des autres), en oubliant ses devoirs éventuels envers la communauté, envers les autres. Cela se traduit également par la disparition des valeurs traditionnelles (respect de l'autorité, éthique du travail, valeurs religieuses, etc.), par la disparition de l'*esprit civique* et par une baisse de confiance dans les institutions en général et une érosion de la légitimité de l'institution militaire en particulier.

3. *Le facteur géopolitique.*

L'affrontement Est-Ouest a longtemps justifié l'entretien d'armées relativement nombreuses (malgré une réduction sensible liée à l'évolution technologique). Ce facteur a donc, dans la plupart des pays d'Europe continentale, freiné le déclin d'un élément fondamental du système d'armées de masse, à savoir le service militaire. La conscription était en effet une méthode relativement bon marché d'entretenir (sur le papier tout au moins) des effectifs suffisamment nombreux.

Autrement dit, jusqu'en 1989, tant qu'existait le conflit Est-Ouest, une armée de volontaires était, pour un petit pays comme la Belgique, budgétairement inabordable.

L'effondrement du bloc de l'Est, la disparition de l'URSS, bref les bouleversements mis en branle par l'arrivée de Gorbatchev au pouvoir ont évidemment complètement changé la donne. On n'a plus besoin d'armées aussi nombreuses qu'autrefois, et surtout la mission de ces armées a radicalement changé. Il ne s'agit plus de dissuader un adversaire connu, mais de plus en plus de maintenir ou de rétablir la paix dans des régions où soit nos intérêts sont en cause, et/ou soit pour des raisons humanitaires (= missions de police). Dans ces scénarios, les miliciens n'ont plus leur place.

B. *LE CONTEXTE POLITIQUE BELGE*

Le changement social ne résulte pas uniquement de causes structurelles. Il a besoin d'être mis en oeuvre par des acteurs. Si, sur un plan comparatif, il est vrai que le plan Delcroix et les plans qui l'ont précédé s'inscrivent dans le contexte macrosociologique décrit, il n'en reste pas moins que des facteurs plus immédiats expliquent le calendrier, et surtout la rapidité de la décision.

1. *Le déficit des finances publiques belges.*

Indépendamment des effets dus à l'évolution socio-culturelle, le déficit persistant des finances publiques belges rendait une réduction sensible des dépenses de défense inéluctable.

This article from Res Publica is published by Peeters International publishing, a private company to which belongs Uitgeverij Peeters.

Le Traité de Maastricht, et en particulier son volet économique (l'Union Monétaire Européenne), a imposé à la Belgique l'adoption d'un plan de convergence draconien. Le gouvernement belge se voit, en particulier, contraint de réduire le déficit de ses finances publiques.

Suite à la disparition de la menace à l'Est et compte tenu du fait qu'en Belgique, le prestige de l'armée est faible, le budget de la défense représentait une cible naturelle dans la chasse aux économies. C'est ce qui a été fait. Le plan Delcroix, en imposant une croissance négative en termes réels jusqu'en 1997 du budget de la Défense s'inscrit dans cette ligne d'économies budgétaires.

2. *L'impopularité du service militaire.*

En Belgique, plus sans doute que dans d'autres pays, le service militaire était devenu impopulaire. Sa suppression devenait donc politiquement avantageuse pour un gouvernement lui-même fort impopulaire.

3. *La position des principaux acteurs.*

a. Les partis politiques.

La politique de défense n'a que très rarement suscité un intérêt soutenu de la part des principaux partis politiques belges. L'exception à cette règle fut le débat, à la fin des années '70, sur les Euromissiles.

A la suite toutefois des bouleversements à l'Est, les commissions militaires des différents partis politiques belges ont commencé à s'intéresser à une éventuelle réforme des Forces armées belges. Au centre de leurs réflexions, on trouvait la question du service militaire : fallait-il le supprimer ou, au contraire, était-il préférable de le conserver, sous une forme ou sous une autre ? Jusqu'à l'annonce par le Ministre de la Défense nationale, Léo Delcroix, de son intention de supprimer le service militaire, les différents partis avaient des vues quelque peu divergentes sur la question : certains étaient, depuis longtemps, favorables à sa suppression, d'autres souhaitaient son maintien.

Une fois annoncée l'intention du Ministre de la défense de supprimer le service militaire, tous les partis politiques se sont très rapidement ralliés au projet. Cette rapidité s'explique par l'impopularité du service militaire. Rarement en Belgique, y aura-t-il eu une si grande unanimité au sujet d'une réforme de cette importance et rarement, le laps de temps aura-t-il été si court entre le moment où le Ministre a lancé cette idée (en juin 1992) et le moment où son plan de restructuration a été approuvé par le Conseil des Ministres (c.-à-d. le 3 juillet 1992).

Les seules réserves et critiques à l'égard de ce plan sont venues d'un côté de l'OTAN et, de l'autre, de l'Etat-major Général.

b. L'OTAN.

Le 26 novembre 1992, Manfred Wörner, secrétaire général de l'OTAN, écrivait au Premier ministre Jean-Luc Dehaene pour mettre le gouvernement en garde à propos du plan Delcroix *'qui pourrait menacer la cohésion de l'Alliance et le partage équitable des rôles et responsabilités'*. Pour sa part, en décembre 1992, le commandement allié en Europe (SACEUR) avertissait que *'the combat capa-*

bility of the Belgian Army will be significantly altered through the elimination of conscription in 1994'. [17]

Suite aux consultations avec l'OTAN, le gouvernement belge s'est engagé, le 29 janvier 1993, à suivre certaines recommandations dans toute la mesure du possible, mais à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire de 98 milliards de FB.

Concrètement, l'Alliance demandait à la Belgique des assurances en matière de :

- réserves disponibles (la mise à l'étude de l'instauration d'un service civique volontaire devrait en partie répondre aux voeux de l'OTAN);
- maintien de 3 escadrilles de F-16, au lieu de deux initialement prévues (cette mesure a été adoptée);
- maintien de trois frégates au lieu de 2 (le gouvernement a décidé de maintenir une troisième frégate en réserve active);
- la disparition de la capacité de défense antiaérienne (retrait et non-remplacement des missiles Hawk) (le maintien partiel du système HAWK est étudié);
- la réalisation de programmes d'investissements (à l'étude).

c. L'Etat-major Général.

Le chef d'Etat-major Général, le Lieutenant Général Charlier, n'a pas caché son opposition au plan Delcroix. Cela l'a conduit à plusieurs reprises à entrer en conflit ouvert avec son ministre de tutelle, chose tout à fait inhabituelle en Belgique, où, en général, l'armée exécute fidèlement et sans états d'âme (tout au moins en public) les décisions du pouvoir politique.

Le premier conflit public survint le 4 juillet 1992, quand la lettre du Lieutenant Général Charlier adressée au Roi, au Premier ministre, au ministre de la Défense nationale et aux vice-Premiers ministres, dans laquelle il exprimait ses critiques vis-à-vis du plan Delcroix fut rendue publique par la BRTN. Dans cette lettre, le chef d'Etat-major Général écrivait qu'il était impossible de réaliser en même temps la suppression du service militaire, le gel du budget de la Défense à 99 milliards (depuis lors, il a encore été amputé d'un milliard) durant cinq ans, tout en remplissant les obligations envers l'OTAN.

Conclusions.

La fin de la guerre froide, le progrès technologique et l'évolution socio-culturelle ont engendré la fin de l'ère des armées de masse. Partout dans les pays occidentaux, on assiste à des transformations radicales de leurs organisations militaires. Dans la plupart des pays où subsiste encore un service militaire, c'est-à-dire presque partout en Europe continentale, le débat sur la suppression de celui-ci est ouvert. Parmi ces pays, la Belgique est celui qui, pour des raisons essentiellement budgétaires, a décidé de franchir, le premier et le plus rapidement, le pas vers l'instauration d'un système professionnel.

Etant donné la période de transition très courte et les contraintes budgétaires imposées, la réussite de ce plan est cependant loin d'être assurée. En l'absence notamment de toute étude de marché concernant le recrutement de volontaires à court terme, il est impossible de savoir si l'armée belge réussira à attirer, et à

(17) Cité dans A. Demoulin, op. cit., p. 48.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

garder, un nombre suffisant de recrues. Déjà, certains parlent de réduire encore les effectifs, de façon à adapter l'offre d'emplois à la demande réelle.

Dans ce contexte budgétaire très contraignant (et qui le restera dans les années à venir) et compte tenu du manque d'attractivité probable d'un statut de volontaire à court terme, l'idée d'instaurer un service communautaire sur base volontaire semble assez séduisante. Un tel service communautaire présenterait l'avantage pour l'armée de pouvoir disposer d'un personnel de meilleure qualité. Le danger de voir se constituer une "armée de pauvres", pour reprendre l'expression de Louis Tobback serait écarté.

Mais l'organisation d'un service communautaire ne présenterait pas que des avantages pour les forces armées. Son plus grand apport serait sans doute au niveau de la société belge toute entière. Un tel service permettrait en effet de résoudre toute une série de besoins sociaux qui, dans la situation budgétaire actuelle et à venir, ne sont pas susceptibles d'être couverts sous la forme d'emplois classiques, c'est-à-dire d'emplois rémunérés à temps plein.

L'instauration d'un service communautaire volontaire serait aussi et surtout un moyen de donner un contenu concret à l'idée, reprise par la plupart des partis politiques, de nouvelles citoyenneté.

Summary: **The reorganisation of the Belgian army.**

The end of the Cold War, technological changes and social-cultural evolution have brought about the end of the mass army. In most of the countries where there still exists a conscription system, i.e. almost everywhere in continental Europe, the debate on the end of the draft is now open. Among these nations, Belgium was the first to decide to adopt an all-volunteer force (AVF). It is also the country where the transition to an AVF will be the quickest. The article first describes the content of the present reform of the Belgian military organization (the so-called Delcroix plan) and its various aspects. It then analyzes its structural and internal causes.