

# RAPPORT

## Bien plus que de l'armement - Plan directeur pour une stratégie belge au sein de la nouvelle Europe de la défense

### AUTEURS

Marc De Vos

Julien De Wit

### EXECUTIVE SUMMARY

La Belgique est confrontée à un défi stratégique majeur : elle doit se repositionner dans un paysage européen de la défense en pleine mutation. Les bouleversements géopolitiques, la guerre en Ukraine et le retrait progressif des États-Unis obligent l'Europe à renforcer son industrie de défense et ses capacités militaires. La Belgique accuse un retard en matière de dépenses de défense et risque de passer à côté d'opportunités stratégiques et économiques.

Le think tank Itinera plaide pour une approche intégrée où la défense n'est pas seulement perçue comme une charge budgétaire, mais comme un levier d'innovation industrielle, de croissance économique et de résilience sociétale. Cela implique une stratégie de financement axée sur la coopération européenne, un fonds de défense et des réformes structurelles.

En liant les investissements au développement technologique, aux collaborations internationales et aux infrastructures critiques, la Belgique peut à la fois renforcer sa sécurité et consolider sa position économique. Itinera appelle à un Sommet National sur la Défense afin d'élaborer une stratégie structurelle et largement soutenue qui permettra à la Belgique de passer du statut de suiveur à celui de leader en matière de défense européenne.



### KEY SUGGESTIONS

- Une approche pour une résilience sociétale globale, dans le cadre de l'évaluation de la Stratégie nationale de sécurité.
- Un parcours accéléré pour permettre à la Belgique de rejoindre le groupe de tête européen qui consacre 3 % ou plus de son PIB aux dépenses de défense.
- Un plan de financement qui repose d'abord sur l'endettement et un emprunt de défense, accompagné d'un Pacte de défense mobilisant le secteur financier, avant d'envisager des économies et des réallocations budgétaires. Aucune cession des actifs publics.
- Un Sommet national sur la défense pour coordonner les investissements européens en capacité, industrie et technologie, avec une mise en œuvre effective sur le terrain.

## **INTRODUCTION : LA DÉFENSE DANS UNE NOUVELLE ÈRE AUX MULTIPLES FRONTS POLITIQUES ET AUX ÉCHÉANCES IMBRIQUÉES**

Avec un texte de référence et un sommet de haut niveau sur l'avenir de la défense européenne, l'Union européenne s'affirme elle aussi comme un acteur clé dans la stratégie de défense de notre continent. À court terme, l'UE poursuivra avec une stratégie visant au développement de l'industrie de défense européenne. La guerre en Ukraine, le désengagement des États-Unis en tant que garant fiable de la sécurité en Europe, l'impulsion donnée par un changement de gouvernement en Allemagne, le retour du Royaume-Uni sur la scène européenne : la défense connaît une accélération sans précédent.

Plusieurs niveaux de politique sont impliqués simultanément : l'OTAN, l'Union européenne, des coalitions de pays volontaires et des États individuels, interagissant tous ensemble et en parallèle. De plus, ces évolutions s'inscrivent sur des échéances multiples :

- À très court terme, il est impératif de mobiliser des fonds et des capacités pour soutenir l'Ukraine dans la phase finale de la guerre d'invasion russe.
- À court terme, un soutien et des investissements seront nécessaires pour la reconstruction des infrastructures et de l'économie ukrainiennes.
- À moyen terme, dans les années à venir, les dépenses de défense augmenteront conformément à la nouvelle stratégie de l'OTAN adoptée à Madrid en 2022 et qui sera mise en œuvre cet été à La Haye.
- À plus long terme, il s'agira de développer une capacité de défense européenne commune ainsi qu'une autonomie européenne en matière d'industrie et de technologie de défense, afin de nous permettre de reprendre pleinement en main notre propre sécurité sur le continent.

Que signifie cet échiquier complexe pour la Belgique ? Beaucoup de choses bougent dans notre pays : tous les gouvernements, tant au niveau fédéral que régional, inscrivent la défense, l'industrie de défense et la sécurité économique à leur agenda. La prise de conscience est là : la Belgique aussi vit sa propre *Zeitenwende*, l'obligeant à prendre à nouveau la défense et la sécurité au sérieux. Le gouvernement flamand (Vario) et la fédération industrielle Agoria ont mené des études sur le potentiel industriel du secteur de la défense. Cette évolution est souhaitable et utile. Mais elle reste insuffisante.

Nous devons d'urgence élaborer une stratégie cohérente qui positionne notre pays de manière avantageuse sur toutes les dimensions cruciales : au sein de l'OTAN, dans l'UE, dans des coalitions de pays européens et à l'intérieur même de la Belgique. Cette feuille de route doit lier la nécessité et l'obligation d'investissements en défense au développement de notre industrie de défense, tout en garantissant la sécurité économique et la protection des infrastructures critiques – autant d'enjeux brûlants inscrits dans les accords de gouvernement et l'agenda actuel de l'UE.

Ce n'est qu'ainsi que nous pourrons transformer cette nécessité en opportunité : tirer parti du retour historique de la guerre et des menaces pour renforcer à la fois notre sécurité, notre résilience sociétale et notre prospérité, d'une manière durable qui aligne nos atouts économiques et nos besoins avec notre stratégie d'investissement. Cette note entend contribuer à cette vision stratégique.

Nous identifions les dimensions essentielles comme des questions centrales, une invitation à une coopération urgente et ambitieuse, avec et entre toutes les parties concernées. Ces priorités constituent les piliers indispensables de ce que l'on peut considérer comme une véritable feuille de route pour une stratégie qui positionne la Belgique comme un pays fort, contribuant activement à la nouvelle Europe de la défense et en récoltant également les bénéfices. (1)

## **1. DU DÉNI À LA CONFIANCE : COMMENT CONSTRUIRE UNE RÉSILIENCE SOCIÉTALE ET UNE AMBITION ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE DE SÉCURITÉ?**

La nouvelle réalité de la guerre froide et chaude en Europe, ainsi que la menace stratégique posée par la Russie, la Chine et même les États-Unis, impose un changement profond dans nos politiques et nos sociétés. D'un point de vue financier, la référence mentale de 2 % du PIB pour les dépenses de défense en Belgique est largement insuffisante et trop tardive. Cette norme de l'OTAN remonte à l'ère de paix de Barack Obama et était, à l'origine, un seuil arbitraire basé sur la moyenne des investissements des pays de l'Alliance à l'époque. Lors du sommet de l'OTAN en juin à La Haye, il est fort probable que cet objectif soit relevé à 3 % ou 3,5 %, en raison d'un consensus implicite sur le niveau de financement nécessaire pour mettre en œuvre la stratégie adoptée en 2022. Et puis, il y a encore un certain Donald Trump, qui veut pousser cette barre jusqu'à 5 %.

Cependant, ces pourcentages ne sont qu'un indicateur budgétaire qui masque une réalité bien plus profonde. L'Europe et la Belgique doivent se préparer à des menaces extérieures – qu'elles soient militaires, technologiques, hybrides ou cybernétiques – qui vont façonner notre avenir immédiat. Les dépenses de défense ne constituent qu'un volet d'un investissement plus large dans la sécurité, l'autonomie et la résilience. Cet effort concerne l'ensemble de la société et exige l'implication de toutes les autorités, des entreprises et, en fin de compte, des citoyens. Le débat politique sur la défense ne doit pas reproduire celui sur le coût du vieillissement : il ne s'agit pas seulement d'augmenter les dépenses, mais surtout de façonner une nouvelle réalité positive de résilience pour la société et l'économie. Il faut insuffler de la confiance et de l'ambition, et non de la peur et de l'austérité.

Tout cela exige une transformation mentale profonde, fondée sur la foi en notre capacité d'autonomie et servant de socle démocratique à une nouvelle ère politique. Cette prise de conscience est déjà bien ancrée en Europe centrale et septentrionale, où la menace russe est une réalité tangible. Pour la Belgique et sa région géographique, elle doit être intégrée de manière à offrir à la population et à l'économie clarté et sécurité. L'augmentation des dépenses de défense doit être perçue et expliquée comme un élément d'une nouvelle réalité sociétale dans laquelle chacun a un rôle à jouer.

Dans cette perspective, la Belgique peut s'inspirer des pays européens exemplaires, notamment les pays scandinaves. La Suède, la Finlande, la Norvège et le Danemark allient, chacun à leur manière, une généreuse protection sociale avec une défense forte et/ou une industrie de défense développée, tout en adoptant une approche sociétale fondée sur la coopération et l'autonomie.

---

(1) Les auteurs remercient Grégory Kegels (Researcher (VUB/RMA)), Nick Houttekier (Researcher RMA), Daphné Sior (AKT), Jean-Christophe Dehalu (AKT), Tom Van den Berghe (Febelfin), Pascal Acket (Agoria), Hendrik Caluwe (VOKA), Kris Vanpeteghem (Fedustria), Dieter Somers (VOKA) et Virginia Schreurs (Assuralia) pour leur contribution dans le cadre de la discussion ouverte. Toutes les opinions exprimées sont celles d'itinera uniquement.

L'expérience scandinave démontre qu'une approche intégrée de la sécurité est essentielle pour faire face aux menaces modernes. Au-delà des capacités militaires conventionnelles, la guerre hybride, les cyberattaques et les pressions économiques nécessitent une approche dite « whole-of-society » - la société tout-entière, dans laquelle les gouvernements, les entreprises, les institutions de recherche et les citoyens contribuent collectivement à la résilience nationale. Cette approche ne renforce pas seulement la préparation militaire, mais favorise également une prise de conscience sociétale de la sécurité, précieuse même en temps de paix.

Pour la Belgique, cela implique naturellement une coopération interfédérale renforcée. Trop souvent, la défense et la sécurité sont considérées comme des compétences sectorielles spécifiques, laissant d'autres départements ou niveaux de gouvernement en retrait. L'évaluation prévue de la Stratégie de sécurité Nationale constitue une occasion unique d'impliquer structurellement les entités fédérées dans l'élaboration d'une politique globale en matière de sécurité et de résilience. En outre, un partenariat public-privé renforcé est indispensable. Les entreprises, les institutions académiques et la société civile doivent jouer un rôle plus actif dans la politique de défense, à l'image de la Stratégie nationale de sécurité des Pays-Bas (Rijksbrede Veiligheidsstrategie). Enfin, le rapport Niinistö de l'Union européenne souligne également que la résilience d'une société repose sur l'implication de l'ensemble de son tissu social dans sa propre protection.

Une stratégie de défense réussie est fondamentalement ancrée dans la société elle-même. La Belgique doit, à cet égard, mettre l'accent sur la « résilience civile » : la capacité de résistance de la population et des infrastructures critiques. Cela nécessite un programme global de préparation aux crises, dans lequel les citoyens et les entreprises sont formés aux situations d'urgence par le biais de sensibilisation et de simulations. Une culture de la sécurité transparente est également indispensable. Des organisations telles que la Défense, la Sûreté de l'État, l'ADIV (e Service général du Renseignement et de la Sécurité) et la Protection civile doivent améliorer leur communication et accroître leur visibilité auprès du public. Des exemples étrangers montrent que la transparence sur les défis de sécurité renforce considérablement le soutien sociétal aux investissements nécessaires.

Pour une résilience efficace, il est essentiel d'identifier et d'anticiper les menaces futures. La Belgique doit renforcer la prévision stratégique (« strategic foresighting ») au sein des différents services publics et ancrer la sécurité et la préparation comme une mission centrale de chaque domaine politique. Ce n'est qu'à travers une stratégie de sécurité coordonnée, intergouvernementale et soutenue par la société que la Belgique pourra se préparer adéquatement aux menaces complexes de l'avenir. Cela implique également une nouvelle mission pour notre modèle de concertation.

## **2 . VAN DE STAART NAAR DE KOPGROEP: HOE GAAN WE VAN BELGISCH ISOLEMENT NAAR BELGISCH LEIDERSCHAP?**

La situation budgétaire de la Belgique est profondément problématique. Nous ne sommes pas en mesure de faire passer facilement, sans véritables choix politiques, les dépenses de défense de moins de 1,5 % du PIB aujourd'hui à plus de 3 % ou 3,5 % du PIB de manière structurelle – soit, en valeurs nominales de 2025, une augmentation annuelle d'environ 10 milliards d'euros (3 %) à 13 milliards d'euros (3,5 %). Un défi colossal, alors même que nous devons jongler chaque année avec les coûts croissants du vieillissement et respecter un plan de redressement budgétaire pluriannuel.

La réalité d'une nouvelle ère et l'émergence d'une nouvelle norme en matière de défense nous forceront à nous adapter, un processus déjà en cours. Le nouveau gouvernement fédéral, par la voix de son Premier ministre, souhaite accélérer l'augmentation des dépenses de défense au-delà de ce que prévoit l'accord gouvernemental. Ce sentiment d'urgence est justifié et doit être encore renforcé, et ce pour plusieurs raisons.

La Belgique bénéficie d'un positionnement stratégique avec des quartiers généraux majeurs – UE, OTAN, SHAPE, Euroclear, SWIFT – mais se comporte comme un « free-rider » : nous figurons en bas du classement des dépenses de défense de l'OTAN, tout en finançant ces dépenses en partie grâce aux recettes fiscales issues des bénéfices de guerre d'Euroclear, qui profite du gel de près de 200 milliards d'euros d'avoirs russes. Notre comportement a longtemps été toléré. Ce n'est plus le cas. Notre image est dégradée, la Belgique n'est pas prise au sérieux par les autres pays. Nous risquons de mettre à mal les garanties de sécurité de la Belgique. Notre image est ternie, la Belgique n'est pas prise au sérieux par les autres pays. Nous risquons de compromettre les garanties de sécurité pour la Belgique. Mais l'enjeu va bien au-delà de cette seule question.

En raison de notre négligence, la Belgique ne pèse pas dans les discussions internationales sur une nouvelle stratégie d'investissement en matière de défense et des capacités industrielles en Europe. Nous n'avons pas de place à la table des négociations. .

Qui envisagera encore la Belgique comme emplacement ou quartier général pour de nouvelles capacités, infrastructures et centres de coordination stratégiques paneuropéens ou de l'OTAN, qui seront développés dans le cadre de la future stratégie de défense européenne ? Pensons aux domaines du cyber, des données, de l'IA, de la recherche et du développement, ainsi que du renseignement. Personne. Nous devrions tirer parti de notre position de siège international pour sécuriser à long terme le rôle de Bruxelles en tant que capitale de facto de l'Europe. En négligeant nos atouts stratégiques, nous risquons de compromettre notre propre avenir.

Pire encore : notre comportement de « free-rider » nous empêche même d'être présents à la table où se répartissent les investissements dans l'industrie et la technologie de défense européennes. La Belgique n'est pas invitée lorsque des sommets informels se tiennent à Paris ou à Londres. C'est particulièrement inquiétant. Nous devons considérer la défense comme un élément clé de la stratégie d'investissement stratégique visant à développer et à ancrer la technologie et l'industrie en Europe. On ne peut pas se permettre de rester à l'écart.

Notre ambition collective doit être d'y jouer un rôle de premier plan, en mettant en avant le potentiel des champions industriels européens belges et en exploitant notre position géographique et nos infrastructures portuaires. Actuellement, nous ne sommes pas à cette table et risquons ainsi de manquer l'opportunité de transformer les dépenses de défense en un levier économique rentable. Aujourd'hui, la Belgique dépense massivement en faveur d'entreprises américaines via l'OTAN. Demain, elle risque de dépenser tout autant pour des entreprises européennes... mais situées hors de son territoire. Nous devons regagner notre place à la table des décisions, et cela ne sera possible qu'en devenant rapidement un acteur ambitieux avec une stratégie de financement urgente.

### **3. DE LA QUEUE À LA TÊTE DU PELOTON: COMMENT ATTEINDRE 3,5 % DU PIB POUR LA DÉFENSE ET LA SÉCURITÉ ?**

Essayons pour une fois d'anticiper et de prévoir: comment la Belgique peut-elle financer durablement des dépenses de défense représentant 3 à 3,5 % de son PIB ? Itinera plaide pour un effort à 360° qui permettrait à la Belgique de passer du bas du classement au peloton de tête et de non seulement contribuer aux investissements en défense et en sécurité, mais aussi d'en tirer profit. Il ne peut y avoir aucun tabou : nous devons préparer à la fois notre budget et notre marché des capitaux à cette nouvelle ère. Plusieurs options doivent être envisagées simultanément :

#### **A. ÉCONOMIES ET RÉAFFECTATIONS BUDGÉTAIRES**

Il est inévitable que toute augmentation structurelle des dépenses de défense exige, à terme, une reconfiguration des priorités budgétaires. Ce changement n'a pas à être immédiat, mais il devra se faire progressivement compte tenu du poids déjà élevé des dépenses publiques et des coûts croissants du vieillissement démographique.

Fondamentalement, il s'agit d'un débat sur les missions essentielles de l'État et sur l'optimisation de la productivité, permettant d'allouer les ressources publiques de manière plus efficace. Cette réflexion doit être menée à tous les niveaux de compétence de la Belgique fédérale, avec des objectifs communs. Par exemple, un cinquième des dépenses supplémentaires pour la défense pourrait être financé par des économies récurrentes et des gains d'efficacité.

Lorsque l'on considère que notre pays doit à la fois (i) gérer un niveau particulièrement élevé de dépenses publiques, (ii) réduire un déficit budgétaire important, (iii) financer les coûts massifs du vieillissement, (iv) investir dans la transition énergétique, et (v) investir structurellement davantage dans la défense au sens large, il devient évident que des arbitrages entre défense et autres postes budgétaires seront inévitables.

Se reposer uniquement sur des économies et des gains de productivité ne suffira pas. Des réallocations devront être faites entre différentes priorités politiques, où la défense et la sécurité gagneront en importance par rapport à d'autres dépenses publiques. Ignorer cette réalité ne fera qu'envenimer le débat politique à terme. L'accepter implique, une fois encore, de sensibiliser la population et d'instaurer une relation de confiance, grâce à un leadership politique fort et des choix cohérents à travers plusieurs législatures.

Itinera identifie trois éléments cruciaux :

- Premièrement : éviter l'improvisation et mettre en place une stratégie budgétaire durable qui permette des engagements et des investissements à long terme.
- Deuxièmement : instaurer un dialogue politique sain et un leadership capable de sensibiliser l'opinion publique à l'ensemble des enjeux, dans le cadre d'un changement de mentalité sociétal. Il ne s'agit pas seulement d'armement, mais plus largement de sécurité, de stabilité, d'industrie et de technologie, d'infrastructures, de responsabilité citoyenne et de résilience dans une société démocratique qui polarise moins et unit davantage. Il est essentiel de créer un soutien public positif aux choix parfois difficiles et aux sacrifices nécessaires, notamment pour renforcer notre capacité de résistance face aux ingérences étrangères et à la propagande.
- Troisièmement : chaque niveau de pouvoir doit assumer une part de responsabilité. En Belgique, cela implique à la fois le niveau fédéral – notamment compétent en matière de défense et de fiscalité – et les régions et communautés, qui gèrent des domaines tels que l'innovation, l'industrie, les infrastructures et l'éducation à la citoyenneté. À l'échelle européenne, cela signifie aussi une révision des priorités budgétaires dans le prochain cadre financier pluriannuel. La Belgique pourrait œuvrer en faveur d'une réforme qui réoriente les fonds européens davantage vers le secteur élargi de la défense et de la sécurité, et moins vers de l'agriculture et de la cohésion.

## **B. FISCALITÉ**

Une évolution structurelle du cadre budgétaire est essentielle à moyen terme. Mais les besoins immédiats nécessitent des ressources supplémentaires immédiates. Il n'existe que deux options dans la gestion des finances publiques : la création de nouvelles dettes ou de nouveaux impôts.

L'introduction de nouveaux impôts, tels qu'une taxe temporaire de guerre, est envisageable. Toutefois, une réforme fiscale plus large serait largement préférable. Celle-ci pourrait, dans le prolongement de l'exercice de redéfinition des missions essentielles de l'État, dégager des marges budgétaires grâce à des réaffectations, des simplifications, des effets de retour et l'exploration de nouvelles sources de fiscalité. Si une augmentation des recettes fiscales s'avère nécessaire pour la défense, il serait peut-être plus efficace de l'organiser directement via des contributions plus élevées des États membres à l'Union européenne ou par une taxe paneuropéenne. Cela garantirait que chaque euro supplémentaire soit dépensé de la manière la plus efficiente et efficace possible grâce à une coordination européenne et à une mise en œuvre à grande échelle.

Il est crucial de concevoir et d'introduire toute nouvelle taxe de manière à renforcer l'engagement et la confiance de la population face aux défis de défense collective, plutôt que de les affaiblir. Les impôts sont ici aussi une forme de solidarité sociétale.

Pour la Belgique, Itinera appelle à ne pas abandonner l'ambition d'une grande réforme fiscale, mais à la saisir comme une opportunité dans ce contexte de transition où la dette peut servir d'amortisseur. Une partie de la solution réside également au niveau européen : des instruments tels que les droits d'importation, les marchés du carbone et les taxes aux frontières sur le carbone pourraient être affectés aux investissements en matière de défense et de sécurité, dans le cadre d'une approche européenne coordonnée. L'Union européenne pourrait contribuer à alléger le défi budgétaire national en redirigeant une plus grande part de ses recettes propres croissantes vers la défense, comme elle le fait déjà pour la décarbonation et la transition énergétique.

### **C. DETTE PUBLIQUE**

Une augmentation de la dette publique pour financer à court terme des dépenses de défense et de sécurité est légitime dans le cadre d'une politique budgétaire durable à long terme. Historiquement, les États contractent des dettes en temps de guerre, qu'ils remboursent ensuite progressivement.

Le nouveau cadre budgétaire de l'UE permettra à la Belgique d'augmenter son endettement, à condition que ces dépenses s'inscrivent dans la coordination européenne du renforcement des capacités de défense. Nous plaidons pour une interprétation ambitieuse de ce cadre budgétaire européen, où la Belgique s'associe à d'autres pays pour maximiser la valeur ajoutée européenne de ses investissements.

L'enjeu principal est de définir une stratégie d'investissement efficace, garantissant un double retour sur investissement : à la fois stratégique et militaire, mais aussi économique. Nous détaillerons cette approche plus loin.

Itinera propose d'utiliser la dette comme un levier pour des investissements stratégiques dans un pilier belge du complexe militaro-industriel européen, plutôt que pour des dépenses courantes telles que les stocks de munitions et d'armes. Nous suggérons également que les pouvoirs publics engagent un dialogue avec le secteur financier en vue de conclure un Pacte de Défense permettant de financer les dépenses de défense sous des conditions avantageuses, avec un régime de risque spécifique et une structure de dette adaptée.

### **D. VENTE DE PARTICIPATIONS ET D'ACTIFS PUBLICS, Y COMPRIS LES RÉSERVES D'OR**

Les participations publiques dans des entreprises et les biens de l'État peuvent être mobilisés pour financer des priorités en matière de défense. La privatisation peut apparaître comme une solution politiquement attractive, en tant qu'alternative simple aux économies budgétaires ou à de nouvelles taxes. Toutefois, elle ne constitue qu'une ressource ponctuelle et prive l'État de revenus futurs, tels que les dividendes. La Belgique a déjà connu un précédent avec la vente des fonds de pension des entreprises publiques, sans que cela ne garantisse la pérennité des pensions publiques. Une répétition de ce scénario doit être évitée.



Il en va de même pour l'idée de vendre partiellement les réserves d'or. L'or est une réserve stratégique et un amortisseur financier. Or, les réserves belges sont déjà à un niveau relativement bas et ont été fortement réduites au cours des dernières décennies. Convertir des actifs et des réserves stratégiques en dépenses courantes refléterait une politique budgétaire risquée, similaire à l'usage passé des "bijoux de famille" pour éviter des décisions structurelles à court terme. La privatisation ou la vente d'actifs pourrait retarder les réformes nécessaires et freiner le changement de mentalité indispensable au sein de la population. Comme dans le débat sur le vieillissement démographique, cela pourrait créer l'illusion que nous pouvons relever un défi historique sans prendre de décisions fondamentales ni opérer de véritables transformations. Or, cela risquerait de nous faire perdre du temps et de compromettre une opportunité stratégique.

D'un point de vue tactique, toute vente d'actifs publics doit tenir compte des conditions actuelles et anticipées du marché. Les marges de dividendes issues des participations publiques – par exemple dans BNP Paribas Fortis et Belfius – ainsi que les taux d'intérêt sur les marchés financiers, peuvent rendre plus avantageux pour l'État de générer des ressources via un mécanisme d'emprunt plutôt que par la vente d'actifs et la privatisation. De plus, il convient d'évaluer les rendements futurs attendus des participations avant toute décision.

Sur le plan stratégique, la question se pose quant au rôle de l'État en tant qu'actionnaire : doit-il jouer un rôle de garant de l'ancrage stratégique et de l'autonomie nationale, ou simplement conserver des participations héritées de crises passées, comme la crise bancaire ? Itinera estime qu'il est cohérent pour l'État de se désengager d'entreprises pouvant être laissées au marché privé. Toutefois, dans cette logique, il serait préférable que le produit de ces ventes soit réinvesti dans des actifs stratégiques plutôt que dans des dépenses courantes de défense.

Itinera considère la privatisation au profit du budget de défense – qu'elle soit totale ou partielle, avec ou sans garanties de maintien d'une participation étatique minoritaire – comme une solution de dernier recours. Les recettes ne devraient pas être injectées dans le budget courant, mais plutôt servir de capital pour des véhicules de financement permettant de soutenir les dépenses de défense sur le long terme. Autrement dit, toute privatisation devrait être envisagée comme un échange d'actifs publics existants contre des investissements stratégiques liés à la défense. L'accord de gouvernement fédéral prévoit déjà la création d'un fonds fédéral de défense. Dans cette perspective, si des actifs publics doivent être cédés, Itinera recommande de les intégrer dans une stratégie de capitalisation public-privé pour les investissements stratégiques, en coordonnant les efforts entre les pouvoirs publics et le marché du capital privé, afin d'assurer un financement durable et à grande échelle. Nous proposons ainsi les options suivantes.

## **E. FONDS OU BANQUE DE DÉFENSE**

Les besoins de financement pour la défense européenne représentent des montants colossaux. La Commission européenne vise une marge supplémentaire de 650 milliards d'euros via des dettes nationales et 150 milliards d'euros de prêts européens. Il est probable qu'une part significative de cet effort de défense sera mutualisée au sein d'une forme de banque d'investissement. Un groupe de pays européens, incluant le Royaume-Uni, a déjà évoqué la création d'un fonds de défense commun de 500 milliards d'euros. La Pologne a, quant à elle, proposé une « banque européenne de réarmement ». Le cadre opérationnel et le mode de financement de la Banque européenne d'investissement (BEI) et/ou de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) pourraient être adaptés afin de faciliter les investissements en matière de défense, notamment dans le cadre de la reconstruction de l'Ukraine.

Itinera recommande que la Belgique anticipe de manière proactive cette évolution. Une participation belge à un fonds d'investissement multinational ou européen permettrait d'accéder à davantage de ressources, d'accroître l'échelle des investissements et d'exploiter un potentiel économique plus large pour notre industrie de défense. L'accord de gouvernement fédéral belge prévoit déjà la création d'un fonds de défense au sein de la Société fédérale de participations et d'investissement (SFPIM), mais son ampleur demeure très modeste par rapport aux milliards nécessaires annuellement. La Belgique doit mutualiser et élargir son approche, non seulement au niveau européen, mais aussi au sein même du pays. En plus de la SFPIM, il existe des sociétés publiques d'investissement régionales – PMV en Flandre, Wallonie Entreprendre en Wallonie – ainsi qu'à l'échelle provinciale. Itinera plaide pour une véritable coordination stratégique de l'ensemble des sociétés publiques de participation, y compris pour les investissements en matière de défense, par exemple via une participation commune à une banque de défense belge. Une telle initiative pourrait également servir de levier pour attirer le capital privé, qui est essentiel.

## **F. CAPITAL PRIVÉ : OBLIGATIONS DE DÉFENSE ET AUTRES VÉHICULES D'INVESTISSEMENT DANS LE CADRE D'UN PACTE DE DÉFENSE**

L'État et les administrations belges sont de petite taille et disposent de ressources limitées. Cependant, grâce à leur capacité d'épargne élevée, les ménages belges détiennent collectivement plus de 1 600 milliards d'euros d'actifs financiers, dont environ 130 milliards sous forme liquide. Si une fraction de ces fonds pouvait être mobilisée de manière structurelle, la Belgique pourrait générer un effet de levier significatif pour ses investissements en matière de défense, de l'industrie de défense et de sécurité. Pour y parvenir, il est essentiel d'instaurer un cadre incitatif qui encourage le secteur financier, les acteurs du marché et les ménages à investir et à participer.

L'une des options serait l'émission d'une obligation de défense ou d'une obligation de résilience, un emprunt d'État dont le produit serait destiné aux dépenses de défense. Le succès d'une telle obligation dépendra de la volonté des ménages et des investisseurs de prêter leur argent. Cette volonté peut être stimulée à la fois de manière rationnelle et émotionnelle. Émotionnellement, en établissant un lien avec le patriotisme et la sécurité nationale dans un contexte de tensions géopolitiques, y compris au bénéfice des générations futures. Rationnellement, en proposant des conditions d'émission attractives et/ou des incitations fiscales (par exemple, une réduction du précompte mobilier). Pour garantir un large accès, cette obligation de défense devrait être accessible tant aux investisseurs particuliers qu'institutionnels, avec un montant minimal relativement faible afin de la rendre abordable pour la population.

Une obligation de défense largement souscrite ne serait pas seulement un instrument financier ; elle représenterait également un moyen d'impliquer la population, de renforcer la culture stratégique et de développer la confiance dans l'importance des investissements de défense. Étant donné l'urgence d'aligner rapidement les dépenses de défense belges sur les standards des pays de tête, une obligation de défense pourrait également permettre d'éviter des arbitrages budgétaires trop stricts avec d'autres priorités publiques.

C'est un problème ancien : les entreprises de défense, en particulier les petites et moyennes entreprises, rencontrent parfois des difficultés pour trouver du capital d'investissement. L'émission et la commercialisation d'une obligation de défense impliquent également le secteur financier dans l'avenir sécuritaire et défensif du pays. D'une manière plus générale, Itinera plaide pour l'instauration d'un deuxième pilier dans le Pacte de Défense entre l'État et le secteur financier : outre un cadre adapté pour le financement de la dette publique (premier pilier du pacte), un cadre approprié pour attirer des investissements privés dans la défense et l'industrie de défense (deuxième pilier). Tout cela nécessite une concertation approfondie avec toutes les parties concernées, mais les éléments clés sont assez évidents :

- Des incitants fiscaux pour favoriser la mobilisation de l'épargne. La fiscalité peut jouer un rôle crucial. À titre d'exemple, on peut citer l'expérience de l'obligation d'État spéciale sous le précédent gouvernement fédéral. Le nouvel accord de gouvernement fédéral prévoit une variante de la loi Cooreman-Declercq pour orienter l'épargne vers l'économie. La défense devrait y être incluse.
- Un cadre adapté pour soutenir positivement l'évaluation des risques liés aux investissements privés dans la défense et l'industrie de défense. En effet, ce secteur est particulier : il est lié aux risques de conflits, aux risques géopolitiques, ainsi qu'aux risques de réputation et de perception, tout en ayant les États comme seuls clients finaux. Pour mobiliser le capital privé, les pouvoirs publics doivent réduire les obstacles à l'entrée des capitaux à risque. Cela peut passer par des garanties sur les investissements de long terme et les contrats de défense du côté de la demande, ou par des exigences de capital ajustées et une participation publique via des mécanismes de « financement mixte » du côté de l'offre. Lorsque l'État investit aux côtés des acteurs privés, le seuil d'entrée pour le capital privé diminue considérablement.

- La réduction des restrictions pesant sur l'investissement en défense par les fonds de pension, les assureurs et le secteur financier en général. Le nouveau gouvernement fédéral s'est fixé pour objectif d'élaborer un protocole en concertation avec le secteur financier à ce sujet.
- Un contexte sociétal favorable (voir ci-dessus) qui valorise la défense et la sécurité, et donc améliore l'image de l'investissement dans la défense, avec si nécessaire un cadre ajusté pour les standards ESG que les investisseurs utilisent pour garantir une bonne gouvernance dans le choix des projets d'investissement.
- Une stratégie claire et stable, définissant les priorités d'investissement et d'acquisition sur une période suffisamment longue pour l'ensemble des acteurs du marché, en particulier pour les entreprises à la recherche de capitaux d'investissement et pour les investisseurs souvent freinés par le manque d'informations ou l'incertitude.

Cela nous amène à la question finale, la plus importante et en même temps la plus sous-estimée dans une stratégie belge pour la défense (et son industrie): il ne s'agit pas tant de savoir où trouver les fonds, mais comment les dépenser.

#### **4. DE L'INTENTION AU CHOIX : À QUOI ET AVEC QUI ALLOUER LES RESSOURCES ?**

L'accord de gouvernement fédéral prévoit des investissements dans, entre autres, la défense aérienne, les avions de chasse, les avions de transport, les hélicoptères, une troisième frégate, la lutte contre les mines, les drones et la guerre électronique. Itinera ne se prononce pas sur la priorité ou la pertinence de ces choix.

Cependant, un plan stratégique visant à porter les investissements de défense à 3 % ou plus du PIB doit s'aligner sur les horizons temporels et les niveaux de politique mentionnés en introduction. Ceux-ci dessinent une matrice stratégique en cinq dimensions pour optimiser les dépenses de défense. La question fondamentale reste donc : quelles dépenses pour :

- Pouvoir aider l'Ukraine dans son combat et/ou sa reconstruction ?
- Contribuer à nos obligations internationales au sein de l'OTAN ?
- Participer au développement de la défense et de l'industrie de défense européenne et ainsi tirer parti des fonds et de l'échelle européenne ?
- Soutenir le potentiel d'excellence de nos entreprises de défense et de technologies de défense afin d'aider à faire émerger des champions européens en Belgique ou de générer d'autres retours sur investissement souhaités ?
- Répondre aux besoins stratégiques en matière de sécurité des infrastructures critiques et de sécurité économique dans notre pays ?

Plus le nombre de dimensions de cette matrice pouvant être réalisées simultanément est élevé, plus l'allocation des ressources, qui sont par définition limitées, est pertinente et optimisée. Les choix impliquent une combinaison d'engagements internationaux, d'expertise militaire et de préférences politiques. Pour ces dernières en particulier, la priorité doit être de maximiser le retour sur investissement stratégique en Belgique, en mettant en place des contrats de long terme qui facilitent les investissements privés. Nous devons considérer l'investissement dans la défense comme faisant partie de la nouvelle politique industrielle et l'aligner sur le développement du marché et d'entreprises phares et de pôles de compétitivité qui relie le gouvernement, les entreprises, le marché des capitaux et les institutions de recherche.

Un autre point essentiel est une deuxième norme de l'OTAN, moins connue, qui stipule qu'au moins 20 % des dépenses de défense doivent être consacrées à l'acquisition de nouveaux équipements ainsi qu'à la recherche et au développement. La Belgique atteint de justesse ce seuil, mais reste bien en dessous de la moyenne européenne, qui est de 27 %. Par conséquent, les nouveaux investissements en matière de défense devront proportionnellement être moins orientés vers les coûts de personnel et davantage vers l'acquisition et le développement de nouveaux équipements. C'est aussi une opportunité économique : en augmentant ses dépenses de défense, la Belgique pourra participer plus tôt et plus activement à l'innovation et au développement de nouvelles plateformes et technologies militaires, ce qui bénéficiera directement à son industrie et à son secteur technologique. Nous devons devenir davantage des développeurs que de simples acheteurs. Dans le choix des priorités, la Belgique doit se positionner en amont de la chaîne de valeur de l'industrie de défense européenne afin de maximiser les opportunités commerciales en aval.

S'appuyant sur l'agenda européen pour l'autonomie stratégique, Itinera recommande également de relier l'agenda de la défense à la réduction des dépendances stratégiques en matière de capacités militaires et technologiques critiques. Par ailleurs, la nouvelle réalité géopolitique exige une mise à jour de notre stratégie en matière de sécurité économique et de contrôle des investissements étrangers. Cet aspect est également lié à la défense et à l'industrie et aux technologies de défense.

En outre, la politique de défense doit tenir compte des risques de sécurité les plus urgents pour la Belgique. Ici aussi, l'expertise technique est cruciale, mais, dans les grandes lignes, ces risques se déclinent en trois axes :

- En cas de conflit avec la Russie, notre pays fonctionnerait davantage comme un hub logistique que comme une ligne de front potentielle. Les points les plus stratégiques, comme les ports, les aéroports, les routes et les chemins de fer, nécessitent à la fois une protection et une adaptation aux risques et aux exigences logistiques des scénarios de conflit.
- Les autres infrastructures critiques, telles que l'approvisionnement énergétique, les communications et les infrastructures financières, doivent être surveillées et protégées.
- Enfin, la Belgique, en tant que siège de plusieurs institutions internationales, est particulièrement exposée aux menaces hybrides.

Ces défis variés nécessitent une approche transversale impliquant l'ensemble des pouvoirs publics, des différents services fédéraux aux niveaux communautaire et régional, tout en intégrant les parties prenantes et partenaires critiques. Une coordination permanente permettrait d'accroître significativement l'efficacité de cette approche.

La meilleure stratégie de défense est une stratégie intégrée qui relie nos engagements de défense dans le cadre de l'OTAN et de l'UE à l'industrie, à la technologie, aux infrastructures et à la sécurité, tout en visant l'échelle et le marché européens. Pour saisir cette opportunité, notre pays doit accélérer son rattrapage, rejoindre le groupe de tête des investisseurs européens en matière de défense et établir des alliances stratégiques avec des États partenaires privilégiés afin de maximiser son potentiel de mise à l'échelle.

Itinera lance un appel à l'organisation d'un Sommet national sur la Défense qui permettrait de tracer les grandes lignes d'un plan national pour la défense et l'industrie de défense. Un tel sommet inédit impliquerait tous les niveaux de pouvoir, les secteurs industriels et le secteur financier, qu'ils soient publics ou privés. En respectant les compétences et priorités de chacun, cette approche permettrait de maximiser la coordination et l'optimisation en vue d'une ambition et de résultats à la hauteur des enjeux.

Il est crucial que les pouvoirs publics ne se limitent pas à leur rôle dans une stratégie globale, mais qu'ils optimisent également les conditions-cadres qui favorisent l'investissement, la croissance et l'exportation dans le secteur élargi de la défense. L'État n'est pas seulement un acteur clé du marché, il en est aussi un facilitateur du marché essentiel pour nos entreprises.

Cela concerne notamment les permis de construire, les autorisations d'exportation, le soutien aux défis liés aux ressources humaines dans le secteur de la défense en période de pénurie de talents via la sensibilisation et la formation, la facilitation des relations internationales pour les chaînes d'approvisionnement, les procédures d'approvisionnement et délais des marchés publics, la cybersécurité, etc. Mobiliser et allouer des fonds est une nécessité, mais ceux-ci doivent aussi être dépensés et déployés rapidement et efficacement sur le terrain. Identifier et lever les obstacles à cet égard est impératif. Cela exige également une véritable coordination public-privé.

Un sommet inter-fédéral sur la défense devrait aussi apporter une réponse à la question de savoir avec qui et pour qui les investissements en matière de défense doivent être réalisés afin d'atteindre la plus grande ambition possible. Ici aussi, plusieurs options stratégiques se présentent et devraient idéalement être combinées autant que possible. Quelles dépenses :

- Effectuons-nous seules, en tant que pays, pour nos capacités propres et notre territoire ?
- Réalisons-nous sous l'égide de l'Union européenne ?
- Alignons-nous sur une norme technologique ou militaire commune à l'UE et/ou à l'OTAN ?
- Mettons-nous en œuvre dans une coalition de pays volontaires afin de mutualiser et de mobiliser les ressources ?
- Intégrons-nous dans un cadre bilatéral ou régional, par exemple avec les Pays-Bas pour les ports ou la marine, ou avec d'autres voisins sur des priorités transfrontalières communes ?

Itinera souligne également l'importance immédiate de la coopération avec l'Ukraine, où une industrie de défense aguerrie par le combat et la reconstruction représentent une opportunité stratégique d'investissement et de partenariat, y compris pour les entreprises belges, à condition d'un bon accompagnement public et diplomatique.

## **5. CONCLUSION : UNE AMBITION HISTORIQUE POUR UNE ÉPOQUE HISTORIQUE**

La Belgique est en retard en matière de dépenses de défense et risque de se laisser submerger par l'urgence politique de rattraper ce retard.

L'Institut Itinera plaide pour que la nouvelle réalité de la défense soit saisie comme une opportunité historique : une opportunité de développement industriel et technologique, une opportunité d'améliorer la prospérité et la sécurité, mais aussi une opportunité de renforcer la résilience démocratique et la cohésion sociétale.

Ce plan directeur se veut une base de discussion et de concertation, avec pour objectif de créer des synergies entre tous les niveaux de compétence et les parties prenantes au service d'une stratégie ambitieuse. Nous formulons à cet effet quatre priorités :

- Une approche pour une résilience sociétale globale, dans le cadre de l'évaluation de la Stratégie de sécurité nationale.
- Un parcours accéléré pour permettre à la Belgique de rejoindre le groupe de tête européen qui consacre 3 % ou plus de son PIB aux dépenses de défense.
- Un plan de financement qui privilégie d'abord l'endettement et une obligation de défense ('defence bond'), avec un Pacte pour la Défense mobilisant le secteur financier, puis l'optimisation des dépenses et des redéploiements budgétaires. Aucune cession d'actifs publics.
- Un Sommet national sur la Défense pour coordonner les investissements européens dans les capacités, l'industrie et la technologie, avec une mise en œuvre effective sur le terrain.

## BIBLIOGRAPHIE

Anicetti, J. (2024). EU arms collaboration, procurement, and offsets: the impact of the war in Ukraine. *Policy Studies*, 45(3-4), 443-466.

Biscop, S., Criekemans, D., Du Bois, C., Henrotin, J., Holslag, J., Kalajzic, E., ... & Zickgraf, C. (2021). Actualisering van de strategische visie 2030: aanbevelingen.

Burilkov, A., & Wolff, G. B. (2025). Defending Europe without the US: First estimates of what is needed. Bruegel. <https://www.bruegel.org/analysis/defending-europe-without-us-first-estimates-what-needed>

Burin, T., Gosselin, D. P., Manunta, D., Parrein, P. J., & Troch, K. (2021). Strategic Foresight Analysis voor een toekomstbestendige Defensie. *BELGISCH MILITAIR TIJDSCHRIFT*, 22(12), 95-105.

Caudle, S. (2009). 'National Security Strategies: Security from What, for Whom, and by What Means'. *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 6, art. 22.

Giles, K. (2024). *Who Will Defend Europe?: An Awakened Russia and a Sleeping Continent*. Hurst Publishers.

Haas, M., Haesebrouck, T., & Balcaen, P. (2025). Tanks versus pensions? How European NATO countries fund defence and what Belgium can learn. Egmont Institute.

Hartley, K. (2024). European Defence Policy: Prospects and Challenges. *Defence and Peace Economics*, 35(4), 504-515.

Ilzetki, E. (2025). Guns and growth: The economic consequences of defense buildups. Kiel Institute for the World Economy.

Ilzetki, E. (2025). Guns and growth: The economic consequences of defense buildups. Kiel Institute for the World Economy.

Krastev, I. (2018). Sorry, NATO. Trump Doesn't Believe in Allies. *International New York Times*, NA-NA.

Mandelbaum, M. (2017). Pay up, Europe: What Trump gets right about NATO. *Foreign Aff.*, 96, 108.

Mbah, R. E., & Wasum, D. F. (2022). Russian-Ukraine 2022 War: A review of the economic impact of Russian-Ukraine crisis on the USA, UK, Canada, and Europe. *Advances in Social Sciences Research Journal*, 9(3), 144-153.

Mérand, F. (2008). *European defence policy: beyond the nation state*. OUP Oxford.



Murray, R. (2024). How a new global defense bank—the 'Defense, Security, and Resilience Bank'—can solve US and allied funding problems. Atlantic Council. Retrieved from <https://www.atlanticcouncil.org>

Schreer, B. (2019). Trump, NATO and the Future of Europe's Defence. *The RUSI Journal*, 164(1), 10-17.

## **A PROPOS D' ITINERA**

En tant que think tank indépendant d'analyse et d'action, Itinera travaille depuis 2006 à l'élaboration de solutions et de recommandations pour relever les défis sociétaux et économiques de notre époque. Sur la base d'analyses rigoureuses et de recommandations concrètes, Itinera nourrit et anime le débat public. Elle inspire et encourage les décideurs politiques, les entrepreneurs et les citoyens à surmonter les obstacles qui freinent les bonnes idées. Itinera met l'accent sur trois piliers essentiels : une société résiliente, une bonne gouvernance et la prospérité par l'entrepreneuriat. En collaboration avec divers acteurs de la société, Itinera adopte une approche critique mais orientée vers des solutions pour évaluer les politiques publiques. De cette manière, nous aspirons à créer une prospérité durable, une société résiliente et un impact positif.

