

**Minister van Defensie en Ambtenarenzaken**

[vandeput.fgov.be](http://vandeput.fgov.be)

**Ministre de la Défense et de la Fonction Publique**

[vandeput.fgov.be](http://vandeput.fgov.be)

**Minister der Verteidigung und Öffentlichen Dienst**

[vandeput.fgov.be](http://vandeput.fgov.be)

**Minister of Defence and Civil Service**

[vandeput.fgov.be](http://vandeput.fgov.be)

**Cabinet of Defence and Civil Service**

8 Rue Lambermont - 1000 Brussels

[info@vandeput.fgov.be](mailto:info@vandeput.fgov.be) - [www.vandeput.fgov.be](http://www.vandeput.fgov.be)

T. +32 (0)2 550 28 11

## **Inhoudstafel - Table de Matières**

Inleiding - Introduction . . . . .	<b>3</b>
België en het mirakel van de Europese defensie - bijdrage van Sven Biscop . . . . .	<b>5</b>
De kerntaken van de Belgische defensie in 2030 - bijdrage van Kristof Clerix . . . . .	<b>11</b>
'Le futur de la défense : horizon 2030' - contribution de Charles-Henri Delcour . . . . .	<b>17</b>
'Le futur de la défense : horizon 2030' - contribution de François de Kerckhove. . . . .	<b>24</b>
'Le futur de la défense : horizon 2030' - contribution de Tanguy de Wilde d'Estmael . . . . .	<b>30</b>
Nadenken over Defensie - bijdrage van Jens Franssen . . . . .	<b>37</b>
'Le futur de la défense : horizon 2030' - contribution de Joseph Henrotin . . . . .	<b>47</b>
'De toekomst van defensie: horizon 2030' - bijdrage van Jonathan Holslag . . . . .	<b>56</b>
Réconciliez-vous avec la Nation - contribution de Alain Lallemand . . . . .	<b>61</b>
Défense – une vision d’avenir - contribution de Marc Lambotte. . . . .	<b>65</b>
De toekomst van de Belgische defensie - bijdrage van Herman Matthijs . . . . .	<b>75</b>
Een adaptieve krijgsmacht voor onzekere tijden - bijdrage van Alexander Mattelaer . . . . .	<b>84</b>
'Reflections on a Belgian defence' - contribution by Geert Noels . . . . .	<b>92</b>
'De toekomst van defensie: horizon 2030' - bijdrage van August Vandaele . . . . .	<b>96</b>

## **De toekomst van Defensie: horizon 2030**

Minister van Defensie, belast met Ambtenarenzaken, Steven Vandeput heeft aan een groep van experts gevraagd om een paper te schrijven dat een antwoord biedt op volgende onderzoeksvraag: “Heeft de Belgische samenleving nood aan een defensieapparaat in 2030? Waarom wel? Waarom niet? En wat zouden de kernopdrachten dan moeten zijn? En in welke zin dient het departement Defensie dan te evolueren vertrekkende van de realiteit van vandaag?”

In dit document vindt u de 14 papers die deze experts in de afgelopen weken hebben opgeleverd gebundeld in alfabetische volgorde naar familienaam van de auteurs en in hun niet-vertaalde versie. Alle papers worden geanalyseerd en o.a. besproken op het publiek forum van het colloquium dat de minister organiseert op woensdag 25 februari 2015 in de Renaissance Campus te Brussel.

## **Le futur de la Défense: horizon 2030**

Le ministre de la Défense, chargé de la Fonction Publique, Steven Vandeput a demandé à un ensemble d'experts de rédiger un document répondant aux questions suivantes : « Est-ce que la société belge a besoin d'un outil de défense en 2030 ? Dans l'affirmative, quelles doivent être les missions-clés ? En partant de la réalité d'aujourd'hui, dans quel sens la Défense belge devrait-elle évoluer ? »

Dans ce document, vous trouverez 14 'papers' écrits par des experts les semaines passées. Ils ont été rassemblés par ordre alphabétique des noms de famille des auteurs et dans leur version originale (non traduite). Tous les papers sont analysés et entre autre discutés publiquement lors du colloque organisé par le ministre ce mercredi 25 février 2015 au Campus Renaissance de Bruxelles.



## **België en het mirakel van de Europese defensie**

### **bijdrage van Sven Biscop**

Prof. Dr. Sven Biscop is directeur van het programma Europa in de wereld aan het Egmont – Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen in Brussel en doceert aan de Universiteit Gent en het Europacollege in Brugge. België staat niet meteen bekend om zijn sterke identificatie met zijn nationale defensie, maar het gelooft enigszins paradoxaal wel in de Europese defensie.

Gedeeld door politici, diplomaten, militairen en de publieke opinie, is dat geloof een sterkte. Hoewel België in het verleden zelden grootse strategische documenten heeft produceerd – al heeft Minister van Defensie Steven Vandeput nu natuurlijk de opdracht gekregen om een strategische visie op papier te zetten – heeft de visie van een Europese defensie dan toch altijd een zekere richting aan ons defensiebeleid gegeven. Voor België passeert een sterke NAVO via een sterke Europese defensie in de Europese Unie, die indien nodig autonoom optreedt. Ook nu heet het in het regeerakkoord van de regering Michel: “De EU dient nog meer haar rol van ‘global actor’ te spelen in het domein van vrede en veiligheid via een sterker veiligheids- en defensiebeleid, en de regering wenst daaraan bij te dragen”.

Maar tegelijk is dit sterke geloof in Europese defensie ook een zwakte. Een geloof wordt immers zelden geargumenteed of in vraag gesteld: eens men gelooft, gelooft men en dat is dat. Wat overblijft is de rituele geloofsbelijdenis, terwijl het oorspronkelijke doel van de doctrine naar de achtergrond verdwijnt. België was nochtans altijd al een van de leidende theologen van Europese defensie. Zo is het concept “pooling & sharing” dat nu richtinggevend is in de EU en onder de noemer “smart defence” ook door de NAVO is overgenomen, d.w.z. het waar mogelijk systematisch bundelen van de defensie-inspanningen van de Europese landen, er gekomen dankzij de drijvende kracht van het Belgisch EU-Voorzitterschap in de tweede helft van 2010. Maar wanneer het discours steriel wordt en de voorganger meer begaan lijkt met het ritueel dan met de praktijk, verliest het de kracht om te bekeren. Er zijn nochtans nog veel heidense gebieden die gebaat zouden zijn bij Belgisch zendelingenwerk.

### **In den beginne**

Om ons geloof in Europese defensie weer zin en kracht te geven, moeten we terugkeren naar het scheppingsverhaal.

In den beginne, dat wil zeggen toen na de Tweede Wereldoorlog een nieuw begin gemaakt werd in Europa, was België overtuigd van de noodzaak van verregaande multilaterale samenwerking tussen de Europese landen. Eens temeer was ons land immers in zijn eeuwenlange strategische nichierol gedwongen geweest: het aanbieden van goed gelegen slagvelden voor de grootmachten. Paul-Henri Spaak was dé grote pleitbezorger van de creatie van een Europees blok. Niet alleen een economisch, maar ook een politiek blok, dat een autonome derde weg zou kunnen volgen tussen de twee supermachten, de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie, in plaats van meegesleurd te worden in de machtsstrijd tussen beide. In de Koude Oorlog waarin de supermachten kort na het einde van de oorlog verwickeld raakten, waren de belangen van ieders Europese bondgenoten immers ondergeschikt, zoals Spaak correct voorzag.

De Westerse Unie die in 1948 onder Belgische impuls tot stand kwam – in het buitenland kortweg “Spaakistan” gedoopt – was echter geen lang actief leven beschoren. In plaats van de leidersrol van Europa die België voor het Verenigd Koninkrijk zag weggelegd, verkozen de Britten de positie van vaste hulpsheriff van de VS. Washington eiste wel dat de Europeanen eerst hun onderlinge economische samenwerking op punt zetten, om

West-Europa te consolideren, vooraleer ze in 1949 bereid waren met hen de NAVO-alliantie aan te gaan. De Amerikanen ondersteunden zelfs de poging om een supranationale Europese Defensiegemeenschap met één Europees leger op te richten, als de manier om de andere landen de door hen geëiste Duitse herbewapening te doen slikken. Maar toen dat laatste in 1954 mislukte, kwam er in de plaats een geïntegreerde militaire structuur in de NAVO. Van toen af aan volgden militaire en economische integratie gescheiden paden, de eerste een transatlantische en intergouvernementele, onder Amerikaans leiderschap, de tweede een Europese en supranationale, via de Europese Economische Gemeenschap. Een echte Europese politieke unie werd een visie voor de lange termijn in plaats van een concreet project.

Wat we vandaag vergeten zijn is dat België aanvankelijk weinig of geen enthousiasme toonde voor de NAVO, die lijnrecht inging tegen onze droom van een onafhankelijke Europese weg. Het vergde zeer zware Amerikaanse druk vooraleer België zijn geloof afzwoor, de Atlantische Reformatie aanvaardde en toetrad tot de Alliantie. Nadien hebben we van de nood een deugd gemaakt en er stilaan onszelf van overtuigd dat we bij de eerste bekeerlingen waren – quod non. Hoogtepunt, of dieptepunt, al naargelang, van het Belgisch Atlantisme was de plaatsing van de Amerikaanse kernraketten in de jaren '80, ondanks de grootste betogingen tégen in de Belgische politieke geschiedenis.

### **Contrareformatie**

En toch, onder het oppervlak bleef het oorspronkelijke geloof in een Europese weg voortsluimeren. Dat bleek al uit de geleidelijke omarming van het supranationale Europa (want ook daar was België initieel niet erg voor) en de toekomstvisie van een federaal Europa, die vandaag het Belgisch buitenlands beleid bepaalt.

Mede daarom was België eind jaren '80 (niet zo lang na de rakettenkwesatie dus) een van de eerste Europese landen die de contrareformatie inzetten. De eerste tekenen van verandering in de Sovjet-Unie werden in Brussel al zeer vroeg opgepikt en brachten België ertoe het routineuze NAVO-beleid, en dus zichzelf, opnieuw in vraag te stellen. De vroege jaren '90 zagen een retour aux sources: België speelde een vitale rol in de creatie van de Europese Unie in 1992 (het Verdrag van Maastricht) en met name van diens Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid. Enkele jaren later werd dat gevolgd door een Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid en, in 2003, een eigen Europese Veiligheidsstrategie. Daarmee zijn de twee paden van Europese integratie, de economische en de veiligheidsdimensie, voor het eerst sinds de jaren '50 weer samengekomen in één politieke unie. En blijkt de visie van de profeet – Spaak – dan toch uit te komen.

In deze context heeft België zijn geloof in een Europese defensie herontdekt en verdiept. In de eerste plaats is Europese defensie natuurlijk een garantie voor de vrede binnen de EU, samen met de integratie in andere domeinen: hoe meer de nationale legers van de lidstaten net als hun economieën met elkaar verweven worden, hoe meer het gewoon praktisch onmogelijk wordt oorlog tegen elkaar te voeren. Uiteraard garandeerde de samenwerking via de NAVO dat ook al. Daarenboven is Europese defensie een logische voortzetting van de Europese integratie, in een domein waarin de slagkracht van de individuele lidstaten zodanig is afgenomen dat ze elk apart noch grote operaties noch grote capaciteitsprojecten kunnen opzetten. Aan dat laatste komt de NAVO niet echt tegemoet, want haar defensieplanning is er op gericht doelstellingen te bepalen voor elke individuele bondgenoot in functie van de beoogde capaciteiten voor de NAVO als geheel. "Pooling & sharing" is eigenlijk nooit een sterkte van de NAVO geweest en botst met name op tegengestelde Amerikaanse en Europese industriële belangen. De EU is het best geplaatst om een Europees capaciteitsprobleem op te lossen door Europese samenwerking.

Vooral echter heeft een politiek Europa geen zin als het ook niet een Europese defensie omvat. De EU kan in fine geen autonoom buitenlands beleid voeren als ze voor veiligheid en defensie telkens weer beroep moet doen op de NAVO en dus in feite op de VS. Nochtans is dat een noodzaak, want de VS is vandaag hoe langer hoe minder geneigd steeds opnieuw de leiding te nemen wanneer er crisissen zijn rond Europa. Wat eigenlijk niet nieuw is: ook in de burgeroorlog in voormalig Joegoslavië in de jaren '90 wou de VS liefst niet tussenkomen, tot het zich ertoe gedwongen zag wegens het falen van een nog onvolmaakt Europees buitenlands en veiligheidsbeleid. Niet alleen willen de Amerikanen niet altijd voor ons in de bres springen (wat je hen overigens moeilijk kwalijk kunt nemen), we hebben ook geleerd dat zelfs onze grootste NAVO-partner fouten maakt en interventies lanceert die lijnrecht tegen het Belgische en Europese belang ingaat, om de inval in Irak in 2003 niet te noemen. Waar België zich dan ook zeer uitgesproken tegen verzette.

Europese defensie is dus een onlosmakelijk geloofselement van het Belgisch Eurofederalisme als geheel. Als Europa alleen kan prediken en geen eigen gewapende arm heeft ter ondersteuning van het woord waar nodig, maakt een autonome Europese weg in de internationale politiek geen kans. Een Europese weg, dat betekent een nadruk op conflictpreventie, via een holistische aanpak van veiligheid, vrijheid en welvaart, door multilaterale samenwerking. Een Europese weg is zeker geen anti-Amerikaanse of anti-NAVO weg. België streeft geen schisma na, maar de oecumene: we werken samen met de VS waar het kan, maar als het moet willen we de middelen hebben om autonoom de Europese weg te bewandelen die uitgaat van onze eigen principes en belangen en niet langer gedwongen worden andermans belang als het onze te aanzien. En hoe sterker de Europese middelen, hoe sterker de Europese pijler van de NAVO die ze de facto vormen.

## **Mysterie**

Met het enthousiasme van degene die zijn geloof teruggevonden heeft, zette België zich na Maastricht in voor de bevordering van de Europese defensie. Het ontwikkelde zich, zoals gezegd, tot een van de leidende theologen, zoals tijdens het EU-Voorzitterschap in de tweede helft van 2001, toen het als eerste pleitte voor een Europees strategisch concept, dat er ten slotte in 2003 zou komen. Ook in 2003 organiseerde België samen met Duitsland, Frankrijk en Luxemburg een top over Europese defensie wiens voorstellen, hoewel tegenstanders smalend over de "pralinentop" spraken, sindsdien haast allemaal werkelijkheid geworden zijn. Ook tijdens ons EU-Voorzitterschap in 2010 was defensie een prioritair thema.

In dezelfde periode werd het nationale Belgische defensiebudget sterk afgebouwd, het leger in getalsterkte vermindert, de dienstplicht afgeschaft, en belangrijke capaciteiten (zoals de tanks en de zware artillerie) volledig afgestoten. Dat was het vredesdividend: na het einde van de Koude Oorlog werd terecht besloten dat het niet meer noodzakelijk was om evenveel aan defensie te besteden als toen we nog een aanval van het Warschaupact vreesden. De meeste Europese landen trokken dezelfde conclusie. Alleen dreef België dit wel heel ver door. Zelfs nadat het defensiebudget gedurende een decennium bevroren werd, volgde in de jaren 2000 de ene besparing na de andere. Bovendien bleef het inhoudelijk debat over defensie erg pover: de politieke discussie handelde eerder of welke kazernes al dan niet gesloten konden worden dan over welke capaciteiten België wou behouden voor welke doelstellingen. Het resultaat was een serie van opeenvolgende onuitgevoerde hervormingsplannen, zonder enig uitzicht op budgettaire stabiliteit, waardoor het leger hoe langer hoe meer gedesorganiseerd en gedemotiveerd raakte.

De wereld stond ondertussen niet stil. Terwijl België maar vredesdividenden bleef incasseren, was het met de vrede rondom Europa helaas al lang gedaan. Wie zich te eng op zijn geloof concentreert, riskeert enigszins

wereldvreemd te worden. Niet dat er opnieuw een directe militaire bedreiging tegen het grondgebied van Europa is – niemand bereidt zich voor om Europa binnen te vallen. Maar dat betekent niet dat er geen voldoende afschrikking nodig is om dat zo te houden. Ze hoeft natuurlijk lang niet zo groot te zijn als tijdens de Koude Oorlog, maar de geloofwaardigheid van de Artikel 5 van het NAVO-verdrag vraagt naast de Amerikaanse nucleaire paraplu ook een reële Europese conventionele capaciteit. Afschrikking heeft niet alleen betrekking op (collectieve) verdediging van ons grondgebied: een geloofwaardige inzetbare militaire capaciteit ondersteunt ook de Europese diplomatie en heeft dus ook een preventief effect. En waar andere instrumenten niet volstaan om onze belangen te vrijwaren en tegelijk burgers te beschermen (volgens het VN-principe van de “responsability to protect”), werden Europese militairen ook effectief ingezet. Mét Belgische deelname, o.a. de landcomponent als blauwhelmen in Libanon en onder EU-vlag in Mali, fregatten voor de kusten van Somalië, en F16s in Libië en Irak. Dat zijn de kerntaken van de Europese legers vandaag.

De algemeen gewaardeerde Belgische bijdrage volhouden werd echter hoe langer hoe moeilijker, zeker op budgettair vlak. In 2014 weigerde België voor de allereerste keer om deel te nemen aan een EU-operatie, in de Centraal-Afrikaanse Republiek, hoewel wij (zeker wij) de vereiste eenheden en expertise bezaten, omdat er simpelweg geen geld voor was. Hoe heftiger we ons geloof in Europese defensie belijdden, hoe minder praktizerend we tegelijk werden. Zoals elk mysterie, is dit niet uit te leggen – daarom is het een mysterie. Maar zo werd het Belgisch discours over Europese defensie dus stilaan wel steriel. Wie gelooft die Belgen nog?

## **Mirakel**

België zelf begon intussen hoe langer hoe meer in mirakels te geloven. Telkens wanneer het defensiebudget verminderd wordt, zoals ook nu weer na de aankondiging van de besparingen door de regering Michel, herhalen politici van alle gezindten hetzelfde mantra: Europese defensie zal ons redden. Als we onze krachten maar bundelen met onze Europese broeders, zullen we getuige zijn van de wonderbaarlijke vermenigvuldiging der capaciteiten. In plaats van als een doel op zich, ter vervolmaking van het Europese project, wordt Europese defensie gezien als een middel om nationale besparingen goed te praten.

Dat vertrouwen in mirakels is echter ten onrechte. Dat is geen geloof meer, maar bijgeloof. Immers, vooraleer ze vermenigvuldigd kunnen worden, moeten er om te beginnen toch enkele capaciteiten zijn. Militaire huwelijken zijn traditioneel: zonder bruidsschat geen trouw. Militaire samenwerking gebeurt waar er een win-win situatie ontstaat als alle deelnemers hun capaciteiten coördineren of zelfs integreren. Hoe meer capaciteiten België uit zijn arsenaal schrapt, hoe minder aantrekkelijk het wordt voor potentiële partners. Als de besparingen doorgevoerd worden zoals nu voorzien, houdt België binnen afzienbare tijd echter nog weinig over, want er zal helemaal géén investeringsbudget zijn. Dat betekent dus niet alleen geen nieuwe gevechtsvliegtuigen voor de luchtcomponent, maar ook geen nieuwe fregatten en mijnenjagers voor de marine en geen aanschaf van voertuigen voor de landcomponent. Door zo te desinvesteren riskeren zelfs bestaande samenwerkingsverbanden (waarop we terecht trots zijn) uiteen te vallen; onze partners bekijken ons nu al wantrouwig. De zeer verregaande en toch flexibele Belgisch-Nederlandse marinesamenwerking strekt Europa tot voorbeeld – maar als België zijn twee fregatten niet samen met Nederlands vervangt zal ze in woelig water terecht komen.

Europese defensie is niet godgegeven. België kan niet de eigen defensie-inspanning terugschroeven en hopen dat er in de plaats een Europese defensie uit de lucht komt vallen, want elke Europese defensie is de optelsom (en integratie) van de nationale defensie van de lidstaten. En nul plus nul blijft helaas nul. Zolang België niet bewijst dat het zelf praktizerend is, moet het dus geen mirakels verwachten.



Dat vraagt meer dan een almoe. Europese defensie gaat noch België noch een ander land toelaten minder uit te geven aan defensie, maar evenmin vergt het massale meeruitgaven. Het gaat ons wel toelaten om met een redelijk defensiebudget een meer dan redelijke output te realiseren, dankzij verregaande samenwerking. Redelijk, in het licht enerzijds van de andere noden van ons land, en anderzijds van de noden van defensie zelf en de inspanning die de andere Europese landen leveren. Gemiddeld geven de lidstaten van de EU net geen 1,5% van hun BBP uit aan defensie. België schommelt zonder de nu geplande besparingen net rond de 1%. Als de besparingen uitgevoerd worden, zakt dat tegen 2019 tot 0,81%. Deze cijfers tellen bovendien nog de pensioenlast van het leger mee. De echt militaire uitgaven, zonder pensioenen, zouden in 2019 nog amper 0,5%% van het BBP bedragen.

Op zijn minst moet België het defensiebudget dus stabiliseren op het niveau van 2014, zoals het regeerakkoord eigenlijk stelde voor het door de even nadien aangekondigde cijfers werd tegengesproken. Als we dat niet doen, kunnen we zelfs niet meer de letterlijk levensnoodzakelijke oefeningen organiseren en deelnemen aan operaties, laat staan investeren in uitrusting. Daarnaast is het dus noodzakelijk een lange termijn investeringsplan opstellen in functie van de strategische visie die er binnenkort komt, die een extra, over meerdere jaren gespreide enveloppe voorziet voor de grote investeringen. Net zoals defensie dat in het verleden deed voor de grote aankopen en zoals dat vandaag nog steeds gebeurt voor prominente publieke investeringen.

Een strategisch plan moet dus niet vertrekken van de aangekondigde besparingen, maar aantonen dat die veruit onvoldoende zijn om het leger toe te laten zijn kerntaken uit te voeren. En wanneer de overheid in haar kerntaken snijdt, snijdt ze te diep.

## **Visie**

De te beantwoorden vraag is dan wat het minimale ambitieniveau is in de uitoefening van de kerntaken. Het antwoord ligt voor de hand: in de land-, lucht- en marinecomponent minstens één serieuze gevechtscapaciteit behouden die in alle scenario's inzetbaar is – en dat naast de luchttransport-, mijnenbestrijdings- en geniecapaciteit, en de medische component. Alleen dan behoudt elke Belgische regering maximale flexibiliteit. Als daarentegen een volledige component non-combatant wordt en we bijvoorbeeld alleen nog luchttransport overhouden en geen gevechtsvliegtuigen meer, kan een regering die om een bijdrage aan een operatie gevraagd wordt voor de vaststelling komen te staan dat ze er niet meer toe in staat is, zelfs als ze zou willen. Of erger, bij gebrek aan gevechtsvliegtuigen kan ze onder sterke druk komen te staan om grondtroepen in te zetten in een risicovolle situatie waarin ze dat eigenlijk liever niet zou doen, als deelnemen aan een operatie zich opdringt.

Veel ruimte tot verder afslanken is er dus niet, omdat België al heel wat capaciteiten afgestoten hééft – helaas zonder inhoudelijk debat. Vandaag resten enkel nog twee fregatten, te vervangen door evenveel nieuwe schepen – twee is het absolute minimum om regelmatig aan operaties te kunnen deelnemen. En 56 F16s, te vervangen door een kleiner aantal nieuwe toestellen – hoeveel precies hangt mee af van de mate van samenwerking met partners. De situatie van de landcomponent is minder evident, mede omdat de politieke wil tot ontplooiing in als risicovol beschouwde scenarios zeer klein is, ook al zijn de militaire zelf meer dan bereid. Minstens moet een brigadestructuur behouden blijven, omwille van de paraatstelling en de commando-expertise, en de capaciteit zowel om zeer snel paracommando's (en special forces) te kunnen inzetten in een crisis buiten Europa als om de mediane gemechaniseerde eenheden bij te dragen die met name de NAVO ons vandaag vraagt in het kader van het Readiness Action Plan en Artikel 5.

Deze bestaande en reeds beperkte waaier aan capaciteiten nog verder afbouwen, betekent kansen voor defensiesamenwerking opgeven. Omgekeerd kan alleen verregaande defensiesamenwerking België toelaten deze waaier te behouden.

Een toekomstige capaciteit gevechtsvliegtuigen bijvoorbeeld kan net zo verregaand geïntegreerd worden met een of meer partners als onze marine met de Nederlandse. Dat wil zeggen de platformen (vliegtuigen of schepen) kunnen nationaal blijven, met een Belgische vlag en een Belgische crew. Maar alle ondersteunende taken (onderhoud, logistiek, training, opleiding), de basissen en de commandostructuren kunnen ofwel volledig gefusioneerd worden ofwel verdeeld tussen de partnerlanden, zoals België nu instaat voor het onderhoud van alle mijnenvegers en Nederland voor dat van alle fregatten. Dat gaat dus nog verder dat het bestaande consortium van Europese landen en de U.S. Air Force dat de F16s heeft aangekocht en permanent gemoderniseerd. Op dezelfde manier trouwens biedt het feit dat bijna al onze partners in European Air Transport Command (EATC) het nieuwe Airbus militair transportvliegtuig aankopen kansen om die zeer goed lopende bestaande samenwerking te verdiepen. Voor de landcomponent liggen er bijvoorbeeld kansen in samenwerking met de Nederlandse luchtmobiele brigade (die zelf nauw is beginnen samenwerken met haar Duitse tegenhanger), om maar een optie te noemen.

Cruciaal is dat deze keuze voor het radicaal verdiepen van samenwerking wordt ingeschreven in de strategische visie. Wie kiest voor samenwerking, moet immers uitrusting aankopen in functie van met wie hij wil samenwerken. Die potentiële partners moeten dan ook proactief benaderd worden om de mogelijkheden te exploreren. Kortom: als de strategische visie nu bepaalt dat met name de toekomstige gevechtscapaciteit van de luchtcomponent georganiseerd moet worden via verregaande “pooling & sharing” met partners, dan moet dat een prioritair criterium worden bij de keuze van het toestel.

Hoe meer we zelf “pooling & sharing” praktizeren, hoe geloofwaardiger onze sermoenen zullen zijn voor andere, minder overtuigde leden van de congregatie. Daartoe zou België best ook investeren in enkele van de cruciale projecten (zoals air-to-air refuelling en drones) van het Europees Defensieagentschap, een instelling die het graag promoot. Zulke investeringen zijn absoluut noodzakelijk om gezamenlijk, op EU-niveau, de strategische capaciteiten te verwerven die zo'n kritische massa vergen dat ze de draagkracht van eender welk regionaal samenwerkingsverband, laat staan van een individueel land, te boven gaan. Daarenboven heeft België heel wat gespecialiseerde KMOs die hiervan rechtstreeks voordeel zullen ondervinden.

## **Amen**

Capaciteiten moeten natuurlijk ergens toe dienen. Het is niet makkelijk de drievuldigheid te verklaren van België's geloof in Europese defensie, en in het Handvest van de Verenigde Naties (wat impliceert dat er opgetreden moet worden wanneer het geschonden wordt), en een sterk pacifistische strategische cultuur (in hoofde van alle politieke partijen en de publieke opinie). Toch heeft België recent prominent deelgenomen aan operaties. Als België consistent blijft bijdragen en ook mee deelt in het risico telkens wanneer Europa beslist zijn verantwoordelijkheid op te nemen (inclusief voor betekenisvolle grondinzet) kan ook dat mysterie opgeklaard worden.

# De kerntaken van de Belgische defensie in 2030

## bijdrage van Kristof Clerix

### I. Vooruitblikken zonder glazen bol

Heeft de Belgische samenleving nood aan een defensieapparaat in 2030?

Een scenario-oefening over de toekomst van de Belgische defensie moet uitgaan van een analyse van de huidige en toekomstige internationale veiligheidssituatie. Uiteraard heeft niemand een glazen bol, maar een aantal globale trends tekent zich wel af. De belangrijkste is dat *nieuwe machtsverhoudingen* in de wereld, een kwarteeuw na het einde van de Koude Oorlog, met horten en stoten zoeken naar een evenwicht.

De relatief korte unipolaire periode waarin de VS na de implosie van de Sovjetunie als enige wereldmacht op het internationale toneel overbleven, is langzaam maar zeker ten einde. Op zoek naar een nieuwe, multipolaire machtsconstellatie willen ook de opkomende machten hun invloedambities realiseren.

De spectaculaire opkomst van China op de wereldbühne is daar allicht het duidelijkste voorbeeld van. Maar ook de andere BRICS – Brazilië, Rusland, India en Zuid-Afrika – en de MINT (Mexico, Indonesië, Nigeria, Turkije) leggen zich niet neer bij de status quo. Het realiseren van hun ambities verloopt via verschillende dimensies: politiek (G7, G20, ...), economisch, diplomatiek, cultureel maar ook militair. Ter illustratie: de voorbije zeven jaar zijn de militaire uitgaven van de negen genoemde groeilanden gestegen met liefst 125 miljard euro, zo blijkt uit cijfers van het International Institute for Strategic Studies.

En er is meer. De economische globalisering is een enorm krachtige motor voor het vormgeven van wereldverhoudingen én binnenlandse verhoudingen overal ter wereld. De *ongelijkheid* die daardoor geproduceerd wordt binnen heel wat landen, is een bepalende factor voor mogelijke instabiliteit en conflict. Een geloofwaardige toekomststrategie voor de Belgische defensie mag zich dan ook niet beperken tot een denkoefening over het leger, maar moet eveneens zaken als *internationaal handelsbeleid*, *duurzame ontwikkeling* en *ontwikkelings-samenwerking* mee in coherentie plaatsen.

Over beleidscoherentie gesproken: het ligt voor de hand dat de Belgische *wapenexport* een directe rol kan spelen in het aanwakkeren van conflicten elders in de wereld. België moet er strikt op toezien dat Belgische wapens niét terechtkomen in (toekomstige) conflictgebieden.

Maar ook andere factoren die op het eerste gezicht los lijken te staan van het militaire gegeven, kunnen een bepalende impact hebben op de geopolitieke machtsverhoudingen en internationale vrede en veiligheid. Denk aan thema's als *energiezekerheid* (niet afhankelijk blijven van invoer uit onstabiele gebieden) en klimaatverandering. De concrete invloed van de *klimaatverandering* op de veiligheidssituatie wereldwijd in de periode 2015-2030 is moeilijk te voorspellen, al zou de meest concrete dreiging kunnen voortvloeien uit extreme weersomstandigheden intern en de influx van "klimaatvluchtelingen" extern. De impact op internationale verhoudingen hangt in die context wellicht vooral af van de reële en gepercipieerde bereidheid van het Noorden om de consequenties en aanpassingen in het Zuiden mee te financieren, en zelf de noodzakelijke actie te nemen.

De lange rij actuele conflicttheaters en geopolitieke *hotspots* – van Afghanistan-Pakistan en Israël-Palestina over Oekraïne, de Kaukasus, het Midden-Oosten, sub-Saharaans en Noord-Afrika tot de Sahel, Syrië en de Zuid-Chinese Zee – toont dat gewelddadige conflicten anno 2015 vaak het resultaat zijn van een *ingewikkeld*

*samenspel* van historische claims en gewaagde toekomstambities; lokale, regionale en internationale belangen; langlopende strategieën en toevallige *triggers*; gezworen aartsvijanden en wisselende coalities.

Die complexe gelaagdheid maakt militair ingrijpen door derden geen evidentie. Tendensen als *hybride oorlogsvoering* maken het plaatje er bovendien niet doorzichtiger op. De kans dat al die conflicten in de komende twee decennia een duurzame oplossing vinden, lijkt bijzonder klein.

Een andere vaststelling is dat de *binnenlandse en buitenlandse veiligheidsdimensie* in deze geglobaliseerde wereld immer nauwer met mekaar verbonden zijn. Het voorbeeld van de Belgische Syriëstrijders verduidelijkt dat punt, en is mogelijk slechts een voorbode van de manier waarop buitenlandse conflicten meteen een impact kunnen hebben op de veiligheidssituatie in België.

Komt daar nog bij dat een compleet nieuw type veiligheidsdreiging sinds het einde van de Koude Oorlog een beangstigende opmars heeft gemaakt. In 1989 al schreef Clifford Stoll *The Cuckoo's Egg*, over zijn zoektocht naar een hacker die was ingebroken in het computersysteem van de Lawrence Berkeley National Laboratory. Een kwarteeuw na de publicatie van dat iconische boek is *cyberveiligheid* een thema dat tot in de kleinste vezels van de maatschappij is doorgedrongen.

Enkele recente voorbeelden maken duidelijk dat de cyberdreiging in België een reëel probleem is – en dan gaat het helaas niét over de diefstal van wat bibliotheekinformatie. Een confidencieel telefoongesprek tussen Catherine Ashton en de Estse buitenlandminister Urmas Paet werd – te midden van een ernstige internationale crisis – in Brussel onderschept en naar de buitenwereld gelekt. De computersystemen van Buitenlandse Zaken, Justitie, Defensie en tal van andere Belgische én Europese overheidsinstellingen zijn de voorbije jaren gecompromitteerd. Telecomoperator Belgacom – een schoolvoorbeeld van 's lands kritieke infrastructuur – werd lange tijd en zeer intrusief gehackt. En ook pakweg *MiniDuke*, de Chinese cyberunit APT1 en *Operation Red October* hebben in België cyberschade aangericht.

Het ziet er met andere woorden naar uit dat België ook anno 2030 nood zal hebben aan een geïntegreerde strategie voor vrede en veiligheid. De militaire dimensie moet daarin aanwezig zijn. Nogmaals, het is niet de enige, maar een land zonder leger zou binnen het gehanteerde tijds kader simpelweg een onverantwoorde – en bijgevolg ongewenste – utopie zijn.

## **II. Vrede en veiligheid garanderen en promoten – thuis én elders**

Wat moeten de kernopdrachten zijn van het Belgische leger in 2030?

1. De eerste kernopdracht van de Belgische defensie in 2030 is klassiek: bijdragen aan de veiligheid van het grondgebied en de inwoners. Sinds 1949 is het lidmaatschap van de NAVO hiervoor de beste levensverzekering. Artikel 5 van het NAVO-verdrag garandeert *collectieve defensie* binnen het bondgenootschap. Vanuit dat oogpunt is het aanhouden van het NAVO-lidmaatschap voor de Belgische Defensie dan ook aangewezen, al dienen hierbij twee bijkomende elementen te worden onderstreept.

Ten eerste bieden voldoende conventionele troepen in Europese context plus de NAVO-solidariteit onder Artikel 5 een voldoende afschrikking om de veiligheid van het grondgebied te verzekeren. *Nuclear deterrence* is daarvoor niet langer nodig. Gevolg: België moet op korte termijn ijveren voor het *verwijderen van de tactische kernwapens op zijn grondgebied*.

De twintigtal Amerikaanse B-61-bommen die sinds 1963 in België gestationeerd zijn, vormen een erfenis uit het verleden. Om Hans Kristensen van het Nuclear Information Project van de Federation of American Scientists te citeren: 'Deze kernwapens dienen niet langer een militair doel. Vergeet niet dat ze in Europa zijn geïnstalleerd om te voorkomen dat het Sovjetleger Berlijn zou binnenvallen. Dat tijdperk is voorbij. Dus kunnen ze weg. Zo eenvoudig is het.'

Ook gelet op de engagementen binnen het Non-Proliferatieverdrag, de nucleaire ontwapening die internationaal aan de gang is, én het feit dat er niet langer een draagvlak voor de B-61's bestaat binnen de Belgische bevolking, is de exit van de Amerikaanse nukes dringend aan de orde.

Moest België er echter voor kiezen om de gestationeerde B-61-bommen te laten moderniseren, dan zal hun nucleaire slagkracht toenemen, wat op zijn beurt zal zorgen voor een verdere scheefftrekking in de Oost-West-relaties. Zoals ten tijde van de Koude Oorlog zou Rusland zich gedwongen voelen om met een antwoord te komen. Zo zou België zich laten inschakelen in een vernieuwde Oost-West-confrontatie.

Ten tweede kampt de NAVO sinds het einde van de Koude Oorlog aanhoudend met een identiteitscrisis. Aan het belang van *common defense* twijfelt vrijwel niemand – en in dat opzicht moet het Belgische leger ook in de toekomst zijn solidariteitsverplichtingen nakomen door bijvoorbeeld mee het NAVO-luchtruim te blijven bewaken. Maar *met andere NAVO-taken zoals out of area operations moet België in de toekomst zeer omzichtig omspringen*, omdat die interventies buiten het verdragsgebied in sommige gevallen veeleer deel van het probleem dan van de oplossing zijn.

Neem *Operation Unified Protector* – de NAVO-interventie in *Libië* in 2011. Vaak wordt de Belgische deelname aan deze operatie geroemd als een voorbeeld van hoe het moet. 'Hier heeft België zich solidair getoond én heel wat diplomatiek krediet gewonnen', klinkt het dan. Maar die lof gaat compleet voorbij aan het resultaat van de militaire operatie op het terrein – Libië is opnieuw ten prooi aan chaos en vormt gezien de "export" van lichte wapens en milities voor de hele regio zelfs een katalysator van instabiliteit. Bovendien heeft de concrete invulling van het mandaat van de NAVO-operatie op geopolitiek vlak bijgedragen tot meer spanningen tussen Rusland en het Westen – wat dan pakweg in het geval van Syrië tot inactie van de internationale gemeenschap heeft geleid. Met alle verschrikkelijke gevolgen van dien.

Ook inzake het *Oekraïne*-conflict ligt de NAVO veeleer aan de basis van het probleem dan dat ze een element van oplossing uitmaakt. De uitbreiding van de NAVO die zich na de Val van de Berlijnse Muur voltrok in de richting van de klassieke invloedssfeer van Rusland heeft de spanningen tussen het Westen en het Kremlin enkel maar doen toenemen. De inwoners van Oost-Oekraïne betalen daarvoor het gelag.

Slotsom: België moet binnen de NAVO ijveren voor meer behoedzame en bescheiden ambities van het bondgenootschap. Daarmee is niet gezegd dat België nooit meer zou mogen deelnemen aan interventies onder NAVO-paraplu. In sommige gevallen – denk aan de conflicten op de *Balkan* in de jaren negentig – is gebleken dat Europa niet bij machte was zijn verantwoordelijkheid te nemen en bleek militaire steun van de VS noodzakelijk om erger bloedvergieten een halt toe te roepen.

2. Aangezien internationale vrede en veiligheid niet enkel een kwestie is van het eigen [NAVO-]grondgebied, blijft de *deelname aan buitenlandse operaties* ook in 2030 een tweede kernopdracht van de Belgische defensie.

Naast de reeds vermelde solidariteit binnen het NAVO-bondgenootschap inzake het bewaken van het luchtruim (de Belgische F16's boven de Baltische Staten bijvoorbeeld), valt hier te denken aan het *ontzetten van landgenoten* uit gevaarlijke situaties in het buitenland; de deelname aan internationale missies ter bescherming van *maritieme handelsbelangen* (denk aan ontmijning en de anti-piraterij-operaties); en de deelname aan *humanitaire operaties en vredesmissies*. Er valt ook veel te zeggen voor een specialisatie in *post-conflictstabilisatietroepen* en de opleiding van buitenlandse leger. Inclusief boots on the ground dus. In uitzonderlijke gevallen moeten Belgische militairen ook kunnen deelnemen aan zogenaamde *Responsibility 2 Protect-operaties*, militaire interventies om (verder) bloedvergieten te voorkomen.

Bij de deelname van de Belgische driekleur aan deze buitenlandse operaties gelden echter drie cruciale voorwaarden. Ten eerste – het ligt voor de hand maar kan niet genoeg benadrukt worden – is een *VN-mandaat* voor elke Belgische inzet in het buitenland een *conditio sine qua non*.

Secundo moet het *parlement* voortaan een beslissende rol kunnen spelen bij het uitsturen van Belgische militairen naar het buitenland (en overigens ook bij andere thema's zoals grote defensie-aankoopdossiers). Ook tijdens lopende operaties en achteraf moet het parlement grondig gebriefd worden. Hoeveel doelwitten zijn getroffen? Hoeveel burgerslachtoffers zijn er gevallen? Welke cruciale problemen zijn opgedoken en wat zijn de lessons learned? Welke beoogde doelstellingen zijn wel en niet behaald? Die betrokkenheid van het parlement en verregaande transparantie zijn cruciaal om het draagvlak bij de bevolking voor de militaire inzet in het buitenland te behouden. Rapporten in het openbare domein opgesteld door externe evaluatoren zijn daarbij géén bijkomstigheid, maar een cruciaal leerinstrument voor toekomstige operaties.

Ten derde moet België bij de inzet van troepen in het buitenland de voorkeur geven aan operaties geleid door de VN en de Europese Unie, veeleer dan NAVO-operaties. De redenen daarvoor zijn reeds opgesomd: in het complexe spel van internationale belangen vormt de NAVO in sommige gevallen veeleer deel van het probleem dan van de oplossing.

In dit kader moet België volop inzetten op een herwaardering van de Verenigde Naties en meer investeren in een *internationale troepenmacht onder VN-bevel*. Die zou in de rest van de wereld meer legitimiteit genieten dan militaire operaties onder NAVO- of EU-paraplu. Toegegeven, de samenstelling van de VN-Veiligheidsraad is niet langer representatief voor de huidige machtsverhoudingen in de wereld, en ook 15 jaar na de publicatie van het bekende *Brahimi-rapport* blijven er tal van uitdagingen bestaan inzake de voortrekkersrol van de VN in internationale vredesoperaties. Maar net daarom moet België hier uitdrukkelijk de VN-kaart trekken. *Lead by example*, heet dat dan.

Daarnaast moet België verder ijveren voor *meer Europese samenwerking op defensievlak*, net om voor militair ingrijpen niet langer afhankelijk te zijn van de Verenigde Staten. Dat wil echter niet zeggen dat de Europese defensiedoelstellingen per se tegengesteld zouden zijn aan die van de VS. Integendeel: de twee kunnen mekaar versterken.

'De EU moet in staat zijn haar volledige rol op het internationale toneel te spelen', klonk het in de gezamenlijke verklaring over Europese Defensie op de Frans-Britse top van Saint-Malo in 1998. Dat gezamenlijke initiatief van Tony Blair en Jacques Chirac betekende het échte startschot EU-defensiesamenwerking. Op een paar jaar tijd lanceerde de EU militaire operaties in Macedonië, Congo, Bosnië en Darfoer. Brussel riep het Europees Defensieagentschap in het leven, stoomde snel inzetbare gevechtseenheden klaar en zette zelfs een klein operationeel hoofdkwartier op.



De Europese defensietrein die in snelvaart vertrok, is echter wat stilgevallen. België, dat op het gebied van Europese integratie traditioneel een *voortrekkersrol* heeft gespeeld, moet hier mee het pad verder effenen – onder meer door samen met andere EU-lidstaten grote defensieaankopen te doen, de operationele samenwerking met EU-partners te intensifiëren en actief deel te nemen aan EU-operaties. Bij een sterk militair Europa zal ook de Europese diplomatie wel varen. Daarmee hangt uiteraard samen dat het *Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid* van de EU permanent afgestemd moet worden op de veranderende wereld rondom ons. Een goede verstandhouding tussen de grootmachten is daarbij cruciaal.

In vergelijking met de NAVO heeft de EU bovendien het voordeel dat het ook instrumenten als pakweg economie, ecologie, energie en diplomatie beleidsmatig op mekaar kan afstemmen teneinde te komen tot meer vrede en veiligheid in de wereld. Ook inzake civiel-militaire operaties heeft de EU meer te bieden dan de NAVO. Géén onbelangrijk detail aangezien *civiele instrumenten* in hedendaagse vredesoperaties onontbeerlijk zijn: financiële en politieke instrumenten, instrumenten om goed bestuur en de rechtstaat te promoten, instrumenten voor civiele bescherming en bijstand na natuurrampen...

### III. Ter land, ter zee en in de lucht

In welke zin dient de Belgische defensie te evolueren vertrekkende vanuit de realiteit van vandaag?

Om haar kerntaken naar behoren te kunnen uitvoeren moet Defensie in 2030 over een minimum aan mankracht en middelen beschikken.

De cijfers over de afbouw van de Belgische defensiemiddelen in de voorbije decennia zijn intussen gekend. Anno 2015 investeert België zowat nog 1 procent van zijn bbp aan defensie, en daarmee zitten we zowel onder het Europese gemiddelde (1,6%) als onder de investeringsambitie die in NAVO-context is geproclameerd (2%). De plannen van de huidige regering om dit budget verder af te bouwen tot 0,8 procent van het bbp aan het einde van de legislatuur, maken ernstige investeringen in mensen en materiaal bijzonder moeilijk. Gelet op de beslissingen die België in de komende jaren moet nemen inzake de vervanging van de fregatten en de F16-vloot, vormt de geplande budgettaire afbouw een onmogelijk keurslijf.

Persoonlijk pleit ik voor een *stabilisering van de defensie-uitgaven*. Géén verdere afbouw dus – niet onder de 1%-grens duiken – maar anderzijds is ook een stijging tot het Europese gemiddelde (1,6%), laat staan de gevraagde NAVO-doelstelling (2%), geen realistische piste gezien de grenzen van het Belgische overheidsbudget. Bijkomende middelen voor het leger zouden volgens het principe van de communicerende vaten bij andere overheidsdepartementen moeten verdwijnen. In een context waarin er *géén acute veiligheidsdreiging* is tegen België zie ik niet in waarom het grote publiek dat zou slikken. Want welk departement zou dan in de klappen moeten delen? Cultuur? Onderwijs? Gezondheidszorg? Armoedebestrijding?

Dat gezegd zijnde moet het leger ook in 2030 kunnen beschikken over een *land-, lucht- en marinecomponent*. Dat vergroot de flexibiliteit van de Belgische regering bij beslissingen over deelname aan buitenlandse operaties. Maar er is meer. Gelet op het belang van de Antwerpse haven enerzijds en de internationale maritieme handel anderzijds, mag België niet zonder marinecomponent vallen. Zowat tachtig procent van het Belgische bbp komt via de haven van Antwerpen binnen. En liefst negentig procent van de wereldhandel passeert vroeg of laat over zee. Vanuit die vaststelling moet België blijven investeren in zijn marine.

Ook het behoud van de luchtmacht blijft noodzakelijk. Tijdens de inzet van Belgische troepen in het buitenland moet België samen met zijn coalitiepartners steeds meester kunnen zijn in het luchtruim – zelfs bij hu-

manitaire operaties. Over het behoud van de medische component – en het gespecialiseerde ziekenhuis in Neder-Over-Heembeek – kan gediscussieerd worden.

Kostenbesparingen zijn mogelijk door verregaander te specialiseren in bepaalde taken (ik verwees reeds naar postconflict-stabilisatie) en door te *poolen & sharen* met EU-partners, onder meer bij de aankoop van nieuw materiaal, het onderhoud ervan en bij de opleiding van militairen. Ook operationele integratie, zoals nu voor een stuk reeds gebeurt met de Nederlandse marine, valt te overwegen voor de lucht- en landmacht. Mogelijk is een verregaande samenwerking binnen *Benelux*-context een begin van het antwoord.

Daarnaast kan ook op onnodige uitgaven bespaard worden voor zover het gaat om *kosten die losstaan van de kerntaken van defensie*. Denk hierbij aan militaire vluchten waar de koninklijke familie gebruik van maakt. Enkel luchttransport van het staatshoofd blijft een verdedigbare defensie-uitgave. Idem met het inzetten van militairen in het Belgische straatbeeld voor civiele ordehandhaving of in het kader van verhoogde terreurdreiging. Enkel de bewaking van kritieke infrastructuur – merk op dat dit niet hetzelfde is als symbolische doelwitten – zou in uitzonderlijke gevallen en gedurende een korte periode aan Defensie kunnen toevertrouwd worden, na een dreigingsanalyse door experts en *niet* door politici. In de regel moet deze bewakingsopdracht een prioriteit blijven voor de geïntegreerde politie.

Verder geldt dat *voorkomen niet enkel beter is dan genezen, maar vaak ook goedkoper*. Vanuit die premisse is het logisch dat België meer inzet op internationale conflictpreventie. Daarnaast is ook toegenomen aandacht binnen Defensie voor cyberveiligheid een must. Het voorkomen van cyberaanvallen op de Belgische kritieke infrastructuur moet een prioriteit worden voor Defensie. Opnieuw: de kosten van remediëren liggen hier vele malen hoger dan preventie.

Ten slotte is ook *inlichtingenwerk* van groot belang voor het in kaart brengen van potentiële dreigingen, die meer asymmetrisch zijn dan in het verleden. De militaire inlichtingendienst ADIV moet dan ook over de nodige middelen kunnen beschikken om zijn taak te vervullen. Anderzijds wijzen de Snowden-onthullingen op het gevaar van te machtige inlichtingendiensten. Tegenover meer middelen moet dan ook steeds voldoende controle staan. Bovendien is het wettelijke kader aan evaluatie toe: de BIM-wet moet bijgestuurd en de samenwerking met buitenlandse inlichtingendiensten in regels worden gegoten. Om de efficiëntie te verhogen, kan de ADIV betere werkafspraken maken met de Staatsveiligheid inzake taakverdeling: het is niet nodig dat twee overheidsdiensten hetzelfde doen.



## **‘Le futur de la défense : horizon 2030’**

### **contribution de Charles-Henri Delcour**

Remarque liminaire

Ce document a été établi à la demande de Monsieur le Ministre de la Défense (MOD 14-008817 datée du 29 décembre 2014). Il a été rédigé dans l'idée qu'il fallait partir d'une feuille blanche, ce que j'ai fait dans la mesure du possible dès lors que je ne pouvais pas faire abstraction de ce que je savais par expérience des limites du problème. Les encadrés reprennent les trois questions qui m'étaient posées et, en gras, celle qui fait l'objet du développement qui suit.

#### **Est-ce que la société belge a besoin d'un outil de défense en 2030 ?**

Dans l'affirmative, quelles doivent être les missions-clés ?

En partant de la réalité d'aujourd'hui, dans quel sens la Défense belge devrait-elle évoluer ?

Way Ahead

La société belge de 2030 sera sans doute différente de ce qu'elle est aujourd'hui. Plus régionalisée, voire totalement confédérale, ses préoccupations politiques seront sans doute orientées vers des thèmes régionaux, vers l'emploi et probablement vers les restrictions découlant des problèmes économiques et budgétaires. Dans ce contexte, les problèmes liés aux compétences résiduelles du niveau fédéral risquent de passer au second plan. Et la Défense en fait partie qui a encaissé depuis 2000 bien plus de coupures budgétaires que le théâtre de la Monnaie qui a monopolisé toutes les attentions ces derniers temps.

Or l'environnement sécuritaire de la Belgique ne s'améliorera pas d'ici 2030 et nos hommes d'état devront avoir le courage d'affronter cette réalité et de l'expliquer à la société belge et aux pouvoirs régionaux. On peut en effet brosser comme suit, et à très grands traits, cet environnement sécuritaire qui restera préoccupant d'ici à 2030 :

Un premier champ de tension avec la Russie et plus généralement le monde slave ce qui signifie la persistance de zones de tension aussi dans les Balkans.

- La conquête de l'aéroport de Pristina en 1999 par un bataillon russe ayant cessé d'obtempérer à la SFOR dont il faisait pourtant partie, les incursions de colonnes de blindés russes dans des républiques indociles et plus récemment la prise de la Crimée démontrent à suffisance que la Russie est tout à fait capable d'agir militairement. Et plus préoccupante encore est sa capacité de prendre des risques calculés et de décider plus rapidement que les organisations multinationales "diplomatiques" qui lui font face comme l'ONU, l'OTAN ou l'UE.

Il se peut qu'on enterre le président Poutine d'ici 2030 mais en attendant, il ne faudrait pas oublier la résilience historique de la population russe, son fort sentiment national ni le fait qu'après l'Afghanistan et ses problèmes de maltraitance de soldats, l'armée russe s'est ressaisie. Enfin, si la position géographique de la Russie présente des faiblesses stratégiques au niveau des accès maritimes, il ne faut pas oublier sa proximité par voie terrestre ni le fait qu'en plus de l'arme nucléaire elle détient aussi les clés des robinets de plusieurs gazo- et oléoducs.

- Un second champ de tension avec le monde musulman, pour le moins dans ses composantes rétrogrades qui refusent la modernité qui est la nôtre. On y trouve de nombreux pays qui pour diverses raisons ne peuvent se permettre d'affronter ni l'obscurantisme, ni les extrémistes ni même les mouvements terroristes qu'ils abritent sur leur sol.

Ce champ de tension est multiforme : si on songe d'abord automatiquement au terrorisme violent, il ne faut pas oublier l'utilisation des revenus du pétrole pour des causes discutables ni le risque qu'ils le soient pour faire vaciller tel ou tel pan de l'économie mondiale. Les leviers financiers accumulés par certains pays musulmans sont devenus tellement importants qu'on ne peut plus se contenter de poser que leurs moyens militaires sont anecdotiques et que ces pays ne présentent aucune menace sérieuse. Bien ancré dans les esprits depuis les succès militaires magistraux d'Israël il y a plus de 40 ans, ce postulat mériterait d'être sérieusement reconsidéré.

D'autant plus que, même s'il arrête officiellement ses activités d'enrichissement de l'uranium, un pays comme l'Iran possède et maîtrise la technologie des lanceurs avec des portées permettant d'atteindre certains pays européens.

De même, il faut se défaire de l'idée que le monde musulman rétrograde qui nous est hostile commence par le Maghreb et se termine au Moyen-Orient alors qu'il s'enfonce dans l'Afrique noire et s'étend jusqu'aux confins de l'Inde et de la Chine.

Par ailleurs, la problématique des immigrés devenus belges et partis pour le jihad en Syrie nous a montré que ce champ de tension pourrait à l'avenir prendre une dimension intérieure.

- La Chine actuellement stable et relativement sage et pacifique constituera un risque particulier bien que non militaire : que se passerait-il en cas de désordres sociaux graves dans cette usine du monde dont l'arrêt poserait un problème global ? Il faut également garder à l'esprit que l'armée chinoise reste considérable et se modernise.
- De toujours nombreuses zones d'insécurité ou d'instabilité complètent le tableau. Il est légitime de s'intéresser à celles qui peuvent affecter nos intérêts et nos ressortissants. Nos anciennes colonies en sont un exemple.
- L'immigration provenant d'Afrique mais aussi de zones de conflit s'accroît en direction d'une Europe ayant pour l'instant de grandes difficultés à l'endiguer et devant de plus en plus souvent engager des moyens militaires pour le faire. Les autres phénomènes de traite des êtres humains et de piraterie devraient rester plus stables et leur caractère maffieux avéré indique que la solution se trouve plutôt dans les centres financiers par lesquels transitent l'argent sale et les rançons.
- Les cyber-attaques sont devenues plus fréquentes ces dernières années et il faut s'attendre à des actions plus spectaculaires visant à paralyser des systèmes entiers. Le cas de l'attaque de Sony par la Corée du Nord montre qu'on est entré dans une ère où on devra aussi envisager des ripostes.
- Enfin la redistribution des cartes dans le domaine énergie-pétrole avec l'émergence de l'exploitation du gaz de schiste ne semble pas devoir conduire à des menaces accrues sur nos approvisionnements.

Avec de telles perspectives pour notre environnement sécuritaire en 2030, aucun politicien sensé ni d'ailleurs aucun pays européen n'envisagerait de se retirer de l'OTAN. Dans la période considérée, l'OTAN restera donc une organisation de défense collective fondée sur la dissuasion.

Cette dissuasion repose aujourd'hui sur un mix de moyens conventionnels et nucléaires. Que la part du nucléaire dans ce mix augmente à l'horizon 2030 est totalement impensable car ce n'est plus acceptable pour nos politiciens et parce que nos opinions ont plus conscience des risques liés à l'emploi du nucléaire après avoir vu Tchernobyl et Fukushima. On pouvait aussi le lire entre les lignes quand le Général Clark, SACEUR de 97 à 2000, écrivait en substance que les guerres futures auront lieu entre protagonistes de moyenne importance et que les enjeux n'affecteront pas la survie des grandes puissances.

Il est donc probable que d'ici 2030 le volet nucléaire de la dissuasion de l'OTAN devienne plus encore une affaire de dernier recours et que l'usage du nucléaire dit tactique soit revu. Il faut cependant bien comprendre que cela implique aussi que le volet conventionnel ne pourra plus être réduit et devra probablement être consolidé dans la période considérée.

Si cet environnement sécuritaire sera plus tendu que celui que nous avons connu en 2000, il ne faut pas s'attendre à un retour complet à la situation précédant l'effondrement de l'Union Soviétique et l'éclatement du Bloc de l'Est. Dans le contexte actuel il faudra plus de flexibilité et de capacité de mettre en œuvre des unités dans des zones éloignées. "Eloigné" est cependant une notion qui nécessitera une réflexion politique car, par rapport à ce que nous faisons actuellement, nos besoins dans le cadre de la défense collective correspondent plus à la notion de "raisonnablement éloigné".

En 2030 la Belgique dépendra donc toujours de l'OTAN pour sa défense. Ceci implique que la Belgique aura encore besoin d'un outil de défense représentant sa contribution solidaire et proportionnelle à sa taille et à ses moyens. Cet outil devra être flexible et déployable à des distances raisonnables.

Au-delà de la contribution à la défense collective de l'OTAN, il faudra en préciser clairement les missions nationales.

Est-ce que la société belge a besoin d'un outil de défense en 2030 ?

**Dans l'affirmative, quelles doivent être les missions-clés ?**

En partant de la réalité d'aujourd'hui, dans quel sens la Défense belge devrait-elle évoluer ?

Way Ahead

L'énoncé de cette question est particulièrement trompeur même pour les militaires dont le jargon vise à décliner en missions-clés ce qui est nécessaire pour le succès d'une campagne.

Ne nous leurrions donc pas, la Défense de 2030 aura comme aujourd'hui une seule mission fondamentale : contribuer solidairement à la défense collective dans le cadre de l'OTAN.

A cette mission fondamentale peuvent s'ajouter des missions nationales (par exemple : police de l'air) et des services au profit de la nation (par exemple : les hélicoptères de sauvetage en mer).

Enfin, les moyens nécessaires pour la mission fondamentale relèvent d'une stratégie de dissuasion même si on peut, dans certaines limites, envisager de les utiliser de manière temporaire pour autre chose (exemple : envoyer six F-16 en Jordanie pour prendre part à une opération de coalition ad hoc contre l'EI en Irak et Syrie). Il y a cependant une rétroaction entre ce qu'on envisage de faire de manière circonstancielle et le contenu de la contribution qu'on offre à l'OTAN (exemple : un des bataillons de parachutistes qu'on offre à l'OTAN sera aussi utile en cas d'opération d'évacuation de ressortissants belges en Afrique)

La contribution à la défense collective se négocie dans le cadre des cycles de planification de l'OTAN. Tout d'abord l'OTAN examine des scénarios de défense et définit les besoins globaux en avions, bataillons, navires, etc ... Ensuite, les pays mettent sur la table ce qu'ils envisagent de contribuer, généralement le plus gros de leurs moyens militaires. Et enfin, les directives de planification de l'OTAN visent à faire évoluer ces contributions pour réduire les sur- et sous-capacités tout en veillant à un partage équitable des contributions demandées sur lesquelles les pays s'engagent formellement.

Cette notion de partage équitable s'applique aussi aux risques : il serait faux de penser que la Belgique pourrait s'en tirer en se cantonnant dans certaines "niches" de préférence sans risques et les moins chères possible. Au contraire, le partage des risques à l'OTAN implique que chacun assume le risque de pertes et donc chacun devra être prêt à mettre des soldats au front ou à envoyer des avions à travers des défenses aériennes hostiles ou encore des chasseurs de mines dans des zones minées.

Dans l'environnement de sécurité plus préoccupant esquissé en première partie de ce document, il est clair que l'OTAN ne se contentera plus d'acter nos réductions unilatérales et nous demandera formellement une contribution à la hausse ou

au minimum une contribution exempte des lacunes qui nous sont reprochées depuis un certain temps. Comme le gouvernement actuel a choisi délibérément de sous financer la Défense pendant cinq ans, les discussions avec l'OTAN seront tendues et, moins agréable encore, il n'est pas exclu que soient pointées du doigt des capacités existantes qui sont trop bien pourvues à l'échelle globale de l'OTAN.

Les missions nationales et services au profit de la nation à l'horizon 2030 pourraient être les suivants :

- L'évacuation de ressortissants d'une zone de crise en Afrique Centrale.  
La pertinence de cette mission est une décision politique mais il faut bien voir qu'elle peut dans certains cas devenir dimensionnante. Ce genre d'opération est, dans la mesure du possible, planifiée avec la France et implique de notre part le déploiement d'un bataillon renforcé de parachutistes et des avions de transport nécessaires.
- La police de l'air qui implique actuellement en permanence une paire de F-16 pouvant décoller immédiatement et un contrôle aérien militaire capable de les guider vers leurs objectifs. La mission est déjà coordonnée avec les pays voisins. Un redécoupage par zones partagées entre plusieurs voisins pourrait réduire la charge de travail mais des accords devraient être passés pour les cas où un avion du pays A doit abattre un avion suicide au-dessus du territoire de pays B (actuellement la décision relève du Premier Ministre).
- Le maintien à disposition en permanence d'un navire d'intervention dans la zone maritime exclusive (ready duty ship). La mission est historique et il ne semble pas légalement évident de la confier à une région.
- Le déminage et l'enlèvement d'engins explosifs sur le territoire national. La mission est également historique et d'ailleurs peu documentée. Il est par contre peu probable que les régions souhaitent s'en emparer et il s'agit aussi d'une utilisation rationnelle d'un personnel spécialisé que les forces armées sont les seules à produire.
- Le sauvetage en mer par hélicoptère. Mission également historique bien qu'il n'y ait aucune obligation de la confier à des militaires, ce que certains pays ne font d'ailleurs pas.
- L'appui à la police fédérale en cas de désordres est un mission qui pourrait revenir à l'ordre du jour dès lors que les militaires sont devenus le seul corps soumis à la discipline militaire et sans droit de grève. Les points de vue politiques sur la question sont cependant très opposés.
- Les actions défensives mais aussi offensives en réponse à des attaques cybernétiques.
- La mission d'autorité nationale de sécurité pour ce qui concerne le personnel militaire mais aussi pour les militaires des organisations internationales installées en Belgique.
- Le transport de VIP dans des avions adéquats. Même si on pourrait songer à privatiser cette mission, il faudrait en analyser les conséquences au niveau du statut de ces vols en principe officiels.

Est-ce que la société belge a besoin d'un outil de défense en 2030 ?

Dans l'affirmative, quelles doivent être les missions-clés ?

**En partant de la réalité d'aujourd'hui, dans quel sens la Défense belge devrait-elle évoluer ?**

Way Ahead

Au-delà d'une trajectoire catastrophique du budget de la Défense qui est appelée à se prolonger pour les cinq années à venir, la réalité d'aujourd'hui c'est que :

La Belgique n'a pas d'autre option que l'OTAN pour assurer sa défense ;

- Au sommet de l'OTAN en 2014, les pays ont pris la mesure de la dégradation de l'environnement géostratégique et ont convenu de ne plus réduire leurs budgets de défense et de lancer une planification de défense prenant en compte ce nouvel environnement ;
- Dans un cadre budgétaire contraint, la Belgique ne peut se permettre de révolutionner la configuration de son armée.

Avant de commencer à répondre à cette dernière question, il faut d'abord démystifier quelques fausses bonnes idées au niveau de l'évolution de notre Défense :

- *“Se concentrer sur ce que nous faisons bien”* peut sembler évident mais, à l'OTAN où la règle est le partage des risques, on trouverait curieux que la Belgique se limite à fournir des C-130 tout en renonçant à exposer des soldats “au front”.
- *“Faut-il vraiment trois composantes (terrestre, aérienne et navale) ?”* question posée en insinuant qu'on pourrait supprimer la composante terrestre coûteuse en personnel pour pouvoir payer le remplacement des F-16. Discutable en termes de partage des risques mais surtout curieux puisque la composante terrestre vient d'être équipée de nouveaux véhicules de combat. Tout n'y est pas encore parfait mais il ne faut plus tellement pour finaliser sa mise à niveau.
- *“Compter sur une future armée européenne”* est une mystification régulièrement avancée par les opposants à l'OTAN qui cherchent une piste miraculeuse pour pouvoir réduire plus avant nos dépenses de défense. Ils oublient cependant de dire que sans l'appui des Américains et des Canadiens, cette armée européenne serait bien incapable d'assurer la sécurité de l'Europe. En fait, les grands pays ne veulent pas d'une armée européenne, l'UE n'y travaille pas et se montre de plus incapable de faire avancer un tant soit peu l'idée d'une standardisation des équipements militaires au niveau européen. Il faut donc faire abstraction du volet européen lorsqu'on discute de défense collective et de planification solidaire des moyens nécessaires.
- *“Développer la coopération BENELUX”* (lisez avec la Hollande) est tout aussi fallacieux car elle est déjà bien développée. La développer à outrance en insérant notre armée dans l'armée hollandaise est sans doute le rêve de ceux qui préparent un certain avenir pour notre pays mais il faut bien voir que cela n'apporterait pas d'économies. Il y a assez d'exemples concrets pour le prouver.
- *“Privatiser les tâches qui ne sont pas purement militaires”* est aussi un faux remède-miracle : cela ne coûte pas moins cher et cela induit un problème majeur à savoir où recase-t-on les militaires devenus moins aptes au service en unité de combat ? Ceci étant posé, il existe sans doute des services qui pourraient être privatisés ou transférés à d'autres départements ou régions.
- *“Notre armée devrait-elle se spécialiser davantage dans certaines niches ?”* En fait plus de spécialisation n'est absolument pas nécessaire : avec toutes les capacités qui lui ont été enlevées au fil des 30 dernières années notre armée a été de facto spécialisée. Par ailleurs, la configuration de notre armée résulte d'un compromis entre nos missions nationales et ce que nous a demandé l'OTAN pendant des années dans le cadre de sa planification de forces, planification qui demande à chacun des alliés des contributions raisonnables qui additionnées correspondent aux besoins globaux de l'alliance. Et dans ce cadre aussi les évolutions seront progressives car aucun pays n'a ni l'envie ni les moyens de révolutionner la configuration de ses forces armées.

Au contraire de tout cela, l'évolution de notre Défense devra se faire prudemment, au départ de ce qui existe aujourd'hui et en donnant la priorité à l'output en termes de capacités opérationnelles même si cela doit conduire à des décisions pénibles au niveau de ce qui n'en fait pas partie.

Les composantes inéluctables de notre contribution à l'OTAN dans la période considérée devraient être en gros :

- Une brigade dite médiane équipée de blindés légers avec ses appuis organiques (génie, artillerie, ...).  
Même avec une armée de 20.000 hommes, c'est le niveau sous lequel la Belgique ne peut se permettre de descendre sans se ridiculiser et sans prendre de risques au niveau du contrôle des opérations.  
Des hélicoptères de transport et des hélicoptères de liaison et évacuation médicale
- Des para-commandos avec leurs appuis organiques et une unité de forces spéciales  
Des avions de transport
- Des avions chasseurs-bombardiers. L'approche toute théorique d'en faire déterminer la quantité par les fournisseurs potentiels devra être confrontée à la nécessité opérationnelle d'un juste compromis entre qualité et quantité, cette dernière ne devant jamais être négligée dans les affaires militaires.
- Des chasseurs de mines avec un navire de commandement et d'appui logistique.

*L'ordre ci-dessus a été choisi pour pouvoir visualiser les moyens d'appui indissociables.*

Même si les contraintes budgétaires suggèrent de les réduire au minimum de ce qui doit rester vraiment sous statut militaire, les missions nationales et services au profit de la nation devraient logiquement comprendre :

Une capacité défensive et offensive de guerre cybernétique

- Un service de déminage
- Des navires d'intervention dans nos eaux territoriales (ready duty ships)
- Des hélicoptères de sauvetage en mer
- Des avions d'Etat

*L'ordre de l'énumération indique en dernier des services qui pourraient être au moins partiellement supprimés et privatisés.*

Est-ce que la société belge a besoin d'un outil de défense en 2030 ?

Dans l'affirmative, quelles doivent être les missions-clés ?

En partant de la réalité d'aujourd'hui, dans quel sens la Défense belge devrait-elle évoluer ?

### **Way Ahead**

Dans un cadre budgétaire contraint, pour ne pas dire calamiteux, un certain nombre de questions devraient recevoir rapidement une réponse politique avant que puisse être défini un nouveau plan stratégique plus précis que cette esquisse et avant que ne soient prises les décisions nécessaires sur les grands investissements à prévoir d'ici 2030 :

- La Belgique décide-t-elle oui ou non de continuer à participer aux missions nucléaires ?  
Des politiciens de renom ont indiqué il y a quelques années qu'il fallait y renoncer. Il faut consulter l'OTAN et notre allié américain, informer les instances parlementaires concernées puis décider de manière transparente et avec un calendrier clair. Cette décision fondamentale est éminemment politique mais il faut bien voir qu'elle devrait logiquement tomber avant la définition des capacités exigées du remplaçant du F-16 à l'inverse de ce qui est en cours.



- Combien de bases aériennes faut-il conserver ? Faut-il regrouper au maximum les types d'appareils ? Dans cette problématique, il est essentiel de savoir s'il existe oui ou non des engagements politiques cachés visant à céder à l'aéroport de Zaventem l'infrastructure du 15<sup>e</sup> Wing de transport à Melsbroek. Et si tel est le cas, se rendre compte de ce que cela coûtera beaucoup plus cher que de le laisser à Melsbroek où on peut compter sur les services aéroportuaires de Zaventem et sur la proximité de firmes de maintenance.
- Faut-il s'entêter à répartir géographiquement les unités de la Composante Terrestre au motif du recrutement (ce que ne font pas les autres composantes) ou s'orienter plutôt vers un regroupement rationnel en termes d'infrastructures ?
- Les chasseurs de mines et leur navire logistique et de commandement (qui supporte aussi nos actions en Afrique occidentale) restent la base de nos besoins maritimes. En cas de probable concurrence pour des moyens d'investissement, ne faudrait-il pas envisager de renoncer aux frégates et plutôt acquérir des navires de patrouille convenant pour la chasse aux pirates et pour les opérations de contrôle de l'immigration ?
- La structure de commandement de l'OTAN comprend un nombre disproportionné d'états-majors de Corps d'Armée dès lors que les grands pays ont chacun souhaité en conserver un. La Belgique fournit du personnel à deux d'entre eux (Eurocorps et HRF Lille) dont il est pratiquement certain qu'ils ne seront jamais engagés simultanément. Ne faudrait-il donc pas envisager que la Belgique se retire de l'Eurocorps ?

Cependant, le point qui sera décisif pour l'évolution des forces armées belges est la stabilité, aussi paradoxal que cela puisse paraître. La défense est en effet devenue ingérable par manque de stabilité aussi bien en termes d'effectifs qu'en termes de budget. En effet, depuis 2000 les effectifs ont été réduits à raison de 1.000 par an et à ce rythme là il n'y aurait plus d'armée en 2045. Sans même parler de la lourde facture sociale que cela implique, la stabilisation de l'envergure de notre armée devient une condition sine qua non pour sa crédibilité en tant qu'employeur... et pour sa crédibilité à l'OTAN. Et en termes budgétaires, c'est comme si le budget n'avait plus été indexé depuis 2000 à l'époque où nos politiciens s'étaient précisément engagés sur un budget stable mais indexé. Et s'il l'avait été, en 2015 la Défense aurait des marges raisonnables pour ses investissements.

- Il est donc temps de comprendre qu'à la Défense les salaires sont indexés comme ailleurs. Et que pour les matériels militaires, la hausse des prix se situe même 2 à 3 % au-dessus de l'inflation.
- Une autre particularité de la Défense est qu'une restructuration qui n'est pas une déroute dure une dizaine d'années avant que tout ne soit stabilisé. Il faut donc un budget stable et une perspective de stabilité d'une dizaine d'années pour pouvoir gérer la Défense efficacement.
- Enfin, le budget enveloppe est le moyen par lequel on déstructure la Défense sans décision politique visible. Il faut envisager de revenir à un budget de fonctionnement séparé du budget des investissements (anciennement "budget extraordinaire") et cela au moins pour les grands investissements. Et dans le budget de fonctionnement, la part réservée au personnel et l'effectif correspondant doivent être clairement visibles pour qu'on ne se leurre pas sur ce qui reste vraiment pour l'entraînement et pour les opérations. Un autre garde-fou qu'il serait raisonnable d'introduire est celui de la loi cadre qui, comme en France, fixe le "contrat opérationnel" mais aussi les moyens humains et les investissements pour une période de dix ans.

*Clausewitz disait que la guerre est la poursuite de la politique par d'autres moyens. Il est temps de définir la politique.*

## **‘Le futur de la défense : horizon 2030’**

### **contribution de François de Kerckhove**

#### **« A quoi sert la défense aujourd’hui ? »**

Les Romains avaient déjà synthétisé l’essentiel de notre réflexion sociétale sur le besoin d’un système de défense par deux adages restés fameux : « homo homini lupus » et « si vis pacem, para bellum ». En substance et de manière moins admirablement concise, cela pourrait se traduire par « ne soyons pas naïfs, il a toujours été de la nature de l’homme d’être pour son semblable un danger mortel » et « si nous voulons nous assurer les bienfaits de la paix, n’hésitons pas à nous armer pour au mieux dissuader toute attaque contre nous, à tout le moins pour nous en protéger efficacement ». Forts de ces deux certitudes qui résument à elles seules des heures de débat philosophique, nous savons déjà que la menace ne cessera jamais d’exister et, d’autre part, que la meilleure manière de nous en protéger, c’est d’y faire face de manière lucide et pragmatique. Tout cela est beau et bien au plan des principes mais appelle sans doute encore quelques précisions si l’on vise une certaine opérationnalité dans le débat d’aujourd’hui.

Alors que jadis et jusqu’il n’y a pas si longtemps que cela, on confiait à la Défense comme charge principale la protection du territoire et donc de notre souveraineté, on attend aujourd’hui de cette même Défense qu’elle s’élargisse dans le cadre plus large de la sécurité et qu’elle assure avant tout la protection de nos valeurs et de nos intérêts dans le cadre d’un système à souverainetés partagées.

Le monde n’est pas devenu moins dangereux que durant ou immédiatement après la guerre froide. Que du contraire ! La nature de la menace a néanmoins changé. Personne aujourd’hui, en dépit des gesticulations plus ou moins cohérentes et dangereuses de la Russie à son pourtour, ne menace plus l’intégrité territoriale de la Belgique. En revanche, le système de valeurs sur lequel se base notre civilisation occidentale, à savoir la démocratie, la liberté d’expression et les droits humains fondamentaux sont, quant à eux, clairement menacés. De même notre système d’économie de marché et nos intérêts économiques sont-ils potentiellement la cible de concurrents et rivaux même si leur défense ne passe pas nécessairement, encore moins exclusivement, par une organisation militaire.

Tout doit en fait partir de l’analyse de la menace. Celle-ci, on l’a dit, est devenue diffuse et multiforme. A l’OTAN elle est qualifiée de « transnationale et multidimensionnelle ». Elle peut émaner d’un Etat sans prendre des formes nécessairement militaires (ex. la pratique du « Hybrid Warfare » par la Russie). Elle peut émaner d’un Etat failli laissé à la domination d’organisations terroristes plus ou moins bien organisées (ex. les milices libyennes). Elle peut émaner d’organisations terroristes qui s’érigent en Etat (ex. ISIL en Irak et Syrie) ou d’organisations terroristes fortement décentralisées et, en quelque sorte franchisées (ex. Al Qaeda et ses multiples avatars). Elle peut prendre la forme d’une prolifération d’armements tout à fait incontrôlée. Elle peut également émaner d’organisations mafieuses ou de toutes autres formes de lobbies internationaux ou d’organisations non-étatiques qui, hors la loi, cherchent à imposer leurs positions en déstabilisant gravement notre société, notre économie. La menace peut enfin se manifester par des actes hostiles portés directement sur notre territoire ou bien en dehors de nos frontières.

Finalement, il est un dernier argument dans ce débat sur le besoin ou non de forces armées. Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, la Belgique fait reposer avec sagesse sa sécurité sur des systèmes de défense collective (OTAN, UEO, UE/PSDC). Agir autrement n’aurait aucun sens, étant donné la taille de notre pays ainsi que sa localisation géographique. Cette défense collective signifie que toutes les décisions importantes sont prises en concertation étroite avec nos partenaires et nos alliés. La Belgique, sauf à porter un coup lâche



à ses systèmes d'alliance, ne pourrait prendre unilatéralement la décision de ne plus entretenir de forces armées. Quand bien même elle le ferait avec l'accord de ses partenaires, il n'en reste pas moins qu'elle resterait inscrite dans ses systèmes d'alliance et devrait en partager les coûts.

### « Qu'en sera-t-il de cette utilité en 2030 ? »

Il me semble patent que les tendances lourdes de l'histoire auxquelles nous assistons aujourd'hui vont perdurer, voire s'accroître.

Un monde multipolaire comme le nôtre ne va certes pas simplifier la nature de la menace. Elle restera multiforme et diffuse, d'autant que plus aucune grande puissance, en ce compris les Etats-Unis, n'est à même de contenir les foyers de tensions régionaux susceptibles de dégénérer en conflits plus vastes. Qui plus est, l'assertivité toujours plus grande de certaines puissances régionales comme la Chine par exemple, dont les dépenses de défense progressent de manière aussi spectaculaire qu'inquiétante, apporteront à la scène internationale un surcroît de menaces potentielles. Quant aux mouvements terroristes qui trouvent leur source dans un islam fondamentaliste et djihadiste, il y a tout à craindre qu'il faudra d'abord passer par une aggravation de la menace qu'ils représentent contre l'Occident avant de voir le phénomène refluer. Même si les pays occidentaux sont, plus souvent qu'à leur tour, les victimes des attentats, c'est avant tout l'islam qui s'auto-détruit à long terme du fait de l'absence de réconciliation entre les tendances modernistes et les combats retardateurs de certains traditionalistes. L'Islam doit en fait d'abord se réconcilier avec lui-même. Or il en va presque des développements religieux comme des mouvements géologiques. On y raisonne à très long terme.

Si la menace ne diminue pas et ne s'altère pas substantiellement, qu'en est-il de notre capacité à y faire face ? Nous souffrons là de trois difficultés systémiques dont la résolution éventuelle durant les dix ou vingt prochaines années s'avèrera cruciale pour notre sécurité. D'une part l'OTAN continue d'afficher un déséquilibre malsain entre les coûts de défense pris en charge par les Américains et ceux couverts par leurs Alliés européens. D'autre part, il y a des lacunes capacitaires persistantes chez les forces belges alors que les moyens budgétaires ne cessent de chuter. C'est un peu moins grave pour la majorité de nos Alliés mais la question se pose aussi pour eux. Finalement, la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC) de l'Union Européenne ne parvient pas à vraiment décoller comme système de défense apte à faire face à une menace militaire de haute intensité.

Posons les défis principaux et voyons comment notre appareil sécuritaire et singulièrement nos forces armées peuvent y répondre. Comme brièvement décrits ci-dessus, ces défis peuvent être des éléments de la menace ou des facteurs inhérents à notre propre organisation de la sécurité/défense :

- *Une Russie au comportement erratique et dangereux* : on se perd un peu en conjectures sur la ligne stratégique exacte que le Président Putin a fixée pour les relations internationales de la Russie. Il n'ignore pas que la période de la guerre froide et l'isolement soviétique sont révolus. Aujourd'hui, l'économie russe est terriblement dépendante de l'Occident, de ses capitaux et de ses technologies. Par ailleurs, les investissements russes en Europe mais aussi ailleurs sur la terre sont massifs. Putin sait également que la Russie et l'Occident sont alliés objectifs et ont besoin l'un de l'autre pour une série de questions d'importance capitale : le traitement du terrorisme au Moyen-Orient, l'Afghanistan et l'Asie centrale dans la période post-ISAF, le programme nucléaire iranien... En dépit de cela, il met tout en scène pour pousser l'Occident dans ses limites avec les crises géorgienne et ukrainienne et forcer les USA, l'UE et l'OTAN à déployer contre la Russie un arsenal de mesures allant des sanctions économiques à la posture militaire rehaussée de la dissuasion atlantique. Autant d'initiatives qui contrent directement notre volonté d'établir avec la Russie un partenariat stable tant pour l'économie que pour les questions de sécurité. Ce serait une erreur de suivre la Russie dans ses errements stratégiques et tactiques. Nous devons, tout au

contraire, rester calmes et fermes sur nos valeurs et mettre en œuvre les instruments qui les soutiennent : une dissuasion militaire crédible et forte par l'OTAN (« Readiness Action Plan » adopté au sommet du Pays de Galles en septembre 2014), des sanctions économiques efficaces par l'UE pour tenter de faire comprendre à Moscou que sa politique aventuriste lui coûtera plus cher qu'elle ne lui rapportera et enfin la perspective toujours valable d'un dialogue politique avec les autorités russes qui puisse déboucher sur des mesures constructives. Pour le reste, il faut tabler sur la gigantesque partie de bluff que nous joue Putin. La Russie, tout en restant une puissance régionale considérable, n'a plus les moyens de ses ambitions internationales. Lorsque cela sera patent et que le pouvoir moscovite perdra graduellement pied par rapport à son opinion publique, il conviendra alors de se prémunir contre un second type de risque : celui d'une réaction irrationnelle d'un pouvoir aux abois. On sait qu'un ours blessé est souvent plus dangereux encore qu'un ours en pleine forme ! En tout état de cause, la crise avec la Russie risque de durer longtemps. Autant donc se préparer au pire et disposer des capacités à cet effet. « 28 for 28 » en langage OTAN !

- *Une menace terroriste en provenance d'un Moyen-Orient très déstabilisé et relayé au sein même de l'espace euro-atlantique* : voilà bien une menace nouvelle par son ampleur et par ses soutiens directs au cœur de notre société. Il est évident que la lutte contre le terrorisme, certainement lorsqu'il est à domicile, relève avant tout de la mission des services de renseignements, de la police et de l'appareil judiciaire. Pour ne rien dire encore de l'indispensable travail de prévention et de rééducation. Pour autant, les forces armées ne sont pas inutiles dans cette lutte, bien loin de là. L'expérience nous a déjà montré et nous prouve encore aujourd'hui que les frappes aériennes peuvent sérieusement déstabiliser un mouvement terroriste bien implanté. L'on sait également, toujours pour le domaine de l'aviation, que le gain d'une supériorité aérienne s'avère parfois indispensable lorsque le mouvement terroriste en question dispose de moyens aériens. En outre, le travail essentiel des services de renseignements militaires pour la collecte de l'information et celui des forces spéciales pour des missions de supériorité terrestre n'est plus à démontrer. Finalement, la marine, elle aussi, a un rôle bien utile à jouer entre la surveillance générale des côtes et du trafic maritime, la lutte contre la piraterie et l'établissement de blocus. Sans oublier les opérations humanitaires d'évacuation et d'approvisionnement que se partagent les trois forces. Tout cela, c'est du travail bien connu pour les forces armées dans la lutte contre le terrorisme. Pour autant, il est rarement conceptualisé dans les stratégies des grandes alliances. A l'OTAN par exemple, il faut constamment veiller à ce que la menace qui vient du Sud reçoive la même attention des stratégies que celle du flanc Est. C'est d'autant moins simple que, s'agissant de la lutte contre le terrorisme, on perçoit très vite que le travail militaire est sans doute utile mais bien loin d'être suffisant. Des frappes aériennes peuvent détruire en grande partie une menace mais ne ramènent pas la stabilité politique ni la prospérité. Il devient de plus en plus évident qu'une opération militaire contre le terrorisme doit prendre place dans un cadre politique plus vaste qui comprenne aussi des plans de reconstruction d'Etat, de désarmement des groupes militarisés, de refondation du socle sécuritaire... L'UE/PSDC comme l'OTAN ont un rôle à jouer en coopération étroite l'une avec l'autre dans ce genre de défi. Qui plus est, il n'est pas nécessaire d'attendre qu'une opération militaire soit organisée pour répondre à la menace. Il faudrait pouvoir s'attaquer à celle-ci bien en amont par des partenariats qui impliquent autant le dialogue politique que la coopération militaire. Il est aujourd'hui un excellent exemple de ces partenariats : celui que l'OTAN entretient avec la Jordanie, véritable île de stabilité dans un Moyen-Orient soumis à toutes tensions possibles et imaginables. Ce partenariat, c'est un investissement du monde euro-atlantique à nos frontières Sud. Il devrait pouvoir être reproduit ailleurs.
- *Le déséquilibre du fardeau budgétaire à l'OTAN* : ce n'est pas exactement un nouveau défi. Déjà durant la guerre froide, les Américains se plaignaient de ce que l'Europe les laissait bien seuls pour assumer

les coûts de la liberté et ce n'était déjà pas faux. Aujourd'hui, les Etats-Unis continuent d'avoir besoin d'un partenaire européen stable, prospère et fort et l'on peut raisonnablement anticiper que ceci ne changera guère. La différence est toutefois double par rapport à l'époque de la guerre froide : d'une part, les Américains ont beaucoup plus de foyers de tension à surveiller et où ils doivent se tenir prêts à déployer leurs forces (cfr. la mer de Chine du Sud), d'autre part la composition sociologique du pouvoir aux Etats-Unis est en train de changer et va progressivement faire plus de place aux personnes d'origine afro-caraïbes, hispano-mexicaine et asiatique. Il n'est pas certain que ces derniers auront pour l'Europe la même priorité que les WASP traditionnels. Il faut prendre garde à ce que cette tendance démographique lourde ne vienne affaiblir le lien transatlantique dont nous, Européens, avons un besoin vital. La meilleure garantie que nous puissions avoir, c'est de faire de l'OTAN une alliance plus équilibrée où les Européens contribuent plus justement au partage des coûts et, par la même, gagnent en autorité politique. Pour relever ce défi là également, les chefs d'Etat et de gouvernement ont pris les bonnes décisions au sommet du pays de Galles, à savoir : stopper la tendance baissière des budget de Défense, viser à dix ans d'échéance les 2% du PIB pour la Défense et, dernière mais non la moindre des conclusions, réserver 20% du budget de la Défense aux investissements nouveaux.

- *Des moyens financiers rehaussés pour la Défense en Belgique et qui cessent d'être une perpétuelle variable d'ajustement à chaque contrôle budgétaire* : Je ne dispose d'aucune expertise spéciale sur le budget et sa confection. Je me dois toutefois d'attirer l'attention du lecteur sur un point. Il serait en effet illusoire d'espérer que les explications, si légitimes fussent-elles, données à ce jour par les autorités belges à l'OTAN et aux principaux Alliés (USA, UK, DE, FR) sur l'absence totale de respect de nos engagements budgétaires pris au sommet du Pays de Galles vont s'atténuer avec le temps. Il y a ici trop en jeu pour le maintien de la crédibilité de l'Alliance atlantique. Une certaine patience est pour l'instant de mise en attendant la publication du plan stratégique du Ministre, à l'élaboration duquel les services internationaux de l'OTAN participent à distance. Toutefois, s'il apparaît qu'un plan d'investissements militaires n'est pas prévisible à terme de trois ou quatre années, les pressions recommenceront de plus belle. Elles risquent d'être terriblement fortes et de porter sur des arguments hyper-sensibles pour notre pays. Le maintien du SHAPE à Mons/Casteau en est un exemple. Que l'on ne se dise pas que cette question ne pourra pas être remise sur la table. Rien n'est moins faux ! Elle pourrait l'être d'autant plus facilement que les travaux n'ont pas encore été entrepris pour la rénovation du SHAPE et que les candidats se bousculent au portillon (DE, PL, FR...) , même sans le dire, pour accueillir chez eux le nouveau QG et ceci dans des conditions budgétaires certainement plus favorables à SHAPE que celles offertes par la Belgique.
- *Des coordinations renforcées entre pays et entre organisations, des capacités mises en commun* : confrontés d'une part entre une demande toujours plus grande de sécurité par leurs opinions publiques respectives et d'autre part par des contraintes budgétaires toujours plus fortes, nos pays européens n'ont d'autres options que de mieux se coordonner et de mettre leurs capacités en commun. En dépit de ce que cette solution est connue depuis près de dix ans, les progrès sont lents et hésitants. Il y a bien sûr quelques exemples et la Belgique peut être fière d'en être partie : l'intégration des Forces navales avec NL, l'intégration de la formation des pilotes avec FR, des concepts comme EATC et EATF...L'actualité sécuritaire et les situations budgétaires pressantes réclament pourtant un rythme de progression autrement soutenu. Il y a bien sûr des réticences : les forces armées n'arrivent pas à se faire à l'idée qu'à l'avenir elles ne pourront plus remplir toutes les tâches de la palette militaire habituelle. Et ceci est d'ailleurs valable dans une moindre mesure pour les « grands » Etats de l'UE qui luttent néanmoins la préservation de leurs capacités. Quant aux politiques, ils n'ont toujours pas eu le courage d'aborder ce qui sera une donnée essentielle de l'avenir de la sécurité en Europe, à savoir le développement des capacités entre

OTAN et UE avec tout ce que cela implique comme renonciation relative de souveraineté stratégique, économique, industrielle et technologique. De ce qui précède immédiatement on aura compris que le défi d'intégration est double : entre les Etats de l'UE pour arriver à finalement rendre militairement opérationnelle la PSDC, entre l'UE et l'OTAN pour s'assurer que notre sécurité continue de s'appuyer sur un lien transatlantique solide. Nous devons viser, au-delà des obstacles politiques bien connus, à développer un vrai lien stratégique entre OTAN et EU/PSDC. Pour un pays comme la Belgique dont la sécurité/défense est à la fois européenne et atlantique, l'objectif est la création d'un « pilier européen de l'OTAN ». Ce n'est pas un slogan, c'est une condition sine qua non pour une sécurité digne de ce nom.

- *La nécessité de préserver le « risk sharing »* : à côté de l'équilibre budgétaire entre Alliés, il en est un autre qui ne doit certes pas être sous-estimé, celui de l'équilibre dans la prise de risques. S'il est normal d'envisager qu'à l'avenir les forces armées d'une même organisation (OTAN, UE en ordre principal) ne puissent pas toutes assurer toutes les tâches de la palette militaire habituelle et se spécialisent donc d'une certaine manière, il serait en revanche désastreux que certains pays continuent de supporter les risques militaires les plus hauts alors que les autres se contenteraient d'assurer le support logistique et/ou l'entraînement. Disons-le d'emblée et avec d'autant plus de force qu'en Belgique ce genre de spécialisation soulève quelque intérêt : notre pays perdrait immédiatement toute crédibilité et donc toute participation substantielle au processus de décision s'il devait choisir cette voie. Une Alliance politico-militaire comme l'OTAN ou l'UE avec la PSDC ne peut être réellement opérationnelle que si tous les pays membres acceptent de prendre pour eux-mêmes une part juste du risque militaire de haute intensité. La Belgique le fait aujourd'hui et cela lui vaut l'excellente réputation internationale de certaines de ses unités (F-16, forces spéciales, voire le déminage de terre et de mer en certaines circonstances...) . Nous devons persévérer dans ce principe.
- *Une nouvelle arme, un nouveau défi - la cybernétique* : On sait depuis quelques années déjà combien nos pays, nos systèmes stratégiques militaires ou économiques sont vulnérables aux attaques cybernétiques. La situation pour les petits pays est d'autant plus délicate que l'établissement d'une protection cybernétique digne de ce nom n'est pas significativement moins chère pour un petit que pour un grand Etat. En revanche, les moyens budgétaires disponibles sont considérablement différents. En Belgique, SGRS a réussi, avec beaucoup de mérite, à gagner un indiscutable niveau d'excellence dans ce domaine. Il faut pouvoir le préserver et les obstacles sont nombreux. A telle enseigne que, dans ce domaine aussi, la coopération internationale est indispensable. Il faut cependant être lucide et constater que les services de renseignements de pays amis et alliés ne nous offrent qu'une aide limitée. Tous craignent, qu'à trop exposer les mécaniques en jeu, ils en viennent à révéler leur propre mode de fonctionnement. Quel raisonnement à court terme ! Faudra-t-il vraiment attendre une catastrophe cybernétique majeure pour qu'enfin les services de renseignements et les politiques qui les dirigent comprennent qu'il y a bien plus à gagner dans l'échange que dans les comportements de type mercantiliste ? Comme si l'information était une donnée finie ! Sans doute est-il parfaitement compréhensible que certaines sources d'information restent cachées et certaines opérations gardent un caractère hautement confidentiel. Mais il y a de la marge pour ce qui est de la coopération cybernétique entre Alliés.

## **Conclusion : quelles missions –clés ? Quelles évolutions pour la Défense belge ?**

A la lecture des grands défis repris ci-dessus on peut conclure quelles seront, à mon avis, les missions-clés et les évolutions principales de la Défense à l'horizon 2030. Prenons les chronologiquement en mêlant missions et évolutions :

- Un budget qui satisfasse aux 3 critères OTAN (stop à la chute budgétaire, viser autant que possible les 2% du PIB en 2024, 20% du budget Défense réservé aux nouveaux investissements) dès 2024 et qui, dès 2018, fasse montre d'une reprise sensible des investissements ;
- Ces moyens budgétaires impliqueront que des choix soient faits dans les tâches accomplies aujourd'hui par les forces belges. Il conviendrait de privilégier ce qui est déjà aujourd'hui une sorte de spécialisation pour nous, à savoir l'aviation de chasse et d'intervention au sol, les troupes aéroportées et rapidement déployables en territoire étranger (dans et hors OTAN), les forces spéciales, les services de renseignements militaires, le déminage terrestre, le déminage maritime, les missions pour frégates en coopération avec les Hollandais ;
- La multiplication des synergies avec les autres pays de l'OTAN et de l'UE. Commencer par les voisins est réaliste et porteur d'efficacité à long terme. Ne pas oublier ni DE, ni UK !
- Ne pas oublier que des Alliés respectueux les uns des autres partagent les coûts mais aussi le risque. Pas question donc d'une armée belge, avatar de la protection civile, qui ne monte jamais au front !
- Le développement des capacités nouvelles qui se conçoit entre OTAN et UE/PSDC dans le cadre d'une stratégie partagée. Attention à bien impliquer l'industrie le plus en amont possible et à veiller aux questions juridiques OMC (le matériel de défense tombera un jour ou l'autre sous l'emprise de ses règles) ;
- Pour la menace du flanc Est : mettre en œuvre rapidement le « Readiness Action Plan » de l'OTAN ;
- Pour la menace du flanc Sud : mieux conceptualiser la stratégie militaire en prouvant, comme l'ont voulu les Chefs d'Etat et de gouvernement au sommet du pays de Galles, que le RAP est aussi valable pour la menace venant du Sud. Intégrer dans cette stratégie des actions en amont et en aval des opérations militaires ;
- Meilleure coopération entre les services de renseignements militaires en général et plus particulièrement pour ce qui est de la cyber sécurité. Développer le pôle d'excellence BE en la matière.

## **‘Le futur de la défense : horizon 2030’ contribution de Tanguy de Wilde d’Estmael**

« Est-ce que la société belge a besoin d’un outil de défense en 2030 ? Dans l’affirmative, quelles doivent être les missions-clés ? En partant de la réalité d’aujourd’hui, dans quel sens la Défense belge devrait-elle évoluer ? »

### **Tanguy de Wilde d’Estmael**

*Professeur à l’Université catholique de Louvain, Institut de sciences politique Louvain-Europe. Ses enseignements portent notamment sur la géopolitique, les institutions et les politiques européennes, la politique étrangère de la Belgique, l’action extérieure de l’Union européenne, en particulier à l’égard des grandes puissances.*

### **La société belge a-t-elle besoin d’un outil de défense en 2030 ?**

Au-delà de son évidence régalienne, l’outil de défense est nécessaire à la fois pour crédibiliser la politique extérieure de la Belgique et constituer un recours éventuel au service de la politique intérieure, dans des circonstances bien précises. L’évolution prévisible de la conjoncture interne et externe d’ici à 2030 n’incline pas à penser qu’il soit raisonnable de se priver d’un instrument militaire ou de délaisser les processus d’alliance et d’intégration. La Belgique n’est pas dans la situation du Costa Rica, susceptible de se passer d’une armée, ni dans celle de la Suisse, capable de rester en dehors de l’OTAN et de l’Union européenne. Le multilatéralisme préconisé par notre pays sur la scène internationale induit la préservation d’une armée tandis que la neutralité a laissé de mauvais souvenirs à Bruxelles.

A supposer même que l’option politique de supprimer l’outil de défense soit prise pour d’impérieuses raisons d’économie, les gains budgétaires immédiats qui en résulteraient seraient vite annihilés par la perte de crédibilité internationale d’un État belge sans moyens militaires. Par ailleurs, les fonctions subsidiaires assumées ponctuellement en interne par l’armée devraient de toute façon être prises en charge par d’autres d’instances publiques (maintien de l’ordre, transport de dirigeants, autodéfense, protocole, ...)

### **Dissuasion et persuasion**

Partant d’un présupposé affirmatif, il importe de préciser davantage pourquoi l’outil de défense est essentiel pour l’Etat et la société belges, même si la manière de remplir les fonctions militaires a évolué. Ce qui demeure à travers le temps, c’est la fonction à la fois de dissuasion et de persuasion de l’outil militaire au service de la politique étrangère de la Belgique. Du temps de la neutralité, l’armée belge devait dissuader toute agression du territoire national tout en persuadant les garants du statut de venir à sa rescousse en cas de nécessité. Après le double échec de cette politique, d’abord imposée, puis volontaire, et l’entrée dans l’alliance atlantique, c’est cette dernière qui constituait l’instrument de dissuasion en assurant la défense collective des membres. La Belgique devait toutefois persuader ses partenaires de sa fiabilité, ce qu’elle fit à la fois sur le terrain militaire et sur le terrain politique en accueillant le SHAPE à Mons et le commandement de l’OTAN à Evere. Après la guerre froide, la menace aux frontières de l’alliance s’est largement estompée, même si une veille stratégique dissuasive demeure nécessaire comme les événements de 2014 en Ukraine, aux portes de l’OTAN et de l’UE, l’ont montré. Mais il y a surtout lieu pour la Belgique de persuader ses partenaires qu’elle est à même de prendre sa part du fardeau et du risque collectif en devenant un pourvoyeur de sécurité et non plus seulement un consommateur de défense. Faire face aux nouvelles menaces qui impliquent une projection de force, contribuer activement à une opération de gestion de crise, voilà de réels défis à relever quand on considère la dégringolade du budget de la Défense et la faible part réservée à l’innovation et aux investissements.

Il apparaît essentiel de poursuivre cet effort de persuasion non seulement par cohérence politico-stratégique



mais aussi par intérêt économique pour le pays. L'outil de défense peut contribuer indirectement à une forme de prospérité.

### **Crédibilité internationale, cohérence politique et intérêt économique**

La cohérence politico-stratégique fait référence aux discours de la politique étrangère belge qui célèbrent tantôt les vertus de l'intégration politique, voire de l'euphorisation de l'outil militaire, tantôt les potentialités du multilatéralisme efficace. Ceci induit que quel que soit le lieu envisagé pour une forme d'interopérabilité lors des missions de gestion de crise (OTAN ou UE), le promoteur d'une voie multilatérale soit à même d'y contribuer. Croire que le besoin d'une défense nationale s'effacera par l'apparition d'une armée européenne est une posture aussi chimérique que celle qui consiste à invoquer la disparition des Etats-Nations dans une utopique Europe des Régions. « L'Europe de la Défense » n'existe que par ses Etats membres. Externaliser complètement les tâches militaires reviendrait d'ailleurs à se condamner à l'impotence et partant à l'insignifiance politique sur la scène internationale. Comment, par exemple, dans le chef de la Belgique revendiquer encore un siège de membre non-permanent au Conseil de sécurité de l'ONU si l'Etat qui y aspire s'affiche d'emblée comme très peu enclin à contribuer à une opération de paix décidée par le même Conseil ?

Par ailleurs, un des atouts de la diplomatie belge est de voir siéger à Bruxelles les principales institutions de l'Union européenne et de l'OTAN. Cet héritage doit se cultiver en positionnant avantageusement le pays-hôte par rapport à ces organisations. Si ce pays-hôte s'aventurait à rechigner à contribuer aux missions de l'alliance atlantique ou de la politique de défense et de sécurité commune (PSDC) de l'UE, cette réticence systématique pourrait à terme faire fuir les institutions internationales. Cet aléa n'est pas théorique. La menace a été brandie il y a plus de dix ans, dans un contexte singulier. A l'époque, l'opposition à la guerre en Irak et quelques rodomontades ministérielles sur le transit de forces de l'Alliance par la Belgique ainsi que les excès idéalistes de la loi de compétence universelle avaient fait de la Belgique une terre inhospitalière, en particulier pour les Américains. Depuis lors, le tir a été corrigé mais l'équation demeure : être un membre fiable et accueillant pour les organisations internationales en lien avec la sécurité-défense ou ne plus en être le siège. Pour réactualiser une boutade de Francis Balace, l'actuel Premier ministre n'aspire sans doute pas à passer dans l'histoire comme « l'amer Michel qui a perdu son SHAPE ». Notons que son prédécesseur ne verrait sans doute pas non plus d'un bon œil un « Shapexit » en 2030 succéder à Mons 2015.

Ces réalités, mâtinées de contraintes, ne signifient pas la servilité à l'égard de l'OTAN en particulier ou du partenaire américain. La Belgique a suffisamment montré, par le passé, une capacité créative pour le fonctionnement des organisations euro-atlantiques et une aptitude à faire entendre sa voix, qu'il s'agisse du rapport Harmel et de ses applications, de la relance de l'UEO ou des développements militaires au sein de l'Union européenne, voire des accents propres de la Belgique après le 11 septembre 2001. Mais la voix de la Belgique sera d'autant plus audible qu'elle présentera un outil de défense au moins comparable aux Etats de même taille démographique et de même niveau économique, membres des mêmes organisations.

Cette nécessité de maintenir un effort militaire n'est pas sans lien avec l'attractivité économique du pays même si prima facie on pourrait penser que les deux aspects sont assez éloignés l'un de l'autre. On le sait, la création de richesses en Belgique repose largement sur une économie d'exportations à haute valeur ajoutée. Cette structuration des échanges impose de présenter aux partenaires étrangers un visage rassurant pour conquérir des parts de marché ad extra et attirer les investissements directs étrangers ad intra. Un délitement de l'outil militaire ou de quelconques doutes sur la pertinence de maintenir le siège de l'OTAN en Belgique serait désastreux pour la « marque » nationale, fût-elle présentée dans ses déclinaisons « Flandre », « Wallonie » ou « Bruxelles ». A l'inverse, il faut noter que certains fleurons de l'armée contribuent à véhiculer une image

avantageuse de l'Etat fédéral et de ses composantes. Les démineurs belges, par exemple, jouissent d'une formidable réputation à l'étranger et contribuent à renforcer le soft power de leur pays. Il en va de même pour les diverses missions humanitaires et civiles menées par l'armée, lesquelles contribuent activement à valoriser l'aide au développement de la Belgique.

L'outil de défense ne doit donc pas seulement être maintenu comme un attribut régalien et comme un gage de crédibilité internationale mais aussi comme un stimulant sous-jacent à l'attractivité économique du secteur privé ou un soutien pour des politiques publiques.

### **Usages militaires ad intra**

Si on se place du point de vue purement interne, l'armée a assurément perdu une de ses fonctions, partiellement remplie du temps de la conscription, celle d'assurer une forme de cohésion nationale. Certes, le service militaire constituait une contrainte très inégalement partagée au sein de la population et suscitait bien des interrogations sur sa pertinence. Mais il pouvait dans le même temps favoriser le brassage social et linguistique par la mixité des appelés, redevenir le creuset d'un enseignement de base pour ceux qui avaient irrémédiablement décroché de leur formation obligatoire, voire constituer un tremplin pour l'emploi, tous éléments que le service civique volontaire pourrait reprendre, s'il était plus visible et mieux valorisé à l'avenir.

Actuellement, au plan interne, l'instrument militaire apparaît surtout comme un outil d'ultime ressort, une garantie pour faire face à une menace soudaine, une catastrophe de grande ampleur, un défaut dans la fourniture de services publics. Mutatis mutandis, l'armée s'apparente à une banque centrale, un prêteur de dernier ressort, en l'espèce un prestataire de services qui, dans des circonstances normales, sont assumés par d'autres. Ce sont des vicissitudes exceptionnelles qui font entrer l'armée en scène pour prêter main forte dans la lutte contre le terrorisme, contribuer à la gestion d'un tremblement de terre, par exemple. Stricto sensu, la défense militaire du territoire n'est plus une préoccupation de premier plan mais l'outil doit être maintenu pour faire face, le cas échéant, à une menace terroriste, par exemple, sur des points vitaux comme une centrale nucléaire ou le port d'Anvers. Dans ces fonctions subsidiaires, l'armée ressemble en quelque sorte à une police d'assurance : on espère pouvoir s'en passer mais son existence rassure. Il est toutefois essentiel que cet instrument demeure à la disposition souveraine de l'État et qu'il ne faille pas dépendre totalement d'autres Etats, même si on sait que la solidarité en cas d'attaque terroriste est bien inscrite au sein de l'Union européenne. Mais, ici aussi, solidarité bien ordonnée commence par soi-même.



## **Quelles missions-clés pour la Défense belge et quelles évolutions envisager ?**

### Moyens d'une politique ou politique de ses moyens ?

Établir les missions-clés de l'armée, c'est préciser ce qui a été mentionné plus haut mais surtout poser une question préalable concernant leurs évolutions : la Belgique entend-elle se doter des moyens d'une politique ou se résoudra-t-elle à avoir la politique de ses moyens ? La conjoncture actuelle penche plutôt vers la deuxième branche de l'alternative. Le choix politique de moyens diminués devra être assumé s'il est confirmé. D'années en années, les dividendes de la fin de la guerre froide ont été engrangés comme autant de variables d'ajustement pour des équilibres budgétaires à trouver. Les chiffres du budget de la Défense sont sans appel : la Belgique est à la traîne par rapport à ses partenaires de même niveau. C'est euphémique. Les perspectives tracées par l'actuel gouvernement n'indiquent pas une inversion de cette tendance. Il est donc délicat de tracer des perspectives d'évolution en faisant fi d'un cadre budgétaire qu'on pressent irrémédiablement restreint. La classe politique aime assez se rengorger de grandes avancées institutionnelles, juridiques ou éthiques qui singulariseraient la Belgique par rapport à des partenaires européens, même très proches. Il ne serait donc pas inutile qu'elle ouvre les yeux sur des comparaisons moins flatteuses au plan militaire. Le donneur de leçons en certaines matières pourrait en apprendre en d'autres.

Cela étant, dans les priorités, on commencera par laisser de côté les missions en interne que d'autres instances pourraient assumer (police, protection civile, transports et sociétés de sécurité civiles), pour n'insister que sur les missions proprement militaires de défense du territoire. On n'imagine pas privatiser la surveillance aérienne, ni le déminage sophistiqué, par exemple. Il faut d'ailleurs noter que la protection de l'espace aérien national, qui suppose le maintien d'un certain nombre de chasseurs au sein de l'armée belge à cet effet, permet aussi de participer aux missions du type Air Baltic, exercice de protection de l'espace aérien des pays baltes dont la crise en Ukraine a accru l'importance et la visibilité.

Répetons-le, l'essentiel n'est toutefois pas dans la défense territoriale, nationale ou collective. Il réside dans la capacité à pouvoir participer à des missions de gestion de crise selon plusieurs formats : la Belgique doit être un contributeur à la sécurité globale compte tenu des nouvelles menaces impliquant une projection de forces (1). Dans la foulée, elle pourrait poursuivre ses efforts pour favoriser toute forme d'interopérabilité au sein de l'UE en faisant advenir une forme de coopération structurée permanente (2). Enfin, il s'agirait de mieux valoriser l'expertise africaine héritée par la Belgique (3).

Le deuxième point, celui du renfort de la PSDC de l'UE, est une question politique qui se situe dans la ligne traditionnelle de la diplomatie belge, favorable à une dynamique coopérative sinon intégrative au sein de l'UE. La question n'est guère polémique, le but étant de faire advenir a priori un cadre d'efficacité et de légitimité accrue pour des opérations, en bonne intelligence avec l'OTAN, selon l'esprit des accords de Berlin+. Ce cadre opérationnel s'inscrit dans le cadre légal incontesté : une opération ne se déploiera qu'avec l'aval de l'Etat concerné ou celui du Conseil de sécurité de l'ONU, l'affaire du Kosovo demeurant l'exception. Ici aussi le consensus n'aura probablement guère de mal à se poursuivre jusqu'en 2030. Au niveau des principes d'action, l'avenir semble pouvoir s'envisager avec constance.

### **Evolutions des missions de sécurité collective**

Le premier point ouvre par contre un enjeu plus crucial : c'est le degré d'ambition politique qui dictera le scénario militaire possible. Les missions de sécurité collective évolueront en fonction des moyens qui pourront y être consacrés. Si l'on considère la situation actuelle, d'un point de vue politique, et non d'un point de vue trop opérationnel, le tableau n'est pas sans atouts. La liste des opérations auxquelles la Belgique a participé dans les dernières années est caractérisée par une grande diversité des capacités mobilisées (raids aériens,

opérations de Nation-Building, déminage sur terre et en mer, transports logistiques, support médical, sécurisation d'installations stratégiques, aide humanitaire d'urgence, ...). Certes, l'armée belge est loin de pouvoir répondre à tous les aspects d'une mission, mais son apport complémentaire spécialisé, nourri d'expertises reconnues, est ce qui assoit sa crédibilité internationale. Être capable d'émerger de son marigot intérieur (qui est parfois l'image lapidaire que l'étranger retient) pour être un pourvoyeur efficace de sécurité internationale, c'est un critère qui compte dans les grandes capitales et dans les grandes instances mondiales. Cela atteste de la volonté de la Belgique de ne pas se soustraire à une responsabilité partagée. De même, quand on ne trouve pas la Belgique pour fournir une petite contribution non-combattante, comme l'an dernier en République centrafricaine, les commentaires dans les chancelleries ou la presse étrangères peuvent être acerbes. Ne serait-ce que d'un point de vue politico-moral, il est donc du devoir de la Belgique, en tant que petite puissance, de contribuer à la sécurité collective à la hauteur de ses moyens, comme elle a pu le faire jusqu'à aujourd'hui. Il s'agit d'éviter le phénomène aussi connu que décrié du « cavalier seul » (free-riding) où quelques Etats à peine se chargeraient d'assurer la sécurité à l'échelle internationale, ce qui ne ferait qu'alimenter l'idée selon laquelle cette sécurité ne serait qu'une affaire de grandes puissances.

En partant de cette réalité, le premier scénario d'avenir reviendrait à dire qu'on ne peut faire moins et induirait même la nécessité d'accroître, fût-ce marginalement, les moyens dévolus aux capacités existantes, puisque la Belgique n'est pas en pointe en termes de budget de la défense par rapport à ses partenaires. En tout état de cause, la question à se poser pour l'établissement d'une programmation stratégique de moyen terme est celle de l'aptitude des moyens disponibles à permettre l'entraînement et le renouvellement du personnel, l'investissement et l'innovation pour être encore à même en 2030 de mener des opérations hors frontière crédibles, sûres et efficaces. La question n'est donc pas uniquement celle de l'acquisition de matériel en tant que tel, comme celle du remplacement des F16, par exemple. L'outil doit être entretenu et utilisé et le personnel aguerrri pour demeurer efficaces. C'est là que le bât pourrait blesser.

En postulant des moyens moindres, le deuxième scénario est celui des choix et des renoncements. On voit mal comment faire davantage avec moins, en matière militaire. Comme partout, une certaine efficience pourrait être trouvée, afin d'agir mieux, plus efficacement, plus opportunément, mais on imagine qu'après les années de disette, l'effort est largement en cours. Ce qui apparaît primordial en cas de réduction inexorable des moyens serait de maintenir malgré tout une capacité d'action simultanée des trois composantes (air, mer, terre). Les précautions devront aussi être d'usage en gardant à l'esprit qu'une expertise perdue est extrêmement difficile et coûteuse à réacquérir. Enfin, il ne faudrait pas surestimer les vertus ou les économies d'échelle que pourraient générer des coopérations avec des partenaires proches en matière maritime ou aérienne. Les coûts de transaction, une perte symbolique d'autonomie, voire des tensions communautaires pourraient surgir dès lors qu'on supprimerait telle ou telle capacité sur le territoire national.

### **Expertise africaine**

L'expertise belge en Afrique centrale déborde largement le terrain militaire. La connaissance approfondie des réalités congolaises, rwandaises et burundaises demeure un levier diplomatique intéressant qui permet à la Belgique de porter les dossiers africains dans des instances multilatérales comme l'ONU ou l'UE. La diminution de la présence belge au sein de l'Afrique des Grands Lacs rend moins prégnante (sans la faire disparaître toutefois) la nécessité pour l'armée d'être en alerte afin de mener des opérations de sauvetage d'urgence des ressortissants européens pris dans la nasse de guerres civiles, comme à Stanleyville, Paulis ou Kolwezi par le passé. Il est vrai aussi qu'il s'agit aujourd'hui d'une tâche de Petersberg qui pourrait être menée de concert avec quelques partenaires de l'UE, l'idée étant ici qu'une opération menée sous l'égide de l'UE ôte tout soupçon d'intervention néocoloniale. Nonobstant, la stabilité de l'Afrique centrale reste un objectif de la diplomatie

belge. Une des manières d'y contribuer réside dans la formation militaire que la Belgique peut prodiguer aux élites africaines afin de leur donner les moyens de pacifier leur territoire national. Cette contribution à la stabilité pourrait alors ouvrir la porte à une coopération au développement et des échanges économiques accrus. En cas de contraction des moyens consacrés à la politique africaine, l'expertise militaire belge se limitera au partage de sa connaissance du terrain au profit des partenaires de l'UE, au gré des nécessités, sans plus. Dans une optique plus volontariste, à la suite du processus électoral au Congo en 2016, par exemple, un renouveau de la politique africaine pourrait combiner différents instruments dans le chef de la Belgique, dont l'élément essentiel de la coopération militaire. En concertation avec Kinshasa, une formation militaire pourrait être dispensée non seulement en Belgique mais aussi sur le terrain congolais, si toutes les garanties de sécurité sont réunies. Cette présence ne doit s'envisager que comme un préalable d'une spirale positive qui verrait la Belgique valoriser également sa connaissance géologique et son expertise médicale au profit du peuple congolais.

### **Un autre regard et un autre discours sur la Défense**

Au bout du compte, toute réflexion sur l'avenir des missions à mener par l'armée belge butte sur la question budgétaire et l'impression affleure que même le statu quo sera difficile à maintenir. D'où vient que l'opinion publique et la plupart des représentants politiques soient finalement peu conscientisés par une question qui est rarement un enjeu politique ou électoral, et partant n'arrive plus dans les priorités quand des arbitrages budgétaires doivent être effectués ? Très probablement en raison de l'éloignement et de l'apparente évanescence d'une menace, plus lointaine, plus diffuse, plus asymétrique, et partant moins intelligible. Certes, l'impossible éradication du terrorisme lié à l'islamisme radical, les questions syrienne et ukrainienne ont pu rappeler que le XXI<sup>ème</sup> siècle n'a pas inauguré l'utopie kantienne de la paix perpétuelle. Ce qui pourrait donc évoluer d'ici à 2030, c'est le discours sur les questions de sécurité et de défense. Il ne devrait nullement s'agir de ressusciter des peurs ou d'agiter de nouveaux épouvantails, mais bien d'éviter les simplismes parfois un brin manichéens et de réactualiser la narration mémorielle liée à l'armée belge.

Parmi les simplismes, il faudrait se garder d'opposer une OTAN menaçante et une Union européenne rassurante comme pourvoyeurs de sécurité afin de mieux correspondre à la réalité faite de complémentarité entre les deux organisations. Il serait également judicieux de ne pas laisser croire que l'action humanitaire et l'action militaire sont contradictoires puisque l'une et l'autre peuvent être prises en charge par la même instance au service d'un objectif convergent de paix. A cet égard, les dernières années ont parfois vu fleurir des caricatures peu subtiles. Présenter A. Flahaut comme le fossoyeur de l'armée pour la transformer en agence humanitaire était aussi erroné que d'affubler P. De Crem du sobriquet de « Crembo », ministre de la guerre. Cette présentation ne résiste pas à l'examen des faits, les deux ministres n'ayant au bout du compte qu'une différence de style : des opérations de diverses natures furent menées sous leur mandat. Un autre cliché, souvent véhiculé, affirme que les interventions à l'étranger coûtent chers et ne servent à rien en considération de la situation toujours instable en Libye ou en Afghanistan, par exemple. C'est oublier que toute intervention militaire transforme le problème politique sous-jacent sans jamais pouvoir le régler seule. Des succès peuvent apparaître mais ils seront issus d'une combinaison de moyens civils et militaires, d'options diplomatiques claires et ... du temps pour les mettre en œuvre, comme dans les Balkans, par exemple.

Enfin, le dernier point où il serait indiqué de faire changer le regard, c'est celui de la narration du passé militaire de la Belgique. A souhait, les héroïques soldats des tranchées de l'Yser sont célébrés. De même, la résistance au nazisme est abondamment mise en exergue. C'est essentiel assurément, mais l'évocation est nimbée d'une aura lointaine pour les jeunes générations. Il faudrait davantage mettre en exergue les opérations autorisées par l'ONU après 1945 auxquelles la Belgique a participé, de la Corée à l'Afghanistan en passant par les Balkans, le Rwanda, la Somalie, le Liban, ... Ceci imposerait d'élucider la complexité du contexte de ces missions,

de ne pas éluder les drames qu'elles ont pu éviter ou non, et de mentionner les victimes militaires belges au service de la paix. C'est évidemment beaucoup plus nuancé que le récit des deux guerres mondiales où l'agresseur et la victime sont directement identifiés. Somme toute, la mise en récit des questions de sécurité et de défense en Belgique devrait simplement être lucide, et ne verser ni dans la dramaturgie polémique, ni dans la célébration béate.

## **Nadenken over Defensie** **bijdrage van Jens Franssen**

*Ofwel gaan we met (Defensie) die weg op door nu bewuste keuzen te maken. Ofwel wachten we af, bouwen we taken af naarmate het materieel het begeeft, en houden we taken over waarvoor het materieel het toevallig het langste uithoudt. Het eerste is het meest verkieslijk, het tweede het meest waarschijnlijk. (Guy Tegenbos in De Standaard 2011)*

Als buitenland-journalist voor de VRT liep ik de voorbije jaren mee met 'onze jongens' langs de gecontesteerde grenslijn tussen Libanon en Israël en sliep ik als eerste Belgische journalist mee 'embedded' in een *combat-out-post* in het noorden van Afghanistan. Wanneer in Libië het Westen begon te bombarderen rookten de tanks van Kahddafi nog toen ik al de eerste interviews in Benghazi afnam. Dat vele rondtrekken in soms gevaarlijke oorlog- en rampenzones hebben mijn kijk op de Defensie beïnvloed. Er is een andere wereld ginder buiten, ver van de veilige kerktoren.

Weinig overheidsdepartementen zijn zo onbekend, en zo onbemind als defensie. Militairen werken, leven en denken binnen hun kazernemuren, soms alsof ze losstaan van de maatschappij waarin ze leven (en die hun loon betaalt). Omgekeerd heeft Defensie maar weinig vrienden. Onder meer bij gebrek aan maatschappelijk draagvlak is bij Defensie dan ook de voorbije vijftien jaar proportioneel overmatig bespaard. Sinds de val van de muur hanteren politici de 'kaasschaafmethode' om systematisch het defensiebudget te verkleinen. Daardoor is een soort 'kleine versie' van het leger ontstaan, waarbij bij gebrek aan kritische massa capaciteiten uitgehold raakten. Defensie heeft zo lang mogelijk geprobeerd om zoveel mogelijk militaire capaciteiten te behouden zodat ons leger zo breed mogelijk inzetbaar zou blijven. Vandaag moeten we vaststellen dat door de sterk gekrompen budgetten deze 'kaasschaafmethode' niet langer haalbaar is, met andere woorden dat fundamentele keuzen, en dus met verlies van capaciteiten, zich opdringen. Ons leger nog langer structureren als een 'kleine grote' strijdmacht is niet langer mogelijk.

Dat er wel degelijk een lange termijn toekomst is voor Defensie tonen vandaag zo'n 20 andere Westerse landen aan die een kleiner leger hebben dan het onze. Al is kleiner daarom niet altijd goedkoper: Noorwegen en Oostenrijk hebben kleinere legers (in manschappen) dan het onze, maar zijn respectievelijk veel duurder/ goedkoper voor de belastingbetaler.

## **Uitgangspunten heroriëntatie**

### **Politieke toets noodzakelijk**

Worden er bij Defensie nog kranten gelezen? Wordt er nog naar de radio geluisterd, naar de televisie gekeken? De huidige defensietop trekt in de zomer van 2014 naar de regeringsonderhandelaars met een peperduur niet geprioritiseerd, verlanglijstje. Defensie vraagt de onderhandelaars honderden miljoenen extra en wil op lange termijn tot 18 miljard euro investeren, als de economie plots zou aantrekken. Dat de onderhandelaars op hetzelfde moment in alle geledingen van de maatschappij intussen miljarden aan het besparen zijn, en dat economisch onweer voorspeld is, doet geen rood licht knipperen bij de generaals. Dit lijkt te duiden op een onrustwekkende wereldvreemdheid bij Defensie, dat zich niet bewust lijkt van de maatschappelijke en dus politieke omgeving waarin het zich bevindt. Het toont evenzeer aan dat Defensie vandaag niet over diepgaande en duurzame politieke contacten beschikt over de verschillende partijgrenzen heen. Die zouden het departement behoed hebben voor die naïeve en politiek schadelijke *faux pas*. Voor een (veiligheids)departement dat voor zijn financiering volledig afhankelijk is van gemeenschapsmiddelen is een grondige kennis en voeling van politieke en maatschappelijke tendensen onontbeerlijk. Defensie moet voeling krijgen met de verschillende generatie politici, over de partijgrenzen heen.

### **Consensus over return on investment**

Elke euro die aan Defensie wordt uitgegeven, kan niet worden uitgegeven aan bv. ziekenhuisbedden. Defensie begeeft zich op de vrije markt van overheidsuitgaven waar de verschillende departementen elkaar via de verschillende kanalen (middenveld, media, politiek, ...) beconcurreren voor budget. De directe concurrenten van Defensie binnen de veiligheidsdepartementen (justitie, binnenlandse zaken – politie) kunnen veel makkelijker een directe return on investment aantonen. Dat hoeft *an sich* geen beklemmende gedachte te zijn voor het departement. Het toont wel aan dat Defensie in een budgettaire competitieve omgeving werkt en dus moet kiezen voor een leger dat relevant is, en waarvoor de noodzaak eenvoudig kan worden aangetoond én uitgelegd. Defensie moet zich dus volgens mij zo herstructureren dat de *return on investment*, maatschappelijk aantoonbaar én niet aanvechtbaar is. Een brede maatschappelijke consensus over de partijgrenzen heen, is dan ook een must in het uitzetten van de langetermijnstrategie.

*Return on investment* betekent ook dat Defensie zijn interne bevelsstructuur vernieuwt en zich ent op een lenige managementstructuur met korte vlakke rapporteringslijnen.

### **Budgettaire reality check**

De theorie van militaire planners leert dat in principe eerst het ambitieniveau bepaald moet worden, op basis van strategische keuzen. De realiteit leert dat dat ambitieniveau best meteen getoetst wordt aan de economische realiteit. Autobouwers bepalen eerst hoeveel een auto mag kosten, waarna dan pas wordt bekeken hoe die auto er kan uitzien en hoe hij zo efficiënt mogelijk gebouwd kan worden.

De tijd van verlanglijstjes ligt dus definitief achter ons. Het defensiebudget zal de komende jaren niet structureel stijgen. De grote Belgische overheidsschuld laat bovendien weinig tot geen ruimte meer om grote enveloppes voor veel en heel dure wapensystemen te voorzien. Bovendien moet meteen rekening worden gehouden of de herpositionering duurzaam en efficiënt kan worden aangehouden. Nieuw militair materieel is door de band veel duurder in aankoop en exponentieel duurder in gebruik (cfr. Sea King/NH-90, C-130/A400M, ...). We selecteren dus die capaciteiten waarvan we ook in de toekomst voldoende kritische massa zullen hebben om ze te blijven moderniseren en langdurig in te zetten zowel in binnenland als buitenland zonder dat de instandhouding ervan onbetaalbaar wordt. De capaciteiten moeten de test kunnen doorstaan van enkele jaren waarin helemaal niet geïnvesteerd kan worden.

## Defensie in de markt zetten

Defensie kampt met een stiefmoederlijke behandeling van en door zijn stakeholders. Dat is grotendeels het gevolg dat de urgentie van het departement leek weg te vallen na de implosie van de USSR, en het terugplooiën van de militairen in hun kazernes. Gevolg is dat de spreekwoordelijke raad van bestuur (politici) als die vele aandeelhouders (belastingbetalers) vervreemd zijn van Defensie. De nettoprijs die Defensie betaalt voor die politieke en maatschappelijke desinteresse is een immer krimpend defensiebudget.

## Pers

De communicatie van Defensie naar de pers loopt vaak stroef omdat niet altijd duidelijk is wie het *ownership* over communicatie bij Defensie heeft (kabinet versus departement). Meer dan eens lijkt het departement bang van zijn eigen schaduw, zelfs wanneer gevraagd wordt om bv. eigen expertise (bv. over de werking van chemische wapens) in de media te valoriseren. Zo had ik het 'voorrecht' als eerste Belgische journalist mee *embedded* te gaan bij 'onze jongens in Afghanistan'. Maar in vergelijking met Nederland liep het hele *embedded* verhaal erg stroef en bleek de mogelijkheid om *embedded* mee op te trekken met de soldaten in de praktijk uiteindelijk zeer beperkt voor mediaorganisaties.

Defensie communiceert stroef, en is daardoor gedwongen vooral ad hoc defensief te communiceren naar aanleiding van incidentjes. Het departement heeft het ook moeilijk met kritische berichtgeving en reageert soms verkrampt i.p.v. op een volwassen manier met kritiek om te gaan. Geen enkele groot bedrijf vandaag de dag heeft nog verschillende professionele fotografen in dienst om (voor een deel) het management in beeld te brengen.

Defensie heeft een broertje dood aan transparantie. Toch zal het moeten aanvaarden dat met overheidsgeld ook transparantie komt, vanzelfsprekend in acht nemend met het soms vertrouwelijk karakter van het departement. Als journalist ondervond ik de voorbije jaren meermaals hoe Defensie graag uitpakt met eigen communicatie, maar vooral hoe het departement er niet in slaagt snel en efficiënt te kunnen/mogen antwoorden op wat minder voor de hand liggende of kritische inhoudelijke vragen. Defensie zal in de toekomst meer dan ooit moeten uitleggen wat het waarom doet, of niet doet.

## Sociale media

Defensie heeft de sociale media-boot gemist. Eind 2014 heeft Defensie géén Twitter, Instagram of Facebook pagina. De markt is intussen ingenomen door enkele 'officieuze' defensieaccounts. Defensie kan in deze veel leren van Buitenlandse Zaken. Het mediaschuwe en intrinsieke voorzichtige departement, en verschillende van zijn medewerkers verspreiden snel en efficiënt informatie via sociale media. Defensie moet als departement én zijn gezichten moeten actief aanwezig zijn op sociale media. Al is het maar om voeling te krijgen met jongere digitale generaties. In tweede instantie kunnen sociale media actief ingezet worden bij rekrutering, beeldvorming en snelle informatieverspreiding.

## Parochiezalen

Als het geld van Defensie van de belastingbetaler komt, dan kan Defensie maar beter ook zelf aan die belastingbetaler uitleggen wat het met dat geld doet. Een voorzet van de militaire vakbonden om samen naar parochiezalen te stappen werd alvast pijnlijk genegeerd. Waarom zou Defensie niet actief, gewapend met slides *roadshows* organiseren? Een woordvoerder van een ex-premier vertelde me onlangs dat hij de opdracht kreeg dat de premier 'elk weekend 2000 mensen moest zien'. Dat kon worden ingevuld via interviews, barbecues, volksfeesten of recepties. Militairen zijn geen politici, maar waarom zou de Defensietop niet naar de Warande trekken, maar



evengoed naar parochiezalen, naar debatten of af en toe zelf lezingen organiseren. Als jonge journalist was een van de eerste reportages die ik maakte de tweedaagse stage die autobouwer VOLVO opzet voor nieuwe jonge Oost-Vlaamse politici om hen het bedrijf beter te leren kennen, en vice versa. Langetermijn investeren heet dat. Omdat communicatie *an sich* geen kerntaak is van Defensie zal creatief moeten worden omgegaan met de communicatie. Het tijdelijke overtal aan mensen én sociale media bieden veel mogelijkheden.

Een strategische heroriëntatie biedt de kans om ook de communicatie van Defensie volledig te herdenken. Eindpunt van die oefening resulteert in een nieuwe gecommuniceerde doctrine en baseline. Defensie is nu een organisatie die erg op zichzelf gericht is en niet naar buiten kijkt, of laat binnenkijken. Daarbij moet ook wel eens *out of the box* durven worden gedacht. Waarom vasthouden aan de huidige complexe structuur met historisch te verantwoorden, maar verder volstrekt ondoorzichtige naamgevingen en symbolen?

*Conclusie: Defensie moet proactief leren communiceren met zijn stakeholders. Het departement is nu vooral op zichzelf gericht en moet leren naar de maatschappij rondom zich kijken. Er moeten duidelijke afspraken komen tussen departement en kabinet wie voor wat verantwoordelijk is, waarbij het vertrouwen onderling moet worden hersteld. Als Defensie werkt met overheidsgeld dan mag daar verregaande transparantie en controle tegenover staan. De sociale media zijn volstrekt braakliggend terrein waar snel makkelijk winst kan worden genomen.*

## **Voorspellen is erg moeilijk**

In 1989 valt de muur. Nog eens ruim tien jaar later zouden er in New York passagiersvliegtuigen in wolkenkrabbers vliegen. De Russische beer bleek dan wel lemen voeten te hebben, hij kan nog klauwen. Vandaag grenst een terroristisch Kalifaat aan de grenzen van de NAVO-lidstaat Turkije. Om maar te zeggen: in de toekomst kijken is niet makkelijk. Militaire planners en economen zien evenwel een aantal grote lijnen, de zogenaamd megatrends. Rode lijn, helaas, daarin is dat alles chaotischer lijkt te worden: we gaan naar decennia waarbij meer machtscentra gaan spelen zoals een multipolaire wereld, klimaatverandering, lokaal sterk groeiende bevolkingen en verstedelijking en sociale ongelijkheid een dominante rol gaan spelen. Afgeleid zal dat gevolgen hebben op al die stromen van mensen, economische goederen en data.

De toekomst voorspellen is ook het 'niet waarschijnlijke' durven in rekening brengen: Wat als binnen tien jaar de VS zich met een republikeinse meerderheid grotendeels terugtrekt uit die 'te dure' NAVO? Wat als binnen vijftien jaar België niet meer dan een onsamenhangende confederatie zal zijn? Wat als binnen 20 jaar Europa zich politiek en economisch herstructureert in drie blokken (Noord – Oost – Zuid)? Wat als binnen 25 jaar door klimaatverandering onze energie en voedsellijnen bedreigd worden en de sociale onrust daardoor exponentieel toeneemt? Onwaarschijnlijk? Waarschijnlijk niet eens. Toen ik als journalist in 2010 het Midden-Oosten begon te volgen kreeg ik dat raad mee van mijn voorganger dat de komende jaren alle aandacht daar naar het Israelisch-Palestijnse conflict zou gaan. Minder dan jaar later stond ik in Caïro op het Tahrir-plein waar een nieuw hoofdstuk in de geschiedenis van het Midden-Oosten werd geschreven.

Als de toekomst voorspellen moeilijker lijkt dan ooit, dan zijn strategische keuzes gebaseerd op een volatiel en onduidelijk beeld, nog veel moeilijker. Erkennen dat ver vooruitkijken zeer moeilijk is, is dus een belangrijkste eerste stap. Daaruit vloeit voort dat als we toekomstige dreigingen moeilijk kunnen inschatten, we nog minder kunnen inschatten wat de effectieve technische antwoorden en concepten daarop zijn. Het ordewoord in het uittekenen van een nieuwe structuur voor Defensie kan weinig anders dan 'strategische lenigheid' zijn.



Als we in de toekomst structureel minder kunnen inzetten op militaire slagkracht dan verplicht ons dat meer uit te trekken voor civiel- en militair inlichtingendiensten: hoe minder capaciteit, hoe belangrijker het zal worden dat we goed inschatten wat de dreigingsanalyse is. In samenwerking met onze universiteiten, industrie en kenniscentra kan hier relatief snel, risicoloos en zonder erg zware investeringen extra flexibele capaciteit worden gecreëerd. Defensie moet hier een voortrekkersrol spelen en zijn expertise delen met de verschillende overheden en overheidsdiensten.

*Conclusie: Defensie moet weer over de muren van de kazerne leren kijken en realistische inschattingen leren maken. De wens is niet langer de vader van de gedachte. De toekomst voorspellen is moeilijker dan ooit, dus zijn het ordewoorden van de dag behoedzaamheid en flexibiliteit. Weten dat we niet weten. Bedachtzaam plannen en vooral doen waar we het maatschappelijk over eens zijn. En wat redelijkerwijs 'uitgelegd' kan worden in tijden van besparingen. Inlichtingen worden belangrijker, Defensie moet hier resoluut het voortouw nemen.*

## **Wat voor soort leger?**

### **Drie Strategische vragen**

#### **Return on investment versus verzekeringsmodel?**

Gezien de budgettaire context moet Defensie, zoals elk overheidsdepartement, meer dan ooit return on investment kunnen bieden. Dat staat haaks op het meer abstractere 'verzekeringsmodel' van de krijgsmacht (wat-als reserve: kost geld, in de hoop nooit te gebruiken). Waar past de kerncapaciteit van ons land in deze? In de praktijk zal een evenwicht moeten gevonden worden, waarbij de nadruk hoe dan ook op de economische benadering moet liggen. Zo niet dreigt Defensie ook de komende jaren de post bij uitstek om de begroting te dichten. Defensie moet zich onmisbaarder maken en moet aantonen dat het onmisbaar is.

#### **Hier en nu, of buitenlands inzetbaar?**

Willen we eerder een direct hier en nu inzetbare krijgsmacht, met focus vooral op binnenlandse gebruik? Of willen we vooral bijdragen aan buitenlandse operaties, en dan eerder stabiliseren of (EU) macht en invloed projecteren? Of moeten we net die capaciteiten zoeken die we voor beide kunnen aanwenden? Als return on investment noodzakelijk is moet Defensie inzetten op capaciteiten die zo efficiënt mogelijk de Belgische belangen hier en bij uitbreiding in het buitenland dienen. Defensie moet hier de ultieme veiligheidsgarantor kunnen zijn, en kan bij uitbreiding die capaciteiten tijdelijk gebruiken in het buitenland.

#### **Supplementair of complementair?**

Een derde belangrijke vraag is of we met Defensie eerder complementaire, dan wel supplementaire capaciteiten aan potentiële defensiepartners willen. Supplementair geeft politiek vrijheid van handelen, en werkt op kostenefficiëntie door internationale samenwerking. Supplementair leidt de facto tot verspilling vanwege overtollige capaciteit. Complementair kan een focus op niches betekenen, waarbij die capaciteiten dan over voldoende kritische massa beschikken om effectief en duurzaam te worden ingezet. Complementair zijn betekent voor efficiëntie in het geheel gaan. Complementariteit kan in het geval van een te grote schaarste in de gespecialiseerde niche de politieke speelruimte de facto verkleinen, maar geeft dan weer diplomatiek gewicht. Traditioneel heeft België een voortrekkersrol gespeeld in de Europese integratie. Door voor Europese complementariteit te kiezen zou het die rol opnieuw kunnen opnemen.

Toen ik in de Libische havenstad Benghazi aankwam in 2011 hadden Franse Rafale's een paar uren voordien tanks van het regeringsleger gebombardeerd en de stad behoed van een slachtpartij. Toen al vroegen lokale Libische politici om EU-stabilisatiesoldaten, omdat ze vreesden dat het land in chaos zou vallen. Een gemiste kans voor (militair) Europa en de Libische burgers.

*Conclusie: Defensie zal return on investment moeten bieden, vooral ook op binnenlands vlak. Vanuit budgettair standpunt kiezen we dan ook beter eerder voor een complementaire (Europese) aanpak. Capaciteiten selecteren we zodat we politiek niet te gebonden zijn. Door ook op enablers in te zetten wint ons land waar het als klein land goed in is: diplomatie*

### **Caveats**

Wat weten we? Op de lange termijn niet veel. Toch zijn er naast de megatrends een aantal bewegingen al bezig, die directe invloed hebben op de concrete invulling van de strategische vragen. Op internationaal en lokaal vlak zijn al een aantal heel concrete politieke en maatschappelijke opties gelicht. Die bepalen vanzelfsprekend mee waar ons leger naartoe moet.

## Internationaal

De Verenigde Staten plooit zich naar Oost-Azië en verwacht dat Europa hoe langer hoe meer instaat voor het beveiligen en stabiliseren van zijn periferie. Concreet betekent dat dat het Midden-Oosten, de schurende grens met Rusland en Noord-Afrika geen prioriteit meer zijn voor Amerika. Op relatief korte termijn zal Europa, en dus ook ons land, zijn grenzen zelf moeten stabiliseren. Of we dat nu leuk vinden of niet, de NAVO boet operationeel aan belang in, onder meer omdat voor de VS de organisatie veel te weinig meerwaarde biedt. *Coalitions of the willing*, of zelfs coalities ad hoc, lijken de toekomst.

## België

Net als Nederland is de Belgische economie erg afhankelijk van het maritieme. Door de aanwezigheid van grote havens en de relatieve erg sterke maritieme economie (bagger- en transportvloeden) is veiligheid op zee in en rond Europa economisch strategisch belangrijk. Een goed uitgebouwde Marine is in die zin voor Nederland én België geen luxe, maar een noodzaak.

In ons land heerst niet altijd een maatschappelijk en politiek draagvlak om, in tegenstelling tot bv. het Verenigd Koninkrijk of Frankrijk, op het allerhoogste geweldsniveau militaire capaciteiten in te zetten. Dat allerhoogste geweldsniveau is zich hoe langer hoe meer *unmanned* aan het ontwikkelen. Inzetten op capaciteiten in het allerhoogste geweldsniveau is duur en houdt technologisch risico's in omdat dat niveau het meest onderhevig aan snelle technologische veroudering.

Inzetten op gevechtscapaciteiten die dan ook vooral gericht zijn op een onrealistisch hoge geweldsniveau bieden voor ons land dan ook geen aanvaardbare return on investment. Inzetten op *enablers* van dat allerhoogste niveau kan een alternatief bieden.

Niet inzetten op het allerhoogste geweldsniveau betekent geenszins dat België zich moet onthouden van risicovolle opdrachten. In het Noorden van Afghanistan trokken Belgische soldaten elke dag het terrein op. Onder meer dankzij soepele caveats, degelijk materieel en een volwassen aanpak heeft ons land er efficiënt bijgedragen.

Tot slot zijn er een aantal taken die Defensie vandaag op zich moet nemen, en waarvan redelijkerwijs mag worden aangenomen dat dat ook morgen het geval zijn. Dan hebben we het over de mogelijkheden om hulp aan de natie te leveren bij rampen en nood, het instaan van beveiliging van strategische sites en gebouwen, maatschappelijke veiligheid en een stuk internationale samenwerking (EU/NAVO). Verder hebben recente aanvallen op overheidsservers aangetoond dat ons land daar absoluut capaciteiten mist.

We stevenen af op een leger van grosso modo 20.000 militairen, of minder. Het aantal mag geen doel op zich zijn, maar moet een afgeleide zijn van het ambitieniveau. De komende vijftien jaar zijn de meeste grote wapensystemen aan vervanging toe. Wat wel een zekerheid lijkt te zijn is de komst van zeven grote militaire vrachtvliegtuigen. België zakt voor het eerst onder de kritische grens van een mini *all round* krijgsmacht.

*Conclusie: Doordat we een klein land zijn hebben politieke besluitvormers een relatief grotere vrijheid van handelen dan onze grotere buurlanden. Wat willen we zelf nog kunnen, of moeten we zelf kunnen? Dat is hoe dan ook prioritair. Verder er is geen stabiel politiek draagvlak om ons te meten op het allerhoogste geweldsniveau. Prioriteit moet dus resoluut gaan leveren van beveiliging, stabilisatie en controle in het eigen land en bij uitbreiding van Europese periferie. Het maritieme is daarbij van extra groot belang voor ons. Cyberveiligheid is vandaag de dag veel te weinig gegarandeerd.*

## De olifant in de kamer: dossier mogelijke opvolger F-16

*Waarom? Omdat we een kleine maar geloofwaardige partner moeten zijn.*

*(voormalig Minister van Defensie De Crem op de vraag waarom we 4 miljard euro zouden spenderen om de F-16's te vervangen door F-35's)*

We kunnen er niet omheen dat het opvolgingsdossier van de F-16 als een olifant in de defensiekamer staat. Politiek lijkt de wil er om voor een opvolger van de F-16 te gaan. De regering moet de beslissing echter nog nemen, maar het financiële plaatje is allesbehalve rond. Aan de andere kant stelt de regering dat de formele beslissing over de opvolging nog genomen moet worden, en dat die zal kaderen binnen de strategische oriëntatienota. Toch pakt Defensie al uit met een tijdstabel hoe het traject van die vervanging er moet gaan uitzien, alsof de beslissing al genomen is.

Een dossier van deze financiële omvang schreeuwt om een betere motivering dan de dooddoeners uit het verleden.

### Gemiste kansen

Het dossier, niettegenstaande het nog in een vroeg stadium zit, is nu al erg omstreden. Het dreigt het erg belangrijke debat over de strategische herpositionering te vervuilen.

De aanpak van dit strategische dossier zat van bij het begin fout. De eerste marktbevraging gebeurde zonder voorafgaand kaderend debat. In die zin lijkt het alsof Defensie een voorschot neemt op de politieke beslissing. In die zin is de marktbevraging niet zo onschuldig als soms zou blijken. Ze getuigt van een visie van Defensie die uitgaat dat ons land mee moet kunnen doen aan operaties in het allerhoogste geweldniveau. Op die manier zetten technici sluipend al de bakens uit. Deze gesloten aanpak heeft het erg belangrijke dossier zowel intern als extern erg omstreden gemaakt. Defensie zelf heeft door niet, te laat, of onvolledig te communiceren veel maatschappelijk en politiek krediet verloren in dit dossier dat nu haast onvermijdelijk politiek en maatschappelijk verder gaat polariseren. Defensie communiceert alsof de vervanging neer zou komen op een technische keuze tussen vijf vliegtuigtypes, die het best aan militairen en technici wordt overgelaten. In de realiteit is het dossier zo groot dat het de toekomst van Defensie inherent gaat bepalen. De vraag is dus niet wat het beste toestel is, maar wat we van Defensie in de toekomst verwachten. Het antwoord op die vraag moet komen van politici, niet van militairen en technici.

Rekening houdend met het huidige ambitieniveau moet je vaststellen dat de kritische massa met bv. 40 toestellen niet bereikt is als er ook expeditionaire opdrachten voorzien zijn. Tel daar de onvermijdelijke attritie bij en de erg dure *life cycle cost* en het dossier lijkt in de huidige budgettaire context een financieel avontuur.

Door letterlijk voor de vlucht vooruit te kiezen in het dossier lijkt Defensie haar onafhankelijkheid in het gedrang gebracht. Gevolg is een openlijke *interne food fight* binnen de krijgsmacht die de interne cohesie beschadigt. Intern is alvast duidelijk dat het dossier financieel zo grote implicaties heeft dat het onherroepelijk voor een verdringingseffect zorgt. Niet alleen nu, maar ook de komende decennia.

Het dossier opvolger F-16 is in vele zin symbolisch voor onze krijgsmacht: het gaat over Amerikaans leiderschap of durven Europees investeren, het gaat over de *interne food fight* binnen Defensie en het evenwicht van de componenten, over de noodzaak of een klein land nog wel de kritische massa heeft om een paar dure gevechtstoestellen te kopen. Het gaat over 'mee' willen doen, of resoluut durven specialiseren in bijvoorbeeld niches waar nood aan is zoals bijvoorbeeld strategisch luchttransport en *air-to-air refueling*. Het gaat evenzeer over de politieke heikele vraag of ons land verder wil meestappen in het kernwapen verhaal of niet.

## **Uitstel?**

De keuze voor een opvolger komt op het slechts mogelijk moment. Er is weinig keuze uit voldragen concepten/wapensystemen. Het nieuwste Amerikaanse systeem is nog lang niet combat proven, houdt conceptueel grote risico's in, en kampt met technische problemen. Bovendien is de sector aan hogesnelheid aan het transformeren naar gedifferentieerde drones die alle afzonderlijk taken (bewaking, grondsteun, bombarderen, ...) op korte termijn goedkoper en beter zullen kunnen uitvoeren. Tijd winnen lijkt in deze dan ook de boodschap.

Waarom niet nu al het ambitieniveau terugschroeven naar bv. 40 F-16 toestellen? M.a.w. nu al 'minder' beginnen doen met de huidige vloot gevechtstoestellen. Defensie wint zo direct broodnodige financiële ademruimte en kan aan den lijve leren inschatten welke impact minder toestellen heeft op de organisatie. Door minder te gaan doen met dezelfde vloot kan vrij pijnloos een legislatuur aan tijd worden gewonnen, omdat de F-16s dan later de grens van 8.000 vliegreuren zullen bereiken. Gewonnen tijd ook, want binnen vijf jaar zal er al weer meer duidelijkheid zijn op conceptueel, financieel en operationeel vlak.

Gezien de grote impact wordt dit een verlies-verlies dossier voor defensie. Als het doorgaat zal het intern en extern als een splijtzwam werken. Ook politiek zal het inzet worden van debat (links-rechts/Vlaanderen-Walloonie). Als gevolg daarvan zal Defensie nog meer draagvlak en credibiliteit verliezen.

*Conclusie: Het dossier opvolger F-16 is door de onhandige aanpak intern als extern nu al gecontesteerd. Vandaag is overigens het slechtst mogelijke moment om het dossier op te starten. Het dossier beschadigt Defensie zowel intern als extern. Uitstel zorgt voor een win-win: Defensie koopt quasi pijnloos financiële ademruimte en conceptueel en operationeel zal binnen vijf jaar veel meer duidelijk zijn. Ons land heeft niet de traditie noch de kritische massa om op erg hoge geweldsniveaus direct deel te nemen.*

## **Conclusies**

Defensie moet weer voeling krijgen met de maatschappij en investeren in een lange termijn relatie zijn verschillende stakeholders. Het moet de boer op, en weer duurzame politieke contacten over alle partijgrenzen uitbouwen. De belastingbetaler heeft recht op informatie. Transparantie en controle zijn onontbeerlijk. Een nieuwe communicatiestrategie waarbij ook sociale media zijn opgenomen dringt zich op. Defensie herbekijkt zijn eigen werking en kiest voor een vlakkere moderne structuur.

De oefening waarvoor het leger nu staat is dan ook ongezien, en niet te vergelijken met voorgaande periodes van rationalisering. Door de jarenlange besparingen zakt Defensie onder de kritische grens van 25.000 soldaten. De financiële staat van het land laat de komende jaren geen structurele groei van het defensiebudget toe. De wens kan dus niet langer de vader van de gedachte zijn. Capaciteiten zullen moeten worden opgegeven. De resterende capaciteiten moeten zo gekozen worden dat ze financieel duurzaam zijn en het gebruik ervan houdbaar is. Wat Defensie doet moet makkelijk 'uitlegbaar' zijn, en mag niet contesteerbaar zijn.

Het leger zal nog meer en aantoonbaarder return on investment moeten leveren. Het moet blijven voorzien in 'hulp aan de natie'. Capaciteiten moeten exclusief, direct of indirect Belgische, en bij uitbreiding Europese, belangen dienen. Vanzelfsprekend is dan het maritieme en als wat met goederen- en datastromen prioriteit. Inlichtingen en analyse moeten een veel belangrijker rol gaan spelen aangezien de inherente slagkracht zal verkleinen. Met relatief weinig middelen snel veel return on investment kan geleverd worden als de kennis met de industrie en verschillende overheden ruim gedeeld worden.

Er moet een breed gedragen debat gevoerd worden of en hoe ons land omgaat met de kernwapencapaciteit.

Het dossier opvolger F-16 lijkt een verlies-verlies dossier te worden voor Defensie. Door gebrek aan transparantie en voortvarendheid heeft het een valse start genomen. Het is omstreden binnen en buiten Defensie en komt op het foute moment. Het dreigt inzet te worden van een symbolische politieke strijd die Defensie ernstig kan schaden. Door het ambitieniveau vandaag een stuk naar beneden bij te stellen van de huidige vloot F-16s kan Defensie broodnodige tijd kopen. Binnen vijf jaar zal de conceptuele, operationele en financiële mist over het dossier mogelijk al een stuk opgetrokken zijn.

Losse coalities zijn de operationele toekomst, al blijft de NAVO voorlopig nog een hoeksteen van ons Defensiebeleid. Daar staat tegenover dat Europees samenwerken een noodzaak is geworden, nu de VS steeds meer de andere kant opkijkt. Samenwerken werkt als het om een win-win gaat. Als we moeten kiezen komt de nadruk dan ook eerder op Europese complementariteit te liggen, rekening houdend dat we ons niet laten gijzelen door te nauwe nichespecialisatie. De gekozen capaciteiten moeten voldoende kritische massa hebben om de rentabiliteitstoets te doorstaan. Aangezien er geen duurzaam politiek draagvlak bestaat om mee te doen in het allerhoogste geweldniveau stelt zich de vraag of Defensie zich daar moet op concentreren. Door voldoende op *enablers* in te zetten kan België binnen Europa een verschil maken en opnieuw zijn Europese voortrekkersrol spelen.

*Never waste a good crisis.*

# **‘Le futur de la défense : horizon 2030’**

## **contribution de Joseph Henrotin**

Docteur en sciences politiques (ULB), chargé de recherche à l’Institut de Stratégie Comparée (Paris) et au Centre d’Analyse et de Prévision des Risques Internationaux (CAPRI, Paris), conférencier dans plusieurs écoles de guerre (« introduction à la stratégie », ESIG-Yaoundé ; « stratégie aérienne » et « stratégie maritime », Bruxelles), rédacteur en chef de Défense & Sécurité Internationale. henrotin@areion.fr

Pour la plupart des gens, une armée sert à faire la guerre. Entendue au sens juridique strict – soit un état déclaré par le Roi, qui y met également un terme – elle ne s’est certes plus vue depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Mais, en réalité, le phénomène guerrier a muté et s’est diversifié. Pour reprendre l’analogie de Clausewitz, « *la guerre est un caméléon* », unique dans sa nature mais variable dans son caractère.

L’on ne parle plus tant, aujourd’hui, de guerre que de « conflits armés », d’« opérations militaires », de « gestion de crise ». Leur nature profonde n’a, cependant, jamais changé : « *l’affrontement des volontés opposées utilisant la force pour résoudre leur différent* » (A. Beaufre). Le but de cette réflexion, que le ministre de la défense me fait l’honneur de me demander, est de chercher à comprendre s’il est nécessaire pour la Belgique de continuer à disposer de forces armées à l’horizon 2030 ; et dans l’affirmative, d’examiner quelles seraient ses missions clés afin de chercher à identifier des pistes d’évolution de sa défense.

Le point de vue que nous adopterons est celui du stratéguiste, soit de l’analyste étudiant l’évolution de la stratégie et des questions de défense. Pour ce faire, nous partirons 1) d’un bref point théorique portant sur les fonctions premières des forces armées avant, 2) de chercher à caractériser l’évolution probable de la conflictualité dans les quinze ans à venir ; puis 3) de montrer les trajectoires d’évolution possibles au vu des capacités budgétaires avant de, 4) prendre position.

### **1. Les fonctions des forces armées**

Les forces armées remplissent, quelque soit le pays dont elles sont issues, à plusieurs fonctions, à différents niveaux. La Belgique n’y échappe donc pas, même si elle est souvent qualifiée de « petite », un point de vue qu’il convient d’objectiver : à l’échelle de l’UE, c’est un Etat de taille moyenne ayant par ailleurs le 24ème PIB mondial<sup>1</sup> et le 8ème de l’UE.

1. Leur première fonction est de concrétiser le contrat social : la légitimité de l’Etat et du pouvoir politique dépend de son aptitude à protéger les citoyens, à l’intérieur comme à l’extérieur du pays. C’est ce qui fonde la nécessité des fonctions régaliennes (défense, intérieur, affaires étrangères, justice). Que leurs aptitudes soient réduites face aux défis rencontrés et la légitimité même de l’Etat sera remise en cause – en particulier à une époque de réseaux sociaux.
2. Pouvoir faire face à l’incertitude en tant que caractéristique première des relations internationales : la surprise est certaine. Qui aurait pu se douter au soir du 10 septembre 2001 que des troupes européennes se trouveraient engagées en Afghanistan quelques mois plus tard ? L’incertitude est aussi celle des opérations militaires : quel que soit l’auteur classique interrogé, tous insistent sur leur caractère changeant, dangereux, imprévisible et incertain. C’est son manque de prise en compte dans la constitution du dispositif et des règles d’engagement qui a abouti à la perte de 10 paras en 1993.

---

<sup>1</sup> Le 17ème si l’on prend en compte le PIB par habitant, devant le Royaume Uni ou même les Emirats Arabes Unis (FMI, 2014).



De fait, à l'échelle de l'ensemble des corps de n'importe quel Etat, seules les forces armées sont intrinsèquement conçues, organisées et entraînées pour faire face à ces deux incertitudes. C'est ce que reflète la culture même des forces armées, quel que soit le pays : le métier de militaire est le seul où un supérieur peut sciemment et légalement demander à ses hommes de mourir pour la réalisation d'une mission. La question, ici, n'est pas celle d'une politique qui serait centrée sur la force : disposer d'une force armée efficace n'est pas le reflet d'un militarisme dépassé. A preuve, l'essentiel des doctrines nationales sont centrées sur un usage défensif de la force militaire ; et nombre d'opérations conduites de par le monde n'impliquent que marginalement l'emploi de la force. Sa nature impose cependant de savoir la maîtriser.

3. *Les forces armées participent à ce que l'on nomme « stratégie intégrale » de l'Etat.* Cette dernière combine l'ensemble des actions étatiques (militaire, diplomatique, économique, culturelle, juridique, etc.) et vise, selon le terme de L. Freedman, à « créer de la puissance ». La puissance par elle-même connaît de nombreuses définitions mais celle de Serge Sur nous paraît la plus pertinente de nos jours : « faire, faire faire, refuser de faire, empêcher de faire ». On peut y ajouter le fait de « faire savoir ». Si la puissance ne se définit pas uniquement suivant des paramètres militaires, aucune puissance, même « petite » ou « moyenne » à l'échelle mondiale, n'y échappe. Dans une stratégie intégrale saine, l'ensemble des vecteurs de puissance interagissent et ne peuvent être cloisonnés : la « puissance douce » n'existe pas sans la « puissance dure ». On peut ainsi voir le futur conseil national de sécurité, annoncé par la dernière déclaration gouvernementale, comme un pas important vers une meilleure coordination de ces vecteurs. Aussi, si l'on tend fréquemment parler de « solution politique » préférable à la « solution militaire », c'est toutefois un non-sens du point de vue stratégique. La puissance repose sur la combinaison intime de l'influence, de la négociation et de la force<sup>2</sup>. Au-delà, par définition, tout emploi de la force militaire relève d'un engagement politique – et constitue sans doute, en fonction des enjeux recouverts, sa forme d'engagement la plus absolue<sup>3</sup>.
4. *S'il ne fallait retenir qu'une seule fonction des forces armées dans le monde contemporain, c'est sans doute celui de donner une liberté de manœuvre au décideur politique.* Un Etat dépourvu de forces armées opérationnelles et adaptées :
- perd son aptitude à faire face à l'Histoire en protégeant sa souveraineté – au 21<sup>ème</sup> siècle, elle ne se limite plus aux frontières nationales – et en influant sur le cours des relations internationales ;
  - est vulnérable aux chantages : qui aurait pu, en 1993, se douter d'une tentative de dépeçage de l'Ukraine par une Russie garantissant alors sa souveraineté ? ;
  - perd sa crédibilité face aux organisations collectives de sécurité/défense dans lesquelles il est intégré et auxquelles il doit contribuer – logiquement en fonction de ses moyens –, sous peine d'affaiblir l'ensemble et de ne pas être aidé par d'autres en cas de besoin ;
  - perd un instrument diplomatique de premier plan : forces aériennes, terrestres et navales jouent un rôle essentiel dans des missions humanitaires internationales ou encore en appui de la coopération, qu'elle soit militaire ou au développement ;
  - perd un instrument apte à répondre aux catastrophes naturelles ou technologiques ;
  - perd un véritable instrument économique : les militaires sont également des salariés, au statut certes spécifique, mais au pouvoir d'achat bien réel. C'est sans compter l'usage des industries locales dans la fourniture et l'entretien des matériels<sup>4</sup>.

*S'il apparaît comme une assurance-vie politique, l'instrument militaire est fragile.* La perte de certaines capaci-

2 L'influence n'est pas la puissance. Sur ces débats : S. Reich et R. Ned Lebow, *Goodbye Hegemony! Power and Influence in the Global System*, Princeton University Press, Princeton, 2014.

3 Bien avant que Clausewitz n'indique que « la guerre est la continuation de la politique par d'autres moyens », Louis XIV faisait graver « regis ultima ratio » sur ses canons.

4 On peut d'ailleurs noter que, selon les règles européennes, la défense est le seul domaine économique où la préférence nationale peut être conservée. La Pologne ne s'y est pas trompée, investissant 43 milliards d'euros en plus de son budget de défense annuel afin de moderniser ses forces et en s'appuyant massivement – et dans une large mesure, en construisant – son industrie nationale.

tés – combat aérien, action interarmes au niveau brigade et infra, action hauturière – est bien plus rapide que leur réacquisition. Cette dernière peut prendre des années en vertu de leur complexité, en particulier dans des armées techniquement évoluées, comme en Belgique. Même dans l'hypothèse de gros efforts financiers consentis face à l'imminence d'une crise, les capacités requises peuvent donc ne pas être présentes au moment opportun.

*L'assurance-vie, dans ce cas, ne fonctionne que si les investissements nécessaires ont été consentis à temps : l'adage « si vis pacem, para bellum » (Végèce) reste d'actualité. Pour l'ensemble de ces raisons, nous considérons qu'il est nécessaire pour la Belgique de disposer de forces armées opérationnelles, adaptées et donc militairement significatives.*

## **2. L'évolution de la conflictualité à l'horizon 2030 : une tentative de prospective**

*La « mort de la guerre », maintes fois annoncée, n'a malheureusement pas eu lieu, y compris sur le territoire européen. L'affaire ukrainienne pose la question de la crédibilité de l'OTAN ; l'Asie orientale est le théâtre d'un inquiétant raidissement des positions ; l'Asie centrale et le sous-continent indien restent des zones de tension ; le Moyen Orient subit une crise qui pourrait voir sa carte politique redessinée ; l'Afrique reste le théâtre de nombreux conflits anciens et plus récents.*

*La guerre devrait rester une réalité des relations internationales dont aucun pays européen n'est, en fonction du processus de mondialisation, totalement déconnecté : il est illusoire de penser qu'une hypothétique guerre en Asie orientale n'aura pas de répercussions en Europe.*

*A l'échelle de l'histoire, risques et menaces n'ont fait que se densifier et se diversifier, dans un contexte marqué par un accroissement des facteurs d'instabilité, dont les effets sur les politiques des groupes armés et des Etats sont difficilement prévisibles de manière précise.*

Le réchauffement climatique et ses conséquences concrètes, y compris pour la Belgique et ses alliés (montée des eaux, catastrophes naturelles, déplacements de populations) ; la raréfaction des ressources naturelles (avec à la clé des processus, déjà à l'œuvre, de territorialisation maritime en Asie ou au Brésil, par exemple) ; ou encore la résurgence de nationalismes en sont autant d'exemples bien traités par la littérature sur lesquels nous ne reviendrons pas ici.

Ces facteurs d'instabilité ne constituent que le contexte général de la conduite des opérations militaires. Ces dernières sont marquées, depuis une dizaine d'années, par un triple mouvement de durcissement, de dérégulation et de glocalisation en tant que caractéristiques communes de la guerre hybride et du renforcement des capacités militaires des Etats :

- *Durcissement : la puissance de feu déployée par les groupes armés et les Etats tend à s'accroître historiquement et rendre les opérations militaires plus risquées. Cette tendance devrait perdurer mais également « s'accélérer » par le biais de logiques de guerre hybride, dont les prémices sont déjà observées. L'accès aux technologies relativement avancées par les groupes combattants se double ainsi de l'adoption par les Etats de modes de guerre irréguliers<sup>5</sup>. Ce durcissement passe également par une série d'évolution : prolifération navale (navires et sous-marins) et aérienne en Asie-Pacifique, renouvellement des forces russes, accroissements capacitaires en Afrique et au Proche Orient.*

---

<sup>5</sup> Voir J. Henrotin, *Techno-guérilla et guerre hybride. Le pire des deux mondes*, Nuvis, Paris, 2014.

- *Dérégulation* : la conduite des opérations militaires par l'adversaire probable devrait de moins en moins répondre aux règles classiques de l'art de la guerre régulier, pour lesquelles les Etats européens sont entraînés, équipés et organisés.

Mode de guerre historiquement utilisé en appui d'objectifs politiques ponctuels ou symboliques, le terrorisme devrait se généraliser, au sein de groupes utilisant dans le même temps d'autres types d'actions irrégulières (guérilla ou techno-guérilla) ou conventionnelles. Les événements de Paris ne sont pas un accident de l'histoire.

De même, l'utilisation d'armements chimiques « improvisés » par des groupes irréguliers et donc non soumis aux traités internationaux, observée depuis une dizaine d'année, devrait s'accroître<sup>6</sup>.

- *Glocalisation* : les acteurs stratégiques hostiles ne travaillent plus uniquement selon des logiques locales, elles deviennent globales et visent notamment l'Europe. Elles passent notamment par des stratégies adaptées de guerre de l'information (action cyber, propagande et influence), des actions de recrutement mais aussi, potentiellement, de déstabilisation, de renseignement et de frappe sur le sol européen.

Si la conduite des opérations militaires se résoudra toujours au plan terrestre (soit les espaces qualifiés de « solides »), d'autres enjeux majeurs sont liés aux espaces « fluides » - maritime, aérien, spatiaux, cyber. Ils ont un caractère de risque permanent. On notera que l'accès à ces espaces fluides, longtemps du seul fait des Etats, est appelé à devenir également le fait de groupes armés, renforçant la problématique.

La maîtrise des flux devrait ainsi être au moins aussi déterminante à l'avenir qu'aujourd'hui, questionnant directement le mode de vie et la santé économique des pays européens et de leurs citoyens. Ainsi, 90 % des biens vendus dans le monde transitent par voie maritime, dans un contexte de densification/prolifération des menaces navales. La sécurité maritime est aussi une sécurité des approvisionnements énergétiques européens mais aussi la garante des processus d'importation/exportation et celle de la santé économique des pays et des ménages.

La diffusion des technologies cyber dans le civil (« objets connectés », commerce, domotique) est corrélative d'un accroissement d'activités criminelles, voire hostiles – sans encore compter les activités subversives ou de renseignement. La maîtrise des espaces aériens<sup>7</sup> et spatiaux restera également essentielle. Or, ces espaces sont aujourd'hui à la fois contestés et emblématiques de positionnements plus offensifs d'Etats ou de groupes irréguliers.

*Au-delà, la dissuasion nucléaire restera un facteur politico-militaire structurel.* D'une part, toutes les puissances actuelles modernisent qualitativement leurs arsenaux (seule la Chine le faisant également quantitativement) pour les faire perdurer au-delà de 2040. D'autre part, plusieurs Etats sont susceptibles de se doter d'un armement nucléaire. La littérature reste partagée sur les vertus stabilisantes ou déstabilisantes de la prolifération.

<sup>6</sup> 17 attaques chimiques ont été comptabilisées en Irak de 2004 à 2008, d'autres ont eu lieu en Syrie et en Irak depuis 2011.

<sup>7</sup> Voir notamment l'accroissement du nombre de pénétrations russes dans les zones d'identification aériennes – voir les espaces aériens – européennes.

Face à ces évolutions, les Etats occidentaux devraient rester dans l'« impuissance de la puissance »<sup>8</sup>. Ce phénomène est essentiellement dû à une mauvaise compréhension-application des élémentaires stratégiques. La multiplication d'opérations aux enjeux mal cernés par les opinions publiques et les décideurs politiques, doublée d'une réduction des moyens budgétaires et humains est problématique. Paradoxalement, à quelques exceptions, les armées les plus engagées en opérations sont aussi celles subissant le plus de réductions.

Un élargissement excessif de la stratégie (« approche globale ») fixant des objectifs trop ambitieux au regard des moyens disponibles ou alloués et risquant par ailleurs de créer des « guérillas accidentelles » (D. Kilcullen) est également en cause. Au-delà, la pourtant nécessaire intégration à des coalitions se heurte à des membres ayant des agendas politiques différents et/ou des restrictions d'engagement répond à des rationalités plus politiques que militaires. Il faut y ajouter une croyance excessive en les effets de la technologie, qui produit l'essentiel de ses effets au plan tactiques alors que les problèmes d'aujourd'hui sont d'essence stratégique.

### 3. Quelles pistes d'évolutions envisageables ?

Si cette analyse sommaire semble pessimiste, *plusieurs options visant à l'adaptation des structures de force existent : l'« impuissance de la puissance » n'est pas une fatalité. De nature organisationnelle et conceptuelle, certaines peuvent être adoptées sans guère de surcoûts. C'est le cas face aux risques terroristes dus à l'évolution des modes de guerre, certes par le conseil national de sécurité et une meilleure interaction entre corps de l'Etat (en ce compris la défense, notamment face au cyber, à l'ingérence et à l'influence) mais aussi par des politiques jusqu'ici peu exploitées, comme la résilience*<sup>9</sup>.

*Dans le même temps, il est peu probable que les coopérations bi- ou multinationales donnent beaucoup de nouveaux fruits : on peut mutualiser le coût du soutien ou de l'entraînement – ce en quoi elles sont efficaces*<sup>10</sup> – mais pas le risque politique d'un engagement de forces de combat en opération expéditionnaire. Les coopérations dans le domaine matériel de type pooling and sharing sont par ailleurs logiquement peu développées dans les domaines autres que logistiques (transport aérien, ravitaillement en vol) : elles dépendent d'achats de matériels que les Etats rechignent à faire, tant pour des raisons budgétaires que de préférence nationale<sup>11</sup>. En la matière, « *you only get what you give* ».

Au-delà se pose la question de l'avenir de la défense belge per se. La succession de réformes conduites depuis les années 1990 sur une base managériale plutôt que politico-stratégique – souvent alors que les précédentes

8 Voir notamment S. Chalmin (Dir.), *Gagner une guerre aujourd'hui ?*, Economica, Paris, 2013.

9 J. Henrotin, *Résilience ou comment combattre le terrorisme*, Histoire et stratégie, décembre 2014-février 2015.

10 La question continue à se poser pour des programmes multinationaux comme l'A400M ou le NH90.

11 La Belgique n'y échappe pas. Elle a ainsi acheté des AIV DF90 pour près de quatre millions d'euros alors que des Leopard 2A6 (un des meilleurs engins au monde), étaient disponibles à un million d'euros.

n'avaient pas été menées à leur terme – montre un effondrement capacitaire, que l'hypothèse d'une nouvelle réduction de 1,5 milliard jusque 2019 va aggraver. Déjà en 2013, la Belgique avait un budget militaire équivalent à celui du Portugal (pour un PIB supérieur), avec des capacités moindres sauf au plan aérien ; mais des déploiements extérieurs plus nombreux.

La Belgique dépense très peu pour sa protection et celle de ses citoyens. En 2013, les dépenses de défense belges, pensions comprises, étaient de 1 % du PIB : 3,964 milliards. Les coûts de personnel représentaient alors 77 % (soit 3,052 milliards) de ce budget<sup>12</sup>.

Hors-pensions, le budget était de 2,715 milliards (0,66 % du PIB), dont 1,846 milliard (68 %) de dépenses pour le personnel. Sur une hypothèse de 40 % de prélèvements en moyenne et sous réserve de données précises, 738,4 millions sont revenus à l'Etat sous forme de précompte et de cotisations.

Le « budget vérité » de ce que l'Etat a déboursé sans retour était donc, selon cette hypothèse, de 1,976 milliard d'euros. Avant même les nouvelles réductions annoncées, c'est déjà 0,5 % du PIB. Mais c'est aussi plus du ¾ d'un « budget vérité » annuel...

A titre de comparaison, toujours pour la même année, les dépenses publiques totales en Belgique ont été de 208,5 milliards.

Seuls 869 millions d'euros ont ainsi été affectés à l'entraînement, à l'équipement, aux infrastructures et aux opérations extérieures. C'est 509 millions de moins que le budget 2013 de la coopération au développement<sup>13</sup> ; 411 millions de moins que l'entretien des routes en Wallonie de 2009 à 2013<sup>14</sup> ; ou encore 168 millions de moins que le budget affecté par la région bruxelloise aux transports en commun en 2013<sup>15</sup>.

Il peut être opposé que l'argent n'a jamais acheté la qualité d'une force militaire, où prédomine l'adaptation en tant que première et unique loi de l'art de la guerre. Il n'en demeure pas moins que la Belgique n'a cessé de désinvestir dans sa sécurité : de 1998 à 2012, le budget de défense été réduit de 26 % en Euros constants.

Aujourd'hui, la puissance de feu de la composante terre se résume à quatre chiffres : 18, 32, 24 et 52, que l'on peut comparer aux chiffres de 2000<sup>16</sup>, voire de 1992<sup>17</sup>. Elle est inférieure à celle d'un Etat comme l'Estonie (1,32 millions d'habitants). Ne restent que deux brigades dont une n'a pas reçu l'intégralité des matériels espérés. Pour une série de raisons politiques et de choix stratégiques, les options disponibles en opérations extérieures se sont ainsi réduites à des fonctions de soutien au sens large<sup>18</sup> ou de force protection, d'autant plus que les budgets « entraînement » sont également victimes des réductions budgétaires.

L'actuelle structure est inadaptée à la conduite d'opérations terrestres contemporaines et futures : les guerres irrégulières/hybrides ou une couverture massive du territoire nécessitent une masse, en particulier d'infanterie, à présent inexistante. Le plan de transformation de 2000, en choisissant la spécialisation – alors qu'aucun autre

12 Données économiques et financières concernant la défense de l'OTAN (2013), [http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_topics/20140224\\_140224-PR2014-028-Defence-exp.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_topics/20140224_140224-PR2014-028-Defence-exp.pdf)

13 Soit 1,378 milliard d'euros - [http://diplomatie.belgium.be/fr/Newsroom/actualites/communiqués\\_de\\_presse/cooperation/2012/12/ni\\_121212\\_budget\\_cooperation\\_au\\_developpement.jsp](http://diplomatie.belgium.be/fr/Newsroom/actualites/communiqués_de_presse/cooperation/2012/12/ni_121212_budget_cooperation_au_developpement.jsp)

14 Soit 1,1 milliard d'euros - <http://routes.wallonie.be/struct.jsp?chap=0&page=4>.

15 1,037 milliard - <http://be.brussels/files-fr/a-propos-de-la-region/finances/budget-regional/expose-general-du-budget-2014>, p.10.

16 18 AIV dotés de canons de 90 mm (comparativement à 130 Leopard de 105 mm) ; 32 AIV dotés de canons de 30 mm (et 367 autres AIV, Pandur et Dingo dotés de mitrailleuses, comparativement à 1 000 blindés) ; 24 obusiers de 105 mm (comparativement à 72 M-109 de 155 mm) ; 52 mortiers de 120 mm (comparativement à 18). Sources : IISS Military balance 2001 et 2014.

17 A ce moment, les forces belges disposaient de 334 chars Leopard ; 514 AIFV-B dotés d'un armement de 25 mm ou de missiles MILAN ; 127 M-109 de 155 mm et 249 autres obusiers ; 18 mortiers de 120 mm. Une mobilisation aurait alors impliqué l'équivalent de 6 brigades, 11 régiments et une vingtaine de bataillons en sus. Source : L'année stratégique 1993, DUNOD, Paris, 1993.

18 Déminage, soutien médical, logistique.

Etat ne faisait de même – a de facto restreint les forces terrestres à des missions secondaires en évacuant la possibilité d'engagements de haute intensité, alors perçues comme l'apanage des Etats – ce qu'elles ne sont déjà plus.

Pour autant, la force aérienne et la marine ont vu leurs capacités évoluer mais aussi améliorées dans une certaine mesure (frappes de précision, tactiques ou stratégiques ; opérations navales à l'échelle hémisphérique). Elles sont de véritables multiplicateurs d'influence à l'échelle internationale mais dont la pérennité est précaire (vieillesse des matériels).

Ce constat fait et en sachant que l'auteur n'a pas accès aux chiffres permettant de les valider méthodologiquement (c'est notamment le cas en matière d'évolution de la pyramide des âges), quels scénarios d'évolution identifier ?

1. La « râpe à fromage ». Menée depuis 1992, ses résultats ont abouti au point de rupture et à l'inadaptation que l'on connaît. Elle ne peut que déboucher sur un deuxième scénario.
2. La « neutralisation stratégique » serait liée à une stabilisation du budget ou à de nouvelles réductions. L'impossibilité concrète (entraînement, équipement) de conduire des opérations extérieures impliquerait mécaniquement un recentrage sur la protection du territoire, principale mission des forces. Ce scénario est également lié à un glissement géopolitique vers les Pays-Bas. Or, leurs moyens d'intervention les plus remarquables – brigade aéroportée, sous-marins, missiles Patriot – sont appelés à être placés sous commandement allemand<sup>19</sup> et leur niveau de force, plus généralement, est appelé à se réduire.

Concrètement, ce scénario passe, à terme, par le maintien d'unités d'infanterie motorisée (et non plus mécanisée), d'une capacité de police du ciel a minima (impliquant l'abandon d'une capacité nucléaire) et des capacités de guerre des mines de la marine, indispensable à la protection d'Anvers et Zeebruges, villes essentielles à l'économie et l'approvisionnement énergétique du pays. Au mieux la capacité de transport aérien par A400M pourrait être maintenue mais elle ne conférerait pas de véritable « atout comparatif » en Europe<sup>20</sup>.

La Belgique serait alors virtuellement incapable d'intervenir à l'étranger : l'équipement ne suffit pas et savoir défendre une position en Belgique n'est pas savoir mener les opérations interarmes complexes auxquelles sont accoutumées pratiquement toutes les armées. Une telle posture risque donc de déforcer la position belge à l'égard de l'OTAN, en particulier en cas d'attaque d'un Etat-membre (article 5). Des fonctions internationales comme la coopération technique militaire ne pourront que se réduire avec le temps<sup>21</sup>. In fine, la Belgique ne serait plus qu'un partenaire politique mineur, dont la souveraineté serait en partie confiée à d'autres.

3. La dissolution des forces armées en tant que mesure d'économie managériale n'est citée que pour mémoire : il est douteux que l'OTAN et les partenaires européens du 24ème pays le plus riche au monde acceptent qu'elle fasse payer à d'autres sa sécurité sans contrepartie financière substantielle – et sans doute plus élevée que les 2,715 milliards hors-pensions payés en 2013.

---

19 C'est déjà le cas pour la 16ème brigade, intégrée à une division en permanence sous commandement allemand.

20 Les 7 A400M belges sont à comparer aux futurs 53 allemands, 50 français, 27 espagnols ou aux 22 britanniques.

21 La formation de forces terrestres africaines, par exemple, nécessite une réelle expérience au combat, qu'elles ont plus souvent connu de près que les forces belges. Si elle peut toujours porter ses fruits au niveau individuel, du groupe, ce n'est déjà plus que rarement le cas au niveau section ou compagnie.



Nous restons cependant là dans le cadre de scénarios visant à une réduction linéaire des aptitudes. Des approches plus innovantes peuvent cependant être adoptées.

4. « *L'investissement des espaces fluides* ». La logique de spécialisation des forces serait poussée à son terme, en se focalisant cependant sur les forces aérienne, navale, aéroportées/spéciales, d'opérations psychologiques, cyber et de renseignement (SGRS). La formule crée un avantage comparatif à l'échelon OTAN et européen, en capitalisant sur de réels savoirs-faires et en les optimisant. Elle implique cependant des investissements (avions de combat, frégates d'intervention aptes au déploiement de forces spéciales, chasseurs de mines, cyber). Politiquement, il permet de garder une liberté de manœuvre quant au choix des partenaires de sécurité privilégiés.

Le désavantage de la formule est de réduire l'empreinte au sol de manière minimale. Le risque politique associé aux pertes est ainsi réduit mais la formule implique également de se séparer de la brigade médiane ou de la composante médicale et donc de toute possibilité de réagir face à des événements terroristes majeurs ou des catastrophes de grande ampleur, ou encore de fournir la protection au sol d'Anvers ou de Zeebrugge. Dans le contexte futur, l'option apparaît donc comme insatisfaisante.

Une variante de ce scénario peut être apportée en prenant exemple sur la Norvège (4,7 millions d'habitants) : outre une marine puissante (5 frégates, 4 patrouilleurs furtifs, 6 sous-marins côtiers) et une force aérienne équivalente à celle de la Belgique, l'armée de terre est très légère, avec 9 350 hommes et une brigade. Par contre, elle dispose d'une « Home guard », centrée sur des réservistes issus d'un service militaire (12 mois et périodes de rappel), de 45 000 hommes et concrétisant la protection militaire du territoire. Cette variante implique également des investissements.

5. *La reconstruction des forces*. Le scénario prend en compte un des engagements belges du sommet OTAN de Newport : l'affectation de 2 % du PIB à la défense, sachant qu'il était de 0,66 % en 2013 (hors-pensions) et serait de 0,5 % avec la réduction de 1,5 milliard annoncée. Sans même parler d'un quadruplement du budget de défense à croissance zéro – politiquement invendable, il reste désirable au vu de l'effort que d'autres consentent – il implique de prendre en compte le fait que la Belgique est un pays riche qui a des intérêts à défendre. Politiquement, ce scénario permet de garder une liberté de manœuvre quant au choix des partenaires de sécurité privilégiés.

Ce réajustement permettrait a minima de sauver ce reste disponible et dans une certaine mesure d'en revenir à la moyenne capacitaire européenne : capacités aériennes de combat expéditionnaires appuyée sur 48 appareils de combat<sup>22</sup> ; marine dotée de deux à trois frégates, de chasseurs de mines et d'une capacité de patrouille côtière ; montée en puissance et alourdissement de la brigade médiane, offrant une aptitude à la manœuvre dans les opérations hybrides ; maintien de la brigade légère et des forces spéciales ; maintien d'un élément médical, éventuellement de réserve ; retour à un niveau militairement réaliste des budgets dédiés à l'entraînement ; renforcement des capacités d'analyse du SGRS.

Cette évolution n'est pas, à elle seule, suffisante pour faire face à la conflictualité contemporaine. Les opérations cyber sont notoirement sous-budgétées (on notera que certaines options peu coûteuses peuvent être explorées<sup>23</sup>) et la seule disposition de deux brigades ne permet pas d'offrir une couverture efficace face au risque terroriste ou naturel. On peut ajouter que la déflation dans les unités du génie a réduit les capacités

---

22 Soit le standard européen pour les forces aériennes de taille moyenne. Le format permet de répondre aux engagements belges dans l'OTAN et de participer à la protection de l'espace aérien Bénélux.

23 En particulier aux concepts chinois ou français de « réserve cyber » fondées sur le volontariat de civils experts.



à faire face aux risques NRBC (Nucléaire, Radiologique, Biologique, Chimique). Deux options sont à cet égard envisageables :

- Le retour au format préconisé en 2000, centré sur trois brigades. La « nouvelle » brigade pourrait être motorisée, centrée sur la protection des infrastructures critiques/vitales ou encore l'intervention en zone urbaine complexe.
- La mise en place d'une structure de garde nationale centrée sur le volontariat et/ou un retour à la conscription sur base volontaire. Cette option est ouvertement évoquée dans plusieurs pays européens ayant suspendu ou supprimé le service militaire.

#### 4. En conclusion

On ne peut réformer une armée en dix pages – en particulier lorsque son processus de démantèlement a été aussi profond – et les scénarii développés ici demandent à être validés et explorés par des études plus approfondies.

L'auteur privilégie le maintien des forces armées belges et, pour des raisons de crédibilité politique à l'aune des évolutions stratégiques observées en Europe et dans le monde, mais aussi au regard de la solidarité avec ses alliés, l'adoption du scénario de reconstruction des forces, doublé d'efforts ou de la poursuite des efforts 1) d'adaptation des structures de sécurité et de leur coordination, 2) sur résilience et, 4) sur la réduction des coûts liés aux personnels.

Si on peut opposer à l'auteur que la crise économique impose des investissements ailleurs que dans le secteur de la défense, il convient également de rappeler que le désinvestissement dans la défense belge est une constante depuis 1992, y compris durant les années de croissance. De ce point de vue, il n'a pas tant été question de réductions conjoncturelles liées à un contexte difficile que d'une logique d'ajustements budgétaires systématiques, induisant un lent glissement vers une culture managériale linéaire et peu innovante dont la « râpe à fromage » est l'aboutissement. Cette culture ne fait *in fine* que traduire la perte de valeur politique affectée aux forces armées.

On a aussi opposé à l'auteur le fait qu'historiquement, les forces armées belges n'ont pas été en mesure d'empêcher des invasions et qu'*in fine*, tout effort serait vain, que le minimum suffira bien et que la culture stratégique belge serait d'essence pacifiste. Outre que plusieurs historiens militaires ne seraient pas d'accord avec un tel jugement<sup>24</sup> et que la culture stratégique belge est pacifique plus que pacifiste<sup>25</sup>, la donne internationale et celle du caractère des conflits a considérablement changé.

Or, oublier que les forces armées sont des outils destinés à faire face à l'incertitude, c'est exposer inutilement une population, une économie et un mode de vie en risquant de perdre beaucoup pour avoir voulu économiser un peu. L'insécurité aussi à un coût et l'espoir de voir des alliés intervenir au secours de la Belgique en cas de problème s'amenuise dès lors qu'ils font également face à leurs propres contraintes. L'espoir n'est pas un plan. Brennus, chef gaulois né dans l'actuelle Yonne – à moins de 400 km de Bruxelles – le résumait ainsi : *vae victis*.

24 Voir J.A. Epstein, *Belgium's Dilemma. The Formation of the Belgian Defence Policy, 1932-1940*, Brill, Leiden-Boston, 2014.

25 On ne peut évaluer une culture stratégique sur base des attitudes politiques adoptées ces trente dernières années : elle ne s'évalue qu'à l'aune de l'histoire des peuples et des territoires et est surtout faite de tendances plus que de déterminants.

## **‘De toekomst van defensie: horizon 2030’**

### **bijdrage van Jonathan Holslag**

Prof. Jonathan Holslag (1981) is co-founder of the Brussels Institute of Contemporary China Studies and a lecturer on international relations at the Vrije Universiteit Brussel. Prof. Holslag is one of the most prominent specialists in Asian affairs in Europe and a rising star in the field of geopolitics.(à traduire en NL)

Dit essay zal geen antwoord geven op de vraag of de toekomst van de landmacht er een is van brigades of een andere organisatiestructuur, of we moeten investeren in F-35 gevechtsvliegtuigen of in andere types gevechtsvliegtuigen, of we het aantal manschappen moeten verminderen met 1,000 of 10,000, of we één of twee procent van ons BNP aan defensie moeten besteden,... Die kwesties laat ik aan de specialisten. Dit essay is vooral een pleidooi om te investeren in een krijgsmacht die de veiligheid van deze en komende generaties Belgen kan waarborgen in een wereld die steeds onstabiel wordt -- en de financiële offers die nodig zijn te aanvaarden. Het uitgangspunt is niet de gedachte dat we moeten investeren om een betrouwbare partner te zijn. Het uitgangspunt is evenmin dat we van defensie moeten verwachten een betere wereld te bouwen. Het enige uitgangspunt is opnieuw de veiligheid van de Belgen, de inschatting dat we geen garanties hebben op een verbetering van de internationale veiligheid en evenmin garanties hebben dat andere landen voor ons zullen blijven inspringen als het ooit echt mis gaat.

Vaak zeggen mensen me dat het beter is een veiligere wereld te bouwen dan te investeren in een verdediging tegen een slechte wereld. Ze hebben gelijk. Wat onze veiligheid bovenal zal bepalen is ons vermogen om alternatieven te vinden voor een economisch model dat op zijn laatste benen loopt, oplossingen naar voren te schuiven voor de fenomenale milieuproblemen, manieren vinden om onze Westerse democratie opnieuw te versterken en werken aan samenwerkingsverbanden die ons toelaten de onzekerheid als gevolg van machtsverschuivingen op te vangen. Dat zijn de zaken die er werkelijk toe doen... en we zijn er verschrikkelijk slecht in. Tijdens de voorbije decennia van voorspoed hebben we het nagelaten om die voorspoed om te zetten in duurzame welvaart en stabiele samenlevingen. Daar is niet alleen Europa, maar de hele internationale gemeenschap verantwoordelijk voor.

Defensie is een ultiem redmiddel, waarvan niemand met zekerheid kan zeggen of het wel of niet ooit moeten aanwenden. Maar de kans dat we de uitdagingen alsnog aanpakken alvorens we afglijden in een nieuwe episode van onrust, vijandigheid en geweld, is klein. Ik wil daarmee niet zeggen dat er geen oplossingen zijn, dat we afstevnen op een wereldbrand en dat er een einde komt aan de vooruitgang, maar het lijkt me zeer onwaarschijnlijk dat er een flinke knik in die vooruitgangscurve komt en dat onze omgeving de komende decennia veel turbulenter en onveiliger zal worden. Jazeker, er is nog groei, maar groei resulteert steeds minder in tastbare baten voor de mensen. Jazeker, we dialogeren ons te pletter in allerlei internationale organisaties, maar die dialogen faalden nooit zo zichtbaar om het onbegrip en het wantrouwen tussen landen weg te werken. En, inderdaad, de globalisering heeft een ongekende intensiteit van economische integratie bereikt, maar die verwevenheid heeft de traditionele spanningen, de grensconflicten helemaal niet uitgevlakt.

In zo'n context moeten ook kleine landen als het onze hun veiligheid opnieuw ernstig nemen. Het debat over de toekomst van de Belgische defensie gaan in wezen over het vermogen om de fysieke integriteit van onze burgers zo goed mogelijk te verdedigen en ook de komende generaties burgers in staat te stellen om dat te doen. Dat laatste is belangrijk: de keuzes die we nu nemen over het schrappen van wapensystemen, het afschaffen van eenheden of het beperken van de operationele ervaringen van onze troepen zullen ook de keuzes van onze kinderen en kleinkinderen beïnvloeden. We zouden als samenleving tekort schieten als we die realiteit

niet ernstig onder ogen zien. We zouden evenzeer tekort schieten als we menen die verantwoordelijkheid af te wentelen op andere landen. Ook als we die verantwoordelijkheid willen delen, dan nog zullen we zelf wat te bieden moeten hebben. We kunnen ons niet specialiseren in bezuinigen alleen.

Plannen en investeringen dienen we overigens niet op basis van de zekerheden van vandaag te gebeuren maar op basis van de onzekerheden van morgen. Het is als met een verzekering. Al is de kans op tegenslagen klein, een gezin geeft per jaar ook gemiddeld vijf procent van zijn inkomen uit aan verzekeringen. Defensie kan het verhoudingsgewijs zeker met minder doen, maar als we ook maar de geringste aanwijzing zouden hebben dat de fysieke integriteit van onze bevolking op termijn bedreigd kan worden, dan is die ultieme verzekering onmisbaar.

En die aanwijzingen zijn er. De kans dat de grote conflicten Europa zullen blijven sparen, is klein. Ik denk daarbij eerst en vooral aan de onrust in het Noord Afrika en het Midden Oosten. De grootste bron van onrust daar blijft de razendsnelle verstedelijking in een context van armoede, hetgeen stabiele staten onmogelijk maakt en allerlei oorlogsheren, misdaadorganisaties en terroristen vrij spel geeft. De druk in die regio zal blijven toenemen alleen al om dat de bevolking er met honderden miljoenen zal aangroeien. Op korte termijn zal dat blijven leiden tot een overslag van onzekerheid, migratie, extremisme en criminaliteit naar Europa, alsook bijdragen tot de polarisering tussen autochtonen en moslimminderheden. Op lange termijn, en dan heb ik het over decennia, kan niemand zeggen welke krachten er ooit uit het stof, het zand en de chaos in de regio zullen opstaan, en of die Europa gunstig gezind zullen zijn. In ieder geval kentert de demografische balans in het nadeel van het vergrijzende Europa en zelfs de militaire machtsbalans.

De tweede bron van onzekerheid is Azië. Ik beschouw de kans op een nieuw grootmachtenconflict in de regio als waarschijnlijk. Die conflicten zullen wellicht niet beperkt blijven tot Azië. Nu reeds zet de wapenwedloop zich voort in de ruimte en in de cybersfeer, maar ook de militaire ambities van de Aziatische protagonisten reiken nu tot aan de Europese buitengrenzen. De grote vraag blijft bijvoorbeeld hoe opkomende handelsnaties op termijn hun belangen ten aanzien van de verzwakte Westerse landen zullen trachten door te drukken en of die werkwijze zal afwijken van de militaire inmenging waaraan handelsnaties in het verleden zich zo schuldig maakten. Spanningen in Azië zullen ook de regionale mogendheden rondom Europa aanzetten tot meer assertiviteit.

Rusland is daarvan het beste voorbeeld, al is Rusland voor mij niet de grootste bedreiging. Rusland is een imperium op de terugtocht en wat Vladimir Poetin thans tracht te bereiken is het vertragen of in het beste geval het maskeren van dat proces. De Russische demografische en militaire machtsbasis verzwakt te zeer om opnieuw een rijk te bouwen. Dat neemt niet weg dat Rusland de veiligheid van de Europese buitenland kan blijven bedreigen en dat het de interne verdeeldheid kan vergroten. Het meest geduchte toekomstbeeld is echter dat van een formatie met China, een as van de frustratie, waarbij Rusland als het hulpje van de Volksrepubliek assertiever weerwerk biedt, eventueel bijgestaan door landen als Iran.

Maar er blijven ook grote vragen over Europa zelf. Als project van regionale integratie is de Europese Unie ongeëvenaard, maar die integratie is geen gegeven. Het tanende vertrouwen, het opkomende populisme, de economische problemen,... ze zijn van die omvang dat niemand het voortbestaan van de unie kan garanderen. Europa is traag over 60 jaar opgebouwd; het kan evengoed traag verdwijnen. Met de mogelijke terugkeer naar een Europa van autonome staten zou ongetwijfeld het deksel van een heleboel latente spanningen – economisch, politiek, ja zelfs territoriaal – kunnen worden weggenomen. Opnieuw: niemand kan garanderen dat Europa binnen 65 jaar nog vreedzaam zal zijn.

Ik ben me ervan bewust dat ik nu sombere scenario's schets en ik wil helemaal niet beweren dat het ook allemaal zo'n vaart zal lopen. Ik ben echter niet overtuigd dat wat nu in stelling wordt gebracht om het tijd te keren, voldoende is. We kunnen het dus ook niet allemaal uitsluiten en dus blijft die ultieme verzekering onmisbaar.

Wat worden dan de opdrachten van defensie? Laat me eerst en vooral de misvatting de wereld uit helpen dat defensie als doel heeft om een betere wereld te bouwen. Defensie heeft als doel ons te verdedigen tegen een slechte wereld. Het is een ultiem redmiddel. Alles wat het in tussentijd doet, is op zijn best nuttig, op zijn minst bezigheidstherapie, maar die taken zijn niet de essentie van defensie.

Onze krijgsmacht zal zich met dat ultieme doel in het achterhoofd moeten kunnen blijven toelleggen op het volledige spectrum van taken, ingeschakeld in een samenwerkingsverband aan de buitengrenzen van Europa en autonoom aan de eigen grenzen. De eerste taak betreft afschrikken (deterrence) en actieve verdediging: we moeten de capaciteit behouden om mogelijke, goed uitgeruste vijanden op hun eigen bodem zodanig veel schade te berokkenen dat agressie te risicovol wordt, hen af te schrikken door strategische aanvoerroutes te blokkeren, of kritische infrastructuur te raken. De tweede taak is de passieve verdediging van de grenzen en het beveiligen van economische belangen in het buitenland. Drie: het aanpakken van niet-traditionele dreigingen, voornamelijk in het Europese nabuurschap. Vier: bijstand aan de natie. Die taken vereisen het volledige spectrum van wapensystemen.

Het uitgangspunt voor de verdere ontwikkeling van onze krijgsmacht is veelzijdigheid, maar met het doel om ook een antwoord te bieden op de meest intensieve vormen van geweld. Gezien de strategische onzekerheid mag de toekomst van onze krijgsmacht niet uitsluiten worden geïdentificeerd met humanitaire operaties en andere vormen van kleinschalige inzet. Dit impliceert dat onze landmacht niet verder mag worden gereduceerd tot een veredeld veldwachterskorps. Naast het investeren in flexibele gespecialiseerde eenheden en speciale eenheden, moeten we bij blijven dragen aan voldoende Europese capaciteit om een context waarbij ook tanks en land-land-raketten worden ingezet. In Oost-Oekraïne, bijvoorbeeld, zetten de rebellen tientallen tanks in, ISIS in Irak opereert eveneens met tientallen gevechtstanks. In de landen rondom Europa zullen er de komende jaren minstens 4,000 nieuwe gevechtstanks in dienst worden genomen.[i]

We kunnen er ook niet omheen dat gevechtsvliegtuigen cruciaal blijven bij militaire interventies. Alleen al bij een zeer kortstondige operatie, zoals Operatie Odyssey Dawn in Libië, werden ruim 160 gevechtsvliegtuigen ingezet. De landen van de Europese Unie leverden daarvan een honderdtal. Dan maak ik nog niet eens gewag van de tientallen gespecialiseerde vliegtuigen voor de verkenning en elektronische oorlogvoering, waarvan de Verenigde Staten de hoofdmoot aanleverden, of de tankervliegtuigen, waarvan opnieuw de Verenigde Staten ruim twee derde leverden, of transportvliegtuigen waarvan de Europese Unie slechts drie van de zestien vliegtuigen leverde. Kortom: het gaat niet om de keuze tussen gevechtsvliegtuigen en transport. Beide zijn nodig voor operaties buiten de Europese buitengrenzen, de verdediging van de Europese buitengrenzen én uiteraard de verdediging van het Belgische luchtruim.

Ook de marine moet haar rol kunnen blijven spelen. Als een van de meest geglobaliseerde economieën ter wereld, met een enorme afhankelijkheid van maritieme trafiek en aanzienlijke andere economische activiteiten op zee, hebben we de capaciteit nodig om die belangen in nabije en verafgelegen wateren te verdedigen, zeker nu vele cruciale doorvoerroutes geplaagd worden door terrorisme, piraterij en politieke instabiliteit. Maar opnieuw blijft de marine ook onmisbaar bij het beveiligen van de Europese buitengrenzen, het bieden van ondersteuning aan landoperaties en het in stand houden van afschrikking (deterrence) ten aanzien van andere grootmachten, langsheen de doorvoerplaatsen waar zijn het kwetsbaarste zijn – de Straat van Hormuz, de Dardanellen, etc.

Er is in Europa overigens geen overschot op vlak van marinecapaciteit. In de mijnenbestrijding is dat zeer duidelijk, maar ook bij oppervlakteschepen bleek de voorbije jaren nog eens hoe belangrijk ene voldoende grote vloot fregatten en onderzeebootjagers (destroyers) is. Beschouwen we opnieuw Operatie Odyssey Dawn, dan werden daarvoor liefst 30 fregatten en onderzeebootjagers ingezet, naast 30 andere schepen en onderzeeërs. Dit was, opnieuw, een bescheiden operatie.

Daarbij komen de nieuwe “sferen” van de moderne oorlogvoering, hoofdzakelijk cyber en space. Defensie kan de taak van cyberbeveiliging niet alleen uitvoeren. Een totaalplan met een meer doeltreffende inzet van diverse actoren dringt zich op.

Ik pleit voor de ontwikkeling van een Belgische krijgsmacht die autonoom kan opereren, maar flexibel en efficiënt kan worden ingeschakeld in internationale samenwerkingsverbanden. Daar zijn drie redenen voor. De meest fundamentele is dat de Europese context onzeker blijft. Zolang de integratie niet onomkeerbaar is en het nationalisme in de lidstaten definitief verdwenen is, kunnen we onze veiligheid niet uitsluitend van dat onafgewerkt Europese project laten afhangen. Dat is een gewichtige stelling, maar een belangrijke. De komende jaren zullen bepalend zijn voor de verdere ontwikkeling van de Unie en het kan twee richtingen uit. Integratie en desintegratie zijn mogelijk. Ten tweede: er zijn in die komende periode sowieso weinig kansen zijn om ons op vlak van materieel in te passen in pogingen om meer te specialiseren op Europees niveau. De lidstaten hebben de meeste van hun aankopen voor de komende jaren vastliggen. Specialisatie en vooral gezamenlijke aanbestedingen kunnen zin hebben, niet voor de volgende generatie materiaal, maar voor de generatie daarna. Ten derde: specialisatie kan geen rechtvaardiging zijn om onmisbare capaciteiten af te bouwen of om minder te investeren. Een eerlijk specialisatieplan is niet noodzakelijk goedkoper. Negentien A400 transportvliegtuigen, bijvoorbeeld, zouden bij aankoop nog steeds ongeveer evenveel kosten nog steeds evenveel als zeven A400 vliegtuigen plus pakweg 24 gevechtsvliegtuigen – en vereisen dus nog evenzeer extra financiële inspanningen. Maar het belangrijkste is dus dat specialisatie voor de volgende ronde aanbestedingen niet eens een echte optie is.

Begrijp me niet verkeerd: het blijft wel degelijk nodig om verdere Europese samenwerking, specialisatie en integratie te promoten. België zou mee aan de wieg moeten staan, bijvoorbeeld, van de ontwikkeling van nieuwe onbemande vliegtuigen, de toekomstige mijnenbestrijding, ... We zouden nu reeds het debat mee kunnen op gang trekken over de zesde generatie gevechtsvliegtuigen, de generatie na de volgende generatie fregatten, een nieuwe eenheidsstructuur voor een toekomstige landmacht, ... Gezien de reeds genomen beslissingen van andere Europese lidstaten is het moeilijk om op korte termijn een optimale situatie te creëren, maar op lange termijn is er erg veel mogelijk. Als Europese samenwerking ons echt aan het hart ligt, zouden we meer overtuigingskracht moeten kunnen uitoefenen ten aanzien van onze buurlanden en dat kan enkel door zelf voldoende te investeren. We bouwen geen sterke Europese defensie door te desinvesteren, maar door te investeren.

Dan blijft er de discussie of de financiële inspanningen hoegenaamd mogelijk zijn. Laat het duidelijk zijn: het is onmogelijk een sterke defensie te bouwen rond een zwakke staat met een zwakke economie. De meest urgente uitdaging betreft dan ook het versterken van onze politieke efficiëntie en onze economische slagkracht. Maar het gaat niet op te beweren dat investeren in defensie niet haalbaar is. Het is een kwestie van prioriteit. Veiligheid en het vrijwaren van het lijfsbehoud vormt nog steeds de allerbelangrijkste taak van een staat, ook nog in de 21ste eeuw. Veiligheid zou dus de prioriteit moeten krijgen, ook al zijn de dreigingen nog niet urgent. We mogen onze veiligheid en die van de komende generaties trouwens niet op het spel zetten om de gevolgen van een falend economisch beleid op te vangen. Ik geloof trouwens niet eens dat de economische impact van defensie op onze economie zo negatief moet zijn. Het leeuwendeel van de uitgaven wordt intern

gerecupereerd. Het gaat om lonen en die worden grotendeels in eigen land besteed en belast. De kosten van materieel kunnen, mits goede planning, gecompenseerd worden door kansen voor het bedrijfsleven, kansen in technologische innovatie, etc. Defensie is de goedkoopste verzekering van allemaal, maar het blijft voor elke samenleving ultiem de belangrijkste verzekering – het laatste redmiddel waarvan we hopen dat we het nooit hoeven te gebruiken, maar toch maar beter achter de hand houden.

## **Réconciliez-vous avec la Nation**

### **contribution de Alain Lallemand**

#### **Le paradoxe de Tolstoï**

D'emblée, une évidence : ceci n'est pas la vision d'un expert, mais la simple perception bienveillante d'un observateur extérieur : un journaliste, sans plus, l'un de vos relais vers l'opinion publique.

Si la brutalisation militaire a été, dans la première moitié du XXe siècle, l'une des tendances marquantes de nos sociétés européennes, nous expérimentons un siècle plus tard un paradoxe inédit à l'échelle de la Nation et du continent : celui d'états de paix et de guerre à la fois profonds et simultanés. Ce qui se manifeste d'une part, par une violence en diminution constante à l'échelle planétaire (cfr Steven Pinker, *The Better Angels of our Nature. Why Violence has Declined*, Viking, 2011), dont la meilleure incarnation est une période de paix intérieure d'une longueur elle aussi inédite. Cette trêve de septante années a pacifié notre société jusqu'à lui ôter toute culture militaire, pour y substituer au pire une représentation romanesque. Ne le regrettons pas, c'est grâce à cette démilitarisation de fait que les recrues belges en Syrie ont rarement été jugées aptes au combat. L'armée y aurait-elle perdu sa raison d'être ? Le même Steven Pinker doit reconnaître une persistance de conflits, et n'exclut pas la possibilité réelle de leur recrudescence. Ce paradoxe entre guerre et paix simultanées – le paradoxe de Tolstoï : la guerre ET la paix - n'est possible que par un éloignement des zones d'affrontement, ce qui a virtualisé la violence non seulement pour l'opinion publique mais aussi pour une frange de militaires. Une défense n'est pas moins nécessaire, mais sa nécessité est moins visible que jamais. Au point de rendre tentant le déploiement inutile de militaires, j'y reviendrai.

Sans parler de divorce, il est clair que la société belge – à l'instar d'autres pays - s'est ainsi « séparée à l'amiable » de son armée, dont elle ne perçoit plus ni la logique interne (la culture), ni le sens (les finalités) et, en conséquence, ne mesure plus la valeur ajoutée. Quelle que soit l'armée de demain, elle ne pourra survivre qu'en validant et rappelant en permanence, par la raison et les faits, ses finalités et sa nécessité. La seule mise en valeur des opérations ne produit pas de sens. La mise en avant des composantes est une vision utilitaire mais déroutante. C'est en gardant à l'esprit un impératif de pédagogie continue que nous nous permettrons de dessiner une armée où est redéfini le service à la nation, et où sont remis publiquement en valeur deux départements aujourd'hui trop peu visibles à notre sens, Stratégie et Renseignement.

#### **A quoi sert l'armée ?**

Je commencerai par rappeler à quoi l'armée ne sert pas. Du point de vue du citoyen-journaliste, la présence de l'armée est a priori indésirable dans toute situation où l'ordre démocratique n'est pas menacé. L'armée n'est pas un corps de protection civile, l'armée n'est pas une unité palliative des forces de police, de l'administration pénitentiaire, des autorités maritimes et portuaires ou du réseau civil des soins de santé. L'armée n'est pas une ONG humanitaire. Chaque emploi ponctuel de l'armée dans une fonction qui ne lui est pas propre est probablement un gaspillage budgétaire (par ses spécificités, l'armée n'est pas un outil budgétairement concurrentiel), induit une perte de sens (à quoi sert l'armée aux yeux de la population), dégrade l'image du militaire et, plus grave, il induit symboliquement une régression de nos avancées démocratiques.

Il ne s'agit pas ici de remettre en cause le seul déploiement opportuniste de militaires, début 2015, dans le cadre d'une menace de niveau 3. Dans le même ordre d'idée, avec tout mon respect et tout en gardant à l'esprit les raisons historiques qui ont présidé à cette disposition, les détachements militaires au Palais de la Nation (et assemblées diverses) sont aujourd'hui questionnables. Les services de police et de gardiennage ont évolué de telle manière qu'ils sont aptes à faire face à des menaces et attaques très cinétiques.

Alors, à quoi sert réellement l'armée ? Sur le « front physique proche », l'armée sert à la protection de notre espace aérien, de notre espace maritime, et à la protection de nos frontières terrestres, du moins celles qui



marquent une frontière politique. Ceci n'est pas un point théorique : cette protection de frontières terrestres incarne la part belge de solidarité avec d'autres pays de l'Union européenne qui assurent, eux, et à notre avantage, de lourdes charges à leurs frontières (Pologne, Italie, etc.) Par le legs historique qui est le nôtre, l'armée sert également à assumer le déminage continu des explosifs militaires hérités de conflits antérieurs.

Ceci n'est qu'un noyau dur de missions, mais il induit déjà une capacité complète de détection aérienne et de police de l'air, ainsi qu'une capacité réduite de chasse aérienne ; une flotte de patrouilleurs et démineurs ; une capacité multi-formes de déminage ainsi qu'une capacité terrestre polyvalente et autonome ; enfin une capacité de renseignement extérieur pour évaluer les menaces et prévenir toutes attaques.

Restons sur ce noyau des missions de base, mais en embrassant cette fois le « front virtuel proche » : l'armée doit au moins participer à la protection de nos infrastructures informatiques critiques, voire prendre le lead en la matière. C'est une révolution. Pourquoi l'armée et non pas une administration ad hoc ? D'abord, parce que l'armée a déjà la nécessité de protéger ses propres infrastructures informatiques critiques, mais aussi d'investir pro-activement dans le renseignement électronique, conséquence de la mission de base évoquée plus haut. Elle est au minimum un partenaire, et le premier de ces partenaires. Ensuite, parce que les plus grandes capacités étrangères de cyberespionnage et cyberattaques sont aujourd'hui militaires, c'est un fait, et que l'armée a seule la motivation et la capacité de développer une connaissance intime de ces arsenaux. Les cybercrises belges de 2013 et 2014 l'ont prouvé. Notons par ailleurs que, pour des impératifs techniques et diplomatiques, une éventuelle riposte devrait être collective et – à nouveau - militaire. Concrètement, face à un éventail de menaces informatiques dont les acteurs sont a priori non-identifiés (Etat, société privée, crime organisé, délinquance) seule l'armée aura par nature la capacité d'embrasser la totalité du spectre et non quelques fragments. Je terminerai en soulignant que, pour les sociétés commerciales qu'il s'agit de protéger, l'institution militaire présente une image de neutralité intéressante, pour les deux parties.

J'inclus dans les missions de base un « front physique lointain » : la protection de nos ressortissants nationaux à l'étranger. Il est impératif de considérer cette mission, en apparence ponctuelle mais en réalité continue et très contraignante, comme l'une des missions de base. Il ne peut pas y avoir d'identité nationale s'il n'existe pas une relative confiance dans la capacité de l'Etat de venir au secours, sinon de chaque citoyen, du moins des communautés de citoyens belges à l'étranger.

Cette vision est lourde de conséquences : elle suppose le maintien d'une capacité minimale de déploiement et d'intervention rapide, d'où la préservation d'une capacité aérienne de moyens porteurs, des unités d'infanterie dont la qualité doit être maintenue au niveau d'excellence actuel, le maintien (au minimum) de la capacité actuelle des forces spéciales, et, à nouveau, le maintien de nos capacités et de notre expertise de renseignement africain. Mais le maintien des capacités et de l'expertise belge en Afrique nous obligent à prolonger des programmes de partenariat militaire qui – d'un point de vue logistique - ouvrent des voies d'accès belges en Afrique centrale, qui permettent l'entretien et le développement de l'expertise belge et qui, en outre, feront diminuer le niveau de risque dans le sous-continent. Aussi paradoxal que cela puisse apparaître, il me semble que, pour les dix années à venir, les PPM au Congo, Burundi et Bénin participent aux missions de base de l'armée belge.

## **Une armée internationale ?**

Par delà, dans quelle mesure l'armée belge doit-elle s'investir dans la défense d'un « front physique éloigné » ? Robert D. Kaplan (*The Revenge of Geography*, Random House, 2012) nous a rappelé l'importance de la géographie et de certains apports intangibles, je m'y tiendrai : l'armée doit nous servir à défendre de manière collective le territoire, les intérêts et les nationaux de notre union politique européenne. La défense collective du territoire implique aujourd'hui la défense des espaces aériens luxembourgeois et baltes, la possibilité d'un soutien aux forces aériennes du flanc oriental de l'Union, mais aussi la surveillance - et d'éventuelles interventions sollicitées - dans la zone tampon située autour de l'espace européen (pourtour méditerranéen, Afrique de l'Ouest et du Nord, Ukraine et Moldavie).

Il doit s'agir d'une défense collective dictée par l'intérêt clair de la Belgique et de l'Union européenne, ce qui, si les budgets et capacités militaires le permettent, justifient les interventions liées aux intérêts économiques (opérations anti-piraterie à l'Est et l'Ouest de l'Afrique) et à la sécurité collective de l'Union (frappes contre Daesh). Mais il s'agit là d'options qui dépassent les missions de base et reposent sur des choix politiques. Deux critères d'analyse devraient prévaloir : d'une part, priorité absolue aux intérêts européens, dans le cadre d'une défense européenne intégrée à l'Otan. C'est l'unique voie des dix prochaines années, et les atlantistes ne reprocheront pas aux européens de tenter d'assumer enfin leur propre défense. D'autre part, la Belgique et l'Union doivent éviter de s'engager dans les opérations qui attisent de nouveaux conflits asymétriques, ce que David Kilcullen a baptisé du nom de « guérillas incidentes » (David Kilcullen, *The Accidental Guerilla. Fighting Small Wars in the Midst of a Big One*, Oxford, 2009). De ce point de vue, la pertinence de l'intervention belge en Afghanistan est aujourd'hui discutable.

Dans le cadre de la protection préventive de l'Europe et de sa « ceinture de sécurité », l'Histoire récente nous montre que toutes les Composantes sont sollicitées, avec quatre cartes maîtresses : la capacité de renseignement, la capacité d'analyse stratégique, la capacité de chasse aérienne, enfin, avec un effet levier intéressant, la capacité des instructeurs militaires belges à guider et renforcer les capacités militaires locales.

### **Une armée réconciliée avec la Nation**

Mais ce n'est pas sur ces points de géopolitique que le journaliste peut alimenter votre débat. Je le répète : le grand défi de l'armée, pour les quinze années qui viennent, est celui du sens. Est-ce que l'utilité générale de la Défense est comprise par le contribuable ? Ensuite, est-ce que son mode de fonctionnement, sa culture propre peut être assimilée par des non-militaires, ce qui permettrait de mieux comprendre l'articulation démocratique entre gouvernement, parlement, armée ?

A cet égard, le déploiement de militaires, en ce début 2015, dans les rues de Belgique, est une catastrophe. Aucune autorité civile n'a été à même d'expliquer en quoi un militaire était plus efficace ou plus efficient qu'un policier face à la menace terroriste. Le gain d'image pour la Composante Terre est largement compensé par la dissémination d'un message parasite : « Le militaire est un succédané de policier. » D'autres messages induits sont tout aussi venimeux : le militaire est cher, le militaire n'est pas un spécialiste, le militaire est corvéable. L'armée ne s'en remettra pas avant longtemps.

Mais revenons à un monde idéal : jusqu'à présent, l'armée a utilisé sa capacité de transparence et un liberté de ton nouvelle pour expliquer ce qu'elle faisait, ce qu'étaient ses objectifs, ce qu'étaient ses accomplissements (DG Com). Nous pensons qu'elle devrait davantage mettre en avant son DG Strat et la question épineuse du « pourquoi ». C'est l'analyse stratégique qui donne le sens de l'action et permet à la population d'y adhérer. Dans une opération donnée, quel service à la Nation est en jeu, quelles sont les capacités de la Défense et pourquoi une solution donnée a-t-elle été privilégiée ? Le sens ainsi retrouvé permet une meilleure diffusion de la culture militaire, ainsi qu'un appui accru et éclairé aux nécessités budgétaires de la Défense.

L'autre capacité qu'il nous semble utile de mieux développer est celle du renseignement, à destination cette fois de l'Exécutif, du Législatif et même du Judiciaire, ainsi que dans la protection préventive des intérêts de la Nation, y compris intérêts commerciaux. Ces dernières années, les évaluations du SGRS sont positives mais tant la nature que la charge de travail se sont transformées. Les interceptions de sécurité, la cyberdéfense, la collecte de renseignement extérieur sont davantage déterminantes. Il s'agit d'un secteur où les budgets d'équipement et personnel ne sont pas parmi les plus lourds, et dont le travail peut avoir un impact important sur l'efficacité de la mobilisation ultérieure d'autres unités – qui, elles, sont onéreuses. Même dans une approche multinationale, le renseignement est une capacité qui ne peut pas être confiée à un tiers. Dans cette approche, il semble approprié de financer un développement substantiel de la Division I (Renseignement extérieur).

## **Toute une Nation dans l'armée**

Pour ne pas torpiller ces efforts, encore faudrait-il éviter les obstacles communautaires. Ils étaient hier liés au personnel, je les vois demain liés au matériel.

D'un point de vue matériel et pratique, la Belgique a déjà tracé certaines options pour la période 2015-2030, options qui, de manière globale, rencontrent les objectifs que nous venons d'exposer :

- La participation au programme A400M est utile en regard de toutes les missions de déploiement et de la mission de base de protection des nationaux à l'étranger. L'hébergement en Belgique des A-400M de l'European Air Transport Command sera difficile à vendre à l'opinion publique et représente pourtant une option intelligente.
- La volonté de remplacement d'une certaine capacité de chasseurs F-16 n'est pas critiquable, quel qu'en soit le coût affiché, en regard des missions de protection des espaces aériens national et européen, mais aussi de la possibilité de maintenir les intérêts belges et intérêts des entités fédérées dans une possible industrie européenne de défense.

Je ne doute pas que ces projets qui concernent la Composante Air seront équilibrés au Nord et Sud du pays, tant en termes de retombées que de nuisances, en tenant compte des opportunités opérationnelles que les différences de reliefs géographiques et de densités de population nous offrent. Nous ne pouvons pas douter qu'un pareil équilibre sera respecté dans le cadre des nouvelles implantations de la Composante Terre.

Il existe cependant un point de friction sur lequel je voudrais attirer votre attention : le maintien de la capacité des frégates. La Marine est aujourd'hui une composante en grand péril, matériel et communautaire. Par nature, la Marine est centrée sur la côte et elle peine à recruter des francophones. Ce sera sans grande importance si la Marine conserve demain une mission d'envergure internationale : elle sera un outil dans les mains d'une diplomatie nationale, pour le meilleur intérêt de la Belgique. Mais pour ce faire, la Marine devrait alors conserver sa capacité de projection expéditionnaire, frégates y comprises. C'est ce que doivent souhaiter les européens, puisque notre marine est déjà belgo-néerlandaise. Et c'est ce que doit souhaiter la Flandre, pour le développement de son industrie maritime. Cependant, si demain la réduction des moyens de l'armée passe par le sacrifice des frégates et la réduction des ambitions de la Marine, celle-ci se rapprochera d'un corps de garde-côtes flamands. Ce qui, d'une part, déséquilibrera l'accord Benesam et, d'autre part, ouvrira certainement un conflit communautaire dont l'armée n'a pas besoin.

## **Défense – une vision d’avenir**

### **contribution de Marc Lambotte**

Agoria rassemble et défend les entreprises de l’industrie technologique, parmi lesquelles les entreprises actives dans le domaine « Aeronautics, Space, Security & Defence Technology ». Forte de 1.700 entreprises membres, Agoria est la plus importante fédération sectorielle du pays.

Agoria

Bd Reyers 80, 1030 Bruxelles

[www.agoria.be](http://www.agoria.be)

Marc Lambotte, CEO Agoria

[marc.lambotte@agoria.be](mailto:marc.lambotte@agoria.be)

### **Contexte**

Dans son courrier du 29 décembre 2014, Steven Vandeput, ministre belge de la Défense, soumet trois questions à une « Wise Pen Team », en vue de prendre sa contribution en compte lors de la rédaction d’un plan stratégique pour la Défense belge.

1. La société belge a-t-elle besoin d’un appareil de défense à l’horizon 2030 ?
2. Si oui, quelles devraient être ses missions centrales ?
3. Dans quel sens la Défense belge doit-elle évoluer, en partant de la situation actuelle ?

Le présent document traite de ces questions du point de vue de l’industrie belge.

### **Synthèse**

La société belge a-t-elle besoin d’un appareil de défense à l’horizon 2030 ?

En partant de l’hypothèse raisonnable que la Belgique existera encore en 2030, notre pays a besoin de son propre appareil de défense :

- comme composante des instruments à la disposition du gouvernement afin d’assurer notre sécurité et notre bien-être ;
- pour, en tant que membre à part entière de la communauté internationale, pouvoir apporter sa contribution équitable (« Fair Share ») – soit lors d’interventions ou comme moyen de dissuasion (« Deterrence »).

Pour pouvoir faire appel à l’aide de pays alliés lors de situations d’urgence, la Belgique doit continuer à remplir son rôle international en tant que partenaire à part entière.

### **Missions centrales**

Les missions centrales spécifiques doivent satisfaire à un certain nombre d’exigences communes.

- Elles doivent être soutenues par un cadre légal adapté de sorte que les intérêts de sécurité nationale essentiels puissent être garantis.
- La défense des intérêts économiques belges à l’étranger fait partie des forces motrices sous-tendant la politique.
- Les missions doivent s’inscrire dans un cadre européen, de sorte que la Belgique puisse se spécialiser dans des tâches qu’elle pourra aussi assurer à plus long terme. Les capacités disponibles ailleurs doivent être utilisées dans le cadre d’une coopération internationale pour ainsi éviter les doubles emplois inutiles.
- L’intérêt des entreprises belges a davantage trait aux caractéristiques des missions centrales qu’aux missions centrales mêmes.

## **Dans quel sens la Défense belge doit-elle évoluer, en partant de la situation actuelle ?**

Compte tenu des restrictions budgétaires (tant globalement qu'au niveau du personnel), une priorité élevée doit être accordée à la sous-traitance d'un maximum de « tâches standard ». Grâce aux économies d'échelle que peuvent réaliser des entreprises externes, il doit être possible de réduire les besoins de la Défense en personnel propre et de se focaliser sur les compétences principales qui sont adaptées à la réalisation des missions centrales.

De cette manière, il sera possible de comprimer les frais de personnel et d'optimiser les frais de fonctionnement. En définissant rapidement les missions centrales et en les dotant d'une cadre légal solide, nous pourrions identifier et justifier les programmes d'investissements prioritaires (remplacement des avions de chasse, des bâtiments de combat de surface et des chasseurs de mines, par ex.).

## **Nécessité d'un appareil de Défense**

### **Évolution**

Les autorités disposent d'une série de moyens pour garantir la sécurité et le bien-être de la population – ou à tout le moins les accroître. À côté de la diplomatie, des accords économiques, de la concertation sociale, de l'utilisation des médias et de nombreux autres « instruments », la Défense a un rôle important à jouer.

Dans le passé, il s'est déjà avéré que la Belgique pouvait jouer un rôle, aussi bien dans des scénarios d'intervention que dans des scénarios où la dissuasion occupe une place centrale. Alors que jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, l'accent était mis sur l'intervention, il s'est déplacé vers la dissuasion. Depuis la fin de la Guerre froide, les interventions actives dans des conflits sont à nouveau plus fréquentes – tandis que l'effet de dissuasion est maintenu en donnant le signal que la Belgique est en mesure d'intervenir rapidement et efficacement lorsque cela s'avère nécessaire.

## **Les missions de la Défense**

### En général

Les missions de la Défense sont fixées par le gouvernement et peuvent être réalisées dans divers contextes : national, Nations unies, OTAN, Union européenne, coalitions, missions humanitaires, etc.

Nous constatons également une grande diversité dans le type d'activités. Ainsi parle-t-on souvent dans le jargon militaire d'aide à la nation, d'opérations d'évacuation de non-combattants, de B-FAST, d'imposition ou de maintien de la paix, de police de l'air, etc.

### Avenir possible

Le passé récent a démontré une fois de plus qu'une grande flexibilité est nécessaire pour pouvoir remplir de nouvelles missions de façon rapide et efficace. Les défis auxquels la Défense est confrontée en l'espèce convergent avec ceux de l'industrie – et du monde des affaires en général. Il s'agit de réagir rapidement aux nouvelles situations en misant sur le matériel, le personnel, la formation, la technique et les procédures (dans le jargon militaire, on parle de « Tactics, Techniques and Procedures - TTP »), qui se caractérisent tous par un degré élevé d'adaptabilité. Des doctrines, tactiques et choix rigides ne sont plus adaptés à l'environnement dans lequel une Défense moderne doit pouvoir fonctionner.

Les initiatives européennes en matière de politique étrangère, de défense et de sécurité exerceront une grande influence sur les missions que notre Défense belge devra pouvoir mener (pensons notamment à la Politique commune de sécurité et défense, au Service d'action extérieure, etc.).

L'évolution des rôles remplis par l'OTAN (concept stratégique, sommets, défis émergents...) et des Nations unies aura aussi une influence importante sur nos missions.

Il revient au gouvernement de déterminer quel rôle la Belgique entend (continuer à) jouer au sein de ces organisations internationales – et dans quelle mesure des éléments de la Souveraineté nationale actuelle pourraient être transférés.

Quelles que soient les décisions qui seront prises, il importe que l'ensemble des missions de défense reste à la disposition du gouvernement – indépendamment de l'organisation qui les mènera dans les faits.

### **Tissu industriel**

Les activités industrielles tournées vers les exportations sont le moteur de notre économie. Grâce à elles, d'importants moyens financiers affluent vers la Belgique, de l'emploi est créé et un marché de services intensif peut se développer autour des activités purement industrielles. 74% des services fournis en Belgique dépendent directement des activités industrielles. Plus de 76,5% de la production de l'industrie belge sont exportés.

Les chiffres-clés ci-dessous donnent une idée de l'importance de l'industrie belge.

	Industrie belge
# entreprises	16261
% PME	95%
# travailleurs	499000
% secteur privé belge	18%
Chiffre d'affaires annuel (M€)	227000
% CA destiné à l'exportation (%)	76.5%

Bien que notre tissu économique se compose essentiellement de petites entreprises, nous constatons que les exportations et les efforts liés à l'innovation, lesquels constituent la base de notre avenir, sont essentiellement assurés par de grandes et moyennes entreprises. Pour préserver notre prospérité, il est donc d'une importance cruciale que ces entreprises conservent leur ancrage en Belgique.

### **Aspects liés à la Défense qui sont importants pour l'industrie**

Une Défense bien structurée peut également contribuer au développement des activités industrielles en Belgique, de telle sorte qu'elle appuie le tissu industriel qui assure les moyens grâce auxquels les pouvoirs publics soutiennent et protègent notre prospérité. Autrement dit, la Défense a la faculté de booster les exportations belges – nous permettant de disposer des moyens nécessaires pour faire de la Belgique un pays où il fait bon entreprendre et vivre.

Les facteurs suivants revêtent de l'importance à cet égard. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive et il ne faut y voir aucun ordre de priorité.

### Vitrine du savoir-faire belge

La Défense peut aider les entreprises belges sur les marchés internationaux.

C'est par exemple possible en équipant les troupes belges de produits de qualité de facture belge, dans quelque contexte que ce soit (exercices, opérations). Outre l'effet de « vitrine », la démonstration peut ainsi être faite des différentes caractéristiques et qualités du matériel (ou des services) dans un cadre opérationnel. Les troupes et responsables étrangers pourront apprécier le savoir-faire belge dans un environnement réaliste.

D'autres pays le font déjà.

### Stabilité des pays partenaires

La Défense peut contribuer au maintien de la stabilité dans nos pays partenaires qui jouent un rôle en tant que clients, fournisseurs ou pays d'accueil de sites étrangers d'entreprises belges. De cette manière, un climat prévisible est créé permettant de poursuivre et de développer nos activités industrielles.

### Environnement sûr

La garantie de pouvoir travailler dans un environnement « sûr » est fondamentale pour le développement de nos entreprises – tant en Belgique qu'à l'étranger. Les lignes de connexion entre les différentes étapes des chaînes de valeur des entreprises doivent bien entendu aussi être sûres.

### Collaboration avec la Défense

La collaboration dans des domaines où des synergies sont possibles paraît une évidence. La Défense peut partager son expertise en matière de menaces avec l'industrie, laquelle peut à son tour mettre ses connaissances concernant les moyens de protection à disposition – notamment dans le domaine de la cybersécurité. Cette collaboration peut stimuler une innovation plus rapide et plus approfondie et améliorer ainsi la position concurrentielle de nos produits belges.

### Utilisation de nouvelles technologies

Les procédures d'achat devraient favoriser le choix du meilleur rapport qualité/prix. Actuellement, l'aspect prix est tellement déterminant pour le choix final que le risque de stagnation technologique est élevé.

Lorsqu'on se focalise sur le prix du produit à acheter (ou du service à choisir), on perd trop souvent l'ensemble de la chaîne de valeur de vue. De nombreuses entreprises commettent également cette erreur, souvent avec de lourdes conséquences financières voire des conséquences encore plus graves à la clé.

### Sécurité d'approvisionnement

L'industrie belge doit pouvoir continuer à fonctionner pour être en mesure de soutenir les troupes belges et d'entretenir leur matériel en toutes circonstances, tant en Belgique qu'à l'étranger.



## **Conclusion**

### Internationalisation de l'industrie

Nos activités industrielles sont de plus en plus dépendantes d'un grand nombre de facteurs globaux, comme :

- la disponibilité des matières premières ;
- les infrastructures de transport (tant pour les importations que pour les exportations) ;
- la stabilité des devises étrangères ;
- la stabilité des bourses ;
- la fiabilité des canaux TIC.

Toute perturbation dans cette chaîne globale peut compromettre gravement notre prospérité. La Défense doit jouer un rôle dans la protection des chaînes de valeur globales.

### Nécessité des interventions physiques

Les facteurs-clés visés au point précédent sont sensibles à divers risques : catastrophes naturelles, criminalité internationale (piratage, par ex.), actions terroristes et bien d'autres encore. Le monde industriel n'a pas la possibilité – ni le mandat – d'intervenir physiquement lorsque cela s'avère nécessaire. Il revient aux autorités de garder de telles « perturbations » sous contrôle – y compris à l'échelle internationale.

### « Burden sharing » – « Risk sharing »

La Défense n'est pas en mesure d'effectuer elle-même toutes les missions. Il est dès lors nécessaire que dans le cadre de partenariats internationaux, la Belgique puisse fournir une contribution raisonnable de manière à bénéficier des tâches qui sont exécutées par d'autres pays.

### Besoin de solidité à moyen/long terme

Les perturbations de l'ordre mondial ont des effets à long terme, qui requièrent à leur tour des solutions devant être déployées pour une longue période. Afin de mettre ces solutions correctement en œuvre, nous devons donc être capables de rendre à la fois fiable et durable la contribution de la Belgique aux partenariats internationaux.

### Besoin d'un appareil de défense à l'horizon 2030 ?

La réponse à cette question est incontestablement affirmative : nos activités économiques ont besoin d'une stabilité globale suffisante et pour pouvoir assurer celle-ci, un appareil de défense efficace s'avère nécessaire.

## **Missions centrales**

### **Caractéristiques des missions centrales**

#### Priorités nationales et internationales

La définition des missions centrales de la Défense doit se faire dans le cadre qui est fixé pour les priorités que la Belgique entend poursuivre au niveau de ses politiques intérieure et extérieure. Chaque mission centrale doit contribuer à au moins un de ces deux domaines de politique.

#### Intérêts de sécurité nationale

La définition des intérêts belges essentiels en matière de sécurité est une autre condition fondamentale pour l'identification des missions centrales. Chaque mission centrale doit pouvoir apporter une contribution à la défense de ces intérêts.

#### Spécialisation plutôt que duplication

En mettant l'accent sur les missions centrales, on accepte que d'autres missions ne soient plus nécessairement effectuées par la Défense belge – où même à l'aide de moyens belges. Autrement dit, on opte pour la spécialisation de la Défense belge et on compte sur le fait que les autres missions pourront être assurées par d'autres.

Dans un environnement international, il est probable que d'autres pays tiennent le même raisonnement et se focalisent aussi sur leurs propres missions centrales.

Il est néanmoins essentiel que l'exécution de toutes les missions « nécessaires » demeure possible (donc aussi les missions qui ne sont considérées comme centrales par personne). Tous les moyens nécessaires doivent donc rester disponibles quelque part – à des conditions acceptables.

La répartition de toutes les missions nécessaires constitue donc une condition nécessaire pour les pays qui veulent se concentrer (essentiellement) sur leurs missions centrales.

Dans le cadre d'une coopération internationale, l'ensemble des coûts devra être réexaminé continuellement pour veiller à :

- éviter les doubles emplois inutiles (éliminer toute duplication) ;
- maintenir un équilibre dans la répartition des coûts entre les partenaires – pour empêcher que chacun se rabatte sur les parties les moins coûteuses de la solution totale.

La répartition des charges (« burden sharing ») et le partage des risques (« risk sharing ») feront dès lors l'objet de négociations importantes.

Les choix effectués peuvent cependant aussi avoir un impact positif sur l'économie de certains partenaires. Le partage des bénéfices devra donc avoir un poids tout aussi important dans les négociations.

#### First in class

Dans un contexte international, il est impensable qu'un membre mette une capacité à la disposition de ses alliés sans que cette capacité ait un très haut niveau de qualité. La définition des missions centrales doit donc aller de pair avec la garantie que le niveau de qualité approprié puisse être assuré.

### Valeur économique

Quelles que soient les missions centrales choisies, celles-ci doivent présenter un rapport coût/efficacité aussi élevé que possible. Les moyens disponibles devront être utilisés de la manière la plus optimale qui soit. La coopération internationale doit offrir des économies d'échelle et d'envergure.

Lors de l'évaluation des différentes options, le ratio coût/efficacité doit occuper une place déterminante.

Par « coût », il faut entendre « le coût pour la société belge ». Ce coût peut être fortement réduit lorsque les effets économiques d'un choix sont positifs (par exemple, parce que l'innovation belge est stimulée, *mais surtout lorsque cela permet de créer de l'emploi en Belgique*).

## **Aspects importants pour l'industrie**

### Rentabilisation des investissements

Pour soutenir la Défense aussi efficacement que possible, et donc pouvoir contribuer à la sécurité de l'approvisionnement, il importe que l'ensemble (aux niveaux national et international) des activités industrielles qui soutiennent les missions centrales possèdent une masse critique suffisamment élevée.

### Valeur ajoutée élevée des processus industriels requis

Étant donné que l'industrie belge s'adresse à des secteurs à forte valeur ajoutée (elle y est contrainte en raison des coûts salariaux élevés), il est plus que souhaitable qu'une collaboration étroite entre la Défense et le tissu industriel se fixe pour objectif de promouvoir l'activité économique dans ces secteurs.

### Collaboration industrielle internationale

Vu que l'on s'attend à ce que la Défense belge soit disposée à conclure des accords de coopération internationale, il est essentiel que l'industrie belge soit étroitement impliquée dans toutes les activités de collaboration industrielle internationale.

## **Conclusion**

### Cadre politique

L'établissement d'une politique étrangère et une définition légale des intérêts belges essentiels en matière de sécurité constituent une première étape indispensable pour pouvoir définir des missions centrales. À la date de janvier 2015, la loi ne prévoit pas une telle définition.

### Principales caractéristiques des missions centrales

Dans ce document, nous déterminons les caractéristiques des missions centrales plutôt que de nous focaliser sur ces missions en tant que telles, à définir. Ces caractéristiques doivent déboucher sur un effet aussi productif que possible (coût/efficacité).

- Cohérence avec la politique étrangère belge et les intérêts essentiels en matière de sécurité.
- Faible ratio coût/efficacité militaire.
- Valeur ajoutée internationale élevée (pas de duplication, fiabilité élevée).
- Excellence du personnel, du matériel et des compétences (achat, maintenance, formation, entraînement).
- Faible besoin en logistique sur le terrain grâce à une bonne collaboration avec l'industrie.

## **Évolution de la Défense belge**

### **Situation actuelle (« As is »)**

#### Personnel

Dans les années à venir, nous assisterons au départ naturel d'un grand nombre de collaborateurs de la Défense. Sur une période de 5 ans, 8.000 personnes (26% de l'effectif) sont concernées.

Faire face à ces départs requiert d'importants efforts en matière de recrutement et de formation. Le temps presse parce que – en fonction du niveau d'expertise requis –, la période de rodage peut prendre plusieurs années. Ce n'est qu'après cette période que suffisamment de connaissances implicites sont transmises, de sorte que la nouvelle recrue devienne un collaborateur à part entière de la Défense.

#### Renseignements et sécurité

Bien que la diversité des missions ait déjà été importante jusqu'ici, elle a encore augmenté récemment. Pensons notamment au niveau de menace fortement accru en matière de cybersécurité. Les moyens disponibles pour s'attaquer à ces problèmes sont limités – et il ne faut pas s'attendre à une augmentation de ceux-ci dans l'immédiat.

La collaboration avec le monde industriel peut constituer une partie de la solution (pensons notamment à la collaboration qui est actuellement recherchée dans le cadre des missions de protection du potentiel économique et scientifique).

#### Équipement opérationnel

Chacune des quatre forces utilise des systèmes d'armes qui ont une certaine durée de vie. Nous remarquons que du matériel est devenu vétuste faute d'investissements suffisants – alors que la capacité opérationnelle doit continuer d'être assurée.

#### Infrastructure

En dépit des actions d'assainissement menées ces dernières années, la Défense accuse toujours un important retard en matière d'infrastructures (bâtiments vétustes, par ex.) et de moyens d'exercice (outils de simulation, par ex.).

#### Budget

La situation économique a contraint le gouvernement à procéder à des mesures d'économie drastiques. Les facteurs déjà mentionnés (personnel, équipement opérationnel et infrastructures) exercent une forte pression sur le budget existant.

Pour pouvoir réaliser des économies structurelles substantielles à plus long terme, des moyens supplémentaires devront vraisemblablement être dégagés à court et moyen terme afin de pouvoir procéder aux investissements nécessaires – qui conduiront à des économies.

#### Collaboration avec l'industrie

##### *Le modèle relationnel*

Contrairement à d'autres pays (les Pays-Bas, par ex.), la collaboration entre la Défense, les institutions de connaissances et le monde des entreprises n'est pas optimale en Belgique. Il n'existe pour ainsi dire aucun « triangle d'or ». Or, une telle collaboration peut conduire à une amélioration de la capacité de la Défense à

mener ses opérations ainsi qu'à une réduction des coûts. Chaque partie du triangle pourrait en effet développer une stratégie à moyen/long terme claire et bien étayée en parfaite harmonie avec ses partenaires.

Des exemples d'une telle collaboration entre les autorités belges, le monde académique et l'industrie existent déjà : « Factories of the Future », « Intelligent Transport Systems » et « Proton Therapy ».

#### *Le cadre légal*

En réaction à des erreurs commises dans le passé, le législateur a soumis cette collaboration à des modalités strictes. Pour toutes les parties, il serait opportun de revoir ces limitations.

### **Évolution possible (« to be »)**

Il existe deux grandes options pour l'évolution future de la Défense belge :

#### Concentration des moyens

Cette option est synonyme de « spécialisation ». Comme mentionné plus haut, cette option peut être choisie, mais dans des conditions bien déterminées. À long terme, elle a des conséquences quasi irréversibles.

Il est irréaliste de supposer que cette option puisse être réalisée à court terme dans le contexte international actuel.

Une approche en plusieurs phases suivant laquelle la Belgique adhère à des accords de coopération internationale qui conduisent à un début de spécialisation est toutefois à envisager. Où en serons-nous en 2030, telle est la grande question. Des facteurs externes peuvent aussi bien accélérer que ralentir ce scénario.

#### Large éventail de missions

Cette option part du principe qu'aucune spécialisation n'est possible à moyen terme et que par conséquent, l'éventail complet des missions doit être conservé dans le giron de la Défense belge – jusqu'à ce que la situation politique internationale permette une évolution vers une spécialisation.

Compte tenu de la réalité actuelle (cf. « as is »), des décisions drastiques sont cependant nécessaires pour faire face à la pénurie de personnel et permettre le remplacement indispensable du matériel vétuste.

### **Aspects importants pour l'industrie**

#### Sous-traitance

Un recours plus large à la sous-traitance peut permettre de résoudre la problématique du personnel, au moins partiellement.

La sous-traitance peut aussi présenter des avantages budgétaires – ne fût-ce que dans des domaines où des économies d'échelle peuvent être réalisées (par ex. en utilisant des services qui sont déjà courants dans le monde civil).

#### Sécurité d'approvisionnement

Faire partie de la chaîne d'approvisionnement de la Défense, par l'intermédiaire d'OEM ou non, revêt une grande importance pour l'industrie belge dans le renforcement de sa présence internationale.

Posséder des entreprises belges saines dans sa propre chaîne de sous-traitance comporte aussi des avantages pour la Défense (plus grande souplesse et livraisons plus rapides).

L'industrie belge peut apporter sa contribution dans le domaine de la maintenance, de la réparation et de la révision (Maintenance/Repair/Overhaul - MRO) des systèmes d'armes ainsi que dans celui de la modernisation à tous les niveaux (qualification, outillage, pièces de rechange, simulation et formation...).

#### Potentiel économique et scientifique

Une collaboration poussée entre les services publics et l'industrie dans le domaine de la protection du potentiel économique et scientifique constitue par définition un aspect important pour l'industrie.

#### Cybersécurité

Comme les cybermenaces sont devenues universelles, le domaine de la cybersécurité constitue une des opportunités de collaboration les plus évidentes. Les technologies utilisées dans ce domaine s'appliquent en effet aussi en dehors de la Défense.

#### Intérêts belges essentiels en matière de sécurité

La définition légale de nos intérêts nationaux essentiels en matière de sécurité n'est pas seulement nécessaire pour définir les missions centrales : ces intérêts revêtent également beaucoup d'importance pour l'industrie, qui doit adapter ses stratégies en conséquence.

### **Conclusion**

#### Disposition de l'industrie à collaborer

L'industrie souhaite pouvoir collaborer plus étroitement avec la Défense dans tous les domaines où la collaboration de l'industrie peut contribuer à relever les divers défis de la Défense.

#### Principaux axes d'évolution

Les principaux axes d'évolution devraient être les suivants :

- favoriser l'émergence d'un triangle d'or belge autour de la Défense ;
- recourir de manière optimale à la sous-traitance.

#### Timing

Le calendrier des différentes lignes d'action devrait être défini rapidement afin de :

- réaliser des économies le plus tôt possible ;
- pouvoir utiliser toutes les économies au sein de la Défense pour contribuer aux surcoûts prévisibles de la « transition ».

## **De toekomst van de Belgische defensie**

### **bijdrage van Herman Matthijs**

Gewoon Hoogleraar Vrije Universiteit Brussel & Universiteit Gent

Doceert de colleges: begrotingsrecht, openbare financiën, internationale economische instellingen, Politieke structuren USA, Begroting EU

De volgende tekst is een strikt persoonlijke visie op de toekomst van de landsverdediging voor het federale koninkrijk België. Uiteraard is deze visietekst niet volledig, doch het is een proeve van inleiding tot een defensie voor 2020 en later!

Ik heb zelf informatie bijeengezocht in de militaire geleidingen alsook gebruik gemaakt van de overgemaakte informatie door het kabinet van de Minister van Landsverdediging Steven Vandeput. Bovendien heb ik gebruik gemaakt van de informatie uit de federale uitgavenbegroting 2015 ( stuk 16 FOD Landsverdediging ), de desbetreffende verantwoording 2015 van 13 november 2014, de algemene beleidsnota van de Minister van 27 november 2014, de beleidsverklaring van de Minister van 9 januari 2015, de NAVO begroting 2014, de Nederlandse rijksbegroting 2015 ( stuk tweede Kamer: deel X defensie ) alsook documenten van de Zweedse ‘ Riksdag’ over de defensie uitgaven in dit Skandinavisch land. Tevens heb ik uiteraard gebruik gemaakt van eigen studies en publikaties.

De Minister van Landsverdediging Steven Vandeput stelt in de krant ‘ De Tijd’ ( 29 jan. 20015 ): ‘ Het leger dreigt engagementen niet meer na te kunnen komen.’ Ook in dit interview stelt de Minister dat er veel moet bespaard worden en rekent hij op een kleiner leger alsook een samenwerking met Nederland. De Minister herhaalt dit ook in zijn interview met het weekblad ‘ Knack’ . ( 11 februari 2015 ).

### **Het budgettaire verloop.**

Als we de initiele begrotingen van de laatste tien jaar nemen dan zien we een volgende budgettaire evolutie inzake de middelen vanuit de rijksbegroting voor defensie.( Veref. Kred. miljoenen euro )

2005: 2.659

2009: 2.870

2014: 2.608

2015: 2.353

Rekening houdend met het feit dat het BBP in 2005 een stuk lager lag dan vandaag en de inflatie is de defensie begroting zwaar gedevalueerd !

Opmerkelijk is ook de verhouding in de begroting tussen personeel, werking en investeringskredieten. Voor 2015 is dat het volgende ( veref. kred. In miljoenen euro ) :

Personeel: 1.667 (70,85%)

Werking: 594 (25,24%)

Investering: 92 (3,91%)

Hieruit is duidelijk de conclusie te trekken dat het Belgisch leger amper middelen heeft voor aankopen ! In alle begrotingen van de NAVO lidstaten , IJsland buiten beschouwing gelaten, is er geen dergelijke situatie te vinden.



## De Nederlandse situatie

De laatste jaren is er een succesvolle samenwerking geweest met Nederland en zeker op het vlak van de marine. Maar wat is het Nederlandse budget 2015 voor defensie ? De VVD-PvdA regering te Den Haag heeft gekozen, om vanaf dit jaar, deze begroting met structureel 200 miljoen euro te verhogen per jaar. Daardoor is het defensiebudget 2015 begroot op 8.000.363.000 euro. Als men België vergelijkt met onze noorderburen, dan geeft dat een verhouding van 2/5 voor België en 3/5 voor Nederland. Dan komen we al snel tot de conclusie dat de Belgische defensiebegroting veel te laag ligt in vergelijking met die van Nederland.

Hieronder worden de belangrijkste onderdelen weergegeven in deze begroting 2015 voor de Nederlandse defensie ( in miljoenen euro's veref. Kred. ):

Centraal apparaat:	1.600
Investeringen :	1.408
Taken landmacht:	1.121
Centraal:	1.038
Materieel beheer:	742
Taken marine:	696
Taken luchtmacht:	644
Taken marechaussee:	311
Inzet:	304
Algemene uitgaven:	102
Onvoorziene uitg. :	27
Geheime uitg. :	5

Deze cijfers laten duidelijk zien dat de Nederlandse politieke wereld meer aandacht heeft gehad voor defensie dan bij de zuiderburen. Opvallend is het bedrag voor investeringen in Nederland ( 1,4 miljard ) en als men dat eens vergelijkt met België ( 92 miljoen )!

## De NAVO situatie

Op basis van de NAVO cijfers 2013 ( in miljarden euro ) is België ook één van de slechtste leerlingen in de klas inzake defensie uitgaven. We beperken ons tot de EU landen die ook lid zijn van het militair bondgenootschap.

Verenigd Konink.	48
Frankrijk	39
Duitsland	36
Italië	18
Spanje	9,6
Noorwegen	5,1
Denemarken	3,4

België en Nederland zijn reeds hierboven vermeld in deze proeve. In deze bedragen zitten ook de militaire pensioenen. Deze cijfers bewijzen nog eens de te lage Belgische uitgaven inzake defensie. Trouwens als men pleit voor een EU defensie , dan zullen de EU lidstaten zelf veel meer geld op tafel moeten leggen om dit te financieren. Ik dien erop te wijzen dat de USA – DOD begroting 2013 ( NATO cijfers ) op 586 miljard euro was begroot. In feite wordt de Europese defensie als jaren in niet onbelangrijke mate betaald door de Amerikaanse schatkist.

Bovendien heeft de NAVO top van Wales ( 2014) beslist dat de lidstaten in 2024 minimaal 2% van hun BBP aan defensie moeten besteden en hierin dient 20% ten minste naar investeringen te gaan ! Ik wijs er wel op dat die verbintenis werd aangegaan door de ontslagnemende regering Di Rupo. Maar als men zich aan die belofte wenst te houden, dan zal België nog veel geld moeten zoeken voor het beleidsdomein landsverdediging in zijn federale uitgavenbegroting.

### **Pengar, Pengar, Pengar !!!**

Deze proeve wil hier even stil staan bij de defensie visie van de neutrale landen in Europa: Finland, Oostenrijk, de Zwitserse confederatie en Zweden. Deze tekst gaat even in op de Zweedse politiek inzake landsverdediging. In het land van ABBA ("Money, Money, Money") is er duidelijk beslist om meer geld (svensk: Pengar) te besteden aan het militair systeem van dit land. Ingevolge de dreiging uit de Russische Federatie is de desbetreffende begroting gestegen van 4,7 miljard euro (2013) naar 5,1 miljard euro (2015) De meer middelen worden voornamelijk besteed nieuwe duikboten ( A 26 klasse ) in opvolging van de 'Gotlandklasse' en meer ' JAS 39 GRIPEN' gevechtsvliegtuigen ( 70 i.p.v. 60).

### **Intern geld zoeken ?**

Zijn er mogelijkheden in de huidige defensie begroting om te saneren en die middelen te gebruiken voor meer investeringen alsook werking ? Hiernavolgend som ik een aantal theoretische mogelijkheden op.

Vooreerst , is er het plan om het aantal militairen te verminderen van de huidige 30 . 000 naar in de omgeving van 20.000. Indien men 10.000 militairen minder zou hebben, dan kan dat ongeveer 550 miljoen euro opbrengen vandaag. Dat bedrag zou dan naar werking en investeringen kunnen gaan. Ik stel me wel de vraag waarom er amper wordt bezuinigd op het aantal burgers bij defensie ? ( nu rond de 1.800 ) Maar een dergelijke afslanking heeft pas effect in 2021 !

Secundo, een snellere afslanking zou kunnen gerealiseerd worden mits een betere interne mobiliteit binnen de federale overheid. Daarmede bedoel ik dat militairen vlot kunnen overstappen naar de politie, het gevangeniswezen ect... alsook binnen het leger zelf beter kunnen worden omgeschakeld. Ten aanzien van dit laatste denk ik aan de overstap , op een zekere leeftijd, naar de logistieke eenheden of de militaire politie enz...

Tertio, het leger heeft vandaag een aantal wetenschappelijke zaken in handen zoals het musea der krijgsgeschiedenis ( 2015: 2,7 miljoen dotatie ) en het geografisch instituut ( 2015: 14,7 miljoen dotatie ). Is dat nog een taak voor defensie of kan er hier contact worden gezocht met het federaal wetenschapsbeleid ?

Ten vierde, is er het interdepartementaal krediet ( 300 miljoen ) voor de indexering. Maar die index komt er niet in 2015 en zodoende kan defensie vragen om bij de aanstaande begrotingscontrole daar een belangrijk deel van te krijgen. Dat zou zeker ook in overeenstemming zijn met de kost van de veiligheid in het land omwille van de terreurdreiging.

Een vijfde punt heeft te maken met de universitaire Koninklijke militaire school. Die heeft een geringe output als men dat relateert met de menselijke alsook logistieke middelen die daar worden ingezet. Een idee zou zijn om de huidige campus aan het Jubelpark volledig te verkopen. Zou dat niets zijn voor de EU ? Een piste kan zijn om deze school met het KHID naar de NAVO te sturen als die verhuist naar de andere kant van de straat. Het KHID zou ik zeker houden in het kader van de vorming en studies. Ook de militaire school der officieren mag blijven. Maar voor beide instellingen lijkt me een Benelux kader aangewezen. Ook pleit ik er voor om de niet militaire vakken binnen de opleiding van de KMSE te laten volgen en/of doceren door professoren die

werkzaam binnen de universiteiten van de Gemeenschappen. Een zelfde opmerking heb ik bij de opleiding van de onderofficieren (vb. Sint Truiden).

Een zesde opmerking is het gegeven dat de top van het Belgisch leger een toch wel bijzonder groot aantal generaals ( brigade, majoor, luitenant en full ) of admiraals ( flottielje, divisie, vice en full ) telt. Een Mexicaans leger aan de top is zeer zeker een feit en hier kan bespaard worden.

Ten zevende, heeft de regering Michel I de intentie om de hervorming in te zetten van de veiligheidszones ( lees de brandweer en de dienst 100 ). Daardoor zal er ook gepraat moeten worden over de rol van de ' civiele bescherming'. Deze laatste dienst kan worden ondergebracht bij de genie van het leger. Dat zou ook het voordeel hebben dat er een geïntegreerde eenheid bestaat, die kan worden ingezet worden rampen. Daarom pleit ik ook voor om dat budget over te hevelen naar defensie.

### **De structuur**

Vervolgens wenst deze proeve even in te gaan op een mogelijke structuur van het Belgisch leger 2020 met 22.000 personen. Het leger heeft een militair karakter en dat wil zeggen dat er een eigen filosofie alsook wetgeving op toepasselijk moet zijn.

Bovendien dient het leger om bewakingsopdrachten uit te voeren in het binnenland of het buitenland. Ook moeten de militaire gebouwen en territoriums beschermd worden. Men dient de kost van de strijdkrachten te zien als een verzekering voor onzekere en/of gevaarlijke perioden. Als de burgerlijke instanties ( vb. politie ) de zaak niet meer aankunnen, dan dient het leger inzetbaar te zijn voor de bescherming van de bevolking en de natie. Maar het leger moet ook inzetbaar zijn in het buitenland in het kader van EU of NAVO operaties. Het militaire karakter vereist ook de beschikking van ' specialere' wapens en materieel dat niemand anders zou mogen bezitten. Concluderend kan men stellen dat het leger dient voor militaire operaties en taken. Deze laatste zijn enorm toegenomen over de laatste jaren heen en dat is zeker te relateren met de aangroei van ernstige gewapende conflicten rond de Europese grenzen.

1. De medische dienst zal moeten blijven bestaan omdat er medische ondersteuning nodig is voor militaire operaties. Maar de vraag stelt zich wel of het nog opportuun is om het militair ziekenhuis te Brussel te behouden ? Dat ziekenhuis heeft wel een expertise inzake brandwonden. Maar dat kan worden overgenomen door een burgerlijk ziekenhuis. Een militaire MD zonder ziekenhuis kan geschat worden op 500 plaatsen.
2. De militaire politie heeft een aantal specifieke taken binnen het leger en is uitgebreid geworden na de afschaffing van de "Rijkswacht / Gendarmerie". Dit laatste bestaat nog wel in Frankrijk (Gendarmerie) en in Nederland (Marechaussee). Waardoor onze beide buurlanden een politie dienst hebben met een militair karakter. In België is daar niet meer voor gekozen als gevolg van de politiehervorming van een 15tal jaren geleden. Deze laatste is organisatorisch zeker niet het grootste succes geweest uit de vaderlandse geschiedenis en is gerelateerd met een zeer dure budgettaire factuur. Ten aanzien van de MP dient gewezen te worden op de inzet van deze mensen bij de bewaking van de diverse Parlementen alsook de kanselarij. Deze laatste voorbeelden illustreren ook het feit dat het leger reeds langer actief is bij de bescherming van niet militaire plaatsen. Want het lijkt mij een discussie waard om eens te bekijken of de MP ook nog andere nieuwe beschermingstaken kan uitvoeren in de toekomst ten voordele van de natie. Ik schat het aantal militairen in de MP op 500 voor de toekomst. Deze militaire politie moet ook beschouwd worden als een horizontale eenheid die voor heel het leger werkt.

3. Het leger heeft ook nood aan een eigen dienst transmissie (TR). Het lijkt mij aangewezen dat dit een horizontale dienst is, die werkt voor alle onderdelen van de strijdkrachten. Ik begroot het aantal militairen bij TR op 500.
4. De genie is reeds hierboven aangehaald. Deze dienst heeft zeker een bestaansreden als de bezitter van zwaar materieel om in te zetten bij rampen. Maar deze dienst is ook nodig met 'DOVO' en de 'ontmanteling van oude en gevaarlijke munitie' te Poelkapelle. Deze dienst zou twee gecentraliseerde plaatsen moeten hebben (vb. Burcht en Namur) en wat meer plaatsen voor de stationering van 'DOVO' eenheden. Deze laatste dienen zeker aanwezig te zijn in de omgeving van belangrijke economische- politieke plaatsen (Zeebrugge, Brussel, Zaventem en Antwerpen). Ik begroot het aantal mensen hier op 1000.
5. Het leger moet inzetbaar met gevechtseenheden en daarom ijver ik voor een volledige brigade "para-commando's" (3.000 manschappen). Deze kan verdeeld worden over de bestaande locaties van Tielen, Heverlee en Marche. Hier denk ik ook aan de volledige openstelling van deze eenheid voor Nederlanders en Luxemburgers ! Deze brigade moet ook de bron zijn van de 'special forces/SAS'. De leden van deze brigade dienen ook beter beloond te worden en dat kan gebeuren door de invoering van een 'bindingspremie' à la het Nederlandse korps Mariniers. Trouwens met het bezit van één brigade Mariniers en één brigade 'P/C' kan de Benelux ook iets aanbieden voor militaire operaties !
6. De landmacht kan beperkt worden tot twee volwaardige brigades (2 X 3000 man = 6.000) met locaties te Leopoldsburg (NL) en Marche (F). Dat betekent dat deze brigades zowel artillerie, infanterie en pantsers hebben. Het voordeel van deze beide gebieden is dat daar ook de territoriale mogelijkheden zijn om die troepen te stationeren en te laten oefenen. De vraag stelt zich wel wat er moet gebeuren met andere locaties (vb. Elsenborn, Arlon etc).
7. De luchtmacht zou naast de vliegtuigen ook de helikopters moeten beheren. Buiten de NH 90 heeft het leger niets moderns qua helikopters. Om een idee te geven de Nederlanders hebben ook NH 90 met daarnaast Cougars, chinooks en apaches. Maar ook van de modernere NH 90 hebben we maar 10 exemplaren gekocht, wat vrij weinig is in vergelijking met Nederland (20), Finland (20), Zweden (25) of Noorwegen (24). Een optimale versie van de NH 90 kost zowat 30 miljoen euro. Maar zowel voor de helikopters als de vliegtuigen geldt dat er een belangrijke relatie is met de industrie qua productiewerk, ontwikkelingswerk, technologische kennis etc... De vliegtuigen zijn aan vervanging toe met de F – 16 (door?) en de C – 130 (door M 400 airbus). Naar transport toe (15<sup>de</sup> Wing) zijn we beter voorzien dan Nederland. Daarnaast zijn er de opleidingsvliegtuigen (o.a. alpha jets). De bedoelde transportvliegtuigen zijn ook nuttig voor de para's. Gezien de kosten van de nieuwe generatie vliegtuigen lijkt het hier zeker aangewezen om volledig samen te werken met Nederland. Een gezamenlijke aankoop leidt tot minder kosten, lagere prijzen, goedkopere opleiding, lagere up date kosten enz. Door het feit dat Nederland niet echt een militaire transportwing heeft, kan België zijn vloot uitbreiden (vb. meer dan de aangekochte M 400: 7 door België en 1 door het GHM). Een idee zou kunnen zijn om een deel over te kopen van de Bondsrepubliek Duitsland. Inderdaad daar wil men van de 53 aangekochte exemplaren er 13 verkopen. Misschien is daar een koopje te doen? Zodoende kan het aantal "Benelux" M 400 van 8 stijgen naar 12? (kostprijs M 400 airbus is 100 miljoen euro). Een ander idee is dat de inzet van medische helikopters zou gebeuren door de luchtmacht. Daarvoor zal er overleg moeten komen met Binnenlandse Zaken. Verder in deze tekst ga ik verder in op de Benelux luchtmacht. In deze proeve begroot ik het aantal personeelsleden voor de luchtmacht op 3.700.
8. De zeemacht is reeds het onderwerp van een ver doorgedreven samenwerking met Nederland. Deze kan als zeer succesvol worden beschouwd. Het Belgische marine aandeel in deze Benelux vloot is erg klein met 2 fregatten, 7 mijnenvegers, 6 logistieke schepen en 2 kanoneerboden. De basis te Zeebrugge is erg klein en niet onmiddellijk vatbaar voor uitbreiding. Maar er zijn ook argumenten ten voordele van

een marine, zoals: het drukke verkeer in het kanaal, de Belgische koopvaardijvloot en het belang van de Vlaamse zeehavens. Ik begroot de marine op 2.200 mensen en ga hier later op terugkomen in het kader van het Benelux leger.

9. Het leger heeft ook nood aan logistieke eenheden (keukens, brandstof, transport etc). Die dienen op alle basissen aanwezig te zijn en ik begroot dit aantal op 3.000 mensen.
10. Tenslotte zijn er in mijn proeve nog 1.600 mensen voor de generale staf, de militaire school, het KHID, de administratie en 'Military Intelligence' (ADIV). Deze laatste zou ik zeker meer middelen geven met het oog op een betere begeleiding van de buitenlandse militaire operaties, het gegeven dat Brussel toch een van de drie belangrijkste diplomatieke hoofdsteden ter wereld is, de aanwezigheid van de NAVO, de strijd tegen de terreur, de kennis van cyberaanvallen bij het ADIV enz. Bovendien kent elke land een militaire inlichtingsdienst die los staat van een desbetreffende burgerlijke dienst.

### **Militaire nieuwigheden**

Hierna een overzicht van de militaire nieuwigheden in de sector defensie. We denken hier aan de 'nano' technologie, de onzichtbaarheidsvermomming met META materialen, cyber veiligheidstechnieken, intelligente nachtkijkers, de onbemande vliegtuigen 'drones', onbemande voertuigen 'cougar' & 'Talon' e.a., 'robo troops' vernieuwde kleding (exoskelet), SDI met satellieten en laserwapens in de ruimte enz. Die militaire toekomstige technologie is erg duur en dat is nog eens een argument om deze gezamenlijk aan te kopen.

### **De aankoop van de eeuw ?**

Maar het Belgische leger staat voor enige belangrijke aankopen met op kop de vervanging van de F-16. Maar België telt ook te weinig of geen transporthelikopters (NH 90) en gevechtshelikopters (apache) en transportvliegtuigen (M 400). Dat is allemaal het resultaat van de veel te kleine investeringsbudgetten over de laatste jaren heen bij defensie. Ik wens even in te gaan op de vervanging van de F-16. Ook die aankoop was in de jaren zeventig van de vorige eeuw het onderwerp van een felle discussie. Ofwel kopen we niets en dan hebben we geen gevechtsvliegtuigen meer ! De vraag is dan wie de veiligheid waarborgt in het Belgisch luchtruim. Er zijn diverse Europese vliegtuigen (Saab Gripen, Rafale en Eurofighter) op de markt om de F-16 te vervangen. Deze vliegtuigen zijn technologisch minder ontwikkeld dan de F-35 (kost 80 miljoen euro). Men mag ook niet vergeten dat de ontwikkelingskosten van de F-35 (5<sup>de</sup> generatie jets) meer dan 400 miljard US dollar heeft gekost aan het Pentagon. Dat vliegtuig opent ook een technologische markt voor de binnenlandse industrie en Nederland kiest al voor dit toestel. Als we gaan voor een Benelux doorgedreven samenwerking in het kader van defensie, dan dienen we daar mede rekening te houden. Belangrijk zijn ook de 'up date' kosten voor de begroting en die zijn interessanter bij de grootste verkoper, met andere woorden de F-35. Laat ons niet vergeten dat de Belgische kost voor de 'up date' van zijn F-16's relatief goedkoop is geweest met een verhouding van vandaag 60 op 4000. De F 35 staat gepland op een productie van zowat 3000 exemplaren (UK, Nederland, Denemarken en Noorwegen e.v.a.) en dat is een stuk hoger dan de 'Eurofighter typhoon' (zowat 570), de 'Rafale' (zowat 300 enkel Frankrijk) of de 'Griffin' (zowat 100, enkel Zweden en Zwitserland). De conclusie is dat zonder gevechtsvliegtuigen het leger irrelevant is in het kader van de nationale veiligheid, de NAVO en de EU !

## En nu ?

Dikwijls en al jaren wordt er gepleit voor een Europees leger. In 1954 werd dit idee reeds afgevoerd door het Franse Parlement en toen kon het ook niet rekenen op genoeg steun in Nederland. Maar tot op heden is daar niets mee gebeurd. In het hypothetisch geval dat er een EU leger zou komen, dan zal Europa daar zelf meer geld voor moeten op tafel leggen en dus ook dit land. Want de West Europese veiligheid wordt sinds de tweede wereldoorlog in niet onbelangrijke mate betaald door de Amerikanen. Maar diverse Europese landen zien een dergelijke doorgedreven Europese militaire samenwerking niet zitten. Voorop de Britten en de Fransen. Beide landen hebben de grootste defensie begrotingen en behoren ook tot de club der kernmachten. Een bijkomend probleem voor de EU is zijn beperkt budget (2015: 135 miljard euro) en het feit dat de publieke opinie niet bepaald gek loopt van het hedendaags Europees idee. Inderdaad, de bancaire crisis vanaf 2008 en de economische alsook budgettaire chaos in de euro zone zijn zeker geen positieve parameters om voor een EU verhaal te pleiten. Trouwens dient men de realiteit onder ogen te zien met het feit dat vanuit een EU met 28 lidstaten nog weinig energieke en/of stimulerend kan komen ten gunste van de bevolkingen.

Maar het koninkrijk België gaat het ook niet alleen kunnen doen inzake defensie ! Een samenwerking met Frankrijk is een situatie maken waarbij België niets te vertellen heeft. Bovendien is Frankrijk ook geen economisch succes verhaal en Frans militair materieel heeft een beperktere afzetmarkt met als gevolg dat de update kosten hoger liggen. Gezien de economische relatie van België lijkt het mij aangewezen om zich aan te sluiten bij de Duits-Skandinavische economische trein om het welvaartsniveau te behouden.

Daarom een pleidooi voor een Benelux leger. Ideaal zou zijn om heel het leger van de drie landen onder de Benelux te plaatsen met eenzelfde statuut, beloning etc... Maar in eerste instantie zou een ver doorgedreven samenwerking een oplossing zijn. Dit houdt in dat de drie landen een gezamenlijk defensie beleid gaan voeren met dezelfde aankopen van materieel. Het Groothertogdom Luxemburg zou dan het kleine broertje zijn in deze militaire Benelux samenwerking/leger. Maar het desbetreffende legerkorps te Diekirch is modern uitgerust. Er is ook de NAVO luchtmacht basis te Luxemburg en het GHM financiert één van de acht nieuwe M 400 transportvliegtuigen.

Op zichzelf is een Benelux synergie geen nieuwigheid. Inderdaad, deze militaire samenwerking bestaat al met als voorbeeld de marine. Ook gezamenlijke ambassades van de drie landen zijn al een feit. De drie landen zitten ook in dezelfde euro muntunie en de drie Benelux landen vormen een groep binnen het aandeelhouderschap van het 'Internationaal Monetair Fonds'. Vooral dat laatste is een belangrijke objectieve vergelijkingspunt met andere landen. De Benelux landen hebben samen 4,14% IMF aandelen (Belgie 1,86%, Luxemburg: 0,2% en Nederland: 2,08%). Dat aandeel is meer of vergelijkbaar met andere leden van de G 8 groep (Duitsland: 5,81%, Frankrijk: 4,29%, VK: 4,29%, Italië: 3,16%, enz) Dit zijn allemaal argumenten om te pleiten voor een doorgedreven Benelux samenwerking. Inderdaad, één Benelux land – van voor 1830 – zou vandaag de tweede economie van de euro zone zijn en een directe plaats hebben in de G8 groep ! Men kan hier best spreken van een vergeten en voor de hand liggende wereldspeler.

Het probleem blijft de budgettaire verhouding tussen Nederland en België ten aanzien van hun defensie uitgaven. Maar laat ons toch een poging doen van mogelijke verdere synergie tussen beide landen.

In deze proeve zouden beide landen een inzetbare brigade hebben speciale eenheden. Voor Nederland gaat het om het korps mariniers en voor België betreft het de brigade P/C. Beide eenheden zouden dan ook moeten open staan voor de burgers van de drie landen.



Aangezien in deze proeve werd gewezen op de twee brigades landmacht (een NL en een FR) kan Nederland zijn landmacht misschien beperken tot minder brigades.

Voor de zeemacht kan er gedacht worden aan een doorgedreven specialisatie. Dit zou kunnen inhouden dat Zeebrugge enkel de mijnenvegers/jagers doet , nu zeven plus de zes Nederlandse overneemt, met enige logistieke schepen alsook wat kanoneerboten. De Belgische fregatten zouden dan verhuizen naar Den Helder. Op deze laatste plaats blijft het commando van de Benelux zeemacht gevestigd.

Ten aanzien van de luchtmacht heeft Nederland veel meer en modernere helikopters. Een optie zou hier zijn dat Nederland de gevechtshelikopters beheert. Voor België zouden dan enkel de NH 90 dienst doen als transporthelikopter en reddingshelikopters. Maar hier zouden er dan wel meer van moeten gekocht worden. De basis Koksijde kan verkocht worden en verhuizen naar de onderbenutte Luchthaven te Oostende. De opleiding van de piloten voor de Benelux luchtmacht kan gecentraliseerd worden te Beauvechain en/of Florennes. Dit laatste zou het voordeel hebben van het feit dat in het Ardeens/Waals gebied het luchtruim meer mogelijkheden biedt om te oefenen. Een ander deel van NH 90 kan dan gestationeerd worden te Bierset. Ik laat hier de vraag open van het mogelijks beheer (supra) door de luchtmacht van medische helikopters.

Dan zijn er de transportvliegtuigen (M 400), die zouden dan enkel worden beheerd door de Belgische luchtmacht. Wel dienen er hier meer te worden aangekocht (supra). Deze zouden ook weg kunnen te Melsbroek en verhuizen naar Kleine Brogel/Peer. Een verkoop van een deel van de basis Melsbroek kan geld opbrengen voor defensie en dat zou de uitbreiding van de cargo luchthaven Zaventem goede komen. Te Melsbroek blijven dan enkel de airbussen en de falcons.

De vraag stelt zich hoeveel F-35 de Benelux luchtmacht nodig heeft ? Want een samenwerking op het vlak van de Benelux gaat voor de F-35 omdat Nederland daar al voor gekozen heeft ! Bovendien heeft Nederland een overtal besteld en daar zouden wij een deel van kunnen overnemen. Het gezamenlijk beheer van de verdediging van het Benelux luchtruim kan dan gebeuren , zoals op heden, door de beide landen. Is er nood aan 2 wings (72 vliegtuigen)? Men dient ook eens uit te klaren of het mogelijk is dat België een deel van de door Nederland bestelde F-35 overneemt? ieder geval zal België gevechtsvliegtuigen moeten plaatsen op Kleine Brogel en dat gezien de NAVO specificiteit (kernwapens) op deze basis. De Belgische F-16 zijn vandaag de tweede sleutel in de NAVO kernstrategie en de eerste sleutel is het Amerikaans kernwapen. Ook zal men rekening moeten houden met het bestaan van de basissen te Twente en te Leeuwarden van de Koninklijke Nederlandse Luchtmacht.



## **Conclusie**

In feite is dit land al jaren in een situatie geraakt dat het niet meer in staat is om zichzelf te verdedigen. Het doet denken aan de neutralistische struisvogelpolitiek van dit land voor de eerste- en de tweede wereldoorlog. De gevolgen waren dan ook navenant ! Dit land moet zich ook eens dringend moeten afvragen wat het wilt met zijn leger. Ofwel leggen we daarvoor geld op tafel en kunnen we samenwerken in het kader van de Benelux ofwel zal dit land de politieke rekening krijgen van de bondgenoten. Want in een internationale samenwerking dient iedereen zijn deel te doen en de andere landen hebben ook wel door dat België al jaren probeert om zijn dossiers te laten betalen door anderen. Dat zal resulteren over vragen of het nog wel opportuun is om SHAPE te Mons en de NAVO te Brussel te houden. Als deze eenmaal wegtrekken, dan staat de deur open voor de EU instellingen om andere oorden te zoeken.

Maar tijdens de terreurdreigingen van begin 2015 werd het leger wel de straat op gestuurd. Een van de redenen was dat de politie niet uitgerust is voor terreurbewakingen en moest ontlast worden. Maar er zijn wel meer politiemensen dan militairen en ze zijn beter betaald. De kritiek op het gegeven dat de militairen de straat op moesten, zorgde voor veel commentaar bij een bepaald deel van de politiek en de media. Opmerkelijk is wel dat het leger al jaren visueel op straat is te zien in diverse buurlanden en dat zorgt daar niet echt voor problemen. Bovendien is het leger al jaren actief in de maatschappij, bijvoorbeeld: de militaire politie bewaakt alle Parlementen, de genie eenheden zijn altijd graag gezien bij meteorologische problemen en de helikopters te Koksijde zijn een vast gegeven voor de veiligheid in onze kustgebieden.

In ieder geval is een Benelux leger / samenwerking een mogelijkheid voor België om aan zijn internationale militaire verplichtingen te voldoen. Maar dat houdt in dat we Nederland ook iets moeten kunnen aanbieden. Op zijn minst zal de Belgische defensie begroting de volgende jaren snel boven de 3 miljard euro moeten gaan. Dat is nog altijd een koopje voor een dergelijke samenwerking, want op ons eigen kunnen we het niet ! Het voordeel van een Benelux leger is ook dat we in een dergelijke constructie op relatief gelijke voet kunnen praten. Maar bovenal zal de Europese defensie het vooral moeten hebben van de stabiliserende factor van de NAVO. Deze organisatie heeft er wel toe bijgedragen dat dit oude continent reeds onafgebroken vrede kent sinds 1945: een historisch record voor Europa !

Het is mijn hoop dat deze proeve enige inspiratie geeft om na te denken en te beslissen over het leger van de toekomst.

*deze tekst is afgesloten op 14 februari 2015*

## **Een adaptieve krijgsmacht voor onzekere tijden**

### **bijdrage van Alexander Mattelaer**

Prof Dr Alexander Mattelaer is de Assistent Directeur van het Instituut voor Europese Studies te Brussel en lid van het wetenschappelijk comité van het Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie en van het redactiecomité van European Geostrategy, een online magazine dat strategische kwesties vanuit Europees perspectief analyseert.

De Belgische krijgsmacht nadert een kruispunt. Verschillende trends bereiken na meer dan drie decennia stilaan een logisch eindpunt.<sup>1</sup> Zo zakte de Belgische defensie-inspanning (inclusief pensioenen) van 3,4% tot onder de 1% van het bruto binnenlands product. Het aandeel van materiaalinvesteringen als onderdeel van deze inspanning – een goede graadmeter voor uitrusting en modernisering – slonk binnen dezelfde periode van bijna 15% tot onder de 1%. De extrapolatie van deze historische trends maakt duidelijk dat – zonder ingrijpende koerswijziging – de krijgsmacht binnen afzienbare tijd zal doodbloeden. Dit essay heeft als opzet duidelijk te maken dat dit voor de Belgische samenleving allerminst een goede zaak zou zijn. Het bepleit dan ook de keuze voor een adaptieve krijgsmacht die de volgende generatie een minimum aan handelsvrijheid in een onzekere wereld kan verschaffen.

### **Een blijvende nood aan defensie**

Heeft de Belgische samenleving nood aan een defensieapparaat in 2030? Het stellen van deze vraag illustreert eigenlijk het succes van het veiligheidsbeleid van de voorbije decennia. Een invasie van het Belgische grondgebied of het idee van oorlog waaraan we als samenleving niet zouden kunnen ontkomen, vallen moeilijk voor te stellen. Hoe kan het ook anders wanneer drie opeenvolgende generaties opgroeien in een periode van relatieve vrede en welvaartsexpansie? Het herdenken van de gebeurtenissen van 1914 herinnert er ons echter aan dat dit niet altijd het geval is geweest. De vrede die we als land hebben gekend in de tweede helft van de 20e eeuw – in schril contrast met de voorafgaande periode – kan bezwaarlijk toeval worden genoemd. Als we vrede willen koesteren, dan mogen we deze toestand niet als vanzelfsprekend beschouwen.

De veiligheidsomgeving zoals we die vandaag kennen is het product van Europese integratie. Historisch verliep de toename van Europese samenwerking langs verschillende paden. Veiligheidssamenwerking werd onder Amerikaanse leiding in het kader van de Navo georganiseerd, terwijl Europese economische samenwerking en de verzoening tussen Frankrijk en Duitsland uitgroeiden tot wat we nu kennen als de Europese Unie. België behoort tot de stichtende leden van beide fora en heeft zich doorheen de voorbije decennia steeds weten te handhaven als een land dat binnen de eigen mogelijkheden bijdroeg aan de engagementen die dit met zich meebracht.

Ons land is echter gaandeweg haar positie als voluntaristische partner aan het verliezen. Daar waar onze defensie-inspanning ons in de vroege jaren 1980 nog in het midden van het peloton positioneerde – gekoppeld aan een bovengemiddelde prestatie – zorgde de financiële en materiële uitholling van de krijgsmacht na afloop van de Koude Oorlog ervoor dat we steeds verder achterop raakten. Dit betrof niet alleen de kwantitatieve parameters, maar gaandeweg ook de kwalitatieve aspecten. Het opgeven van het vermogen om te land in het hoogste geweldsspectrum te kunnen opereren vormt het voorlopige dieptepunt van deze trend. Misschien nog zorgwekkender zijn de aanwijzingen dat België niet alleen wat defensie betreft in de risicozone terecht is gekomen, maar ook in tal van andere Europese vergelijkingsparameters. De structurele gezondheid van onze fiscale positie tengevolge van de vergrijzingsproblematiek is hiervan het meest prangende voorbeeld – precies omdat dit impliceert dat de overheidsbegroting langdurig onder druk zal blijven staan.<sup>2</sup>

Wanneer organisaties zoals de EU of de Navo volgens consensus een politiek ambitieniveau vastleggen, ontstaat er een verwachtingspatroon dat de lidstaten hier naar economische draagkracht evenredig toe bijdragen. Zo bepaalt het Europese Athena mechanisme dat België voor 2,95% instaat voor de gemeenschappelijke kosten van EU operaties. Als men deze redenering toepast op het Europese ambitieniveau een stabilisatieoperatie à la Bosnië te kunnen leiden (i.e. de zgn. Helsinki Headline Goal van 60.000 militairen) dan betekent dit dat men een Belgische bijdrage van ongeveer 1.770 manschappen zou verwachten. Dit Europese ambitieniveau slaat overigens enkel op crisis management. Op basis van het (geclassificeerde) Navo ambitieniveau – dat ook collectieve verdediging omvat – wordt van België verwacht dat het nog hogere kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen zou halen. De praktische onmogelijkheid om aan deze verwachtingen tegemoet te komen maakt dat onze Europese en trans-Atlantische partners zich almaar kritischer uitlaten over de Belgische defensie-inspanning.

De Belgische desinteresse in defensievraagstukken – net als haar budgettaire vertaling – heeft alles te maken met de knusse geopolitieke positie waarin het land zich bevindt. Aangezien België wordt omringd door democratische en bevriende buurlanden lijken dreigingen op zijn minst ver weg te zijn. Dit is natuurlijk niet het geval voor onze partners, die elk vanuit hun eigen geografische positie en geschiedenis naar veiligheidsvraagstukken kijken. Hier dient dan ook rekening mee gehouden te worden bij de formulering van een gezamenlijk ambitieniveau. We moeten dus consequent zijn in onze analyse. Ofwel is Europese integratie een immer voortschrijdend proces dat lidstaten tot geleidelijke convergentie dwingt, zoals we dat nu reeds zien in tal van andere beleidsdomeinen. Ofwel kan Europese integratie niet als onomkeerbaar beschouwd worden, wat dan weer betekent dat de verwezenlijkingen van het naoorlogse Europa niet definitief verworven zijn. In beide gevallen stelt zich dezelfde imperatief: een Belgische defensie blijft nodig, Europees waar het kan en nationaal waar het moet.

Ondanks een sterke pro-Europese reflex kan de Belgische krijgsmacht haar voortrekkersrol in dit domein niet langer waarmaken.<sup>3</sup> Omwille van financiële beperkingen is de Belgische bijdrage aan het Europese defensiebeleid op een heel laag pitje gedraaid. Door achteloos met internationale afspraken om te gaan – zoals de engagementen aangegaan op de recente Navo-top in Wales – draagt ons land bovendien bij tot de uitholling van de bestaande samenwerkingsverbanden. De nalatigheid om evenredig te investeren in modernisering van de krijgsmacht betekent dat deze trend zich in de eerstkomende jaren zal bestendigen. Ondertussen zetten sociaaleconomische spanningen binnen de Eurozone de toekomst van het integratieproces echter onder grote druk.

De eventuele desintegratie van de Europese politieke architectuur vormt voor België zonder meer een nachtmerriescenario. Spijtig genoeg lijkt dit scenario vandaag dichterbij als pakweg tien jaar geleden. De bankencrisis en bijhorende meningsverschillen over het Europees monetair en economisch beleid hebben de relaties onder Europese lidstaten immers op scherp gesteld. De trend tot renationalisering die over het Europese bankenlandschap is gerold doet zich ook in defensiemiddelen voelen. Hoe kunnen defensieplanners verwacht worden te doen alsof soevereiniteit van geen belang meer is wanneer de beslissingen over bankenreddingen en de Euro net het tegenovergestelde lieten zien? De beslissing van de Europese Centrale Bank om tot kwantitatieve versoepeling over te gaan maakte dit mathematisch duidelijk: zelfs binnen de Eurozone worden risico's uitgesplitst volgens een 20/80% verdeelsleutel. Als het er dus echt op aan komt, dienen lidstaten voor het grootste deel hun eigen boontjes te doppen. Fundamenteel nadenken over Belgische defensie impliceert dus ook dat we de ogen niet sluiten voor de economische competitie tussen Europese lidstaten.

Ongeacht of Europese integratie voortschrijdt dan wel afbrokkelt, één conclusie blijft staan als een paal boven water. België blijft nood hebben aan een krijgsmacht, hetzij om proportioneel te kunnen bijdragen tot het grotere

Europese en trans-Atlantische geheel, hetzij om als laatste redmiddel de belangen van ons land te vrijwaren wanneer niemand anders dit doet. In het beste geval gebruikt België haar defensie-inspanning als een middel om verdere Europese integratie te bespoedigen en het risico op desintegratie te verkleinen. Helaas kan hier binnen de huidige budgettaire parameters geen sprake van zijn. In plaats van de Europese avant-garde te leiden staat België nu internationaal te boek als het meest extreme voorbeeld van de uitholling van het Europese militair vermogen.<sup>4</sup>

### **Kernopdrachten of adaptief vermogen?**

Op het meest fundamentele niveau dient de krijgsmacht een geopolitieke imperatief: het beschermen van de eigen gemeenschap tegen alle denkbare bedreigingen van buitenaf. Maar daarnaast dient het instandhouden van een defensieapparaat ook andere doelen, zoals het ondersteunen van het buitenlandbeleid, het stimuleren van technologische innovatie en het creëren van werkgelegenheid. Bovendien kan de krijgsmacht in uitzonderlijke situaties 'hulp aan de natie' verstrekken wanneer de middelen van politie en civiele bescherming ontoereikend zijn. In die zin vormt de krijgsmacht een veelzijdig instrument dat de democratische rechtsstaat belichaamt.

Hoewel de economische en maatschappelijke rol van de krijgsmacht bezwaarlijk de 'directe' bestaansredenen van defensie genoemd kan worden, is het toch nuttig om even stil te staan bij het gewicht van deze 'indirecte' functie.<sup>5</sup> Zo is het bijvoorbeeld geen toeval dat de industriële dimensie van het Europese defensiedebat springlevend is. Vaak gaat het immers om hoogtechnologische sectoren die een kritieke rol spelen in het stimuleren van innovatie. In eigen land stelde de FOD Economie dat er "hoogstwaarschijnlijk geen aeronautische industrie meer aanwezig zou zijn in België" indien het F-16 programma geen coproductieverbintenis zou ingehouden hebben.<sup>6</sup> De vervanging van grote wapensystemen brengt met andere woorden steeds industriële en macro-economische overwegingen met zich mee. Ook fungeren grote defensie-installaties als werkgelegenheidspolen in de niet-centraal gelegen provincies van het land. De burgersamenleving gaat er bovendien van uit dat vele diensten aangeleverd door defensie vanzelfsprekend zijn, hoewel deze bezwaarlijk tot de kern van de verantwoordelijkheden van het departement kunnen worden gerekend. De *search and rescue* op zee, de medische expertise in brandwondenverzorging of nationale cartografie zijn slechts enkele voorbeelden hiervan.

De essentie van de krijgsmacht bestaat in de gevechtscapaciteit. In militaire operaties, zo schreef Carl von Clausewitz, heeft 'het gevecht' namelijk dezelfde functie als cash betaling in handel.<sup>7</sup> Ook al hoeft het in de meeste gevallen (liefst) niet zover te komen, het gevecht vormt het ultieme beslissingsmoment in het kunnen beschermen van de eigen gemeenschap. Alle andere militaire capaciteiten zijn als dusdanig ondergeschikt. Zij zijn weliswaar vaak noodzakelijk om operaties te kunnen voeren, maar zij dienen de gevechtscapaciteit te ondersteunen. Met andere woorden, ondersteunende capaciteiten vormen geen middel op zich in die zin dat zij doorgaans geen politieke effecten kunnen sorteren op een hoger niveau als *showing the flag*. De kernopdrachten van defensie dienen bijgevolg in termen van gevechtscapaciteit opgevat te worden.

Precies omdat gevechtscapaciteit de essentie van de krijgsmacht vormt, is het echter onwenselijk om een 'definitieve' lijst van kernopdrachten vast te leggen. De logica van militaire competitie impliceert immers dat elke eventuele tegenstander een dergelijke lijst zou trachten om te buigen tot een strategisch voordeel. Krijgsmachten die uitblinken in conventionele capaciteiten worden geconfronteerd met onconventionele guerrillatactieken en omgekeerd. De zogenaamde 'hybride oorlogvoering' die we vandaag zien in Oekraïne is hier een sprekend voorbeeld van.<sup>8</sup> Men mag met andere woorden niet verwachten dat een intelligente tegenstander speelt volgens de regels die men zelf wenst. Integendeel, in een militair conflict zal verwoed gezocht worden naar eventuele zwakheden. Een lijst van kernopdrachten riskeert daarom een reductionistische oefening te worden, terwijl precies de maximalisatie van aanpassingsvermogen centraal zou moeten staan.

De organisatie van de krijgsmacht dient zich te richten op een structuur die het vermogen tot *nadenken, handelen en aanpassen* aan de veiligheidsomgeving centraal stelt. Daar waar een exhaustieve lijst van kerntaken een vluchtige illusie creëert, stelt een focus op intellectuele en materiële agilitéit de krijgsmacht in staat om het hoofd te bieden aan een immer onzekere toekomst. Het vermogen tot constant bijsturen en waar nodig zichzelf heruit te vinden vormt misschien wel de centrale uitdaging voor de Belgische krijgsmacht vandaag. Tengevolge van de budgettaire beperkingen sorteren de personeelsproblematiek en investeringsdiscussies immers een verlamme reflex van zelfbehoud die haaks staat op de nood aan creativiteit. Het doorbreken van deze vicieuze cirkel slaat niet alleen op financiële en materiële aspecten, maar heeft bovendien een belangrijke psychologische component.

Een *adaptieve krijgsmacht* steunt op twee pijlers: een gemotiveerd en hoogopgeleid personeelskader enerzijds en een brede en toekomstgeoriënteerde waaier van gevechtscapaciteiten anderzijds. Het vermogen tot aanpassen zit niet zozeer in de materiële uitrusting als in de hoofden van zij die ermee werken. Het militair onderwijssysteem heeft hier een centrale rol te vervullen, met name in die domeinen waar civiele universiteiten geen expertise bezitten. Daarnaast dient het personeelsbeleid voorrang te verlenen aan het stimuleren van de motivatie. Dit heeft niet zozeer met statuten en verloning te maken als met de publieke waardering van diegenen die bereid zijn hun leven op het spel te zetten voor het welzijn van de gemeenschap.

Een talentrijk personeelskorps wordt best uitgerust met een veelzijdige gereedschapskist. Een adaptieve krijgsmacht berust daarom op een brede waaier van militaire capaciteiten die op regelmatige basis wordt getoetst aan de recente trends in militaire innovatie. Enkel een dergelijke waaier stelt de krijgsmacht in staat om in te spelen op een veiligheidsomgeving die permanent in verandering is en vervolgens die capaciteiten uit te bouwen waaraan de nood het hoogst is. Daarbij is het belangrijk om inzake doctrine en militaire technologie bij te blijven teneinde gevechtssituaties niet aan te moeten vatten vanuit een positie van achterstand. Aantallen zijn van secundair belang: een capaciteit die men beheerst inzake expertise en *know-how* kan men uitbouwen en comprimeren in functie van de operationele vereisten, ook al dient men soms met kritieke ondergrenzen rekening te houden.

Wie kan er beweren de uitdagingen van 2030 accuraat te voorspellen en zal ook ter verantwoording worden geroepen wanneer de analyse verkeerd blijkt? De adaptieve krijgsmacht pretendeert niet de toekomst te kunnen voorspellen, maar ze zet in op het vermogen te kunnen handelen en voortdurend te evolueren. Wat hier telt is niet het vermijden van alle tekortkomingen, maar het vermijden van onherstelbare vergissingen, zoals het opgeven van militaire vorming of het opgeven van gevechtscapaciteit in een ruimtelijke dimensie. Dergelijke beslissingen zouden de krijgsmacht immers met kritieke zwakheden belasten die slechts mits een enorme investering van tijd en middelen kunnen worden hersteld. Een strategische visie op lange termijn dient te voorkomen dat de krijgsmacht in deze positie zou belanden.

### **Niet van hier vertrekken...**

De omslag van de Belgische defensie anno 2015 naar een adaptieve krijgsmacht zoals hierboven beschreven wordt geen sinecure. Een transformatieplan kan immers nooit helemaal van een wit blad vertrekken, maar bouwt noodzakelijkerwijs voort op de erfenis uit het verleden. Helaas is de krijgsmachtstructuur de voorbije decennia structureel uit balans geraakt. Het herstellen van evenwicht in het beheer van het departement is de noodzakelijke voorwaarde om tot een adaptieve krijgsmacht van bescheiden omvang te komen. Men zou deze kunnen opbouwen rond vijf polyvalente gevechtscapaciteiten, de bijhorende ondersteunende capaciteiten en een afgeslankte organisatorische structuur. In al deze domeinen dient te worden ingezet op multinationale synergie, teneinde ons eigen vermogen tot nadenken, handelen en aanpassen te maximaliseren.

De erfenis uit het verleden wat betreft de personeelsstructuur en de investeringsproblematiek is genoegzaam bekend. Beide uitgavenposten vormen communicerende vaten binnen een enveloppe-begroting. Het decennialang terugschroeven van het defensiebudget in termen van koopkracht veroorzaakte aldus een kat-en-muis spel tussen het neerwaarts herzien van de personeelspiramide en het opdrogen van investeringen bedoeld voor modernisering. Reeds in het Strategisch Plan 2000-2015 uitgewerkt door André Flahaut werd gewag gemaakt van het onevenwicht tussen personeel en investeringen. Als remedie mikte men op een afgeslankte personeelsstructuur van 39.500 effectieven teneinde het investeringsbudget te laten stijgen naar 497 miljoen euro in 2015 (i.e. van 7 naar 20%).<sup>9</sup> Begin 2015 bedroeg de getalsterkte echter nog maar 31.931 effectieven en werden er slechts 14 miljoen euro vastleggingskredieten voor nieuwe investeringen voorzien (oftewel 0,62% van het budget). Het extrapoleren van deze trends, zoals hoger reeds aangegeven, suggereert niets minder dan het einde van de Belgische krijgsmacht.

De doelstructuur die hieronder wordt voorgesteld beoogt een minimum aan handelingsvermogen te verzekeren in de vijf dimensies waarin militair conflict plaatsvindt: op het land, op zee, in de lucht, in het cyberdomein, en doorheen de tijd. Deze wordt uitgetekend aan de hand van een personeelsbestand van minimum 25.000 effectieven. Dit cijfer vormt geen 'te bereiken' doel, maar wel een niveau waarop de getalsterkte dient te stabiliseren teneinde een adaptieve waaier van capaciteiten te kunnen aanbieden en weer te kunnen uitbouwen indien nodig. Als dusdanig wordt geen onherroepelijke voorafname gemaakt op de veiligheidssituatie zoals die zich in 2030 zal aandienen.

De landstrijdkrachten vormen de ruggengraat van elke krijgsmacht. Machtsuitoefening speelt zich uiteindelijk altijd af in de geografische omgeving waarin mensen leven. Omwille van het grote belang van de landomgeving – zowel in expeditionaire operaties als op het eigen of bondgenootschappelijke territorium – zijn twee maximaal verschillende gevechtscapaciteiten te land te rechtvaardigen. Deze vervullen respectievelijk de functie van defensief schild en expeditionaire speer. De ondergrens inzake getalsterkte schommelt hier rond de 9.000 effectieven. In belangrijke mate is dit echter een skeletstructuur die weer kan worden opgevuld indien de omgeving dit noodzakelijk maakt.

De bestaande mediane brigade op AIV en MPPV voertuigen wordt omgevormd tot een *gemotoriseerde brigade*. Deze omvat dubbele commandostructuren op het niveau van de interwapen-brigadestaf en voldoende eenheden om een battlegroup formatie te kunnen inzetten voor operaties. Dit wil zeggen dat België de expertise behoudt om landoperaties te kunnen aansturen, op roterende basis de leiding kan nemen van een Europese battlegroup en te land aan haar verplichtingen in het kader van het Navo defensie-planningsproces vorm kan geven. Inhoudelijk heeft deze capaciteit een sleutelrol te spelen in de verdediging van het Europese territorium, met name tegen de dreiging van hybride oorlogvoering aan de oostflank.<sup>10</sup> Dit veronderstelt namelijk een verder uitbouwen van de alomvattende aanpak en het behoud van de kennis opgedaan in de stabilisatie-operaties van het recente verleden. Inzake bewapening dient er aandacht te gaan naar het verwerven van bijkomende vuurkracht onder de vorm van precisie-missiles met een dracht voorbij het gezichtsveld.<sup>11</sup> Mogelijks kan er voor deze capaciteit aansluiting worden gezocht bij de bestaande Nederlands-Duitse samenwerking. Indien de dreiging aan de Europese buitengrenzen zou toenemen, dan kan de bestaande commandostructuur worden ontdebeld teneinde weer een tweede brigade te vormen, wat het operationele outputniveau significant zou verhogen. Dit latente vermogen tot regeneratie vormt een inherent onderdeel van de adaptieve krijgsmacht.

De lichte brigade vormt op dit ogenblik een weinig coherent geheel, bestaande uit eenheden met inhoudelijk verschillende oriëntatie. In de adaptieve krijgsmacht wordt de tweede capaciteit ontworpen met het oog op maximaal verschil met de gemotoriseerde brigade. In plaats van een conventionele brigadestructuur wordt de



Special Forces Group beschouwd als de speerpunt van een *Speciale Operaties Commando (SOC)*. De bestaande eenheden paracommando worden daarbij geïntegreerd in een Special Forces Support Group. Inhoudelijk heeft dit Speciale Operaties Commando een focus op taken van militaire assistentie (de training van partners in expeditie-operaties) en speciale verkenning (bijvoorbeeld met het oog op identificatie van doelwitten voor andere capaciteiten.) Daarnaast biedt deze capaciteit een scala van opties om tijdig te reageren op dreigingen ten aanzien van Belgische onderdanen in het buitenland (doorbreken van gijzelneming en evacuatie van landgenoten), om ons netwerk van diplomatiek posten te beveiligen, en waar nodig de inlichtingendiensten te ondersteunen. Inzake uitrusting bestaat een acute nood aan nieuwe snelle interventie voertuigen; bovendien kan worden gedacht aan een speciale configuratie van de reeds aangekochte NH90 transporthelikopters. Wat betreft internationale samenwerking kan er naast de bestaande verbanden toenadering worden gezocht bij Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk omwille van hun expeditie-ervaring en traditie in speciale operaties.<sup>12</sup>

De Belgische marine is reeds structureel geïntegreerd in de Koninklijke (Nederlandse) Marine. De maritieme staf *Admiraal Benelux* vormt aldus een toonvoorbeeld van verregaande multinationale samenwerking. Dit heeft aanzienlijke implicaties voor de toekomst van de Belgische marine. Wanneer deze in de modernisering en vervanging van schepen geen gelijke tred kan houden blijft op termijn immers enkel de Nederlandse marine over. De *maritieme escortcapaciteit* vormt de kern van onze bijdrage hieraan. In een wereld waarin het aantal van aanvalsonderzeeërs exponentieel toeneemt en waarin ons economisch welzijn in zeer belangrijke mate afhankelijk is van vrij gebruik van de maritieme communicatielijnen, dient elk land met een marine in deze capaciteit te investeren. De evoluties in onderzeese oorlogvoering dienen met veel aandacht bestudeerd te worden, ook met het oog op de vervanging van de Nederlandse Walrusklasse.<sup>13</sup> Het spreekt voor zich dat België een autonome mijnenbestrijdingscapaciteit dient te behouden met het oog op het ten allen tijde kunnen open houden van de Westerschelde en de haven van Antwerpen. Men dient zich echter te realiseren dat dit op zich geen ernstige bijdrage aan het Europese geheel kan vormen. Als planningsrichtlijn geldt een personeelsenveloppe van circa 1.500 effectieven.

De Belgische luchtmacht staat of valt met de vervanging van de *luchtgevechtscapaciteit*. De hoge inzetbaarheid en functionele veelzijdigheid maakt van deze capaciteit een unieke speerpunt van de Belgische krijgsmacht. De lopende verkenning van de markt is reeds uitgebreid becommentarieerd.<sup>14</sup> Naast militair-technische vereisten dient de selectie van een F-16 opvolger ook met vijf politieke criteria rekening te houden. Voorop komt de vraag van buitenlandpolitieke oriëntatie: welk land wordt onze belangrijkste wapenleverancier (en als dusdanig sponsor van onze veiligheid)? Daarnaast dienen ook industriële aspecten met betrekking tot de participatie van de Belgische industrie in productie en onderhoud duidelijk gemaakt te worden. Ten derde stelt zich ook de vraag van operabiliteit en internationale samenwerking: een platform identiek aan dat van een van onze buurlanden zou een belangrijk pluspunt kunnen vormen wat betreft de logistieke ondersteuning. Ten vierde dient de prijs zowel in aankoop als in onderhoud in rekening gebracht te worden, met inachtneming van de te verwachten levensduur. Tot slot dient men ook stil te staan bij de strategische gevechtsrol van een F-16 opvolger. Naast de welbekende rollen in het lucht-lucht en het lucht-grond gevecht heeft de F-16 immers ook een rol in nucleaire afschrikking. Hoewel men daar in België niet graag over communiceert, dient men toch aandacht te hebben voor de relatie tussen conventionele en nucleaire afschrikking. Een *dual-capable* luchtgevechtscapaciteit vormt momenteel immers de belangrijkste Belgische bijdrage aan de afschrikkingspostuur van de Navo. Men kan dus verwachten dat een eventueel opgeven van de nucleaire rol belangrijke consequenties zal hebben voor de dimensionering van de overblijvende conventionele capaciteiten.

Afhankelijk van de geselecteerde opvolger dient er zich voor de luchtmacht een verdere verdieping van samenwerking met minstens een van onze buurlanden aan. Dit inachtgenomen zal de omvang van deze component



zich waarschijnlijk tegenaan de 5.000 effectieven situeren. Inzake ondersteunende capaciteiten mag men naast de luchttransportcapaciteit ook niet vergeten te denken aan de onbemande luchtvaart in al haar vormen. Industriële ontwikkelingen suggereren immers dat hier een hele toekomst voor is weggelegd. Binnen het bestek van een adaptieve krijgsmacht dient hier ook ruimte voor gezocht te worden. Dit kan een rol spelen in het bepalen van de dimensionering en de geografische inplanting van de luchtgevechtscapaciteit.

Mensen wonen dan wel te land, meer en meer leven we ook in cyberspace. De maatschappelijke afhankelijkheid van communicatienetwerken blijft toenemen. In de wereld van militaire competitie vormt dit zonder meer een kritieke zwakheid. De discussie over de veiligheidspolitieke aspecten van de digitale samenleving staat in België echter nog in haar kinderschoenen. Recente incidenten zoals de hacking van Belgacom en de infiltratie van de servers van de FOD Buitenlandse Zaken dienen echter een waarschuwing te zijn dat de buitenwereld niet zal nalaten onze naïviteit dienaangaande te exploiteren voor eigen gewin. Hoewel het onderscheid tussen gevechtscapaciteit en ondersteunende capaciteit in cyberspace conceptueel onduidelijk is, staat het buiten kijf dat het Belgische veiligheidsbestel nood heeft aan het uitbouwen van een *cyber commando*. Dit heeft niet zozeer louter met onze inlichtingenpositie te maken als met het opbouwen van een eigen vermogen om met strategische competitie in de digitale wereld om te gaan – met inbegrip van industriële aspecten. Dit omvat het beschermen van het wetenschappelijk en economisch potentieel van de Belgische kenniseconomie en waar nodig het actief counteren van de plundercampagnes van de 21e eeuw. Hoewel het dimensioneren hiervan slechts giswerk kan zijn, lijkt een richtcijfer van 1.000 effectieven een duidelijk signaal van het gewicht van deze uitdaging.<sup>15</sup>

Het uitbouwen van een adaptieve krijgsmacht vergt naast de vijf bovengenoemde gevechtscapaciteiten ook een reeks van ondersteunende capaciteiten, een adequate stafstructuur, een systeem voor militair onderwijs, gepaste medische steun en een capabele buitenlandse inlichtingendienst. Medische steun en inlichtingen vormen belangrijke assets die zowel ten dienste staan van defensie als de samenleving in haar geheel. Daarom wegen zij stevig door wat effectieven betreft (respectievelijk ca. 1.500 en 1.000 effectieven). Gezien de demografie van de huidige personeelstructuur dringt zich dus echter een dramatische compressie van de organisatorische overhead op – zowel in de staf als in het onderwijs (gezamenlijk ca. 6.000 effectieven).<sup>16</sup> Militair onderwijs vormt echter een kernbestanddeel van een adaptieve krijgsmacht. Daarom dient men de vragen te stellen welke algemene expertise dient te worden aangehouden binnen het militaire onderwijs en waar een rekrutering van universitair geschoolde jongeren uitkomst kan bieden.

## **Besluit**

De bovenstaande schets van een adaptieve krijgsmacht geeft aan dat de toekomst van defensie om veel meer draait dan de opvolging van de F-16 of het voortzetten van het defensiebeleid van de laatste jaren. Het gaat om het handelingsvermogen van de volgende generatie. Hun weerbaarheid in een wereld die na een lange periode van relatieve welvaart meer volatiliteit kent, wordt mede bepaald door de mate waarin investeringen in een adaptieve structuur mogelijk worden. De recent aangekondigde besparingen op defensie staan haaks op deze trend.

Adaptief vermogen betekent echter vooral de wil om van elke situatie het beste maken. Wanneer men bereid is om het principe van de envelope-begroting op te geven en investeringsruimte te creëren onder de vorm van de aangekondigde programmawet, dan kan het doodbloeden van de krijgsmacht vermeden worden. Mits een gezonde invulling van de gecombineerde budgetlijnen en een doorgedreven strategische communicatie kan deze visie ook in budgettair moeilijke tijden gerealiseerd worden. De vergelijking met onze buurlanden maakt duidelijk dat het ons alvast niet aan economische draagkracht ontbreekt. Wat we nodig hebben is precies de mentale flexibiliteit om de nodige randvoorwaarden te creëren.

## Noten (Endnotes)

- 1 Alle financiële data in dit essay zijn afkomstig uit het jaarlijkse compendium van defensie-uitgaven verzameld door de Navo (edities 1980-2014). Aanvullende informatie afkomstig van de Belgische defensiestaf en uit de jaarlijkse Military Balance gepubliceerd door het International Institute for Strategic Studies werd eveneens geconsulteerd. Meer toelichting en internationale vergelijkingen met betrekking tot deze trends zijn terug te vinden in: A. Mattelaer, *Strategic Insurance: The Future of the Belgian Armed Forces* (Brussel: Institute for European Studies, Policy Brief 2014/04) en W. Struys, *Les contraintes du financement de la Défense: Les quatre quadratures du cercle* (Namur: Centre de Recherche en Action publique, Intégration et Gouvernance, Débats, 2014).
- 2 Zo stelt de Europese Commissie reeds jarenlang dat België grote risico's loopt wat betreft de duurzaamheid van haar publieke financiën op lange termijn, zie bijvoorbeeld het Fiscal Sustainability Report 2012 (Brussel, Europese Commissie DG ECFIN, European Economy 8/2012).
- 3 Voor meer duiding bij dit thema, zie de bijdrage 'No more 'brave little Belgium' in the CSDP?' (European Geostrategy, 25 januari 2015).
- 4 Zo verwees de Financial Times naar de Belgische krijgsmacht als 'een welbewapend pensioenfonds' (G. Rachman, 'Disarmed Europe will face the world alone', 19 februari 2013). In The Telegraph werd recent nog de draak gestoken met het idee dat 96% van de defensie-inspanning wordt besteedt aan 'salarissen, pensioenen, en bourgondische kantines' (A. Evans-Pritchard, 'Putin could attack Baltic states warns former Nato chief', 5 februari 2015).
- 5 Voor een uitgebreid overzicht van deze materie, zie R. Flamant, *De waarde van de Belgische defensie* (Brussel: Ministerie van Defensie, Stafdepartement Strategie, 2014).
- 6 Zie de studie *Industrieel Participatiebeleid in het kader van Defensiebestellingen* (Brussel: FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie, maart 2008, p. 87).
- 7 C. von Clausewitz, *On War* (Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 40).
- 8 Vanaf de grens tussen Rusland en Oekraïne bieden de conventionele en nucleaire capaciteiten van de Russische krijgsmacht beschutting aan een campagne van destabilisatie die officieel ontkent kan worden en die zowel militaire als niet-militaire instrumenten benut. Het inherente risico op escalatie, in combinatie met voortdurende twijfel wat er precies op het terrein gebeurt, sorteert aldus een verlamdend effect op de internationale gemeenschap.
- 9 A. Flahaut, *Strategisch Plan 2000-2015* (Brussel: Ministerie van Defensie DG IPR, februari 2003). Zie ook S. Biscop, 'Defensie in de Lage Landen: behoefte aan Europa' (Internationale Spectator, LVII, 10, pp. 472-476).
- 10 Voor een bespreking van wat dit betekent, zie J. Berzins, *Russia's New Generation Warfare in Ukraine: Implications for Latvian Defense Policy* (Riga: National Defence Academy of Latvia, April 2014). Het grote belang hiervan voor Europese defensie werd recent nog benadrukt door o.m. de Duitse bondskanselier Angela Merkel in haar rede op de jaarlijkse veiligheidsconferentie in München (7 februari 2015).
- 11 Het vroegere onderscheid tussen 'rechtstreeks vuur' en 'onrechtstreeks vuur' raakt immers almaar meer achterhaald door de vooruitgang in missile-technologie. De toename in vuurkracht die moderne missies aan voertuigen verlenen betekent immers dat lichte voertuigen tegenwoordig het gevecht kunnen aangaan met zwaar gepantserde voertuigen. Zie bijvoorbeeld P. Tran en A. Chuter, 'France, UK Shaping Future Fleets' (DefenseNews, 12 oktober 2014).
- 12 Men kan hier in herinnering brengen dat de Belgische paracommandocapaciteit ooit is opgericht als onderdeel van de Britse Special Air Service. Zo nam eerst het bataljon 1PARA en vervolgens de Special Forces Group ook het SAS motto over, 'who dares wins'.
- 13 Zie B. Clark, *The Emerging Era in Undersea Warfare* (Washington DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments, januari 2015).
- 14 Zie bijvoorbeeld Mattelaer, op. cit.; *Flemish Aerospace Group Dossier opvolging F-16* (Brussel: FLAG, Nota 2014-05); C. Wasinski en B. Vokar, *Remplacement des F-16: la vision de la Défense nationale* (Brussel: Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité, januari 2015).
- 15 Diegenen die een dergelijk cijfer met scepsis onthalen kunnen misschien even stilstaan bij het feit dat het Britse Government Communications Headquarters ten opzichte van de economie nog net iets groter is.
- 16 Ter vergelijking, een land als Denemarken dat een gelijksoortig operationeel outputniveau weet te realiseren als België, komt rond met een joint corporate structuur van 3.100 effectieven (Military Balance 2014).

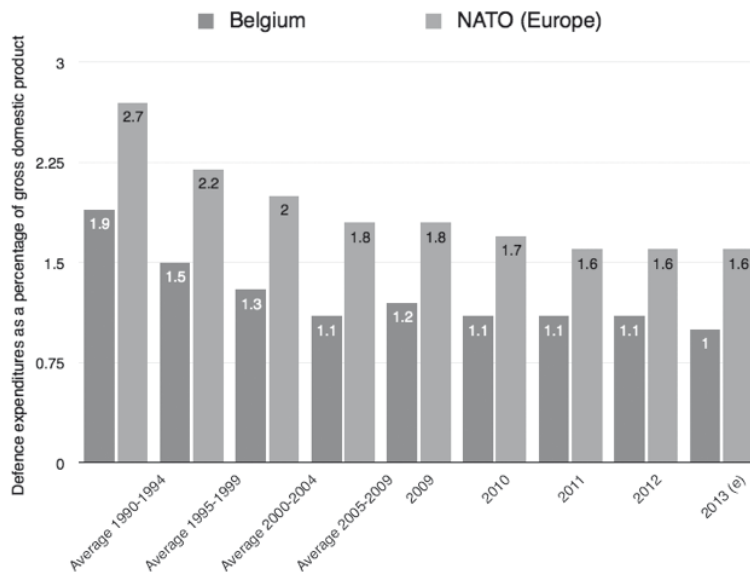
## **‘Reflections on a Belgian defence’ contribution by Geert Noels**

Belgium has been spending less and less on defence, as shown by data of expenditures as a % of GDP. Spending roughly halved, under pressure from austerity measures in the run-up to the euro, and some free-riding on the international safety umbrella.

This trend will not be reversed in the coming years, as the Belgian Defence has been forced to cut spending again in a medium term budgetary exercise. As a consequence, Belgium will spend roughly a third less (as a % of GDP) than the average of the European NATO-countries (see table).

Defence expenditures as a percentage of gross domestic product (source: NATO, 2014)

	Average 1990-1994	Average 1995-1999	Average 2000-2004	Average 2005-2009	2009	2010	2011	2012	2013 (e)
Belgium	1.9	1.5	1.3	1.1	1.2	1.1	1.1	1.1	1.0
NATO (Europe)	2.7	2.2	2.0	1.8	1.8	1.7	1.6	1.6	1.6



### **The Belgian Defence is currently overstretched:**

Air : NATO obligations in heavy high-tech hardware

Land : International humanitarian missions

Maritime: anti-mining clean-ups and safety missions

Other : clean-up of mines, burn wound infection centre, armored vehicles divisions, logistics, etc.

### **The Belgian society supports a Belgian Defence to a certain level and with clear restrictions:**

- Honor NATO-membership
- No acceptance of loss of human lives in active combat outside Belgian borders and in foreign conflicts
- Limited budgetary commitment
- Limited use of Belgian Defence in day-to-day civilian protection
- Economic return expected (employment, investments etc).

## **What is the threat for which Belgian Defence System has to protect the country? In order of significance/likelihood.**

- Burden sharing of defence on threats against western freedom (not specifically against Belgium, but against our allies and supranational alliances) = NATO, EU, etc.
- Extremism and Jihadism
- Cybercrime
- Actions against key infrastructure (nuclear sites, energy distribution, harbors, etc)
- Clean-up of explosive devices (WW and new explosives)
- Lone Wolf actions

## **We could add to these characteristics a certain number of roles and responsibilities in a modern society, which have to be discussed and assessed:**

- Training self-defense and self-reliance of each citizen
- Harnessing community responsibility and community building
- Assisting police forces in exceptional circumstances
- Protection against natural disasters, which are likely to happen more frequently in the future due to climate change (e.g. floods)

## **Mission statement**

The Belgian Defence forces should update and communicate their mission statement, which could eg. be formulated as follows :

- Defence of Belgium and its allies
- Support of the civilian authorities
- Promotion of peace within an international context

The first part has become less urgent than in the past, and has significantly altered with the fall of the Iron Curtain, with currently no clear mass enemy or threat of invasion. However, given current underinvestments in Europe, and the retreat of US defence forces, Europe looks already increasingly vulnerable for conflicts at its borders, which could have a contagion effect on its internal stability.

Nevertheless, too much resources still tackle this goal, and this should be reassessed with the current geopolitical situation in mind.

Even if we consider the EU-borders or NATO-borders, modern wars are less likely to be in the form of mass warfare, rather than a very technological kind of warfare, and even more likely an economic or financial kind of warfare. For this latter, Belgium is very poorly equipped (cyber crime, corporate espionage and corporate extortion, etc).

## **To summarize, we see future disruption more in the form of mass-disruption rather than mass-destruction.**

The second task has become much more important for Belgium with headquarter functions and EU/NATO and other summits, nevertheless it is not seen as a task for the military, where in fact it should be. This kind of responsibility requires specific and highly specialized skills, which should be developed by the Belgian Defence rather than having to rely on eg. the US Defence.

The last goal of the mission statement has become very important and well accepted by the general public. The political will to support these missions and to contribute to them is however often disproportional compared with the actual strength and capabilities of the Belgian Armed forces. As a consequence, frustration grows, but more importantly, risks are growing for failure and worse casualties.

## **Belgian Defence**

### **From past...**

The Belgian Defence is currently in a transformation phase between its past and a new mission for the future. Austerity, overstretching, overreaching (foreign mission) and underinvestment in human resources and hardware are taking their toll.

*As the Financial Times put it recently: "But about 75 per cent of Belgian military spending now goes on personnel – causing one critic to call the Belgian military "an unusually well-armed pension fund".*

The choice therefore is between passively undergoing budgetary restrictions and international requirements, or a clear new mission statement that leads to strategic choices and a new role for the Belgian Defence.

## **Belgian Defence**

### **...To Future**

We would of course plead for the latter, and recommend to develop a new strategic mission, which agrees with democratic, economic and geopolitical goals of a modern defence organisation.

In the remainder of this short reflection memo, we make some policy proposals which fit a modern mission statement, and can help decision makers to align the necessities of our defence with social and economic requirements.

## Some Policy proposals

This memo does not have the ambition to develop a detailed strategic vision for the Belgian Defence, rather than to contribute to the discussion with some “out of the box” ideas, and also a reflection from the economic side of the Belgian interests. In this view, we would like to propose some ideas for this broader discussion:

- *Retraining* of a part of the Belgian Armed forces to assist police forces for day-to-day civilian protection. The specific task of these reconverted forces could be to protect public places institutions for potential terrorist attacks (e.g. by Islamist militants). This kind of reconversion avoids also the absence of police powers that occurs when Belgian Armed forces perform this kind of security assignments (e.g. the power of arrest). Give these forces also specific uniforms that inspire trust.
- Given the budgetary constraints in the forthcoming years and given the obsolescence of a major part of the equipment is a ‘yes, we can’ answer to any request of the government for participation of the Belgian Defence in *international missions* no longer advisable.
- *Skip the JSF program* and focus on other technologies such as drones and information technologies. The purchase of new warplanes can eventually be pooled with other European countries (e.g. The Netherlands). The same can be done for the purchase of navy frigates.  
It is however unavoidable that this will lead to a stabilisation and possibly even an increase of the budget on defence. However, this could also lead to higher economic and social return for the country.
- Invest in *Cyber Defence* given presence of HQ’s of multinationals and in particular financial nerve centers including Swift, Euroclear etc.
- Develop a *civilian defence service* for male and female citizens
- Eg. a 12 week period to be planned freely over 12 weeks or 3 months including language, self-defense, history, first aid, physical training and awareness, team building, leadership, societal responsibility etc...
- Possibility for reservists to extend this service period and actively contribute with their professional knowledge and skills to the Belgian Defence Services.
- Develop *language knowledge* and internationally renowned socio-economic knowledge on conflict areas and “clash of the cultures”.
- In general, the Belgian Defence should focus on knowledge intensity, rather than capital intensity in its international contributions.

## **‘De toekomst van defensie: horizon 2030’**

### **bijdrage van August Vandaele**

Generaal Ir August van Daele is sinds 1994 vleugeladjutant van de Koning. Hij was eveneens lid van het Hoog Comité van Toezicht en maakt deel uit van de Raad van Bestuur van het Instituut von Karman. Bij de NAVO bekleedde hij de functies van nationaal afgevaardigde bij de Advisory Group for Aerospace Research and Development (AGARD), en later bij de Research and Technology Board (R&T Board). Op 2 augustus 2007 werd hij benoemd als voorzitter van de Raad van Bestuur van het Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie.

## **DEEL 1: Heeft de Belgische samenleving nood aan een defensieapparaat in 2030?**

### **Algemeen**

De wereld van vandaag verschilt niet fundamenteel van de wereld 15 jaar geleden toen Defensie het strategisch plan Visie 2015 uitbracht, hoewel er uiteraard veranderingen plaatsvonden. De wereld is er ook niet gevaarlijker op geworden, maar misschien wel onvoorspelbaarder. Zo zijn we getuige van verschillende ontwikkelingen waarvan de invloed op en de gevolgen voor de internationale veiligheid de komende jaren voelbaar zullen blijven. Indien de directe gevolgen voor de veiligheid van sommige van die ontwikkelingen gemakkelijk aan te tonen zijn, hebben andere ontwikkelingen minder zichtbare of directe gevolgen.

De *globalisering*, die gepaard gaat met een fenomeen van grotere interconnectiviteit (niet enkel op geografisch vlak, tussen verwijderde gebieden, maar ook virtueel via de sociale media) en de vaststelling dat alles veel sneller gaat, is eveneens een realiteit die een invloed heeft op het veiligheidsbeleid.

Een conventionele oorlog tussen economisch ontwikkelde staten lijkt onwaarschijnlijk in een nabije toekomst, maar sommige staten zijn wel bereid om een machtspolitiek te voeren om hun eigen belangen boven die van andere staten te plaatsen. De situatie ontstaan nadat Rusland de Krim annexeerde en heimelijk steun aan de rebellen in Oekraïne verleende, is niet van dien aard om deze hypothese te verwerpen. Dit geldt ook voor de rivaliteit in de Chinese Zee tussen een China dat zich proactiever opstelt en de omringende landen die gesteund worden door de Verenigde Staten. Maar er is ook een lange lijst van andere conflicten in de wereld (Midden-Oosten, Afrika) waar de grootmachten baat hebben om samen te werken: het belangrijkste voorbeeld hiervan is actueel de respons op de radicaalislamitische dreiging.

Een van de meest significante en belangrijkste ontwikkelingen voor de internationale veiligheid is het feit dat de machtsverhoudingen tussen de staten en de regio's in de wereld verschoven zijn en dat de zoektocht naar een nieuw evenwicht nog niet voorbij is. De wereld is niet meer zo unipolair als 15 jaar geleden en deze tendens zou zich moeten handhaven of zelfs versterken. Het acroniem BRICS verwijst naar die landen (*Brasil, Russia, India, China, South-Africa*) die een actieve rol willen spelen in de nieuwe vormgeving van de wereldorde, in navolging van de Verenigde Staten, Europa of Japan. Hoogstwaarschijnlijk zullen de Verenigde Staten echter de grootste economische en militaire macht blijven.

De interventies in Irak, Libië en Afghanistan hebben de beperkingen van de legers van sommige westerse grootmachten voortvloeiende uit een zekere specialisatie, zoals m.b.t. Air to Air-refuelling of gewapende drones, blootgelegd. Deze tekortkomingen die nu enkel door de VS kunnen ingevuld worden, verzwakken ook de NAVO in zijn geheel.

De militaire operaties in Noord-Afrika, onder impuls van Frankrijk, hebben de zwakke punten en lacunes van het Europees veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) aan het licht gebracht, zowel op het gebied van de besluitvorming als van de snelle reactie. Ze hebben ook het nut van de EU Battle Group's als dusdanig serieus in vraag gesteld, gezien deze nog nooit werden ingezet.

De wereldwijde financiële en economische crisis heeft ook hoogontwikkelde staten, hun economieën en hun samenlevingen, blootgesteld aan de valkuilen van de mondialisering. Voor België zou het zich onttrekken



uit deze globaliseringsbeweging een fout zijn, want dit zou de economische welvaart van het land in gevaar brengen. De oplossing van deze crisis, in de eurozone in het algemeen en in België in het bijzonder, zal nog veel inspanningen vragen tot na 2020, misschien wel tot 2030. Deze strenge bezuinigingsmaatregelen zullen tijdens deze periode in negatieve zin op het Belgisch defensiebudget blijven wegen.

### **Belgisch veiligheids- en defensiepolitiek: internationale verplichtingen**

Door het gebrek aan een concrete territoriale bedreiging ervaart de Belgische samenleving tegenwoordig helemaal geen reëel gevaar meer. Hierdoor wordt er permanent besnoeid op de defensiebudgetten, men spreekt van het “vredesdividend”. Dit fenomeen wordt nog versterkt door de budgettaire discipline die de financiële crisis met zich meebrengt.

Nochtans, nadat de neutraliteitspolitiek die ons land vanaf zijn onafhankelijkheid voerde, in de 20ste eeuw tweemaal faalde, heeft België beslist om zich actief in te schakelen in een multilaterale aanpak om zijn soevereiniteit en integriteit te vrijwaren. België werd stichtend lid van grote internationale organisaties zoals de Verenigde Naties (VN), de EU, de NAVO en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). Elk van deze instellingen speelt een vooraanstaande rol op het gebied van de veiligheid. Dit lidmaatschap brengt verantwoordelijkheden met zich mee: België moet in staat kunnen zijn om zijn engagement en zijn positie als geloofwaardig en verantwoordelijk lid hard te maken.

Meer specifiek wat de veiligheid en territoriale integriteit betreft, opteerde België voor solidariteit, belichaamd in het artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag en in de clausules van wederzijdse bijstand en solidariteit opgenomen in het Verdrag van Lissabon van de EU. Maar hierdoor werd het beschermen van de territoriale integriteit een collectieve verantwoordelijkheid, waarbij België medeverantwoordelijk is voor de territoriale integriteit van het hele grondgebied van de NAVO en de EU, zoals de andere lidstaten van deze organisaties medeverantwoordelijk zijn voor de vrijwaring van het Belgisch grondgebied. Een logisch gevolg is dat van elke lidstaat verwacht wordt dat hij verhoudingsgewijs tot zijn middelen, bijdraagt tot de collectieve verdediging. Vooral bij de NAVO, waar de geloofwaardigheid van ons lidmaatschap zich dient te vertalen in een billijke bijdrage aan de lasten en een redelijke deelname aan de risico's die we willen nemen op het gebied van defensie, de zogenaamde “*burden & risk sharing*”. Gezien de afloop van de Koude Oorlog en het feit dat we reeds 70 jaar hier in vrede leven blijkt dit de juiste keuze geweest te zijn, maar dit beleid lijkt ook het slachtoffer geworden te zijn van haar eigen succes vermits een geslaagde afschrikking onzichtbaar is. De Belgische burger heeft de neiging om dit vaak te vergeten of deze bijdrage niet op zijn juiste waarde te schatten.

België heeft er alle baat erbij om de vrede, de stabiliteit en de veiligheid in de breedste zin van het woord overal ter wereld, maar vooral in zijn onmiddellijke omgeving, te handhaven. Met het oog op zijn buitenlands beleid moet België inzetten op een globale aanpak, een “comprehensive approach” met economische, diplomatieke, en ontwikkelingsinstrumenten maar ook met defensie, en dit best in een gezamenlijk optreden en met de goedkeuring van de VN. Dankzij deze instrumenten kan ons land zijn nationale belangen verdedigen. De bijdrage van de Belgische Defensie kan hierin verschillende vormen aannemen: humanitaire of observatie opdrachten, vredesondersteunende of vredesafdwingende missies.

België is een sterk pleitbezorger van het Europese integratieproces sinds het Verdrag van Rome in 1957. Ook de uitbouw van een Europees veiligheids- en defensiebeleid krijgt de volle steun. Maar een Europese Defensie, die veel van onze medeburgers verwezenlijkt wil zien, staat niet op de EU-agenda en lijkt niet haalbaar in de komende decennia, wegens de meningsverschillen hieromtrent tussen verschillende lidstaten. De versterking en de uitbreiding van onze samenwerking met sommige partners zijn echter stappen in de richting van deze doelstelling.

De veiligheid van de Belgen die in het buitenland verblijven is een zeer concrete en tastbare uitdaging. Indien deze veiligheid niet langer door het gastland gewaarborgd kan worden, verschuift deze verantwoor-

delijkheid naar de Belgische staat en haar bondgenoten. Indien nodig moet België nog altijd over voldoende middelen beschikken om een evacuatie-operatie, liefst met andere bondgenoten, te kunnen uitvoeren waarbij de bedreigde burgers, Belgische of andere, kunnen gerepatrieerd worden.

### **Dreigingen en gevaren op het gebied van de veiligheid voor de Belgische samenleving**

De huidige en toekomstige dreigingen en gevaren zijn de fundamentele vertrekpunten van elk veiligheidsbeleid. Het is in functie van hun voorkomen dat een veiligheidsbeleid moet opgebouwd worden. Aldus bepalen zij de samenstelling van de veiligheidsstructuren (politie, defensie, ...) die zijn uitvoering moet waarborgen.

Er bestaat een brede internationale consensus over de grootste actuele veiligheidsrisico's, met name het terrorisme, de verspreiding van massavernietigingswapens en het instorten van staatsstructuren, de zogenaamde "failed states".

Een systematische aanpak van de problematiek laat toe deze risico's in twee groepen te onderverdelen: de risico's met directe gevolgen voor de veiligheid van België en zijn bevolking, en bij uitbreiding zijn bondgenoten binnen de NAVO en de EU, en de risico's met indirecte gevolgen, met andere woorden risico's die geen echte bedreiging vormen maar een direct risico versterken. Terrorisme is bijvoorbeeld een direct risico, terwijl het instorten van staatsstructuren een indirect risico is. In het tweede geval wordt de veiligheid van België en zijn bevolking niet rechtstreeks in gevaar gebracht, maar wel onrechtstreeks, via het terrorisme, de georganiseerde misdaad, de piraterij, e.a. .

De *dreiging* veronderstelt dat de wil bestaat om België schade toe te brengen of zijn belangen te schaden, of op zijn minst het feit dat men instemt met dit vooruitzicht. Het gevaar veronderstelt dat die wil niet bestaat (bv. bij natuurlijke en technische gevaren).

De volgorde van de beschouwde risico's is niet gebaseerd op hun gevaarlijkheid noch op de kans dat ze zich voordoen, maar werd opgesteld in functie van de oorzaken.

Ondanks deze lijst van dreigingen en gevaren kan een eventuele strategische breuklijn à la 9/11 altijd optreden en de hele internationale gemeenschap verrassen.

#### A. Directe dreigingen en gevaren

**Gewapende aanval:** met gewapende aanval bedoelt men het gebruik van geweld door buitenlandse legers of niet-statelijke groepen tegen het grondgebied, het luchtruim of de maritieme ruimte van België dan wel van zijn bondgenoten binnen de NAVO en/of de EU. De hiervoor aangewende middelen kunnen zowel "conventionele" wapens als massavernietigingswapens zijn (m.a.w. nucleaire, biologische of chemische wapens).

De vraag over de middelen waarmee gewapende aanvallen in de toekomst gevoerd zullen worden, blijft voorlopig nog onbeantwoord. Het is niet uitgesloten dat het belang van het door de huidige legers gebruikte zware materieel, zoals de klassieke tanks, artillerie en gevechtsvliegtuigen, afneemt indien zou blijken dat, dankzij de technologische ontwikkelingen, op een doeltreffendere manier, met minder risico's en minder collaterale schade, hetzelfde doel bereikt kan worden. Op termijn kunnen middellange- of langeafstandsprojectielen de voornaamste militaire dreiging voor België en zijn bondgenoten worden. De plaatsing van raketafweersystemen op het grondgebied van de NAVO is al een antwoord op deze vraag.

**Onlusten die gevaar kunnen veroorzaken voor Belgen in het buitenland:** In geval van conflict of binnenlandse onrust of spanningen tussen de verschillende landen in bepaalde regio's (Bijv. Grote Meren , DRC, ...) kunnen onze landgenoten gewild of ongewild het doelwit van overvallen en zelfs opzettelijke gewapend aangevallen worden.

**Ongeoorloofde inlichtingenactiviteiten:** spionage is een permanent gegeven in de wereldgeschiedenis. Buitenlandse inlichtingendiensten zijn actief in België of handelen tegen de Belgische belangen in het buitenland.

Dit fenomeen wordt versterkt door het feit dat veel internationale instellingen hun zetel in België hebben. Ook worden sommige buitenlandse gemeenschappen hiertoe benaderd door hun staat van herkomst. België is met zijn ontwikkelde economische activiteiten en geavanceerd onderzoek tevens een trekpleister voor bedrijfsspiionage, waaraan bepaalde overheidsinstanties zich eveneens schuldig maken, onder andere via elektronische middelen. Recent nog waren de netwerken van verschillende Belgische administraties en ondernemingen het voorwerp van een aanval.

**Cyberaanvallen:** informatie is een goed waarvan de waarde blijft toenemen. Informatie wordt verwerkt, vervoerd en opgeslagen door middel van informatica- en communicatiesystemen. De economie, het vervoer, de bevoorrading, telecommunicatie en administratie zijn afhankelijk van de goede werking van een hele infrastructuur bestaande uit een netwerk van elektronische installaties (computers, servers, telecommunicatielijnen). Deze infrastructuur is echter kwetsbaar. Een of meerdere daders kunnen zich schuldig maken aan handelingen zoals de manipulatie, de vernietiging of het ontvreemden van informatie, en dit om zeer uiteenlopende redenen: van alleenstaande misdadigers zoals hackers, die uit idealisme handelen, tot misdaadorganisaties die chantage en afpersing nastreven, over economische misdadigers, om nog maar te zwijgen over de spionageactiviteiten van staten of de terroristische plannen om een staat of een samenleving te ontwrichten. Waarschijnlijk zullen in de toekomst het aantal en de omvang van dit type criminele aanslagen en activiteiten nog toenemen; ze zouden zelfs de klassieke vorm van oorlogvoering tussen staten kunnen worden. De regering stelt momenteel alles in het werk om dit soort aanvallen effectief te kunnen bestrijden. Dit omvat doeltreffende maatregelen zowel ter bestrijding van spionage of tegen het onrechtmatig verwerven of gebruiken van gegevens als tegen aanvallen op onze eigen netwerken.

**Terrorisme:** met terrorisme bedoelt men aanslagen op personen of goederen die gepleegd worden door niet-gouvernementele groepen om ideologische, economische of politieke redenen. Het jihadisme, wereldwijde stroming binnen de islam waarop de terroristen van Al Qaida en van de IS zich beroepen, heeft aan belang gewonnen. De recente gebeurtenissen in België (de aanval op het Joods museum in mei 2014 of de politie-acties in Verviers in januari 2015) zijn een illustratie van het dreigingsniveau, dat nog groter is doordat talrijke internationale organisaties, waaronder de NAVO, hun zetel in België hebben. Daarbij wordt België, zoals andere Europese landen, beschouwd als een vijand door de jihadistische propaganda. Niet alleen is België zelf een doelwit van het jihadisme, het is ook mogelijk dat het zonder het te weten als uitvalsbasis dient voor terroristische activiteiten.

Bovendien mag men verwachten dat wapens die tegenwoordig enkel in het bezit zijn van reguliere strijdkrachten, eveneens in de handen vallen van terroristische groepen. Dit is trouwens al het geval voor grond-luchtraketten. Daarentegen is een dergelijke evolutie minder waarschijnlijk in het geval van wapensystemen die een uitgebreidere infrastructuur vereisen. Het afvuren van moderne middellange- en langeafstandsraketten is praktisch onmogelijk zonder de toestemming van de staat of van de lokale stamhoofden van de regio waar deze raketten afgevuurd worden. Dezelfde vaststelling geldt ook voor de gevechtsvliegtuigen of kruisraketten. Het is evenwel niet uitgesloten dat langeafstandswapens of drones ooit in de handen vallen van terroristische groepen die ze inzetten of gebruiken om druk uit te oefenen. Ten slotte is het niet ondenkbaar dat een terroristische groep ooit in het bezit komt van een massavernietigingswapen en dit is de nachtmerrie van elke beleidsverantwoordelijke.

**Door de mens en de natuur veroorzaakte rampen en noodsituaties:** natuurrampen die België kunnen treffen zijn stormen, overstromingen, droogte en bosbranden. Voorbeelden van door de mens veroorzaakte rampen zijn industriële ongevallen zoals in Tsjernobyl (USSR, 1986, radioactieve lekken) of Seveso (Italië, 1976, chemische lekken). Wegens de grote bevolkingsdichtheid en de concentratie aan economische activiteiten is België heel kwetsbaar voor zulke rampen en noodsituaties.

**Moeilijkheden in de bevoorrading wegens conflicten:** gewapende conflicten of het instorten van staatsstructuren kunnen een enorme weerslag hebben op verre landen die niet betrokken zijn bij het conflict. Ze kunnen de voorziening van België met essentiële goederen belemmeren, bijvoorbeeld wegens een verminderde productie als gevolg van gevechten of van tekortkomingen van de overheid, of doordat verbindingswegen onderbroken zijn of te gevaarlijk zijn (bv. georganiseerde misdaad of piraterij). Dit kan gebeuren zonder dat het de bedoeling is België, zijn bevolking of zijn economie schade toe te brengen.

#### B. Indirecte dreigingen en gevaren

Deze categorie omvat de dreigingen en gevaren die onrechtstreeks de veiligheid van België en zijn bevolking beïnvloeden.

**Massavernietigingswapens en langeafstandsprojectielen:** sommige staten bezitten kernwapens en van andere wordt vermoed dat ze over kernwapens beschikken of dat ze verklaard hebben dat ze kernwapens willen verwerven. Veel staten zouden trouwens over de technologie beschikken om binnen enkele jaren kernwapens te vervaardigen indien hun veiligheidssituatie drastisch verslechtert. Het nucleaire gevaar blijft dus zeker aanwezig tot 2030 en waarschijnlijk zelfs later. Terwijl kernwapens niet volledig zullen verdwijnen, kan men wel verwachten dat hun aantal zal blijven dalen bij de grootmachten. De renovatie van bestaande voorraden en de ontwikkeling van nieuwe systemen zal echter blijven voortduren. De grootmachten zullen nucleaire afschrikking behouden, maar die zal steeds meer tot ballistische projectielen beperkt worden. De andere delen van de nucleaire triade, de kernbom en de sub-strategische en tactische kernwapens, zullen steeds minder relevant worden, zeker wat het Europees grondgebied betreft. Maar de risico's voor een vuile bom, met splijtbare stoffen die in de handen van terroristen valt, zijn groter geworden; Biologische en chemische wapens zijn ook zeer gegeerd en een toenemend aantal landen beschikt over langeafstandsrakettechnologie.

**Instorten van staatsstructuren (“failed states”):** Hele gebieden van de wereld, vooral in het Midden-Oosten, in Afrika en in Centraal-Azië, hebben te maken met een verzwakking of een verbrokkeling van het overheidsgezag, een rechteloze staat en conflicten. Die omstandigheden belemmeren de economische ontwikkeling, leiden tot vluchtelingenstromen en een ongecontroleerde migratie en werken georganiseerde misdaad, allerlei soorten handel, piraterij, terrorisme en wapenproliferatie in de hand.

**Klimaatveranderingen:** in het algemeen wordt het klimaatveranderingsproces tegenwoordig niet meer betwist. Op internationaal niveau wakkeren klimaatveranderingen conflicten over natuurlijke rijkdommen aan, doen landbouwgebieden en woonoppervlakten verdwijnen en verzwakken overheidsstructuren. Die verschijnselen werken de radicalisering van politieke standpunten in de hand en wakkeren internationale rivaliteiten aan over de asymmetrie van inspanningen om klimaatveranderingen te bestrijden; ze veroorzaken ook migratiestromen.

Om aan deze reële dreigingen en gevaren een adequaat antwoord te bieden en de Belgische bevolking en maatschappij te beschermen, moet België dus wel degelijk over robuuste veiligheidsstructuren beschikken waarvan Defensie één van de belangrijkste is. Dit defensie-apparaat wordt rechtstreeks aangestuurd en gecontroleerd door de politieke vertegenwoordigers van het volk. Gezien een middelgroot land zoals België niet aan alle bedreigingen en gevaren alleen het hoofd kan bieden, dient bepaald te worden welke kernopdrachten de Belgische Defensie moet uitvoeren, al dan niet in een internationaal samenwerkingsverband.

## **DEEL 2: Zo ja, wat zouden zijn kernopdrachten dan moeten zijn?**

### **1. Opdrachten die voortvloeien uit de internationale verbintenissen van België.**

Op het niveau van de VN is de verplichting om met wapengeweld tussen te komen alleen van toepassing in het geval van een mogelijke genocide, vermits België deze conventie ondertekend heeft. In alle andere gevallen wordt de noodzaak om in te grijpen en de wijze waarop aan het land overgelaten.

Op het niveau van de NAVO heeft België zich ertoe verbonden om, als betrouwbare bondgenoot, op een billijke wijze de lasten en risico's van de Alliantie te delen. De lasten kunnen gestalte krijgen in de vorm van een financiële en militaire bijdrage tot bevordering van de bescherming van alle leden van de Alliantie. De risico's zijn de gevolgen in termen van menselijke en materiële verliezen die voortvloeien uit het gebruik van de militaire capaciteiten tijdens operaties. Aangezien de dimensionering van die deelname niet duidelijk werd vastgelegd, is over het algemeen als streefdoel aanvaard om 2% van zijn bruto binnenlands product aan ontwikkeling, trainingen en behoud van die capaciteiten te besteden (dit werd door alle lidstaten herbevestigd op de NAVO-top van Wales in 2014).

Wat de EU betreft heeft België geen verplichtingen die in absolute zin gedefinieerd zijn, maar het heeft zich ertoe verbonden om op regelmatige wijze aan de EUBG deel te nemen met landcapaciteiten, aangevuld met elementen van de lucht- en marinecomponenten. België neemt bovendien deel aan multinationale staven zoals het Eurocorps. In de Belgisch-Nederlandse -overeenkomsten heeft België zich onder meer er al toe verbonden met een capaciteit van multifunctionele fregatten en mijnenjagers en logistieke steun deel te nemen. België heeft ook beslist om zijn piloten samen met de Franse op te leiden. Betreffende de landen van het Grote Merengebied en Benin heeft België zich ertoe verbonden de ontwikkeling van hun respectieve defensieorganisaties te steunen door adviseurs en instructeurs te sturen.

## 2. Kernopdrachten die voortvloeien uit de gevaren en bedreigingen tegen de Belgische samenleving.

Directe gevaren en dreigingen	Kernopdrachten
Gewapende aanval tegen België of een bondgenoot	Verdediging op de grond, in de lucht, op zee, in de ruimte en in de cyber-ruimte. Medische en logistieke steun (met inbegrip van strategisch transport) verlenen. Command, Control, Computer, Communication, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (C4ISR) middelen aanwenden.
Onlusten die gevaar kunnen veroorzaken voor Belgen in het buitenland	De betreffende personen beschermen of repatriëren. Medische en logistieke steun (met inbegrip van strategisch transport) verlenen. C4ISR-middelen aanwenden.
Cyberaanvallen	Cyberinfrastructuren bewaken en beschermen. Cyberaanvallers onschadelijk maken.
Ongeoorloofde inlichtingenactiviteiten	Toezicht houden, analyseren en handelen in samenwerking met de Veiligheid van de Staat. Het Belgische economische potentieel beschermen.
Terrorisme (politiek, burgerlijke actoren)	Voortdurende bewaking van het luchtruim (RENEGADE). Voortdurende bewaking van de maritieme toegangswegen en van de cyberruimte. Voortdurende bescherming van bedreigde installaties of personen. Politie ondersteunen bij haar bewakings- en beveiligingsopdrachten.
Door de mens en de natuur veroorzaakte rampen en noodsituaties	<i>Geen kernopdracht voor Defensie</i> , maar ze kan steun verlenen met de bestaande middelen als hulp aan de natie.
Moeilijkheden in de bevoorrading wegens conflicten	Bevoorradingswegen of -middelen op de grond, op zee of in de lucht bewaken en beschermen.
Indirecte gevaren en dreigingen	Kernopdrachten
Verspreiding van massavernietigingswapens en van langeafstandsprojectielen	Voortdurende bewaking. Steun van speciale eenheden aan de politie.
Het instorten van staatsstructuren ("failed states")	Aan Crisis Response Operations deelnemen: op de grond: beschermingsactiviteiten of activiteiten van bewaking van het grondgebied op zee of in de lucht: toezicht- en bevoorradingactiviteiten. Aan waarnemingsmissies deelnemen: op de grond, vanuit de lucht en op zee. Aan training en opleidingsopdrachten van een buitenlandse landmacht, luchtmacht of marine deelnemen.
Klimaatveranderingen die conflicten kunnen veroorzaken	Aan Crisis Response Operations deelnemen: op de grond: beschermingsactiviteiten of activiteiten van bewaking van het grondgebied op zee of in de lucht: toezicht- en bevoorradingactiviteiten. Aan waarnemingsmissies deelnemen: op de grond, vanuit de lucht of op zee.

### 3. Technologische en maatschappelijke invloeden op de kernopdrachten van Defensie in België

De Belgische bevolking is aan het vergrijzen en de jonge generatie die na 1975 werd geboren heeft nooit de militaire dienst gekend. Die twee elementen leiden ertoe dat enerzijds een gevoel van onverschilligheid ten opzichte van militaire zaken heerst en anderzijds dat het gebruik van geweld om de belangen van België te verdedigen, met het risico om Belgische slachtoffers te maken, voor de bevolking en de beleidsmakers steeds moeilijker te aanvaarden wordt. Vooral de inzet van grondtroepen, die een veel groter risico lopen dan lucht- of zeestrijdkrachten, wordt moeilijker en moeilijker. Tevens zien we uit de algemene analyse en opsomming van dreigingen en gevaren, dat in de toekomst de vraag naar de inzet van grondtroepen in crisisgebieden eerder zal toenemen dan afnemen.

Doch, tenzij een mentaliteitsverandering, of een existentiële dreiging, zal het antwoord van België en de meeste andere bondgenoten hierop erin bestaan om eigen grondtroepen zo weinig mogelijk in te zetten, ten einde het risico op slachtoffers maximaal in te perken. Ter compensatie zal gewerkt worden vanuit de lucht of op zee en via de ondersteuning van lokale partners (proxy's) of andere landen die wel bereid zijn om troepen in te zetten. Deze laatste benadering toonde wel op duidelijke wijze zijn limieten in Lybië en Syrië.

Naar 2030 toe kan men er van uitgaan dat de technologische evoluties en de opkomst van gesofisticeerde autonome systemen, ingebed in krachtige communicatienetwerken, tot gevolg zal hebben dat de noodzaak tot inzet van militairen in de crisiszone nog verder zal verminderen en tegelijkertijd de bescherming van het eigen grondgebied nog zal verbeteren.

Een andere tendens die in de toekomst sterker zal worden, is de privatisering van grote delen van wat traditioneel de soevereine taken waren van de staten. Dit kan gaan van logistieke steun, toezicht, vorming, training, bewaking tot reële gevechtsoopdrachten. Dit kan door de staat of door privébedrijven, met toelating van de staten zelfs gefinancierd worden. Deze evolutie is het sterkst merkbaar in de VS, maar deze tendensen zijn ook al bij ons zichtbaar. Deze geleidelijke verschuiving wordt enerzijds versterkt door de slechte budgettaire toestand van vele staten, die maar al te graag de financiering van het defensie-apparaat willen terugschroeven en anderzijds de vraag van multinationale ondernemingen om hun investeringen in conflictgebieden of hun communicatielijnen effectief en permanent te beveiligen. De kosten hiervan kunnen zij zonder veel problemen verhalen op hun klanten. De hamvraag is uiteraard hoe de overheden, vooral van kleine staten, in zo een scenario hun belangen nog kunnen verdedigen.

De combinatie van deze evoluties, het risicomijdend gedrag, de geleidelijke vermindering van projectie van troepen in de wereld, de verhoging van het gebruik van hoogtechnologische systemen en de groeiende rol van privé-actoren op het vlak van veiligheid en defensie, zal op termijn leiden tot het verschijnen van geografische zones waarbinnen een verhoogde veiligheid heerst, afgeschermd van de buitenwereld door een geheel van beschermende, ontradende en offensieve, maar vooral hoogtechnologische wapensystemen. Voorbeeld hiervan zou de EU-zone of de Noord-Amerikaanse zone kunnen zijn. Met dezelfde systemen, zouden crisis-zones kunnen geïsoleerd worden zodanig dat de fall-out ervan beperkt is en de ontplooiing van strijdkrachten ter plaatse geminimaliseerd en eventueel uitbesteed kan worden.



## 4. Noodzakelijke capaciteiten om de kernopdrachten uit te voeren

### Land:

1. Capaciteit om door vuur en beweging zowel offensieve als defensieve gevechtstaken uit te voeren met mobiele en voldoende beschermde (gepantserde) voertuigen die over de nodige directe en indirecte vuurkracht beschikken, inclusief een directe luchtbescherming.
2. Capaciteit om heel snel op grote afstand een beschermingsdispositief te ontplooiën en burgers te evacueren met beperkte gevechts- en logistieke middelen.
3. Capaciteit om die offensieve en defensieve gevechtstaken te steunen door:
  - Robuuste communicatie- en informaticasteun teneinde het geheel op een gecoördineerde wijze te bevelen
  - Toegangen te openen of af te sluiten;
  - Bevoorradingen, beperkte herstelling ter plaatse en deparage van het materieel te verzekeren;
  - Medische eerste lijn ondersteuning en evacuatie te verzekeren;
4. Capaciteit om in België bedreigde installaties of personen te beschermen of de politie te ondersteunen bij haar bewakings- en beveiligingsopdrachten.

### Lucht:

Een capaciteit dat in staat is:

1. het luchtoverwicht te verkrijgen en te behouden;
  - directe vuursteun te leveren aan de landtroepen;
  - aanvallende vuuropdrachten uit te voeren in vijandelijk gebied;
  - gewapende verkenningsopdrachten uit te voeren;
  - ongeïdentificeerde luchtvaartuigen te onderkennen, te onderscheppen en eventueel te vernietigen
2. Een capaciteit die toelaat om zowel personeel, materieel en voorraden over een grote afstand te projecteren
3. Een capaciteit die toelaat bevoorradingen, beperkte herstelling ter plaatse en deparage van het materieel te verzekeren;

### Maritiem:

1. Een capaciteit die kan meehelpen de maritieme communicatielijnen te vrijwaren door middel van bewaking, bescherming, vuurkracht en ontminning.
2. Een capaciteit die de kuststrook kan beschermen en de toegang tot de havens kan vrijhouden of ontzeggen
3. Een capaciteit die toelaat om zowel personeel, materieel en voorraden over een grote afstand te projecteren

### Gemeenschappelijke capaciteiten:

1. Capaciteit die informatie kan verschaffen over vriend, vijand, terrein, weersomstandigheden, ... en eigen inlichtingen kan beschermen tegen vijandelijke acties, dit zowel dicht bij de ontplooiëde troepen als vanop grote afstand;
2. Capaciteit om strategische commando-, controle- en communicatiemiddelen te ontplooiën en in werking te zetten en te vrijwaren van vijandelijke acties. Capaciteit voor bewaking, analyse, interpretatie en bescherming van informatie
3. Capaciteit ter bewaking en bescherming van cyberinfrastructuur, zowel van militaire als maatschappelijke aard. Dit betekent zowel defensieve als offensieve capaciteiten.

### **DEEL 3: In welke zin dient de Belgische Defensie dan te evolueren, vertrekkende van de realiteit van vandaag?**

Indien de Belgische politieke gezagsdragers enerzijds hun verplichtingen in de verdragen van de VN, de EU, en de NAVO willen nakomen en anderzijds de Belgische maatschappij willen behoeden voor alle mogelijke dreigingen en gevaren, zullen ze onvermijdelijk hun defensie-instrument moeten stabiliseren op een aanvaardbaar niveau, zowel op het vlak van het budget als van personeel en materiële capaciteiten. Eens een consensus hierover bereikt die gesteund wordt door de regering en de oppositie, kan een nieuwe defensie-organisatie uitgetekend worden en een coherente evolutie opgestart worden.

De Belgische defensie moet:

1. In elke omgeving (land, lucht, zee, cyber) over een geloofwaardige capaciteit beschikken om de kernopdrachten, alleen of in samenwerking met bondgenoten, uit te voeren.  
Voor elke kernopdracht, indien dit nog niet is gebeurd, op zoek gaan naar gelijkgestemde partners binnen de NAVO en EU, volgens de principes van “Smart Defence” en “Pooling & sharing”.
2. De invulling van deze kernopdrachten herdimensioneren zodat rekening gehouden wordt met de aangehaalde maatschappelijke en technologische evoluties, waarbij een wel gedoseerde samenwerking met het bedrijfsleven niet mag ontbreken.
3. Voor sommige heel dure of hoge intensiteitscapaciteiten, zoals gewapende drones of gepantserde landsystemen, zich aansluiten bij een “framework nation”, teneinde een zekere expertise op te bouwen of te behouden.
4. De personeelsbezetting herzien in overeenstemming met de kernopdrachten, waarbij een juiste mix wordt nagestreefd tussen operationele, snel inzetbare militairen en ervaren, ondersteunende burgermedewerkers. Tussen beide categorieën moet, indien gewenst, een soepele overgang mogelijk zijn.
5. Het statuut van de militair aanpassen teneinde de overgang naar andere overheden of privébedrijven te stimuleren wanneer dit de wens is van betrokkene of in het belang is van Defensie om een correcte leeftijdsopbouw te behouden in alle personeelscategorieën.
6. Een permanente strategische reflectie en dialoog met de academische en bedrijfswereld organiseren om de betrokkenheid van de maatschappij met Defensie te verhogen. Hierbij ook haar actuele partners (BENELUX, FRA, DEU, ...) betrekken zodat er kan rekening gehouden worden met de beleidsontwikkelingen op gebied van defensie in die landen.
7. Meer investeren in onderzoek en ontwikkeling, met de Belgische academische en bedrijfswereld als partner, die het mogelijk moet maken om het risico op menselijk verlies in een conflict te beperken door een toegenomen en verbeterde inzet van hoogtechnologische systemen.
8. Alle niet-essentiële taken, ook deze vermeld in de tabel hierboven, ofwel overdragen aan andere departementen van de Belgische overheid, ofwel privatiseren. Zo kunnen bvb de operationele taken van ontmijning (in het kader van militaire operaties) binnen Defensie gehouden worden terwijl de steuntaken voor de maatschappij (vernietiging van niet-ontploffte tuigen en verdachte pakketten) door de civiele bescherming kunnen gebeuren. Indien die taken om welke reden dan ook binnen Defensie blijven, dan zouden ze moeten uitgevoerd kunnen worden door burgerpersoneel van Defensie

Het opstellen van een weldoordacht en evenwichtig strategisch plan, geschraagd met de nodige budgettaire middelen is een eerste en belangrijke stap. Maar meer fundamenteel is de voorwaarden te scheppen waardoor er stabiliteit is op beleidsmatig en budgettair vlak bij de uitvoering van het plan zowel extern naar de maatschappij toe als intern in Defensie.

**Minister van Defensie en Ambtenarenzaken**

[vandeput.fgov.be](http://vandeput.fgov.be)

**Ministre de la Défense et de la Fonction Publique**

[vandeput.fgov.be](http://vandeput.fgov.be)

**Minister der Verteidigung und Öffentlichen Dienst**

[vandeput.fgov.be](http://vandeput.fgov.be)

**Minister of Defence and Civil Service**

[vandeput.fgov.be](http://vandeput.fgov.be)

**Cabinet of Defence and Civil Service**

8 Rue Lambermont - 1000 Brussels

[info@vandeput.fgov.be](mailto:info@vandeput.fgov.be) - [www.vandeput.fgov.be](http://www.vandeput.fgov.be)

T. +32 (0)2 550 28 11