

Belgische strategische visie en EU Global Strategy

Inleiding

De uiteenzettingen van vanochtend tonen aan dat Europa, met haar nieuwe Globale Strategie, er zich duidelijk van bewust is dat de veiligheidsomgeving drastisch veranderd is in vergelijking met wat beschreven was in haar vorige veiligheidsstrategie van 2003. Daar waar we in 2003 ervan uitgingen dat Europa nog nooit tevoren zo veilig en welvarend was geweest, ziet het beeld vandaag er heel anders uit. Europa zal, in de nabije toekomst, niet enkel stabiliteit moeten brengen in haar omgeving, maar het zal ook degelijk in staat moeten zijn zichzelf te verdedigen tegen een hele waaier van militaire en hybride bedreigingen zowel uit het Oosten als uit het Zuiden.

L'Europe, qui, jusqu'à présent, était plutôt réfractaire à l'emploi de son budget pour les dépenses militaires est en train d'évoluer et d'adapter sa stratégie sécuritaire. Pour la première fois, le budget pluriannuel de l'Union prévoit de consacrer des moyens pour le développement de moyens capacitaires militaires et pour adapter les infrastructures routières, ferroviaires, portuaires et aéroportuaires aux besoins de mouvements d'unités militaires sur le territoire des pays membres de l'Union.

In het zog van de nieuwe globale strategie, voorziet het implementatieplan verschillende initiatieven waaronder de Permanente Gestructureerde Samenwerking (PESCO) en het Europees Defensiefonds (EDF). Dit alles werd u vanochtend in detail uitgelegd en ik zal er dus niet op terugkomen, maar u zal ongetwijfeld opgemerkt hebben dat er wel degelijk op een ernstige manier gewerkt wordt aan meer samenwerking en meer efficiëntie voor onze defensiecapaciteiten.

Grâce à cette collaboration accrue entre pays membres et aux financements européens, l'Europe veut se donner les moyens de ses ambitions et remédier aux lacunes capacitaires auxquelles elle doit aujourd'hui faire face. Cette stratégie basée sur la coopération est tout-à-fait en ligne avec ce que la Belgique fait depuis longtemps. Que ce soit pour nos opérations ou pour l'acquisition de nos équipements militaires, la Belgique cherche systématiquement à collaborer avec ses partenaires dans un cadre multinational. La Vision Stratégique pour la Défense (vision 2030) publiée le 29 juin 2016 y fait maintes fois référence. La collaboration entre la Belgique et les Pays Bas - avec qui nous partageons une marine intégrée - est d'ailleurs régulièrement citée comme un exemple de collaboration tant à l'OTAN qu'à l'Union européenne.

De vraag is echter of België deel zal kunnen (blijven) uitmaken van dit Europees succesverhaal. Om te kunnen genieten van de opportuniteiten die PESCO en EDF bieden, moeten we namelijk wel aan een aantal voorwaarden voldoen en onze verplichtingen nakomen. Deze zijn zeer nauwkeurig omschreven, hebben een bindend karakter en de evaluatiemechanismen die in plaats gesteld zijn om ze op te volgen laten weinig ruimte om gemaakte afspraken niet na te komen.

Zoals u ondertussen ongetwijfeld weet, bestaat PESCO uit 2 luiken. Enerzijds zijn er de projecten en anderzijds zijn er 20 verbintenissen die de deelnemende lidstaten, waaronder België, zijn aangegaan. De toetreding tot PESCO was weliswaar vrijwillig, maar de uitvoering, de opvolging en de inspanningen om de verbintenissen na te komen zijn dit niet!

Uiteenzetting

Aspects capacitaires

Les nouveaux outils créés au sein de l'Union européenne sont à la fois source d'opportunités et de défis pour notre Défense.

Opportunité parce qu'ils nous permettent de nous intégrer au sein d'une défense européenne elle-même de plus en plus intégrée, s'appuyant sur des doctrines et des concepts partagés, utilisant des matériels et équipements compatibles et interchangeable, voire communs, même si nous avons encore un long chemin à parcourir. Cette approche cadre parfaitement avec notre vision stratégique. L'implémentation de cette vision nous aide à combler les déficits capacitaires (*capability gaps*) européens connus depuis quelques décennies. Elle nous permettra entre autres de ne plus limiter notre politique d'achat aux COTS/MOTS (commercial off the shelf/military off the shelf) auxquels nous nous sommes cantonnés ces dernières années. Nous pourrons ainsi contribuer dès le départ aux activités de recherche et développement au sein de l'Europe de la Défense. Cette participation est indispensable pour nous permettre de faire face aux évolutions technologiques et de collaborer avec nos partenaires. Une telle collaboration exige en effet une compatibilité des équipements et procédures basés sur des standards définis en commun.

Défi parce que notre Défense atteint ici la limite de ses capacités. Elle est actuellement engagée dans une dizaine de projets issus des deux premières vagues de la PESCO et a même pris la direction du projet *Maritime Autonomous System for Mine Countermeasures*, connu sous l'acronyme MAS MCM. Elle s'appuie pour cela sur son expertise reconnue en matière de déminage. Des 34 projets PESCO momentanément en cours, ce projet est parmi les plus avancés pour citer Bruxelles2Pro, un éditeur on line français proche des institutions européennes. Mais notre capacité à gérer de nouveaux projets est atteinte et limite notre action alors qu'une troisième vague de projets se prépare pour cet automne.

Car ces outils constituent également une opportunité pour notre industrie. Il ne faut en effet pas perdre de vue que si la PESCO couvre une approche politique, l'EDF et ses phases tests que sont le PADR (*Preparatory Action on Defence Research*) et l'EDIDP (*European Defence Industrial Development Programme*) sont des outils essentiellement économiques, visant à développer l'EDTIB, la base technologique et industrielle européenne de défense. Ils offrent à nos entreprises la possibilité de s'insérer dans cette base, en collaborant avec d'autres acteurs à travers toute l'Union européenne. Ces programmes font également la part belle aux PME qui constituent la base de notre tissu économique. Enfin, il est bon de noter que ces actions ne bénéficient pas à la seule industrie de défense dans l'acceptation traditionnelle du terme. En effet, la recherche de technologies de rupture (*disruptive technologies*) ainsi que l'ouverture des *supply chains* (chaînes d'approvisionnement) ouvrent ce segment traditionnellement isolé à d'autres acteurs économiques. La Vision Stratégique 2030 se veut également de consolider cette base technologique et industrielle européenne de défense via le développement d'un partenariat pragmatique entre notre Défense, les institutions de recherche et l'industrie. Les modalités de base de ce partenariat pragmatique seront définies dans une stratégie nommée « *Defence, Industry and Research Strategy* » (DIRS).

Mais ces outils européens n'effaceront pas d'un coup de baguette magique les problèmes de notre Défense. Ils nous offrent des opportunités mais sont également source d'obligations. La manne européenne n'est en effet pas distribuée sans contrepartie : l'EDF repose sur le cofinancement. Nous devons donc mettre la main au portefeuille pour permettre à nos entreprises de s'inscrire dans les projets subsidiés par l'Union. La Défense, une autre entité de l'Etat fédéral ou des Régions devra couvrir la partie du projet non-couverte par le fond européen. Cet apport sera nécessaire pour permettre à la Belgique de faire face à ses engagements internationaux.

Comme vous l'avez entendu, le financement de l'Union européenne couvre uniquement une partie des frais, directs et indirects, dans une fourchette allant de 20% dans le cas le plus défavorable à 100%. Il nous faut donc financer l'ensemble des coûts non-éligibles ainsi que la partie des frais éligibles non-subsidiés par l'UE. A titre d'illustration, notons que les neuf appels à projets EDIDP 2019 ont à eux seuls suscité l'intérêt d'une dizaine d'entreprises belges parmi lesquelles une a même pris la tête d'un consortium. Ceci est donc loin d'être anecdotique pour notre économie.

Enfin, sous l'égide du SPF Economie une plateforme permettant à nos entreprises d'accéder à chances égales avec leurs concurrentes non belges aux outils européens devra être mise en place. Sa mission sera triple. Elle devra avant tout certifier que les entreprises belges participant à un projet soutenu par la Commission européenne ne sont pas contrôlées par des entités ou des états extérieurs à l'Union. Dans le cadre de l'EDF, elle devra en outre garantir que les actions permettant d'exécuter le projet respectent bien les principes éthiques applicables en Belgique, garantie dont la délivrance est rendue plus ardue par notre mille-feuille institutionnel, ces compétences étant partiellement régionalisées.

Enfin, elle devra offrir une plateforme d'information aux entreprises susceptibles de répondre aux calls européens, en relayant l'information émise par la Commission mais aussi en répondant aux interrogations des candidats et en les orientant dans les méandres de l'Union.

Il importe enfin de ne pas perdre de vue que la participation à la PESCO entraîne des obligations juridiquement contraignantes dont le non-respect peut conduire à l'exclusion de cette politique, avec toutes les conséquences tant politiques qu'économiques que cela entraîne.

La participation aux activités de recherche et de développement capacitaire au sein de l'Union européenne offre donc d'énormes opportunités tant à notre Défense qu'à nos entreprises. Y participer est indispensable pour la Belgique. En payer le ticket d'entrée n'est donc pas une option mais une nécessité pour notre pays.

PESCO-verbintenissen en NIP

Naast de capacitaire aspecten en de projecten die onder meer door PESCO kunnen tot stand komen, houdt de deelname aan PESCO ook verplichtingen in onder de vorm van 20 verbintenissen of *commitments* die een dwingend karakter hebben. Deze verbintenissen zijn onderverdeeld in 5 domeinen reeds opgesomd door mijn collega Serge Vassart.

De deelnemende landen zijn dus, door hun deelname aan PESCO, verplicht een jaarlijks rapport in te dienen waarin ze aantonen op welke manier hun inspanningen (budgettair, projectmatig en thematisch) de realisatie van deze PESCO-doelstellingen ondersteunen, ook reeds kort vermeld door Serge.

Voor haar eerste Nationaal Implementatieplan (of NIP), dat België indiende in december 2017, kregen we een redelijk goed rapport, hoewel meer details en meer duidelijkheid gevraagd werd voor de volgende jaren. Voor de tweede iteratie in januari 2019, moesten de 20 verbintenissen concreter uitgewerkt worden en dienden dus zowel de granulariteit als de kwantiteit van de gegevens verbeterd te worden.

De tumultueuze regeringscrisis eind vorig jaar heeft ervoor gezorgd dat de nieuwe versie van ons NIP niet tegemoetkwam aan de verwachtingen van de EU. Niet enkel was de aangeleverde informatie niet gedetailleerd genoeg, ook naar de toekomst toe, namelijk hoe dat België de komende 7 jaren haar verbintenissen budgettair pleegt na te komen, werd nauwelijks of geen indicatie meegedeeld.

De gevolgen laten zich voelen. In het vergelijkende rapport, uitgegeven door Mevrouw Mogherini, kreeg België een blaam en werd publiekelijk met de vinger gewezen. Niet onlogisch gezien we voor 4 van de 5 domeinen een onvoldoende gekregen hebben.

Zoals algemeen geweten zijn we nagenoeg de slechtste leerling van de klas simpelweg omdat we wel bij de club willen horen maar ons lidgeld niet willen betalen. Op het vlak van de EU dreigen we zeer snel dezelfde weg op te gaan als bij de NAVO, waar België al langer met de vinger worden gewezen! Niet alleen zullen we ook in Europa niet meer ernstig worden genomen, maar we dreigen bovendien bekend te staan als een land waar serieuze bedrijven van de Europese defensie-industrie beter buiten kunnen blijven omdat defensie bij ons toch niet tot onze prioriteiten behoort...

Wie wil er nu in zee gaan met de laatste van de klas? Op deze manier dreigen veel jobs, know-how en technologische innovatie verloren te gaan.

Het indienen van het volgende NIP (Nationaal ImplementatiePlan), met als deadline 10 januari 2020, hoeft op zich geen probleem te vormen. In september zal de defensiestaf opnieuw van start gaan met de voorbereidingen en midden september staan de bilaterale gesprekken gepland met het PESCO-secretariaat om te bespreken wat er precies verwacht wordt.

Daar waar de pijnpunten bij de vorige editie voornamelijk lagen op het vlak van granulariteit (het niet willen geven van de vereiste gegevens) zal het deze volgende editie meer dan ooit gaan over het budgettaire aspect en in mindere mate over de ondermaatse Belgische deelname aan CSDP-operaties.

Hoewel minder stringent, omdat het in de EU meer gaat over collectieve doelstellingen, moet elke deelnemende lidstaat aan PESCO, streven naar de 2% defensie-uitgaven. Daarvan moet 20% naar investeringen gaan en 2% naar Onderzoek en Ontwikkeling, naar analogie met de NATO dus.

Zoals het er nu naar uitziet, zullen, ook in de toekomst, onze budgettaire inspanningen ruimschoots onvoldoende zijn. De ultieme vernedering zou erin bestaan om voor België, als een van de grondleggers van zowel de NAVO als de EU, uit PESCO gegooid te worden, zoals dit voorzien is in Artikel 46 paragraaf 4 van het Verdrag van Lissabon (waarnaar verwezen wordt in het Raadsbesluit van 11 december 2017). M.a.w. de PESCO-commitments zijn *legally binding*.

Het plaatje is dus allesbehalve rooskleurig en zou eerder alarmerend kunnen genoemd worden.

Conclusie en Take aways

De EUGS en de EU-initiatieven zijn een opportuniteit, maar om ervan te kunnen genieten, moeten landen zelf hun deel van de inspanning leveren. Dit betekent dat landen hun deel van de financiële inspanning moeten doen om van de cofinanciering te kunnen genieten in het kader van het Europees Defensiefonds.

We moeten door andere landen ook als aantrekkelijke partners gepercipieerd worden en dus mee in projecten kunnen instappen. De Belgische defensie moet tevens als potentiële afzetmarkt kunnen gezien worden voor de capacitaire ontwikkelingen waar we als land zelf aan meewerken.

Door het ondermaatse defensiebudget, kunnen we onze verplichtingen in PESCO in de toekomst niet nakomen en lopen we het risico om uit PESCO verwijderd te worden, waardoor BEL en haar bedrijven uitgesloten zullen zijn van collaboratieve projecten in het PESCO-kader. PESCO-projecten kunnen echter potentieel op een hogere EU-cofinanciering rekenen en hierdoor zullen een aantal landen dit kader kiezen voor hun samenwerking, uiteraard zonder België, dat niet zal kunnen voldoen aan de PESCO-verplichtingen. Door het ondermaats budget is defensie ook beperkt in haar personeelsmiddelen om projecten te kunnen beheren. We leiden vandaag één PESCO-project, we nemen deel aan nog negen andere, maar meer kunnen we momenteel niet aan. Hierdoor missen we wellicht een aantal opportuniteiten.

Omdat we de slechtste leerling van de klas zijn in defensiebudget, zullen andere landen ook niet snel geneigd zijn om met ons in zee te gaan voor de ontwikkeling van capaciteiten, gezien we niet de financiële middelen zullen hebben om de samen ontwikkelde capaciteiten ook aan te schaffen.

Tout ceci sera en fin de compte néfaste pour notre économie et pour nos entreprises qui passeront à côté des collaborations internationales. Si nous n'entreprenons rien pour combler rapidement le fossé entre les autres pays européens et la Belgique en matière de budget de défense, la facture pour la Belgique, en fin de compte ne pourra qu'être encore plus élevée car nous serons forcés d'acheter nos équipements auprès de fournisseurs extérieurs sans que ces investissements ne profitent, ne fut-ce qu'en partie, à nos propres entreprises qui auraient pu participer au développement des capacités.

Mon message vous semble probablement alarmiste et, en fait... il l'est! Les chiffres sont là et ils ne mentent pas.

De cijfers zijn inderdaad overduidelijk en ondubbelzinnig! Met de huidige stijging van defensiebudgetten in de omringende landen zullen de niet-nucleaire Europese landen tegen 2024 gemiddeld 1,65% van hun BBP uitgeven aan defensie. Met, in het beste geval, een percentage van 1,26% blijft de kloof tussen de andere landen en België even groot als vandaag en blijven we in de Europese klas op de laatste bank zitten en kunnen we enkel vanop een afstand toekijken hoe de anderen, zonder ons, aan het verhaal van MADE IN EUROPE blijven bouwen.