

Voorwoord

In december 2010 verscheen het eerste nummer van dit tijdschrift. Intussen is er heel wat veranderd inzake veiligheid en defensie, zowel binnen de internationale gemeenschap als in eigen land.

In het voorjaar van 2011 barstte een bloedige crisis los in Libië. In december van dat jaar trokken de laatste Amerikaanse troepen zich terug uit Irak. Nooit waren er meer VS-troepen aanwezig in Afghanistan dan in 2011, zowat 100.000. Voor het beëindigen van deze oorlog is inmiddels een stappenplan in uitvoering. Op dit ogenblik worden we geconfronteerd met een voortschrijdend revolutionair gebeuren: de “Arabische Lente”, met onder meer een burgeroorlog in Syrië. In Oekraïne hebben een opstand en een regimewissel geleid tot een meer dan opmerkelijk conflict op het Europese continent. En daarnaast stellen we toenemende spanningen in Azië vast. Symptomen van een internationale gemeenschap op dool. Hopelijk op pad naar een nieuw evenwicht. Helaas kan vandaag geen enkel scenario worden weggewuifd. Een oorlog tussen staten evenmin. Ondenkbaar binnen de Europese Unie, helaas niet zo daarbuiten. En nu? Nu staan we voor een kruispunt. Binnen de internationale gemeenschap werken meerdere actoren aan het uitbouwen van een coherent veiligheidsbeleid, is men op zoek naar een haalbare strategie, met klare doelstellingen, onderbouwd met de daartoe vereiste politieke, economisch en militaire middelen. Een “*sense of urgency*” is gerechtvaardigd. En hiermee wordt niets nieuws geponeerd. Europees president Herman Van Rompuy heeft dit in december nog onomwonden gesteld: “*Defence matters*”. Ook voor Europa. Een bericht dat inmiddels werd onderschreven door alle Europese staatshoofden en regeringsleiders.

En op nationaal vlak? In de afgelopen periode bleef ons land betrokken bij de VN-operatie in Libanon, bij de NAVO-operatie in Afghanistan, bij diverse EU-operaties, met onder meer Atalanta en Mali. In Libië tekende ons land present op zee en in de lucht. Daarnaast heeft Defensie haar bilaterale activiteiten met diverse Afrikaanse landen verder aangehouden. Deze lijst is onvolledig. Maar zij toont wel aan dat telkenmale de regering van oordeel was dat ons land diende deel te nemen aan een vredesoperatie, vanuit Defensie het antwoord luidde: “*Yes we can*”. De Belgische bijdrage was stevast betekenisvol en de uitvoering voorbeeldig. En nu? Ook in ons land staan wij nu voor een kruispunt en is er nood aan een duidelijke visie, een coherent veiligheidsbeleid met klare doelstellingen, aangevuld met een concreet stappenplan om de vereiste middelen te vergaren. Evenmin een luxe, maar een bittere noodzaak. Een “*sense of urgency*” is ook hier gerechtvaardigd.

Sinds 1990 ondergaat Defensie meerdere onafgewerkte hervormingen. Steeds was de terechte doestelling om een kleiner maar beter leger uit te bouwen. Bepaalde belangrijke deeldoelstellingen werden bereikt. De structuren werden vereenvoudigd, een reeks kazernes en basissen werden gesloten, bepaalde capaciteiten werden afgevoerd en het personeelsbestand werd drastisch verminderd. Maar de daaruit voortvloeiende besparingen werden voor meer dan 100% aan de jaarlijkse budgetten onttrokken, ondanks de beloften om een deel er van vrij te maken voor de werkingskosten en voornamelijk voor investeringen. Helaas, zelfs de efficiëntiewinsten geboekt op de werking werden afgeroomd. En de investeringsbudgetten, die veelal tijdens opeenvolgende begrotingscontroles sneuvelen, werden dermate lang geblokkeerd, om nadien ook in de schatkist te belanden. Geen enkele organisatie of onderneming kan zich veroorloven om haar investeringen eindeloos uit te stellen. Defensie evenmin. En de omvang van de problemen die zich op dit vlak stellen zijn inmiddels afdoende gekend. Maar er is nog een andere voorwaarde om te overleven, met name de vereiste vaardigheden in huis kunnen houden! En hier gaat het hem in de eerste plaats om het personeel. Van cruciaal belang voor elk leger is te kunnen rekenen op goed opgeleid personeel, met een gedegen training achter de rug en voorzien van een gedegen uitrusting. Personeel, dat blijvend kan worden gemotiveerd om vaak moeilijke en gevaarlijke taken op te nemen. Ook een juiste leeftijds-piramide is vitaal. Zonder ingrijpen op relatief korte termijn komt in ons land de personeelsstructuur van Defensie in het gedrang. Enkele jaren volstaan voor de afbraak, voor een verlies aan competenties. Een wederopbouw vergt decennia en veel geld.

Kwestie van meer budget? Vooraf dient duidelijk gesteld te worden dat wanneer aan heel de bevolking en aan alle departementen gevraagd wordt om te besparen, dit ook geldt voor Defensie. In alle bescheidenheid kan hierop vanuit Defensie verklaard worden: "opdracht uitgevoerd, prompt en voorbeeldig". Volstaat dit om plots meer financiële middelen te vragen voor Defensie? Allicht niet, maar wel om te pleiten voor een trendbreuk. Hoe de neerwaartse spiraal doorbreken? Stabiliteit staat hier centraal. Daarom twee denkpijlen. Misschien kan het Defensiebudget voortaan worden vastgepijnd aan het bnp. Als het beter gaat met het land, kan de solidariteit ook in de andere richting werken, om de werking van Defensie terug op niveau te brengen. Welk percentage van het bnp, dit is uiteraard een politiek vraagstuk van geloofwaardigheid en internationale solidariteit. Het EU-gemiddelde halen zal wat moeilijk zijn. Dat vergt immers een verhoging met 50% van het huidige budget. Maar goed, een haalbaar percentage van het bnp bepalen om de werking van Defensie te garanderen is wellicht mogelijk om vervolgens dit principe politiek te betonnen, waarom niet met een wet?

Voor het luik investeringen kan misschien een tweede en aanvullende piste worden aangeboord. Tot op heden vormden het investeringsbudget steevast de sluitpost van het geheel van de begroting van Defensie. In de praktijk betekent dit dat alle tegenslagen van welke aard ook in mindering komen van de aankoop-programma's. Waarom niet – net zoals in andere Europese landen – voortaan werken met een specifiek meerjarenbudget voor de investeringsprogramma's van Defensie en dit te beschouwen als een afzonderlijke uitgavenpost, als een instrument van industriële vernieuwing, een toegangspoort tot internationale samenwerkingsverbanden en, niet te vergeten, als een instrument om nieuwe banen te scheppen? Voorwaarde daartoe is evenwel te beschikken over stabiele langlopende betalingsschema's, een programmawet. Dit moet het mogelijk maken om een industriële visie uit te werken en vervolgens een sterke onderhandelingspositie te vrijwaren in internationale samenwerkingsverbanden. Dit is geen utopie. Het kan niet ontkend worden dat het F-16-programma – waarbij destijds de techniek van “gesplitste kredieten” kon worden aangewend – meerdere miljarden euro's aan economische return heeft opgeleverd en menig hightechbedrijf in ons land heeft laten overleven of doen ontstaan. Terloops, op het gebied van tewerkstelling spreken we al vlug over zowat 15.000 jobs, enkel in de Belgische defensie-industrie. Als Defensie wat kost, dan brengt het ook wat op, niet alleen veiligheid in het buitenland, ook in eigen land en daarnaast: hoogtechnologisch bedrijven en tewerkstelling.

Twee denkpijsten, het overwegen waard? Dat laten we aan de lezer over.

Graag herinneren wij eraan dat de auteurs in dit tijdschrift steeds in eigen naam spreken en academische vrijheid genieten. Als redactiecomité zijn wij ervan bewust dat ook ons tijdschrift zich dient aan te passen aan de nieuwe tijden en daarom willen wij, nog meer dan voorheen, een forum bieden om denkpijsten te opperen.

Het redactiecomité

Avant-propos

En décembre 2010 paraissait le premier numéro de cette revue. Depuis lors, beaucoup de choses ont changé dans le domaine de la sécurité et la défense, tant au sein de la communauté internationale que dans notre pays.

Au printemps 2011, une crise meurtrière éclatait en Libye. En décembre de cette même année, les dernières troupes américaines sur le sol irakien se retiraient du pays. Jamais le nombre de militaires américains présents en Afghanistan ne fut aussi élevé qu'en 2011, avec environ 100 000 hommes. Un plan de transition a entre-temps été lancé pour mettre fin à cette guerre. Aujourd'hui, nous assistons toujours à un événement révolutionnaire qui a pris une ampleur considérable : le « printemps arabe » et la guerre civile en Syrie qu'il a notamment entraînée. En Ukraine, une révolte et un changement de régime ont mené à un conflit plus que singulier sur le continent européen. L'Asie n'est pas en reste, étant en proie à des tensions croissantes. Tous ces épisodes sont les symptômes d'une communauté internationale déstabilisée, en manque de repères. Aussi peut-on espérer qu'elle trouve bientôt un nouvel équilibre. Malheureusement, aucun scénario ne peut actuellement être écarté, et encore moins celui d'une guerre interétatique. Si cette dernière hypothèse est impensable dans l'Union européenne, ce n'est malheureusement pas le cas en dehors de ses frontières. Où en sommes-nous aujourd'hui ? Nous nous trouvons à un tournant. Au sein de la communauté internationale, plusieurs acteurs œuvrent à l'élaboration d'une politique de sécurité cohérente et recherchent une stratégie réalisable, dotée d'objectifs clairs et pouvant s'appuyer sur les moyens politiques, économiques et militaires nécessaires. Une certaine urgence est justifiée. Et cela n'a rien d'une surprise. Le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, l'a encore affirmé sans ambages en décembre : « *Defence matters* ». Pour l'Europe aussi. Tous les chefs d'État et de gouvernement européens ont entre-temps souscrit au message.

Qu'en est-il au niveau national ? Ces dernières années, notre pays a à nouveau pris part à plusieurs opérations : au Liban avec les Nations unies, en Afghanistan avec l'OTAN, au Mali et au large des côtes somaliennes (opération Atalanta) avec l'Union européenne, etc. La Belgique a répondu présent en Libye, en mer et dans les airs. En outre, la Défense a poursuivi ses activités bilatérales avec divers pays africains. La liste n'est pas exhaustive, mais ces quelques exemples montrent bien qu'à chaque fois que le gouvernement a jugé opportun que notre pays participe à une opération de paix, la Défense était fin prête. La contribution belge a toujours été significative et exécutée de façon exemplaire. Aujourd'hui, où en sommes-nous ? Notre pays

se trouve lui aussi à un tournant et a également besoin d'une vision claire, d'une politique de sécurité cohérente avec des objectifs bien définis ainsi que d'une feuille de route concrète pour rassembler les moyens nécessaires. Loin d'être un luxe, il s'agit au contraire d'un besoin criant. Ici aussi, l'urgence est de mise.

Depuis 1990, la Défense a subi plusieurs réformes inachevées. Chacune d'entre elles avait pour but louable de parvenir à une armée plus petite, mais plus efficace. Quelques objectifs partiels revêtant une certaine importance furent atteints. Les structures furent simplifiées, une série de casernes et de bases furent fermées, certaines capacités furent supprimées et les effectifs furent drastiquement réduits. Mais les économies réalisées furent retranchées à plus de 100 % des budgets annuels, malgré les promesses d'en débloquer une partie pour les frais de fonctionnement et surtout pour les investissements. Malheureusement, même les gains d'efficacité engrangés sur le fonctionnement furent écrémés. Et les budgets d'investissement ont en grande partie été supprimés lors des contrôles budgétaires successifs ou ont été bloqués si longtemps qu'ils ont également fini par atterrir dans les caisses de l'État. Aucune organisation ou entreprise, et encore moins la Défense, ne peut se permettre de remettre ses investissements sans cesse à plus tard. L'ampleur des problèmes que cela implique est maintenant suffisamment connue. En outre, une autre condition doit encore être remplie pour survivre : il faut pouvoir conserver les compétences requises ! Le personnel est ici le premier visé. Il est crucial pour toute armée de pouvoir compter sur un personnel bien formé, ayant suivi un entraînement rigoureux et équipé de matériel performant ; un personnel qui peut constamment être motivé à assumer des tâches souvent difficiles et dangereuses. Une pyramide des âges adaptée est également vitale. Si nous n'intervenons pas dans un avenir relativement proche, la structure du personnel de la Défense sera compromise. Quelques années suffisent pour arriver à un point de rupture et pour perdre des compétences ; la reconstruction, elle, prend des décennies et coûte très cher.

Est-ce une question de budget supplémentaire ? Au préalable, il y a lieu de préciser clairement que, lorsque l'on demande à toute la population et à tous les départements de réaliser des économies, cela vaut également pour la Défense. En toute modestie, la Défense peut déclarer : « mission accomplie, rapidement et de façon exemplaire ». Cela suffit-il pour demander soudainement davantage de moyens financiers pour la Défense ? Assurément non. Par contre, cela nous met en droit de plaider en faveur d'une rupture de tendance. Comment peut-on rompre cette spirale négative ? La stabilité est ici primordiale ! Dans cette perspective, nous proposons deux pistes de réflexion. Le budget de la Défense pourrait dorénavant être lié au PNB. Si le pays se porte mieux, la solidarité peut également fonctionner dans l'autre sens, afin de remettre le fonctionnement de la Défense à niveau. Quel pourcentage

du PNB serait concerné est évidemment une question politique de crédibilité et de solidarité internationale. Il sera difficile d'atteindre la moyenne européenne. Cela demanderait en effet une augmentation de 50 % du budget actuel. Sans aller jusque-là, il est peut-être tout de même possible de déterminer un pourcentage réaliste du PNB qui garantirait le bon fonctionnement de la Défense, pour ensuite consacrer politiquement ce principe, éventuellement par le biais d'une loi.

En ce qui concerne le volet des investissements, une deuxième piste complémentaire pourrait être explorée. Jusqu'à présent, le budget consacré aux investissements a toujours été le poste d'ajustement de l'ensemble du budget de la Défense. Dans la pratique, cela signifie que tout imprévu, quelle que soit sa nature, vient amputer les programmes d'achats. Pourquoi ne travaillerions-nous pas, comme c'est le cas dans d'autres pays européens, avec un budget pluriannuel spécifique pour les programmes d'investissement de la Défense, que l'on considérerait comme un poste de dépenses distinct, comme un instrument de renouveau industriel, une porte d'accès aux accords de coopération internationaux et, sans oublier, comme un instrument créateur d'emploi. Cependant, pour y parvenir, il est essentiel de disposer de schémas de paiement stables à long terme, une loi-programme. Ceci devrait permettre d'élaborer une vision industrielle et de garantir, ensuite, un grand pouvoir de négociation dans le cadre d'accords de coopération internationaux. Ce n'est pas une utopie. Il ne peut être nié que le programme F-16 – dans le cadre duquel la technique des crédits dits « dissociés » put être appliquée à l'époque – a engendré des retombées économiques à hauteur de plusieurs milliards d'euros, permettant à bon nombre d'entreprises de haute technologie dans notre pays de survivre ou de naître. Soit dit en passant, en termes d'emploi, l'industrie de défense en Belgique emploie à elle seule quelque 15 000 personnes. Autant la Défense a un coût, autant elle rapporte : non seulement, elle garantit la sécurité à l'étranger et à l'intérieur de nos frontières, mais elle représente également une plus-value pour les entreprises de haute technologie et pour l'emploi.

Les deux pistes de réflexion proposées valent-elles la peine d'être explorées ? Nous laissons au lecteur le soin de juger.

Nous aimerions rappeler que les auteurs parlent toujours en leur nom propre et jouissent d'une liberté académique dans cette publication. En tant que comité de rédaction, nous sommes conscients que notre revue, elle aussi, doit s'adapter aux temps nouveaux. Aussi souhaitons-nous, davantage encore que par le passé, qu'elle serve de forum pour lancer des pistes de réflexion.

Le Comité de rédaction