

Voorwoord

YES WE WILL

“Europa was nog nooit zo welvarend, zo veilig en zo vrij”. Dat staat te lezen in de aanhef van de in 2003 opgestelde Europese veiligheidsstrategie. Het kan verke- ren. Vandaag dient Defensie zich meer en meer klaar te houden om onverwacht en snel militaire operaties op te starten. Zo heeft onze regering aan Defensie de opdracht gegeven om haast onverwijd F 16’s te ontplooiën in Jordanië. Ze maken deel uit van een inderhaast samengestelde internationale coalitie die de strijd aangaat met ISIS. Dichter bij huis, in een buurland van de Europese Unie, Oekraïne, worden wij geconfronteerd met militair geweld van alweer een heel andere aard. De lessen die we uit dit laatste conflict kunnen trekken, worden hierna toegelicht in een artikel van luitenant-kolonel Patrick Vermer.

In internationaal verband wordt gepast gereageerd op de gewijzigde veiligheids- situatie. Zo werden op de Europese top van eind vorig jaar duidelijke politieke doelstellingen geformuleerd. De Europese landen dienen meer autonomie te verwerven om militaire vredesoperaties op te zetten. Daartoe werd besloten om gezamenlijke militaire programma’s op te starten voor het verwerven van de ontbrekende militaire wapensystemen. Ons land, bekend om de voortrek- kersrol die het speelt in de uitbouw van een geloofwaardige Europese Defensie, heeft zich hierbij aangesloten. De crisis in Oekraïne heeft dan weer duidelijk haar stempel gedrukt op de recente NAVO-top in Wales. Hier lag de nadruk op meer financiële solidariteit. Alle landen hebben dan ook afgesproken om hun defensiebudgetten niet langer te reduceren, integendeel. Voortaan dient ieder land ernaar te streven om op termijn 2% van zijn bnp te besteden aan defensie en, binnen deze enveloppe, 20% te reserveren voor investeringen. In het artikel van kolonel Didier Audenaert wordt hierop verder ingegaan.

DENKPISTES, TE HERZIEN?

Vanuit deze gewijzigde geopolitieke context werden in deze rubriek van de vo- rige editie twee denkpijsten aangestipt. In de eerste plaats het koppelen van het defensiebudget aan een welbepaald percentage van het bnp, wat dan toch enige stabiliteit zou bieden en Defensie behoeden voor een voortschrijdende erosie van de financiële middelen. Daarnaast werd voorgesteld om het luik investeringen te

verankeren in een meerjarenprogramma en dit voortaan te beschouwen als een toegangspoort tot internationale samenwerking en een instrument van industriële vernieuwing. Voortbouwend op deze suggesties leek het aangewezen om in deze editie bijzondere aandacht te schenken aan cruciale - en in de huidige context zelfs existentiële - aspecten van Defensie: het personeelsbeleid en het investeringsprogramma. De hoofdartikels zijn dan ook hieraan gewijd. De titels zijn op zich al veelzeggend.

MAAR HIER PAST HET DE LEZER VOORAF EEN DUIDELIJKE WAARSCHUWING MEE TE GEVEN.

Al de artikels in deze editie werden geschreven in de geest van de recente regeringsverklaring, *avant la lettre*, met als uitgangspunt dat het defensiebudget op korte termijn wellicht niet zou toenemen, wel stabiel zou blijven. Al de artikels werden dus geschreven nog voor “het bijhorende budgettaire luik aan de regeringsverklaring” kenbaar werd gemaakt! Door dit laatste wordt Defensie nu geconfronteerd met een **structurele** besparing van anderhalf miljard euro over een periode van vijf jaar. En dat was niet voorzien.

Uiteraard is er binnen Defensie begrip voor de noodzaak te besparen en al zeker op een ogenblik dat dit gevraagd wordt aan alle overheidsdiensten en aan zowat de hele bevolking. De (aanzienlijke) inspanningen die Defensie de afgelopen decennia al heeft geleverd op dit vlak worden verduidelijk in het artikel van prof. dr. Wally Struys.

EVEN OVER DE GRENS KIJKEN

In eigen land wordt België vlug omschreven als een klein land. Buitenlanders zien dit vaak anders. Vergeleken met de 28 EU-lidstaten of de 28 leden van de NAVO staat ons land inzake bnp en bnp per capita op zowat de 8ste of 9de plaats. De factuur van de defensie-uitgaven doorspelen richting relatief armere landen is niet zo dadelijk een teken van gepaste solidariteit.

Meer internationale samenwerking dan maar? Het biedt zeker mogelijkheden. Zoals geweten speelt België een voortrekkersrol op dit vlak. Neem nu onze Benelux-samenwerking. Gelet op de huidige geopolitieke context, en niettegenstaande er ook in Nederland moet worden bespaard, heeft de regering aldaar beslist om het budget van defensie structureel te verhogen met 100 miljoen euro

extra per jaar. Met de huidige scenario's zal daarmee, na een periode van 5 jaar, het Belgische defensiebudget zowat 30% bedragen van het Nederlandse. Het zal voor ons land moeilijk worden om gelijke tred te houden met deze partner en gezamenlijk te investeren in programma's om het materiaal te vernieuwen. Het zal verleidelijk worden voor Nederland om nieuwe partners te benaderen. Intense contacten met Duitsland zijn al lopende. Het wordt een hele uitdaging om de Benelux-samenwerking te behoeden voor een stille dood. Zo ook voor onze samenwerking met Frankrijk.

Een Europese defensie dan maar? Dit is een zeer gerechtvaardigd streven. Dit is evenwel niet van vandaag op morgen realiseerbaar. Stel even dat het kan. Er is een consensus binnen de Unie dat aan de Europese defensiecapaciteit ernstig dient getimmerd te worden en dat de huidige nationale budgetten op bodemkoers staan. De gemiddelde bodemkoers van de 28 lidstaten situeert zich rond 1,5% van het bnp. Dat zal dan ook de minimumbijdrage zijn die de Unie zal vragen aan ieder land. Met het huidige scenario zal ons land binnen 5 jaar zowat 0,5% zijn bnp besteden aan militaire uitgaven. Een Europees leger is duidelijk niet voor morgen, om meer dan één reden.

YES WE CAN

Elke organisatie in crisis dient te focussen op haar centrale doestelling: de *output*. En die blijft voor Defensie onveranderd. Telkenmale de regering van oordeel is dat ons land dient deel te nemen aan een operatie, moet het antwoord luiden: *Yes we can*. Zoals kolonel Didier Audenaert ook aanhaalt in zijn artikel, heeft ons land in de afgelopen decennia een internationaal gewaardeerde *output* afgeleverd, met de inzet van lucht -, land - en maritieme capaciteiten. Telkens ging het om een betekenisvolle bijdrage en een voorbeeldige uitvoering. Uiteraard staan gekwalificeerd personeel en gepaste middelen hiervoor borg. **Wat we dus moeten vermijden, is een verlies aan competenties bij het personeel en verder het vlug bijeenharken van een scala aan materieel dat misschien ooit wel eens nuttig kan ingezet worden om hier en daar een nichegaatje te vullen, maar in de praktijk veelal zal leiden tot een "no, we can't" als antwoord aan onze regering wanneer een operationele inzet wordt vereist. Dat is pas geldverspilling, hoe hoog of hoe laag het defensiebudget ook is.**

WAT NU?

Creatief denken. In de eerste plaats dient vermeden te worden dat “vlugge” besparingen na verloop leiden tot extra kosten, tot een onafwendbaar “herkapitaliseren” om de brokken te lijmen. Dit zou helaas geen unicum zijn. Zonder een doordachte aanpak kan dit zelfs op korte termijn een noodzaak worden. **Van overlevingsbelang voor Defensie is nu een Strategisch Plan op lange termijn te ontwikkelen.** Cruciaal hierin is, quasi onmiddellijk, te voorzien in specifieke maatregelen om personeel te rekruteren met de vereiste competenties en deze nieuwe collega's blijvend te motiveren. De vorming en training zijn hierbij tevens van belang. Het is net de kwaliteit die Defensie tot op heden heeft weten aan te houden inzake continue vorming en doorgedreven training, die aan de basis ligt van de waardering die ons land steevast te beurt valt bij operationele inzet. Uiteraard is dit gekoppeld aan een goede uitrusting.

En dit laatste brengt ons inderdaad bij de eerder aangehaalde denkpijpe: een meerjarenprogramma (wet?) inzake aankoop van belangrijke wapensystemen. **Hierbij mogen geen heilige huisjes worden gevrijwaard. Evenmin de hoogte van de toekomstige budgetten. We spreken van budgetten. Het huidige dient aangevuld met een specifiek investeringsbudget.** Dit verwijst dan weer naar de tweede denkpijpe.



En ter afronding dient een even “strategisch” communicatiebeleid ontwikkeld. Moeilijk zich te ontdoen van de indruk dat in ons land de kennis over Defensie - en dus het begrip voor haar uitdagingen - zowat overeenstemt met de hoogte van haar jaarlijkse budget. Op dit vlak is ons land niet toonaangevend. Met dit tijdschrift willen wij ons graag inschakelen in een globale strategische communicatie. Het gaat hier tenslotte over een “strategische capaciteit” in se, die verwaarloosd werd ten tijde van “*la grande muette*”. De factuur blijkt nu enorm te zijn. Defaitisme is uit den boze. Dialoog en realisme injecteren is de boodschap.

Het redactiecomité

Avant-propos

Le Comité de rédaction

YES WE WILL

« L'Europe n'a jamais été aussi prospère, aussi sûre, ni aussi libre. » Ainsi commençait le préambule de la Stratégie européenne de sécurité en 2003. Comme les choses peuvent changer. Aujourd'hui, la Défense doit de plus en plus être prête à assurer le déclenchement imprévu et rapide d'opérations militaires. Ainsi, notre gouvernement a assigné à la Défense la mission de déployer, quasi sur-le-champ, des avions F16 en Jordanie à titre de participation à une coalition internationale rapidement mise sur pied pour engager la lutte contre l'EIIS. Plus près de chez nous, dans un pays voisin de l'Union européenne, l'Ukraine, c'est à une violence militaire d'une tout autre nature encore que nous sommes confrontés. Ci-après, un article du lieutenant-colonel Patrick Vermer nous éclaire sur les enseignements à tirer de ce conflit.

Sur le plan international, on réagit de façon appropriée à ce changement de la situation sécuritaire. Ainsi, au sommet européen à la fin de l'année dernière, des objectifs politiques clairs ont été formulés. Les pays européens doivent acquérir plus d'autonomie dans le lancement d'opérations militaires de paix. C'est pourquoi il a été décidé d'entreprendre des programmes militaires conjoints pour l'acquisition des systèmes d'armes militaires manquants. Notre pays, connu pour son rôle pionnier dans la construction d'une défense européenne crédible, a adhéré à cette démarche. Quant au récent sommet de l'OTAN au pays de Galles, il a été fortement marqué par la crise en Ukraine. Ici, l'accent était mis sur davantage de solidarité financière. Tous les pays ont donc convenu de ne plus réduire leurs budgets de défense, bien au contraire. Dorénavant, chaque pays doit s'efforcer de consacrer, à terme, 2 % de son PNB à la défense et de réserver, dans cette enveloppe, 20 % à des investissements. L'article du Colonel Didier Audenaert approfondit cette question.

DES PISTES DE RÉFLEXION QUI MÉRITENT PEUT-ÊTRE D'ÊTRE RAPPELÉES ?

Partant de ce contexte géopolitique modifié, deux pistes de réflexion ont été pointées dans l'avant-propos de notre édition précédente. La première propose

que notre pays lie dorénavant le budget de la défense à un % déterminé du PNB, ce qui offrirait quand même une certaine stabilité et préserverait la Défense d'une érosion continue de ses moyens financiers. La deuxième piste propose d'ancrer le volet des investissements dans un programme pluriannuel et de le considérer désormais comme une porte d'accès à la coopération internationale et comme un instrument de renouveau industriel. Dans le prolongement de ces suggestions, il nous a paru opportun d'accorder, dans cette édition, une attention particulière à des aspects cruciaux – voire existentiels dans le contexte actuel – de la Défense : la politique du personnel et le programme d'investissement. Les articles de fond y sont donc consacrés. Les titres eux-mêmes en disent déjà long.

TOUTEFOIS, UN AVERTISSEMENT AU LECTEUR S'IMPOSE

Tous les articles figurant dans cette édition ont été écrits dans l'esprit de la récente déclaration gouvernementale, avant la lettre. Leur point de départ était que le budget de la défense n'augmenterait peut-être pas à court terme, mais qu'il resterait stable. Tous les articles ont donc été écrits avant même que le « volet budgétaire annexe à la déclaration gouvernementale » n'ait été rendu public ! Or celui-ci confronte la Défense à une économie **structurelle** d'un milliard et demi d'euros sur une période de cinq ans. Et cela n'était pas prévu.

Évidemment, au sein de la Défense, on peut comprendre la nécessité de faire des économies, surtout à un moment où c'est à tous les services publics et pratiquement à toute la population qu'il est demandé d'en faire. Les efforts (considérables) que la Défense a déjà fournis ces dernières décennies dans ce domaine sont expliqués dans l'article du Prof. Dr Wally Struys.

UN PETIT TOUR AU-DELÀ DE NOS FRONTIÈRES

La Belgique a facilement tendance à se considérer elle-même comme étant un petit pays. Les étrangers voient souvent les choses autrement. Comparé aux 28 États membres de l'UE ou aux 28 membres de l'OTAN, notre pays se trouve à peu près en 8° ou en 9° position en ce qui concerne le PNB et le PNB par tête d'habitant. Transmettre la facture des dépenses de défense à des pays relativement plus dépourvus n'est pas vraiment faire preuve de la solidarité qui s'impose.

Alors, quelle solution ? Davantage de coopération internationale ? Elle offre certainement des possibilités. Comme on le sait, la Belgique joue un rôle pion-

nier dans ce domaine. Prenez notre coopération BENELUX par exemple. Vu le contexte géopolitique actuel et bien que les Pays-Bas aussi doivent faire des économies, leur gouvernement a décidé d'augmenter **structurellement** le budget de la défense de 100 millions d'euros supplémentaires par an. Avec les scénarios actuels, le budget belge de la défense ne représentera donc plus, au bout d'une période de 5 ans, qu'une trentaine de pour cent du budget néerlandais. Il sera difficile pour notre pays de rester au même niveau que ce partenaire et de faire des investissements conjoints dans des programmes de renouvellement du matériel. Pour les Pays-Bas, il sera tentant d'approcher de nouveaux partenaires. Des contacts intenses avec l'Allemagne sont déjà en cours. Préserver d'une mort lente la coopération BENELUX relèvera du véritable défi. Il en va de même pour notre coopération avec la France.

Alors quoi ? Une défense européenne ? C'est une aspiration tout à fait justifiée, mais qui n'est pas réalisable du jour au lendemain. Imaginons un instant que la chose soit possible. Il y a déjà consensus au sein de l'Union sur la nécessité d'aller sérieusement de l'avant dans la construction d'une capacité de défense européenne et on reconnaît que les budgets nationaux actuels sont à leur cours plancher. Le cours plancher moyen des 28 États membres se situe autour de 1,5 % du PNB. Voilà donc la contribution minimum que l'Union demandera à chaque pays. Or, avec le scénario actuel, notre pays, dans 5 ans, ne consacrerait plus qu'environ 0,5 % de son PNB à des dépenses militaires. Il est clair qu'une armée européenne n'est pas pour demain, pour plus d'une raison.

YES WE CAN

Toute organisation en crise doit se focaliser sur son objectif central : l'output. Et celui-ci reste inchangé pour la Défense. Chaque fois que le gouvernement estime qu'il est nécessaire que notre pays participe à une opération, la réponse doit être : *Yes we can*. Comme le colonel Didier Audenaert le rappelle dans son article, notre pays a fourni, dans les dernières décennies, des résultats appréciés par la communauté internationale, avec l'engagement de capacités aériennes, terrestres et maritimes. À chaque fois, sa contribution a été significative et l'exécution de sa mission a été exemplaire. Bien entendu, il faut du personnel qualifié et des moyens adéquats pour garantir de tels résultats. **Ce que nous devons donc éviter, c'est une perte de compétences parmi le personnel et encore un grappillage à la va-vite de toute une gamme d'équipements qui, s'ils sont éventuellement susceptibles d'être un jour mis en œuvre utilement pour combler çà et là une niche encore vacante, ne nous amèneront le plus souvent qu'à**

devoir opposer un “*no, we can't*” à notre gouvernement à chaque engagement opérationnel demandé. Voilà où résiderait le vrai gaspillage d'argent et ce, quel que soit le montant du budget de la défense.

ET MAINTENANT, QUE FAIRE ?

Faire preuve de créativité. En premier lieu, il faut éviter que des économies « rapides » ne conduisent, après un certain temps, à des frais supplémentaires, à une inéluctable “recapitalisation” pour recoller les morceaux. Ce ne serait, hélas, pas une première. . Sans une approche réfléchie, cela pourrait même devenir, à brève échéance, une nécessité. **Il est vital pour la Défense de développer maintenant un Plan stratégique à long terme.** Ce qui est crucial, c'est d'y prévoir, quasi immédiatement, des mesures spécifiques pour recruter du personnel doté des compétences voulues et pour motiver ces nouveaux collègues de manière durable. La formation et l'entraînement sont également importants à cet égard. C'est précisément la qualité que la Défense a su préserver jusqu'à aujourd'hui en matière de formation continue et d'entraînement poussé qui, immanquablement, à chaque engagement opérationnel, a valu à notre pays l'appréciation que l'on sait. Il va de soi qu'un bon équipement y est pour beaucoup. Et cela nous ramène à la piste de réflexion évoquée plus tôt : un programme pluriannuel (une loi ?) en matière d'acquisition de systèmes d'armes importants. **À cet égard, il ne peut y avoir de sujets tabous, même pas celui de la hauteur des budgets à venir. Nous parlons en effet de budgets ; l'actuel devant être complété par un budget spécifique pour les investissements.** Cela nous renvoie à la seconde piste de réflexion.



Enfin, il conviendra de développer une politique de communication tout aussi « stratégique ». Il est difficile de se défaire de l'impression que, dans notre pays, la connaissance de la Défense - et donc la compréhension des défis qu'elle doit affronter – correspond à peu près au niveau de son budget annuel. Dans ce domaine, notre pays ne fait pas autorité. Au travers de cette revue, nous nous tenons volontiers prêts à nous insérer dans une communication stratégique globale. Il s'agit, après tout, d'une « capacité stratégique » en soi, négligée du temps de « la Grande Muette ». Aujourd'hui, la facture se révèle être énorme. Le défaitisme serait une funeste erreur. Injecter du dialogue et du réalisme, voilà ce qu'il convient de faire.

Le Comité de rédaction