

Belgisch Militair Tijdschrift Revue Militaire Belge



Op weg naar een nieuw Strategisch Plan

Belgische militaire aanwezigheid in de Sahel

De unieke opdracht van het fregat Leopold I: een flexibel maritiem antwoord bieden op de actuele dreigingen in het Middellandse Zeegebied en de Golfregio

Defensie is klaar voor 3D-LO! Maar is 3D-LO klaar voor Defensie?

Het *Readiness Action Plan* aan de oostflank van de NAVO

Coopération structurée : entrave ou prémices à l'intégration européenne de défense ?

De wedloop naar de Noordpool: naar een grotere rol voor de NAVO?

Spécificité du leadership militaire belge

La communauté du renseignement belge Essai de définition

Autonome wapensystemen in het licht van het humanitair recht

Meer betalen dan gevraagd om een lagere prijs te bekomen: een contradictie?

De Airbus A400M: een waardige opvolger van de C-130H? Moeilijk, niet onmogelijk

Trauma en geestelijke gezondheid in de nasleep van een technologische ramp: de gasramp van Gellingen

Revalidatie bij Defensie: permanente evoluties en innovaties

Robots pour la guerre des mines : une évolution « darwinesque » dans la lutte contre les mines

L'honneur unique réservé à la Belgique

Leading EUSEC

Belgisch Militair Tijdschrift

Revue Militaire Belge

Nr/N° 12 – Jaargang/Année 2016 – Juni/Juin

Het *Belgisch Militair Tijdschrift* is een periodiek informatietijdschrift dat zich richt tot officieren en tot militaire en burgerlijke autoriteiten. De artikelen vallen inhoudelijk volledig onder de verantwoordelijkheid van de auteurs. Hun standpunt komt niet noodzakelijk overeen met dat van de militaire overheid. De artikelen worden in principe gepubliceerd in de moedertaal van de auteurs.

La *Revue Militaire Belge* est une revue périodique d'information qui s'adresse aux officiers et aux autorités militaires et civiles.

Les articles qu'elle présente n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs. Ils ne reflètent donc pas nécessairement le point de vue des autorités militaires.

En principe, ils sont écrits dans la langue maternelle de l'auteur.

Redactiecomité – Comité de rédaction :

- Jo Coelmont, brigadegeneraal van het vliegwezen buiten dienst
- Corinne Faut, général de brigade d'aviation
- Bertrand Hayez, colonel breveté d'état-major en retraite
- Guido Maene, kolonel stafbrevethouder
- Jacques Rosiers, amiral de division en retraite

BMT-RMB@mil.be

Vormgeving – Infographie : DG Com/DivCréa/Layout

Drukkerij – Imprimerie : PHD

Verantwoordelijke uitgever – Éditeur responsable :

Guido Maene, kolonel stafbrevethouder



Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie – Institut Royal Supérieur de Défense

Campus Renaissance – Avenue de la Renaissancelaan 30

Brussel 1000 Bruxelles – België / Belgique

www.irsd.be – www.khid.be – www.rhid.be

Voorwoord

5

In de vorige edities stonden we in het voorwoord vaak stil bij het Strategisch Plan voor Defensie. Niet zelden verwees ook het editoriaal naar de zoektocht naar een dergelijk plan. De contouren van het plan waren op dat ogenblik nog niet zo duidelijk. Daarom spitste het betoog zich hoofdzakelijk toe op de nieuwe geopolitieke context en de te respecteren basisvoorwaarden opdat eender welk plan ook daadwerkelijk kan worden uitgevoerd. Maar het bleef uiteraard bij een ietwat algemene benadering.

Intussen nam de regering in december 2015 een beslissing aangaande twee fundamentele pijlers waarop het Strategisch Plan verder dient uitgebouwd te worden: het personeelsbestand dient tegen 2030 gereduceerd te worden tot 25.000 voltijdse equivalenten en de enveloppe voor grote investeringen bedraagt 9,2 miljard EUR. Op deze basis dient Defensie concrete voorstellen uit te werken.

Wij zijn dan ook zeer verheugd om, voor de eerste maal, een specifieke bijdrage hierover aan te bieden. Het team dat de Chef Defensie heeft opgericht om hem bij te staan bij het uittekenen van het Strategisch Plan heeft de uitdaging aangenomen om in een artikel inzicht te verschaffen in de genese van dit Plan. Nu de regering enkele contouren van het plan heeft bepaald, vestigt deze bijdrage tevens, zeer concreet, de aandacht op de kritische succesfactoren die sowieso in aanmerking dienen te komen.

Bij het ter perse gaan van deze editie waren de onderhandelingen op regeringsniveau omtrent het Strategisch Plan nog aan de gang. Wij zullen dan ook niet nalaten om blijvend aandacht te besteden aan deze problematiek die zowel voor Defensie als voor de veiligheid van onze medeburgers van vitaal belang is.

Deze editie geeft een eerste invulling aan de aangekondigde nieuwe rubrieken over “Veiligheidsstrategie”, “Geopolitiek”, “Bedrijfsvoering”, “Wetenschappelijk en technologisch onderzoek”, en aan een bijzondere historische “Terugblik” die vandaag de dag nog leerzaam is.

Veel leesplezier,

Het redactiecomité

Avant-propos

Dans les éditions précédentes, l'avant-propos s'est souvent intéressé au Plan stratégique pour la Défense. Il n'était pas rare non plus que l'éditorial évoque son élaboration, les contours du plan étant encore flous. C'est la raison pour laquelle le discours portait essentiellement sur le nouveau contexte géopolitique et les conditions de base à respecter pour qu'un plan, quel qu'il soit, puisse effectivement être mis en œuvre. Toutefois, l'approche restait évidemment quelque peu générale.

Entre-temps, en décembre 2015, le gouvernement a pris une décision relative aux deux piliers fondamentaux sur lesquels le Plan stratégique devra être développé : les effectifs devront être réduits à 25.000 équivalents temps plein d'ici 2030 et l'enveloppe des investissements a été fixée à 9,2 milliards EUR. C'est la base sur laquelle la Défense doit formuler des propositions concrètes.

Aussi sommes-nous ravis de pouvoir, pour la première fois, vous offrir une contribution spécifique sur ce sujet. L'équipe réunie par le Chef de la Défense pour l'assister dans la rédaction du Plan stratégique a relevé le défi de vous donner à travers un article les clés de la genèse du Plan stratégique. Maintenant que certaines grandes lignes du plan ont été définies par le gouvernement, cet article pointe aussi, très concrètement, les facteurs critiques du succès qui devront de toute façon être pris en compte.

Au moment de l'impression de la présente édition, les négociations relatives à la mise en œuvre du Plan stratégique au sein du gouvernement n'avaient pas encore abouti. Dès lors, nous ne manquerons pas de continuer à prêter attention à cette problématique qui est vitale tant pour la Défense que pour la sécurité de nos concitoyens.

Cette édition voit la première concrétisation des nouvelles rubriques annoncées, à savoir « Stratégie de sécurité », « Géopolitique », « Management », « Recherche scientifique et technologique de la Défense », et aussi un coup d'œil particulier sur une page d'histoire qui, « Passé en revue », peut encore aujourd'hui délivrer des enseignements.

Bonne lecture,

Le Comité de rédaction

Inhoud – Sommaire

7

Op weg naar een nieuw Strategisch Plan 11

CAPITAINE DE FRÉGATE TANGUY BOTMAN

KOLONEL PHILIPPE BOUCKÉ

KOLONEL JOHAN PEETERS

KOLONEL VAN HET VLEGWEZEN LUC ROELANDTS

COLONEL BREVETÉ MICHEL VAN STRYTHEM

Operaties – Opérations

Belgische militaire aanwezigheid in de Sahel 23

MAJOOR PETER DEFRANCQ

MAJOOR FILIP STUBBE

De unieke opdracht van het fregat Leopold I: een flexibel maritiem antwoord bieden op de actuele dreigingen in het Middellandse Zeegebied en de Golfregio 35

FREGATKAPITEIN LUC DE MAESSCHALCK

Veiligheidsstrategie – Stratégie de sécurité

Defensie is klaar voor 3D-LO! Maar is 3D-LO klaar voor Defensie? 53

KOLONEL JOHAN BREYNE

EU, NAVO, VN, OVSE – UE, OTAN, NU, OSCE

8

Het <i>Readiness Action Plan</i> aan de oostflank van de NAVO	61
KOLONEL GUNTHER DE KERPEL	

Coopération structurée :	
entrave ou prémices à l'intégration européenne de défense ?	69
GAUTHIER WERY & LIEUTENANT-COLONEL CHRISTOPHE DE HEMPTINNE	

Geopolitiek kader – Contexte géopolitique

De wedloop naar de Noordpool: naar een grotere rol voor de NAVO?	81
MAJOOR SÉBASTIEN GOMRÉE	

Bedrijfsvoering – Management

Spécificité du leadership militaire belge	91
LIEUTENANT-GÉNÉRAL GUY BUCHSENSCHMIDT	

La communauté du renseignement belge Essai de définition	105
COMMISAIRES DIVISIONNAIRES PATRICK LEROY	

Autonome wapensystemen in het licht van het humanitair recht	121
KAPITEIN-COMMANDANT CINDY BIRMAN	

Meer betalen dan gevraagd om een lagere prijs te bekomen: een contradictie?	131
MAJOOR VAN HET VLEGWEZEN ROBBY HAELTERMAN	

Wetenschappelijk en technologisch onderzoek – Recherche scientifique et technologique

De Airbus A400M: een waardige opvolger van de C-130H?	9
Moeilijk, niet onmogelijk	139
LUTENANT-KOLONEL VLEIGER NICO CLAESSENS	
Trauma en geestelijke gezondheid in de nasleep van een technologische ramp: de gasramp van Gellingen	149
MAJOOR ERIK DE SOIR	
Revalidatie bij Defensie: permanente evoluties en innovaties	161
MAJOOR DAMIEN VAN TIGGELEN	
Robots pour la guerre des mines : une évolution « darwinesque » dans la lutte contre les mines	171
CAPITAINE DE VAISSEAU YVES DUPONT	

Terugblik – Passé en revue

L'honneur unique réservé à la Belgique	179
COLONEL JAMES PHILLIPS & JAMES COOPER	

Persoonlijke ervaringen – Expériences personnelles

Leading EUSEC	185
KOLONEL JOHAN DE LAERE	

In 't kort – En bref	200
-----------------------------	------------



Op weg naar een nieuw Strategisch Plan

TANGUY BOTMAN

PHILIPPE BOUCKÉ

JOHAN PEETERS

LUC ROELANDTS

MICHEL VAN STRYTHEM

Samen vormen deze officieren het team *Governance and Policy Support* (GPS) dat de Chef Defensie (CHOD) bijstaat bij de uitbouw van een Strategisch Plan voor Defensie.



11

Quelle doit être, à l'heure de la mondialisation, la politique de la Belgique pour garantir la sécurité du pays, assurer la défense de ses intérêts dans le monde et contribuer à ce que l'Europe s'affirme sur la scène internationale ? Comment repenser la Défense ? C'est à ces questions que doit répondre le nouveau plan stratégique de la Défense belge.

L'objectif est de prendre en compte les changements majeurs dans l'environnement international et économique afin de définir les objectifs et le cadre d'action stratégique de la Belgique pour les 15 prochaines années.

Bien sûr, dans notre pays, rien n'est simple. En Belgique, l'Armée, en général, n'est pas considérée comme une priorité. Seule une approche holistique permet d'assurer la réalisation d'une vision qui recevra le soutien du monde politique comme de la société. C'est pourquoi de nombreux acteurs sont intervenus pour développer le nouveau plan stratégique.

Midden 2013 was de politieke oriëntatienota van de minister van Defensie Pieter De Crem van juni 2008 het recentste document dat vanuit de politiek sturing gaf aan Defensie. De vooropgestelde enveloppes waarvan deze nota melding maakt, werden noch op budgettair vlak, noch in het personeelsdomein werkelijkheid. Hierdoor werd de kloof tussen de theoretische politieke ambities en de dagelijkse

realiteit steeds groter. Het voortzetten van deze trend zou de geloofwaardigheid van het Belgisch veiligheids- en defensiebeleid en de continuïteit van de opdrachten van Defensie ondermijnen.

Om de ontwikkeling van een nieuw strategisch plan door de nieuwe regering te ondersteunen, besliste de Chef Defensie (CHOD) binnen Defensie de handschoen op te nemen en te beginnen werken aan een voorstel. Hiertoe werd een cel *Governance and Policy Support* (GPS) opgericht die, in nauwe samenwerking met de Defensiestaf, de krijtlijnen van een nieuw strategisch plan zou uittekenen voor de goedkeuring van het Directiecomité (CODIR). Deze cel begon haar werk in de zomer van 2013.

HET PLAN VAN DE DEFENSIESTAF

Het was de absolute wens van de CHOD om binnen Defensie te rekenen op een breed draagvlak voor het nieuwe plan. Hiervoor werden een reeks bilaterale gesprekken gevoerd met alle onderstafchefs (ACOS), directeurs-generaal (DG's) en commandanten van de Componenten om hun inzichten en zienswijzen over de noodzakelijke verdere evoluties binnen hun verantwoordelijkheidsdomein te horen.

Uit deze gesprekken werd het “Krachtlijnen Document” ontwikkeld dat als conceptuele leidraad zou worden aangewend om richting te geven aan de verschillende veranderingen en bijstellingen. In januari 2014 keurde het CODIR dit document goed. Het echte werk kon beginnen.

Met het oog op de ontwikkeling van een toekomstvisie die de volledige inzet en werking kon omvatten, werden zowel de core van Defensie, de inzetbare capaciteiten, als de ondersteuning en de aansturing doorgelicht. Hiervoor werden twee types multidisciplinaire teams opgericht: de *feasibility teams* (FT's) in de domeinen Land, Lucht, Marine, Medisch, Inlichtingen & Communicatie en Joint, met een focus op de inzetbare capaciteiten, en de *critical process teams* (CPT's) voor de analyse van de verschillende hoofdprocessen² die door Defensie lopen. De FT's werden samengesteld uit vier leden: een vertegenwoordiger van het operationele domein (met name de betrokken component, ACOS Ops & Trg of ACOS IS), tevens teamleider, de beheerder van *Material Resources* (MR) van het betrokken materieel, de beheerder van *Human Resources* (HR) en een vertegenwoordiger van het departement Strategie en Internationale betrekkingen (ACOS Strat) die de ontwikkeling van de betrokken capaciteit opvolgt op lange termijn en in internationale fora. Deze samenstelling had tot doel een

capaciteit in al haar aspecten³ te kunnen analyseren. De doelstelling van het FT was de toekomstige ontwikkeling van de capaciteit te evalueren op haar relevantie voor de Belgische Defensie en, desgevallend, te dimensioneren rekening houdend met de haalbaarheid qua personeel (rekrutering) en budgettaire middelen (aankoop en werking).

De CPT's werden op maat samengesteld in functie van het te bestuderen proces en bestonden eveneens uit leden van verschillende delen van Defensie betrokken bij het proces. Hierbij werd ook steeds de eindgebruiker, de Component, betrokken. De doelstelling van de CPT's bestond erin de bestaande (deel)processen in kaart te brengen, te evalueren via een doorgedreven SWOT⁴ en voorstellen tot vereenvoudiging uit te werken. Hierbij kreeg elk van de CPT's een kosten- en personeelsbesparingsdoelstelling, met andere woorden de voorgestelde geoptimaliseerde processen zouden goedkoper maar ook beter worden dan de bestaande werkmethodes. Hierbij moet het werk van CPT 4-6 in het bijzonder worden toegelicht. De doelstelling van dit CPT was hoofdzakelijk erop gericht voorstellen uit te werken die de effecten van de pensioneringsgolf zouden opvangen door een aantal ondersteunende activiteiten die geen specifieke militaire expertise bevatten uit te besteden.

De voorstellen van de FT's en CPT's werden onderworpen aan een kritische evaluatie en validatie door de daartoe opgerichte *steering group* (SG). De SG vertegenwoordigt de leden van het CODIR en bestaat uit de adjuncten van de ACOS, DG's en Component Commandanten.

De verschillende FT's en CPT's hebben gedurende zes maanden hun werk verricht en de nodige voorstellen geformuleerd. Op 18 juli 2014 werd het visiedocument "Een langetermijnperspectief voor Defensie" goedgekeurd door het CODIR. Defensie was klaar om de politieke besluitvorming in verband met een nieuw strategisch plan te ondersteunen. Een uitgelekte versie lokte in de pers minder positieve reacties uit. Bijkomende middelen vragen voor de herinvestering in Defensie was duidelijk niet populair.

DE POLITIEKE INTERFACE

Op 25 mei 2014 vonden de verkiezingen plaats. Dit was het startsein voor een nieuwe regeringsvorming, een proces dat uiteindelijk na een viertal maanden zou leiden tot een regeerakkoord op 9 oktober 2014.

Om tijdig het onderdeel van het regeerakkoord over Defensie te helpen vormgeven, werden aan de informateurs, en later aan de formateurs, twee uittreksels

uit het visiedocument “Een langetermijnperspectief voor Defensie” bezorgd. Het eerste document omvatte een *executive summary* en het tweede een bondige beschrijving van de evolutie van de militaire capaciteiten met horizon 2030. Wanneer de inhoud van het federale regeerakkoord bekend wordt, blijkt dat inderdaad een aantal van de ideeën uit dit document van de Defensiestaf duidelijk werden overgenomen. De noodzaak aan investeringen op het vlak van grond-, lucht- en marinematerieel wordt bevestigd, alsook de nood aan het uitbesteden van niet-militaire taken. Tevens wordt gesteld dat de regering aan het leger terug de middelen zal geven om haar taken naar behoren te vervullen. Het leek alsof de inspanningen van Defensie hun vruchten hadden afgeworpen.

Op 15 oktober volgde de ontnuchtering. De budgettaire notificatie voorzag in een daling van het budget van Defensie (in vereffeningen) van bijna 220 miljoen EUR in 2015, 266 miljoen EUR in 2016 (cumulatief), 311 miljoen EUR in 2017 (cumulatief), 355 miljoen EUR in 2018 (cumulatief) en 397 miljoen EUR in 2019. Dit betekent een daling van de uitgaven voor Defensie voor een totaal bedrag van 1,55 miljard EUR (t.o.v. een status quo van het budget 2014) voor de uitvoering van het regeerakkoord. Deze budgettaire amputatie leek niet dadelijk de beste basis voor de ontwikkeling van een nieuw strategisch plan.

DE MINISTER AAN ZET

Na een aantal initiële briefings door de Defensiestaf kwam de minister met twee initiatieven om het kader voor het nieuw strategisch plan te schetsen, zowel buiten als binnen Defensie.

Om een breder politiek en maatschappelijk draagvlak op te bouwen, werd aan een tiental Defensie-experts gevraagd een document te schrijven met hun idee over de noodzaak aan een relevante Belgische Defensie in de toekomst. Daarbij werd de invloed van de evolutie van de veiligheidsomgeving verduidelijkt en tevens de rol van België binnen de Europese en NAVO-context opnieuw gedefinieerd. Deze *wise pen*-artikels werden door een groot deel van de auteurs toegelicht op een groot colloquium op 25 februari 2015 georganiseerd door het Koninklijk Hoger Instituut van Defensie. Dit alles bevestigde dat er ook in de komende jaren een belangrijke rol is weggelegd voor de militaire capaciteiten in het voorkomen, beïnvloeden en stabiliseren van mogelijke crisissen. Omwille van de internationale solidariteit en collectieve verantwoordelijkheid wordt verwacht dat ieder land hieraan zijn billijke bijdrage levert. Ook België. Bovendien werd ook duidelijk, aan de hand van de diverse aanbevelingen van de auteurs, dat het

behoud van een brede waaier aan capaciteiten sterk aan te bevelen is, wil men de flexibiliteit in de mogelijke nationale militaire reacties behouden. Internationale samenwerking wordt best pragmatisch benaderd en bij voorkeur voornamelijk georiënteerd naar de domeinen vorming en ondersteuning.

15



Om de interne betrokkenheid voor het strategisch plan te verzekeren, werd een draagvlakgroep opgericht. De groep werd zorgvuldig samengesteld om de inbreng van de verschillende personeelscategorieën maximaal te garanderen. Een heterogene groep mannen en vrouwen, militairen en burgers van Defensie, waaronder korpskorporaals, korpsadjutanten en korpscommandanten, afkomstig uit de eenheden van alle Componenten, en een aantal ondersteuningsorganismen zoals de Algemene Directie Material Resources (DGMR), de Algemene Directie Human Resources (DGHR) en de Algemene Directie Vorming (DG Vmg), kwamen meerdere malen samen. Ze werden verdeeld in groepen van een tiental personen om van mening te wisselen over verschillende onderwerpen (Missie-Visie-Waarden en een eigen *wise pen*-paper). Een delegatie werd door de minister ontvangen op 27 maart 2015 en bracht persoonlijk verslag uit van hun bevindingen.

DE DOELSTELLING: EEN PERCENTAGE VAN HET BRUTO BINNENLANDS PRODUCT (BBP)

16

Het is algemeen bekend dat internationale organisaties de inspanningen van hun leden trachten te meten aan de hand van objectieve, kwantificeerbare parameters. Voor de NAVO wordt hierbij het percentage bbp dat een land uitgeeft aan Defensie als maatstaf aangewend.

De algemene afbouw van de inspanningen van de NAVO-lidstaten werd aangeklaagd op de Top van Wales op 5 september 2014 en leidde tot de *Wales pledge*, de belofte van de landen om de afbouw van de defensie-inspanningen te stoppen en vervolgens deze opnieuw te laten groeien tot een niveau van 2% van het bbp.

“Allies whose current proportion of GDP spent on defence is below this level (2% GDP) will:

- *halt any decline in defence expenditure;*
- *aim to increase defence expenditure in real terms as GDP grows;*
- *aim to move towards the 2% guideline within a decade with a view to meeting their NATO Capability Targets and filling NATO's capability shortfalls.”*

De budgettaire notificatie die verscheen op 15 oktober 2014 was duidelijk niet in lijn met de belofte die de landen hadden gemaakt in Wales. Dit kon natuurlijk de internationale gemeenschap niet ontgaan en resulteerde bijgevolg in een reeks uitdrukkingen van bezorgdheid van onze internationale partners. Zo was er de gekende open brief van de VS- Ambassadeur Denise Bauer en een, misschien minder bekend, gesprek tussen de premier en de NAVO-secretaris-generaal Stoltenberg.

De internationale focus op het gebruik van het bbp-percentages heeft duidelijk ertoe geleid dat de ontwikkeling van mogelijke toekomstige plannen voor Defensie primordiaal moesten kunnen worden gerelateerd aan die maatstaf.

De Defensiestaf werd opgedragen een vijftal theoretische scenario's uit te werken op basis van een grondig verschillend strategisch kader.

- Een scenario waarbij het defensiebudget stijgt vanaf 2020 naar 1,6%⁵ van het bbp en de personeelssterkte bestaat uit 27.000 voltijdse equivalenten (VTE's).
- Een scenario dat een stijging voorziet naar 1,35% bbp⁶ met een personeel-

senveloppe van 25.000 VTE's.

- Een scenario dat de stijging beperkt tot 1,1% bbp met een personeelsenveloppe van 23.000 VTE's.
- Een variante op dit scenario die een identieke stijging naar 1,1% bbp voorziet, maar met een personeelsenveloppe van slechts 18.000 VTE's.
- Een laatste scenario waarbij de uitgaven voor Defensie constant worden gehouden op het niveau van 2019, zoals vastgelegd in de budgettaire notificatie bij het regeerakkoord.

Voor elk van deze strategische kaders werkte de Defensiestaf een volledig dossier uit. Het hoofdonderdeel van elk van deze dossiers omvat een omschrijving van de militaire capaciteiten die Defensie, gebaseerd op de budgettaire en personeelsruimte van het strategisch kader, kan uitbouwen naar de toekomst toe. Deze omschrijving omvat de gedetailleerde inschatting van de *lifecycle* kost (in de periode 2015 t.e.m. 2030) van elk van deze capaciteiten, uitgedrukt in investeringen, werkings- en personeelskosten.

Daarnaast werd de evolutie van de algemene kostenstructuur voor Defensie verklaard. De uitgaven van Defensie bevatten immers, naast de inspanningen in de capacitaire domeinen, nog belangrijke andere uitgaven. Te vermelden zijn hier de kosten die zullen ontstaan door het uitbesteden van een reeks activiteiten aan bedrijven. Defensie heeft geen andere keuze dan deze piste van uitbesteding te bewandelen. Inderdaad, de pensioneringsgolf die reeds hoger werd aangehaald, maakt dat het aantal VTE's dat actueel hiervoor wordt ingezet, eenvoudig weg niet meer aanwezig zal zijn binnen de structuur. Indien deze activiteiten toch door personeel van Defensie zouden moeten worden uitgevoerd, kan dit enkel door dit personeel te gaan putten uit de militaire inzetbare capaciteiten. De budgettaire ruimtes voor de werking werden in elk van de bestudeerde scenario's ingeschat in functie van de aankomst van de nieuwe (wapen)systemen en het inzicht in de nood aan een vernieuwde inspanning in het domein van de training.

Om de operationeel inzetbare middelen maximaal te vrijwaren, dient een aantal essentiële randvoorwaarden te worden gerealiseerd. Er moet worden bespaard op een aantal ondersteunende taken. Om hiervoor een aantal denkpistes te ontwikkelen, werd gebruik gemaakt op het eerder verrichte werk van de CPT's. Afgeslankte processen kunnen inderdaad voor de nodige winsten zorgen. Dit gaat uiteindelijk onvermijdelijk gepaard met een aantal afslankingen en/of reorganisaties van bestaande structuren. Zo werden pistes aangereikt voor mogelijkheden tot afslanking van de Defensiestaf, voor het ontwikkelen van nieuwe ideeën in het domein van de vormingen, de reeds eerder vermelde opties voor uitbesteding en andere.



In de aangereikte capacitaire opties in elk van de scenario's werd in de mate van het mogelijke steeds ernaar gestreefd de portfolio zo breed mogelijk te houden. Het ligt natuurlijk voor de hand dat in de meest stringente budgettaire hypothesen de vrijheid van handelen erg beperkt was. Zo bleek het onmogelijk om in het scenario met 1,1% bbp de drie componenten Land, Lucht en Marine elk volwaardig uit te rusten. In het scenario met 23.000 VTE's liet de beperking zich voornamelijk voelen in de vernieuwing van de grote en dure wapensystemen, terwijl een vermindering naar 18.000 VTE's dan weer meer budgettaire ruimte gaf, maar waarbij anderzijds de Land Component, met zijn intrinsieke grote behoefte aan personeel, eigenlijk ophield te bestaan en werd herleid tot *homeland defence* opdrachten.

DE BESLISSING VAN DE KERN

Op 22 december 2015 nam de Kern een beslissing die de krijtlijnen van het strategisch plan voor Defensie in grote mate zal definiëren.

19

De ruimte voor de grote investeringen binnen het strategische plan werd vastgelegd op 9,2 miljard EUR.

In plaats van te spreken over componenten, spreekt de beslissing over investeringen in capacitaire “dimensies”: Inlichtingen-cyber-influence, Land, Lucht en Maritiem. Dit sluit enige voorafname op de nog te bepalen structuren uit.

De enveloppe personeel voor Defensie in 2030 wordt bepaald op 25.000 VTE's, militairen, burgers en leerlingen. Belangrijke doelstellingen in dit verband zijn het opgeven van life-time employment en het mikken naar een sterke verjonging van Defensie waarbij in 2030 een gemiddelde leeftijd van 34 jaar het streefdoel moet zijn.

Binnen de investeringsenveloppe van 9,2 miljard EUR werden reeds een aantal beslissingen genomen:

- In de dimensie Inlichtingen-cyber-influence werd beslist in totaal 6 MALE drones (*Medium-Altitude Long-Endurance*) aan te kopen voor een bedrag van 550 miljoen EUR,
- In de dimensie Land werden geen specifieke programma's vermeld,
- In de dimensie Lucht werd beslist 34 gevechtsvliegtuigen aan te schaffen voor een totaal bedrag van 3,57 miljard EUR,
- In de dimensie Maritiem werd beslist 2 fregatten aan te kopen voor een bedrag van 996 miljoen EUR en 6 mijnenbestrijdingsvaartuigen voor een bedrag van 932 miljoen EUR.

De resterende 3,15 miljard worden nog verder ingevuld door een aantal opties die hoofdzakelijk werden aangereikt in het dossier dat de Defensiestaf opstelde voor het scenario met 1,35% bbp en 25.000 VTE's. Deze opties worden besproken op het niveau van een interkabinettenwerkgroep (IKW). De Defensiestaf reikt hierbij zijn expertise aan.

De beslissing van de Kern opent ongetwijfeld voor Defensie een reeks opportuniteiten. Weliswaar zijn er nog een aantal onderdelen onbeslist, wat mogelijk een aantal risico's kan inhouden, maar die ook de vrijheid scheppen om initiatieven te nemen.

DE KRITISCHE SUCCESFACTOREN

Hoewel de beslissing van de Kern op het vlak van het personeel nauw aansluit bij de keuze die Defensie zelf had vooropgesteld, blijft het personeelsvraagstuk een kritisch element. Voorgaande transities zijn keer op keer gestruikeld over dit luik. Bovendien zijn er nu een aantal nieuwe onbekenden in het spel waarvan de impact groot zouden kunnen zijn. Het is niet duidelijk wat het impact van de algemene invoering van het statuut korte duur (BDL) zal zijn op de rekrutering. Het is nog steeds niet duidelijk hoe Defensie zal bijdragen aan het nieuw op te richten veiligheidskorps binnen de Federale Politie. En wat met een mogelijke aanpassing van de pensioenleeftijd en de invloed ervan op personeelskosten, rekrutering en verjonging?

De beslissing van de Kern was zeer duidelijk over de omvang van de budgettaire enveloppe op het vlak van de grote investeringen. Wat nog te verdedigen valt, is het budgettair traject dat het Defensiebudget in zijn totaliteit zal volgen tussen 2019 en 2030. Er moet inderdaad naast de groei van de investeringen eveneens een evolutie zijn in de werkingsuitgaven om de training op de nieuwe (wapen) systemen mogelijk te maken, de nodige munitie aan te kopen en de systemen logistiek te ondersteunen. Het kan niet voldoende worden benadrukt dat een modernisering van de ondersteuning van de werking, met de ermee gepaard gaande uitbesteding, noodzakelijk is. Dit kan enkel realiteit worden indien hiervoor de nodige middelen worden ter beschikking gesteld.

De laatste factor voor het welslagen van het strategisch plan is de invloed van het door de regering opgelegde besparingstraject in de periode 2015 tot 2019. Een strategisch plan dat doelstellingen definieert tot en met 2030 kan zich niet onttrekken aan de realiteit van vandaag. De maatregelen die de Defensiestaf moet nemen om deze besparingen op te vangen, dreigen de uitvoerbaarheid van het strategisch plan volledig te ondermijnen. Zo is het nu reeds duidelijk dat indien de besparingen op de wervingen behouden blijven, de personeelsdoelstellingen onrealistisch zullen zijn. Defensie dreigt bovendien een aantal van de investeringen die tussen 2016 en 2019 voorzien zijn, en waarvoor reeds een aantal engagementen internationaal werden aangegaan, volledig mis te lopen. Een goed voorbeeld daarvan is het programma BEST⁷ dat ten laatste in 2018 een investering vergt, maar waarvoor de middelen niet voorhanden zijn.

BESLUIT

De krijtlijnen zijn goed. Na decennia besparingen vormt de beslissing van de Kern van december vorig jaar de basis van het herkapitaliseren van Defensie met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de volgende generaties.

21

De uitdaging blijft om binnen afzienbare tijd aan de regering een plan voor te leggen dat een concrete invulling geeft aan de beslissing van de Kern van 22 december 2015. Eens hierover een politieke beslissing genomen is, zullen de acties worden gepland om dit plan stapsgewijs te implementeren. Hierbij zal, naast de behoeften van de nieuwe Defensie, ook rekening worden gehouden met de realiteit van het personeel.

De geboden opportuniteiten moeten nu met beide handen aangegrepen worden, maar kunnen slechts realiteit worden indien een aantal belangrijke randvoorwaarden op korte en middellange termijn verwezenlijkt worden.

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Trefwoorden: Strategisch Plan voor Defensie. Plan Stratégique de la Défense

¹ “Beleidsvoorstellen voor de verdere evolutie van Defensie – Krachtlijnen”

² De doorgelichte processen zijn Personeel (CPT 1), Inlichtingen (CPT 2), Operaties en Paraatstelling (CPT 3-7), Technico-logistieke ondersteuning en Communicatie- en Informatiesystemen (CIS) (CPT 4-6), Planning en beheer van de capaciteiten (CPT 5) en Externe communicatie (CPT 9).

³ Verwijzing naar het NAVO DOTMLPFI referentiekader dat de verschillende samenstellende aspecten van een capaciteit duidt.

⁴ SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*); analyse van de sterktes en zwaktes en, in de omgeving, van de kansen en bedreigingen.

⁵ 1,6% bbp is een benadering van het gemiddelde van de NAVO-landen.

⁶ 1,35% bbp is een benadering van het gemiddelde van de NAVO-landen, exclusief het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk.

⁷ BEST: *Belgian Soldier Transformation*; moderne gevechtssuitrusting voor de soldaat (slimme gevechtsevenest met moderne communicatiemiddelen enz.).



Belgische militaire aanwezigheid in de Sahel

PETER DEFRANCO

Majoor stafbrevethouder Peter Defrancq, alumnus van het *Canadian Forces College*, werkt voor de divisie Planning van ACOS Ops & Trg en is onder meer verantwoordelijk voor de planning van de inzet van Belgische militairen in Mali. Voordien bekleedde hij verscheidene functies binnen het 1 en 3 Bataljon Parachutisten en binnen de staf van het Commando van de Landcomponent (COMOPSLAND). Tijdens zijn loopbaan nam hij deel aan operaties in Kosovo, Libanon, Afghanistan, Afrika en Irak.

FILIP STUBBE

Majoor Filip Stubbe begon zijn carrière in de 14^{de} Compagnie Genie Para-Commando en combineerde nadien onderrichts- en commandofuncties met staffuncties in de nationale structuur.

Hij nam deel aan meerdere buitenlandse operaties, onder andere in de Balkan, Libanon en Afrika. Momenteel is hij als deskofficier voor Afrika actief in de divisie Operaties van het staf-departement Operaties en Training (ACOS Ops & Trg) en onder meer verantwoordelijk voor de dagelijkse opvolging van de Belgische militairen in Mali.



Au moment d'écrire cet article, cela fait exactement un an que notre ami et collègue para-commando Ronny Piens était lâchement assassiné à Bamako, la capitale du Mali, un des pays les plus pauvres du monde. En novembre dernier, une prise d'otage à l'hôtel Radisson de Bamako causa la mort de 21 personnes, dont deux Belges. Au total, les violences liées à la crise malienne ont provoqué 42 décès et fait plus de 180 blessés en 2015. La majorité d'entre eux étaient des soldats maliens ou des Casques bleus de l'ONU.

Depuis 2013, des milliers de soldats, de diplomates et de volontaires issus de différentes coopérations sont présents dans cette région complexe du Sahel, dans le cadre d'actions de la communauté internationale visant à stabiliser et développer la région.

Cependant, les raisons du déploiement de soldats européens

dans la région ne sont pas claires pour tous. Est-ce, comme certains le suggèrent, pour soutenir les Français dans la protection de leurs intérêts économiques au Sahel et en Afrique du Nord ? Ou bien sommes-nous, en tant que nations occidentales, les nobles défenseurs des droits de l'homme dans le monde et toujours prêts à se battre pour la démocratie et la liberté ?

Cet article illustre l'importance du Mali et de la région du Sahel pour notre pays. Le lecteur y retrouve également une description des opérations militaires en cours et le rôle que joue la Défense pour trouver une solution à cette crise, ainsi que les défis qui en découlent.



STRATEGISCH BELANG VAN DE SAHELREGIO

Tussen januari en april 2012 verloor het Malinese regeringsleger de controle over het noordelijke deel van het land door een gewapende opstand van een verbond van Toearegrebellen en Arabische strijders. Het bezette gebied, goed voor ongeveer twee derde van het grondgebied van Mali, was een safe haven voor terroristen, wapen- en drugsmokkelaars en georganiseerde misdaadbendes.

De situatie in het land verslechterde snel en wanneer de rebellen oprukten in de richting van de hoofdstad, besloot Frankrijk, op aanvraag van de Malinese overheid, om militair in te grijpen.

De crisis in Mali in 2012 en de daaropvolgende militaire operaties hebben de Sahelregio sinds een aantal jaren onder de internationale aandacht gebracht.

De Sahel, een regio die zich uitstrekt over Mauritanië, Mali, het zuiden van Algerije, Niger, Burkina Faso en Tsjaad, vormt door zijn ligging een uitbreiding van de zuidelijke Europese achtertuin. Het belang van deze regio voor het Westen is dan ook vanzelfsprekend: elke instabiliteit in de Sahel vindt vroeg of laat haar weg naar de Europese buitengrenzen en naar Europa zelf, via internationaal terrorisme, piraterij, internationale drugs- en wapenhandel, mensenhandel, illegale immigratie en vluchtelingenstromen.

Vermoedelijk zal de stabiliteit in de Sahel in de komende jaren onder druk blijven staan door allerlei factoren. De Sahelregio kampt met extreme armoede, voedselcrisissen, droogte en klimaatverandering, waardoor vandaag in de Sahel twintig miljoen mensen in voedselonzeekerheid leven. Door het ontbreken van sterke en legitieme overheidsstructuren slagen de lokale en nationale overheden niet erin om essentiële overheidsdiensten aan de eigen bevolking te verzekeren en dreigt er een ernstige onderontwikkeling. Bovendien kampen deze landen met een nooit geziene bevolkingsexplosie, waardoor de demografische situatie in deze al fragiele landen een tikkende tijdbom is. Deze explosieve mix gaat steeds vaker gepaard met geweld en radicalisering en is een voedingsbodem voor de groei van gewapende extremistische groeperingen in de regio. Daardoor vormt de crisis in de Sahel een directe bedreiging op de veiligheid en stabiliteit in de regio, maar ook een bedreiging voor de welvaart en het welzijn van de Europese burgers.

Enkel door een structurele aanpak die het doorbreken van deze negatieve spiraal beoogt, met de nadruk op het herstellen van de vrede en de stabiliteit, op de heropbouw van een staatsstructuur en op lokale ontwikkeling, kan een oplossing gevonden worden voor deze crisis. Hierbij wil de Belgische regering haar verantwoordelijkheid opnemen en verklaarde vorig jaar te willen samenwerken met fragiele landen en postconflictzones én zich toe te spitsen op twee geografisch homogene regio's waar de armoede en de instabiliteit een impact hebben op de veiligheid in Europa en op de migratiestromen naar ons land¹. Eén van deze regio's is Noord- en West-Afrika, waarin de Sahel als de kwetsbaarste regio beschouwd wordt.

MILITAIRE OPERATIES IN DE SAHELREGIO

26

Een militair ingrijpen in deze regio biedt uiteraard geen allesomvattende oplossing, maar kan wel structureel bijdragen aan de vrede en stabiliteit en aan het versterken van de staatsopbouw in de betrokken Sahellanden.

Op dit ogenblik zijn verscheidene militaire operaties aan de gang in de Sahel, die door hun omvang, hun doelstellingen en hun algemene kader van elkaar verschillen.

De grootste operatie in de Sahelregio is de vredesmissie van de Verenigde Naties MINUSMA (Franse afkorting voor “*Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali*”) die tot stand kwam met Resolutie 2100 van de VN-Veiligheidsraad van 25 april 2013. Het mandaat van de MINUSMA richt zich op prioritaire taken, zoals het verzekeren van de veiligheid in Mali, het beschermen van de Malinese burgers, het ondersteunen van de nationale dialoog en verzoening, het bijstaan van de Malinese autoriteiten in het herstellen van de staatsstructuur en het heropbouwen van de Malinese veiligheidssector. De MINUSMA telt momenteel ongeveer 10.000 militairen en politieagenten, komende uit meer dan 40 landen. Het hoofdkwartier bevindt zich in Bamako en er zijn sectorhoofdkwartieren in het oosten (Gao), het westen (Timboektoe) en het noorden van het land (Kidal). De MINUSMA is ondertussen de dodelijkste VN-opdracht van de afgelopen 25 jaar geworden, met meer dan 80 dodelijke slachtoffers sinds de start van de operatie.



In de zomer van 2014 startte Frankrijk de operatie Barkhane, als vervolg en uitbreiding van de operaties Serval in Noord-Mali en Épervier in Tsjaad. Deze grensoverschrijdende antiterreuroperatie, met het hoofdkwartier in Ndjamena, de hoofdstad van Tsjaad, strekt zich uit over vijf landen van de Sahel (Mauritanië, Mali, Burkina Faso, Niger en Tsjaad) en telt ongeveer 3.000 Franse militairen. Het doel van deze operatie is tweeledig: enerzijds de strijdkrachten van de Sahelpartnerlanden in hun strijd tegen de terroristische gewapende groeperingen bijstaan en anderzijds de heropbouw van terroristische bolwerken in de regio voorkomen. Op het terrein bestaat er een nauwe samenwerking en wederzijdse steun tussen de Franse troepen die in Mali ontplooid zijn in het kader van de operatie Barkhane en de VN-blauwhelmen van de MINUSMA.

Naast deze twee grote operaties ging in februari 2013 een militaire trainingsmissie van de EU in Mali (Engels: *EU Training Mission Mali*, EUTM Mali) van start, met een 580-tal militairen uit 26 landen. Deze opdracht verstrekt training en advies aan de Malinese strijdkrachten ter versterking van hun militaire capaciteit, waardoor ze in staat zijn autonome gevechtsoperaties uit te voeren om de soevereiniteit van hun land te herstellen. De EUTM Mali, waarvan het hoofdkwartier gelegen is in Bamako, heeft tot op vandaag in totaal al zeven *battle groups* gevormd en aldus de basis gelegd voor een structurele hervorming van het Malinese leger. In het *Koulikoro Training Centre*, op ongeveer 60 km ten noordoosten van de hoofdstad, geven trainingsteams uit meer dan twintig Europese landen een tactische training aan de Malinese strijdkrachten en herevalueren ze de getrainde eenheden na een operationele inzet in het noorden van het land. Deze opdracht beschouwen de Malinese autoriteiten als de waardevolste internationale inzet in hun land.

Ook op bilaterale basis zijn verschillende landen actief in de Sahelregio. Voornamelijk de Verenigde Staten werken al geruime tijd samen met partnerlanden in de regio en hebben sinds 2006 een permanente troepenmacht in Afrika (*US Africa Command*), dat is opgezet vanuit de gedachte dat een veilig en stabiel Afrika in het belang is van de Verenigde Staten zelf.

HUIDIGE BELGISCHE MILITAIRE DEELNAME IN DE SAHEL

De Belgische Defensie draagt op dit ogenblik al op verschillende vlakken bij tot het herstellen van de regionale veiligheid in de Sahel. De inzet van Defensie in de regio is erop gericht in te werken op de oorzaken van de onveiligheid die een negatief effect genereren in Europa.

Onze grootste deelname in de Sahel is onze bijdrage aan de Europese trainingsopdracht van de Malinese strijdkrachten (EUTM Mali). Zodra deze operatie van start ging, nam de Belgische Defensie deel met twee A-109-helikopters in MEDEVAC-configuratie vanop de luchthaven van Bamako, tot begin juli 2013, toen de burgerfirma Starlite deze opdracht overnam. Sinds juni 2013 zijn een negentigtal militairen van de Landcomponent ontplooid in de EUTM Mali. Het merendeel hiervan bestaat uit een detachement force protection dat in het militaire kamp te Koulikoro ontplooid is. Het takenpakket van dit detachement omvat het beschermen van de infrastructuur en het personeel van de EUTM tijdens trainingsactiviteiten, het begeleiden van konvooiën en het ter beschikking stellen van een quick reaction force (QRF) om tussen te komen in geval van incidenten. In totaal bestaat de force protection voor het trainingskamp te Koulikoro uit een compagnie van een 160-tal militairen, waarvoor België en Spanje elk ongeveer de helft aan personeel leveren. Het Belgische detachement bestaat uit een commando-element, twee pelotons en een logistiek steunelement. Een ploeg communicatie- en informaticasystemen en een medische ploeg vervolledigen het detachement en garanderen een efficiënte inzet.



Daarnaast vertegenwoordigen een drietal militairen, ingedeeld bij het hoofdkwartier van het *Rapid Reaction Corps-France* uit Lille, de Belgische Defensie van mei 2015 tot de zomer van 2016 in het hoofdkwartier van de operatie Barkhane in Ndjamena.

In zeer nauwe samenwerking met Nederland kwamen sinds begin 2016 in totaal zeven Belgische militairen terecht in het inlichtingencentrum ASIFU (*All Sources Intelligence Fusion Unit*) van de MINUSMA te Bamako en in de inlichtingencompagnie te Gao.

Bovendien hebben onze *special forces* de voorbije jaren deelgenomen aan opleidings- en trainingsactiviteiten ten voordele van de Nigerese en Tsjadische militairen in hun strijd tegen het terrorisme in de regio.



WAT BRENGT DE NABIJE TOEKOMST?

Met de goedkeuring door de ministerraad op 11 december 2015 van het plan Operaties van Defensie voor 2016 werd het licht op groen gezet voor een bijkomende inzet in de Sahel en werd een meer robuuste bijdrage in Mali beoogd.

De Defensiestaf heeft hierop een aantal opties uitgewerkt voor mogelijke ontplooiingen in de Sahel in 2016 en 2017 en voorgelegd aan de minister van Defensie. Begin dit jaar werd de beslissing genomen om de Belgische Defensie-inspanningen in de Sahel te focussen op drie domeinen: het uitbreiden van onze deelname aan de VN-operatie MINUSMA in Mali, het opstarten van een militair partnerschap met Niger en het versterken van onze aanwezigheid in de Europese trainingsmissie in Mali. Deze laatste opdracht zal de fundamenteelste bijdrage van Defensie worden in de Sahel voor de komende jaren.

De EUTM Mali zal haar doelstelling, het oprichten en opleiden van Malinese eenheden, bereikt hebben wanneer het huidige EU-mandaat verstreken zal zijn, medio mei 2016. In januari van dit jaar ging de Politiek-Militaire Groep (PMG) van de EU akkoord met de aanbeveling om de missie met 24 maanden te verlengen, waardoor het derde mandaat van de EUTM Mali zou lopen tot medio mei 2018. Dit mandaat zal zich verder richten op het trainen en adviseren op het institutionele niveau, evenals op het behouden van de opgebouwde capaciteiten van de Malinese strijdkrachten. Een verschuiving van gecentraliseerde naar gedecentraliseerde activiteiten in de verschillende militaire regio's van het land en een uitbreiding van de inzetzone tot Gao en Timboektoe zijn de ingrijpendste wijzigingen ten opzichte van de huidige opdracht.



Voor dit derde mandaat zal België vanaf juli 2016 de leiding van de opdracht overnemen van Duitsland en een Belgische brigadegeneraal als *mission commander* aanstellen. België zal tevens de commandant van de *Education and Training Task Force* (ETTF) in Koulikoro leveren en om de zichtbaarheid van dit leiderschap te verhogen, zal België een bijkomende inspanning leveren in de trainings- en adviserende pijlers van de opdracht.

Onze huidige bijdrage in de *force protection-compagnie* wordt nog versterkt met de ontplooiing na de zomer van een bijkomend peloton, waardoor drie van

de vijf pelotons van deze Belgisch-Spaanse compagnie ingevuld worden. Hieraan gekoppeld zal de Belgische Defensie een mobiel medisch element inzetten voor de eventuele onmiddellijke medische ondersteuning van de Belgische en de EU-militairen.

31

In totaal zullen na de zomer van dit jaar ongeveer 175 Belgische militairen deel uitmaken van de EUTM Mali en zal ons land aldus de grootste leverancier van troepen zijn in deze opdracht.



LEAD EUTM MALI – EEN OPPORTUNITEIT OF EEN BEDREIGING?

De uitbreiding van onze deelname aan de EUTM Mali geeft vanuit het perspectief “lastenverdeling” een belangrijk signaal aan de andere EU-lidstaten en het opnemen van de leiding van de opdracht zal vanuit een strategisch perspectief in positieve mate bijdragen aan ons imago van loyale en betrouwbare partner. Bovendien zal de invulling van een aantal sleutelfuncties in deze trainingsopdracht de ervaring van Belgische kaderleden op het operationele niveau versterken en onze kennis van deze belangrijke regio vergroten.

Ter voorbereiding van dit bijkomende engagement is de Defensiestaf nauw betrokken geweest in de ontwikkeling van het concept van operaties (CONOPS), in de uitwerking van het gedetailleerde *mission plan* en in het *force generation process*. Op deze manier heeft de Defensiestaf actief kunnen meewerken

aan de uitbouw van het nieuwe mandaat en aldus aan *own mission-shaping* kunnen doen. De Belgische Defensie heeft door haar jarenlange deelname aan de EUTM Mali, door trainingsopdrachten in Centraal-Afrika te leiden en door de leiding te nemen van het *Force Headquarter* van de *EU Battle Group* in de tweede helft van 2014, de nodige ervaring in huis om deze opdracht tot een goed einde te brengen. Deze ervaring wordt versterkt door de brede kennis van ons personeel, door het hoge niveau van onze voortgezette vormingen en door onze doorgedreven talenkennis.

Maar deze keuze kan uiteraard ook in vraag gesteld worden vanuit een puur militair oogpunt: is de deelname aan een trainingsmissie voor Defensie de beste of de enige haalbare optie?

Door het opnieuw ontplooiën van steeds dunner gezaaide specifieke kaderleden in plaats van eenheden (en dus soldaten) creëren we een last die steeds zwaarder weegt op Defensie, en vanuit operationeel oogpunt problematisch begint te worden. Het begrip “eenheid” verliest op deze manier zijn betekenis: er worden meer en meer individuen uitgezonden, kaderleden die in onze eenheden dikwijls sleutelfuncties bekleden, en dus instaan voor de dagelijkse werking ervan.

Deze deelname zal bovendien andere initiatieven om een gevechtselement te ontplooiën in de Sahel in de nabije toekomst hypothekeren om budgettaire redenen. In combinatie met de beperkte risicoaanvaarding in onze hedendaagse maatschappij lijkt een deelname van een gevechtseenheid in de Sahel of in een ander theater op korte termijn zo goed als uitgesloten.

Het jarenlang voornamelijk uitvoeren van statische beveiligingsopdrachten (de beveiliging van de *compound* en van ontmijners in Libanon, de beveiliging van de luchthaven in Kaboel en van de trainers in Mali) en het deelnemen aan vormings- en trainingsopdrachten (vormingen van commandobataljons in de DRC, van Iraakse soldaten in Bagdad en van Malinese eenheden in het kader van de EUTM Mali), kan op termijn een bedreiging vormen voor de Landcomponent.

Het gebrek aan “echte” operationele ervaring, voor zover we nog hierover beschikken binnen onze eenheden en staven, dreigt op termijn onze internationale geloofwaardigheid aan te tasten. Een minimum aan operationele ervaring en competentie in gevechts- en/of stabilisatieoperaties is immers nodig om training te kunnen geven aan eenheden die wél in gevechtssituaties inzetbaar zijn, en dit is juist wat wij door dit soort opdrachten dreigen te verliezen.

Bovendien wordt het steeds moeilijker om te blijven verantwoorden waarom de Landcomponent al zijn capaciteiten en materialen dient te behouden als enkel opdrachten worden uitgevoerd die de inzet van zware middelen (zoals de Piranha) of bepaalde eenheden (zoals de artillerie) niet noodzakelijk. Hierdoor dreigt het voortbestaan van deze laatste in gevaar te komen.

BESLUIT

De bovenvermelde militaire opties kunnen stuk voor stuk door de Belgische beleidsmakers, de publieke opinie en de internationale gemeenschap gezien worden als een zinvolle bijdrage van de Belgische Defensie aan de stabilisatie in de Sahelregio. De leiding overnemen van de EUTM Mali en het versterken van onze deelname hieraan, kan in dit kader gezien worden als een substantiële bijdrage en wordt zowel nationaal als internationaal sterk gewaardeerd.

Nochtans is dit vanuit puur militair standpunt niet de beste oplossing. De ontplooiing van een robuuste en coherente eenheid in dezelfde regio had ons een andere operationele ervaring kunnen opleveren, een ervaring die voor onze geloofwaardigheid cruciaal is en die eveneens een belangrijk rationeel argument had kunnen vormen om het voortbestaan van de verschillende capaciteiten van de Landcomponent, en de daaraan gelinkte materialen, te kunnen verzekeren.

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Trefwoorden: Sahel, EUTM, Mali

¹ Beslissing van de ministerraad op 21 mei 2015 betreffende de vastlegging van de 14 partnerlanden van de gouvernementele samenwerking. De twee regio's zijn de regio van het Grote Merengebied en Noord-Afrika (in de beleidsverklaring uitgebreid tot Noord- en West-Afrika). Mali, Niger en Burkina Faso zijn de Sahellanden die door de ministerraad geselecteerd werden als partnerlanden.





De unieke opdracht van het fregat Leopold I: een flexibel maritiem antwoord bieden op de actuele dreigingen in het Middellandse Zeegebied en de Golfregio

LUC DE MAESSCHALCK

Fregatkapitein staffbrevethouder Luc De Maesschalck voert sinds april 2015 het bevel over het multipurpose fregat Leopold I. Hij voer eerder ook als commandocentraleofficier en eerste officier aan boord van fregatten en nam met deze schepen deel aan opwerkperiodes, oefeningen en de operatie EUNAVFOR Atalanta.

Durant de longs mois, le Léopold I a démontré sa polyvalence par la diversité des missions qu'il a accomplies. Entraîné, et toujours réactif, le Léopold I a pu étaler la panoplie de ses capacités opérationnelles à courte échéance dans le cadre de l'opération Sophia et au sein du groupe aéronaval français en appui de l'opération Inherent Resolve. À cet effet, le navire fut récemment modernisé et est équipé non seulement d'une variété d'armes et de capteurs modernes, mais également d'un hélicoptère. Son équipage est professionnel et prêt à toute éventualité. Ce furent des mois intenses, diversifiés, parfois émouvants ou stressants. Au final, heureux d'avoir prouvé ses capacités, le Léopold I est fier d'avoir présenté nos frégates comme l'un des meilleurs outils de la Défense. Pour la première fois, une frégate a été déployée en opération réelle à risques élevés dans son rôle principal, celui d'escorteur de navire à haute valeur ajouté au sein d'un groupe naval. Bref, la Belgique peut dorloter ses frégates.

Het veiligheids- en defensiebeleid (als onderdeel van het buitenlandse beleid) streven ernaar om nationale belangen te vrijwaren, ongeacht of ze economisch, politiek of sociaal zijn, dan wel veiligheidsgebonden. Van deze belangen zijn de belangrijkste de veiligheid in de brede zin van het woord, inclusief orde en stabiliteit, het beschermen van onze waarden (zoals democratie, mensenrechten ...), het behouden van een eigen stem in een multinationale omgeving en de integriteit van het nationale grondgebied.

De opdracht van de marine bestaat erin om te allen tijde aan de natie maritieme middelen aan te bieden die op zee, vanuit zee en overzee inzetbaar zijn als onderdeel van dit buitenlandse beleid. De fregatten zijn de speerpunten van onze marine dankzij hun polyvalentie en hun effectiviteit in het volledige operationele spectrum. Fregatten zijn voor onze regering flexibele instrumenten die met grote reactiviteit inzetbaar zijn in de volledige waaier van maritieme operaties. Ze dragen aldus voor België en zijn bondgenoten bij aan de veiligheid op en vanuit zee.¹

De uitgesproken instabiliteit in het zuiden van Europa en het Midden-Oosten is een van de belangrijkste actuele militaire en veiligheidstendenzen.

Operatie *Cooperative Venture*, waaraan recent de Leopold I deelnam, was een uniek, concreet antwoord op de hierboven aangehaalde uitdagingen en tendensen; een perfecte invulling van het nationale veiligheids- en defensiebeleid. We delen hier de ervaringen, overwegingen en analyses van de strijd tegen de mensenhandel in het centrale deel van de Middellandse Zee, de aan de migranten geboden hulp, de eerste tactische lancering van een *Sea Sparrow* en vooral de escorteopdracht van het Franse vliegdekschip *Charles de Gaulle* tijdens de operaties *Chammal* en *Inherent Resolve*.

DE AANLOOP

Bij de afkondiging van de operationele jaarplanning 2015 werd het fregat Leopold I aangeduid voor een antidrugsoperatie in de Caraïben onder leiding van de *Joint interagency Task Force-South* (JIATF-S) gebaseerd in Key West, Florida.

Op 18 april zinkt een vissersboot met ruim 700 migranten aan boord voor de Libische kust en veroorzaakt een golf van verontwaardiging op het Europese continent. In de nasleep van deze tragedie wordt een Europese maritieme ope-

ratie opgestart met als doel de strijd tegen de mensenhandel en het redden van mensenlevens in het centrale gedeelte van de Middellandse Zee.

Op 22 juni 2015 start daarom operatie EUNAVFOR MED, wat de regering ertoe aanzet om de geplande operationele inzet van de Leopold I te wijzigen en op 5 oktober haar richting Middellandse Zee te sturen. De nieuwe opdracht krijgt de naam *Cooperative Venture*.

37

PRE-DEPLOYMENT TRAINING

Op weg naar haar operatiegebied traint de Leopold I alle facetten van de maritieme oorlogsvoering, met coaching door een team van het binationale *Sea Training Command*. De inzetdoctrine voor een M-fregat garandeert een vlotte wisseling van opdracht, maar dit moet uiteraard geoefend worden.



Voor de kust van Plymouth (Groot-Brittannië) wachten daarom vliegtuigen, onderzeeboten en fregatten die schip en bemanning onderdompelen in diverse gevechtsscenario's om aldus de Leopold I volledig klaar te stomen voor alle mogelijke opdrachten, inclusief een escorteopdracht in de *groupe aéronaval*. Later spitst de training zich vooral toe op de organisatie van de vluchtelingenopvang en het overmeesteren van potentiële mensensmokkelaars, maar het blijft hier niet bij. Na deze intensieve training is het fregat klaar en vaart het door naar de operatiezone met een bemanning die nu opgewassen is tegen haar taken. Deze voorbereiding beantwoordde volledig aan de uitdagingen die gepaard gaan met een inzetwijziging tijdens een ontplooiing.

EUNAVFOR MED *SOPHIA*

Na de trainingsperiode voorafgaand aan de missie sloot de F930 Leopold I zich aan bij het Italiaanse vliegdekschip *ITS Cavour*, stafschip van de Europese marine-eenheden in de Middellandse Zee, alvorens door te varen naar een van de verschillende observatiezones van operatie EUNAVFOR MED, die ondertussen de naam *Sophia* heeft gekregen. De operatie wordt gefinancierd door de

deelnemende lidstaten en door EU-middelen via het Athenamechanisme.

Voor een dergelijke missie bestaat er geen doctrine, noch binationaal, noch binnen de EU. Maar de hierboven aangehaalde doctrine is voldoende divers en uitgebreid gebleken zodat er geen nood is aan een bijkomende inzetdoctrine. Wel heeft de Leopold I, als eerste ABNL-fregat dat deelnam aan operatie *Sophia*, een specifieke procedure ontwikkeld om de ervaring opgedaan bij het aan boord nemen, de administratie en de verzorging van een grote groep vluchtelingen of drenkelingen te borgen en beschikbaar te stellen voor eenheden die later met een gelijkaardig scenario geconfronteerd zouden worden.

De strijd tegen mensenhandelaars is een van de actiedomeinen gericht op het beëindigen van de menselijke tragedie in de Middellandse Zee en draagt bovendien in aanzienlijke mate bij tot de strijd tegen de instabiliteit in deze regio, die de leef- en veiligheidsomstandigheden zowel voor de plaatselijke bevolking als voor onze eigen EU-burgers merkkelijk verbetert. Het verstoren van de maritieme smokkelactiviteiten is een opdracht waarvoor een fregat geschikt is, het is namelijk uitgerust met een helikopter, een *boarding team*, een medisch team en een goedgetrainde basisbemanning, voorbereid om flexibel op te treden in dergelijke constabulary operaties.

Tijdens de eerste fase – die plaatsvond voor onze aankomst – heeft de EUNAVFOR MED zich geconcentreerd op het verzamelen van informatie. Doel was een zo goed mogelijk zicht te krijgen op de *modus operandi* van de mensenhandelaars, hun logistieke opslagplaatsen, de omstandigheden waarin smokkelbootjes werden gebruikt en het profiel van de smokkelaars. Daarna kwam het erop aan de organisatie achter deze misdrijven te analyseren zodat het mogelijk wordt op te treden tegen de kopstukken en niet enkel achter de uitvoerende smokkelaars aan te gaan.

De tweede fase van de missie EUNAVFOR MED, beperkt tot de internationale wateren, startte op 7 oktober en slechts drie dagen na deze EU-beslissing voegde de Leopold I zich bij de operatie.

Vanaf het begin van deze tweede fase is men overgegaan, dankzij de aan de operatie toegewezen aangepaste middelen, tot het aanhouden, doorzoeken, stoppen en afleiden op de hoge zee van de schepen en bootjes verdacht van mensensmokkel of illegale handel. De daling van het vluchtelingensterftecijfer op zee is hiervan een positief gevolg.

De gebruikte middelen bestonden naast het stafschip, de fregatten en ander oorlogsschepen uit een onderzeeër en verschillende patrouillevliegtuigen die dagelijks de zones in de Golf van Sirte afspeurden op zoek naar verdachte vaartuigen en handelingen.

39

De EUNAVFOR MED-*Sophia* is hierdoor een militaire operatie die weinig vergelijkbaar is met de civiele en humanitaire operatie *Triton* van het Europese grensagentschap *Frontex*, hoewel ter plaatse toch wordt samengewerkt met de civiele autoriteiten, zoals de Italiaanse kustwacht en het *Maritime Rescue and Coordination Center* (MRCC) in Rome. Aan *Frontex-Triton* nam onze marine eerder in 2015 ook al succesvol deel met het commando- en logistieke steunschip *Godetia*. De groeiende interdepartementale samenwerking is nu eenmaal een niet te miskennen tendens voor de marinecapaciteiten en deze samenwerkingsopportuniteiten worden steeds verder geïntensiveerd, zowel in de eigen wateren als verder weg van ons land. Dit is bovendien in overeenstemming met de maritieme veiligheidsstrategie van de Europese Unie.



Wij hebben de plicht de internationale maritieme rechtsbeginselen te eerbiedigen en hulp te bieden aan iedereen die in nood is op zee. Het voordeel van een dergelijke reddingsoperatie mag niet onderschat worden. Het levert in dit gebied een schat aan inlichtingen op. Gesprekken met de geredde personen verrijken onze operationele kennis. Met de aan boord beschikbare experts en tolken worden op vrijwillige basis gesprekken gevoerd met opgepikte vluchtelingen. Het is een belangrijke succesfactor. Toch moesten we behoedzaam omgaan met de juridische beperkingen van deze operatie. Voor het stoppen en doorzoeken van een vaartuig op volle zee, met louter en alleen smokkelaars aan boord, beschikten enkel de Italiaanse schepen over een juridische grond. Wanneer we dus een dergelijk verdacht vaartuig tegenkwamen, dienden we Italiaanse steun in te roepen. Overleg tussen Italië en België zou binnen afzienbare tijd

kunnen leiden tot het inschepen van een Italiaans LEDET (*Law Enforcement DETachment*), naar analogie van de methode die België en Nederland met een ingescheept Amerikaans LEDET gebruiken bij de strijd tegen de drughandel in de Caraïben. Dit zou, naar ons gevoel, een werkbare oplossing bieden voor een latent aanwezig juridisch vacuüm.

Gedurende weken voerde de Leopold I patrouilles uit in de internationale wateren langs de Libische kust. Het schip beschikt over vele troeven voor de uitvoering van een dergelijke missie. De helikopter, de radars en de nieuwe elektro-optische sensoren zijn onontbeerlijke instrumenten om, samen met de andere varende en vliegende eenheden, een zone te bestrijken die de grootte van ongeveer tweeënvertig maal het Belgische grondgebied heeft. De sensoren helpen bij het detecteren van mogelijke smokkelaars en migranten. Het aldus opgebouwde overzicht wordt gedeeld met de andere eenheden, waardoor inlichtingen, beelden en informatie verwerkt worden tot een coherent, maritiem beeld van een zeer uitgestrekt zeegebied. We hebben hier in de praktijk gemerkt dat meerdere, van deze aan boord geplaatste sensoren tijdens het recente instandhoudingsprogramma een echte vooruitgang betekenen in een dergelijke operatie.

De groep schepen wordt voor haar bevoorrading ondersteund door het Duitse schip *FGS Berlin*. Deze bevoorrading op zee vergroot het voortzettingsvermogen van de schepen en uiteraard ook van de Leopold I.

Tijdens de volledige inzetperiode van het fregat in deze Europese operatie trainen we op de andere facetten van oorlogsvoering zodat het schip te allen tijde paraat blijft voor andere opdrachten, ook in het hogere geweldspectrum. In een politionele opdracht blijft namelijk voldoende capaciteit over om de inzet in het hogere geweldspectrum te oefenen en voor te bereiden.

VLUCHTELINGEN EN MENSENSMOKKELAARS, WIE IS WIE?

De Leopold I patrouilleert al sinds midden oktober voor de Libische kust en in de Ionische Zee in het kader van de missie EUNAVFOR MED wanneer het op 3 november een specifieke schaduwopdracht toegewezen krijgt.

Gedurende twee dagen volgt de F930 Leopold I op een discrete afstand een vaartuig dat ervan verdacht wordt betrokken te zijn bij mensensmokkel en via het oosten van de Middellandse Zee onderweg is naar Italië. Het fregat voorkomt zo een mogelijke vlucht van de smokkelaars en kan intussen een schat aan

informatie verzamelen alvorens tussen te komen.

Bij het krieken van de dag, wanneer het vaartuig geïmmobiliseerd lijkt, wordt de eigen helikopter op onderzoek gestuurd. De boordvlieger bevestigt al snel een groot aantal mensen aan boord, noodsignalen en aanwijzingen van pech. De reddingsprocedure (SOLAS²⁾) wordt opgestart en in overleg met het MRCC in Rome snelt de Leopold I ter hulp.

258 migranten, waaronder 4 vrouwen en 196 minderjarigen, worden overgebracht naar het oorlogsschip. In het kader van de strijd tegen de mensensmokkel besteden we bijzondere aandacht aan het verzamelen van bewijslast op het vaartuigje, het detecteren van verdachte personen tussen de migranten en het inwinnen van alle informatie die later nuttig zou kunnen blijken voor het Italiaanse gerecht.

De migranten worden om veiligheidsredenen gefouilleerd, aangesproken, onderzocht door onze arts, gevoed en geïnstalleerd op het vliegdek. Na deze reddingsfase gaat de Leopold I over tot de vernietiging van het vaartuig aangezien dit verlaten, houten schip van zo'n dertig meter een gevaar kan betekenen voor de navigatie, vooral 's nachts. Bij het tot zinken brengen wordt uiteraard vermeden milieuschade te veroorzaken.

De F930 Leopold I zet daarna koers naar een haven, Augusta op Sicilië, om de migranten en de vier verdachte mensensmokkelaars over te dragen aan de lokale autoriteiten.



Uitgaande van de opgedane ervaring in deze nieuwe Europese maritieme operatie, de *modus operandi* van de smokkelaars en de getuigenissen van de geredde migranten lijkt een interventie op de Libische kust onvermijdelijk. De netwerken ontmantelen is en blijft namelijk de hoofddoelstelling van deze operatie. Op dit ogenblik sluit het mandaat echter een optreden in de Libische territoriale wateren of op het land uit. Libië blijft een soevereine staat, waardoor een optreden in de Libische territoriale wateren enkel mogelijk is na het verkrijgen van een VN-mandaat of de toestemming van minstens een van beide Libische regeringen. Uiteraard kennen de organisatoren van deze mensensmokkel deze beperkingen en maken ze ten volle gebruik hiervan. Heel wat EU-lidstaten doen daarom diplomatieke inspanningen om een coherenter actie mogelijk te maken en zo deze mensenhandel te stoppen.

Dit is nota bene het doel van de toekomstige derde fase. Wanneer de noodzakelijke politieke en diplomatieke voorwaarden vervuld zijn, zal men aan land moeten tussenkomen, waarbij men zo veel mogelijk collaterale schade dient te vermijden. We mogen natuurlijk niet blind zijn voor de risico's, gezien de niet te stuiten vooruitgang van Daesh in Libië. De EUNAVFOR MED moet sneller reageren dan de tegenstander en dat blijft een uitdaging. In alle gevallen heeft ook deze operatie slechts zin als ze gepaard gaat met politieke initiatieven die de oorzaken van deze migratiestromen aanpakken. Een militaire operatie alleen biedt geen oplossing, maar zonder de missie *Sophia* is er ook geen kans om het economische model van de mensenhandelaars te breken.

DE PERSCONFERENTIE VAN DE PREMIER AAN BOORD: LEOPOLD I KRIJGT EEN NIEUWE TAAK, NA DE RAKETTEST

Na de operatie *Sophia* voer de Leopold I naar Toulon, in Zuid-Frankrijk, om zich aan te sluiten bij de escortegroep rondom het vliegdekschip *Charles de Gaulle*. De bemanning bestond, na een korte herschikking in Toulon, nog uit 140 bemanningsleden die afkomstig waren uit de vier componenten.

De opdrachtwijziging werd aan boord van de Leopold I zelf aangekondigd door eerste minister Charles Michel en minister van Defensie Steven Vandeput tijdens een gezamenlijke persconferentie nabij Kreta. Daar woonden beide regeringsleden een grootschalige training bij waarbij een luchtafweerraket werd afgevuurd.

Deze lancering was een absolute première voor de marine aangezien het de eerste tactische lancering was van een *Sea Sparrow* door een M-fregat na

haar ingrijpende modernisering. Het werd een dubbele première aangezien dit ministeriële bezoek bovendien het eerste was van premier Michel aan een marineschip dat in een operatie ingezet wordt.



De lancering op de NAVO-raketbasis (*NATO Missile Firing Range*, NAMFI) in Kreta bood aan de Leopold I een unieke gelegenheid om haar capaciteiten en personeel te testen in een *multithreat* scenario. Asymmetrische aanvallen werden gesimuleerd en boden het schip de kans om het boordkanon, de lucht-afweerraket *Sea Sparrow* en het automatische Gatlingkanon *Goalkeeper* te testen in een uitdagend scenario. Het toont hoe de training aangepast wordt aan de actuele dreigingen en hoe we optimaal gebruik maken van opportuniteiten in de zone rondom Kreta om tactieken, procedures, systemen en ook het personeel op de proef te stellen en voor te bereiden op alle mogelijke opdrachten. De oefening was een succes: de doelen werden vernietigd, het schip en zijn bemanning toonden zich klaar voor de uitdagende opdracht in de *Charles de Gaulle*-groep en ook de aanwezige pers kon vaststellen dat onze fregatten een mooi rendement op investering tonen en opgewassen zijn tegen vele mogelijke dreigingen. Klaar dus om richting Perzische Golf te varen en invulling te geven aan de door de premier aangekondigde opdracht, namelijk de bescherming van de Franse groep rondom de *Charles de Gaulle* in de strijd tegen de terreurbeweging Islamitische Staat-Daesh in Syrië en Irak.

België beantwoordde zo een belangrijke Franse vraag, die gesteld werd al voor de aanslagen van 13 november in Parijs, en onderlijnde zo zijn gehechtheid aan

internationale samenwerking in de strijd tegen de grote actuele veiligheidsproblemen. De Parijse tragedie heeft dit signaal enkel versterkt en de dreiging ook voor onze bevolking brandend actueel gemaakt.

Frankrijk zocht de hulp van de andere 27 EU-lidstaten na de aanslagen in Parijs op 13 november via het artikel 42.7 in het Verdrag van Lissabon. Daarin wordt gesteld dat lidstaten “met alle middelen in hun macht” een ander EU-land moeten helpen dat ten prooi valt “aan gewapende agressie”. Het is voor het eerst dat een land een beroep doet op deze specifieke passage.

ONUITGEGEVEN: DE BESCHERMINGSOPDRACHT VAN HET VLEGKAMPSCHIP CHARLES DE GAULLE

De Leopold I heeft gedurende achtenveertig dagen mee de bescherming van het Franse vliegdekschip *Charles de Gaulle* verzekerd, eerst voor de Syrische kust in het oosten van de Middellandse Zee, nadien in de Perzische Golf. Het was de allereerste keer dat een ABNL-fregat in een ernstoperatie deel uitmaakte van een zogenoemde “*carrier battle group*”.



Zoals eerder aangegeven was de integratie van ons fregat in de *groupe aéronaval* (GAN) eerder al voorzien. Maar onze aanwezigheid in de Franse groep vond een bijzondere weerklank zo kort na de bloedige aanslagen in Parijs. Het feit dat de aanvallers banden bleken te hebben met onze hoofdstad versterkte de solidariteit en vastberadenheid binnen de groep en gaf, slechts vijf dagen na die bewuste 13 november, aan ons gezamenlijk uitvaren een bijzondere dimensie. Als polyvalent fregat, uitgerust met middelen in de strijd tegen onderzeeboten of dreigingen boven water, is de Leopold I uitermate geschikt en integreren we ons naadloos in deze groep, klaar om de veiligheid op zee te garanderen en de veiligheid vanuit zee te vergroten.

Ten gevolge van de terroristische aanslagen zette de GAN, op bevel van de Franse president, versneld koers richting het oosten van de Middellandse Zee om over te gaan tot actie. Terwijl de Rafale-gevechtsvliegtuigen de luchtaanvallen tegen Daesh starten boven Syrië en Irak, neemt het fregat Leopold I de verdediging op zich van het vliegdekschip *Charles de Gaulle*. De bemanning genoot zichtbaar van deze nieuwe, fascinerende ervaring in een zeer uitdagend operationeel kader. Voor alle marinemensen ter wereld symboliseert een vliegdekschip zowel het nec plus ultra van een zeemacht, de alliantie van de lucht- en zeestrijdkrachten, als het ultieme teken van de macht en mogelijkheden van grote maritieme naties. De perfecte motivatie dus om als kleine marine je mogelijkheden en kunnen te tonen in een zeldzaam verband van oorlogsschepen. De bemanning van de Leopold I heeft dit op schitterende wijze gedaan en op die manier getoond wat het product is van een zeer goede opleiding, een doorgedreven professionele training en veerkracht die uitsluitend zijn gericht op het feilloos uitvoeren van de opgedragen missie.

Maar dit succes is broos en wordt bedreigd door de komende pensioneringsgolf. Een belangrijk aantal bemanningsleden is zeer ervaren en heeft deze succesvolle inzet gestalte gegeven. Zij zullen in de komende jaren de dienst verlaten en aldus zal hun rijke ervaring, die het resultaat is van een jarenlange knowhow opgedaan in de permanente NAVO-eskaders en grote oefeningen, wegvallen. Het is noodzakelijk dat de jongere personeelsleden vaker deel uitmaken van een vergelijkbare veeleisende maritieme taakgroep en omgeving. Zo zullen we ook in de toekomst in staat zijn om even effectief deel te nemen aan dergelijke operaties. Een volgehouden *high-end training* en ook inzet bieden dus de oplossing, zoals ook aangegeven in de maritieme veiligheidsstrategie van de NAVO. Dit is bovendien een noodzakelijke variatie op de ervaring opgedaan in de constabulary operaties van de afgelopen jaren waar het fregat meestal alleen opereerde in een *single and asymmetric threat*-omgeving.

Het vliegdekschip *Charles de Gaulle* is het paradepaardje van de Franse marine. Het schip had achttien *Rafales Marine* (RFM) aan boord, acht *Super-Étendards modernisés* (SEM), twee *Hawkeyes* (vliegtuigen voor verkenning-, detectie-, commandovoerings- en controleopdrachten) en verscheidene helikopters. Het werd bovendien vergezeld door een waaier aan escorte- en steunschepen. Zo maakten een luchtverdedigingsfregat, een onderzeebootbestrijdingsfregat, een nucleaire aanvalsonderzeeër en een bevoorradingschip, naast onze Leopold I, deel uit van het vlootverband. Regelmatig bood ook een maritiem patrouillevliegtuig de nodige steun aan ons flottielje. Later hebben ook schepen uit Duitsland, Groot-Brittannië en soms de Verenigde Staten voor

kortere of langere tijd deel uitgemaakt van de groep. We constateerden een sterk staaltje internationale samenwerking in het maritieme domein.

46

Terwijl Frankrijk, dat toen al ruim een jaar actief was in de strijd tegen Daesh in Irak, reeds in september was gestart met aanvallen tegen stellingen van extremisten in Syrië, bracht de snelle komst van de *groupe aéronaval* naar het uiterste oosten van de Middellandse Zee nieuwe mogelijkheden en vuurkracht in de strijd tegen het terrorisme. Hiertoe ging de *Charles de Gaulle* vanuit een geografisch vaste zone opereren. We gingen daarvoor over van de dynamische bescherming van de groep op doorvaart in de Middellandse zee, naar een stationaire verdediging en surveillance in een beperkte zone voor de Syrische en Israëliëse kust.

Bovendien is dit gebied in het oosten van de Middellandse Zee niet alleen in de strijd tegen Daesh strategisch belangrijk, maar ook nog om een andere reden. Men ontdekte dat in de hele oostelijke Middellandse Zee zich grote ongerepte olie- en gasvoorraden bevinden. Voorlopige exploraties voor de kusten van Griekenland, Turkije, Cyprus en potentieel ook Syrië hebben bevestigd dat daar ook imponerende reserves aan gas en olie te vinden zijn. Deze ontdekking heeft daarom belangrijke politieke, geopolitieke en economische consequenties.

Nadien volgt de doorvaart van knelpunten zoals het Suezkanaal, Bab el Mandeb en de Straat van Hormuz, op 18 december, alvorens uiteindelijk koers te zetten richting de uiteindelijke operatiezone in het noorden van de Perzische Golf. Vanaf daar was de vlieggroep opnieuw in staat om haar aanvallen tegen Daesh in Irak en Syrië te hervatten, nu als deel van de internationale coalitie, gelegerd in de Verenigde Arabische Emiraten en Jordanië, onder de noemer operatie *Inherent Resolve*.

De Golfregio is om meerdere redenen een specifieke maritieme operatiezone. Het beperkte maar drukke gebied was eerder al het toneel van de oorlog tussen Iran en Irak en van de invasie van Koeweit: regionale spelers opereren er vlakbij elkaar, men vindt er belangrijke platformen en scheepvaartroutes voor de olie- en gasexport en een aantal strategisch cruciale eilanden. Opereren in dit specifieke zeegebied leverde ons dan ook waardevolle *situational awareness* op.

Binnen de *carrier*groep heeft de Leopold I alle taken voor escortefregatten vervuld, zoals de nabije verdediging, vooruitgeschoven verkenningstaken en de positionering tussen het vliegdekschip en een opduikende dreiging. De bestaansreden van een maritiem escorte houdt direct verband met de moge-

lijke aanwezigheid van bedreigingen in de verschillende dimensies en met de noodzaak om steeds vrijheid van navigatie en handelen te garanderen voor het vliegdekschip. Bovendien bezetten we regelmatig het *plane guard station*, of het schip dat zich vlak achter de *Charles de Gaulle* klaarhoudt om een piloot te helpen die zich in veiligheid heeft gebracht met de schietstoel.

Dit verklaart uiteraard de nood aan gespecialiseerde schepen, voldoende wendbaar en uitgerust met een waaier aan sensoren en wapensystemen om diverse dreigingen het hoofd te kunnen bieden. Een vliegdekschip, eenheid met een zeer grote toegevoegde waarde in dergelijke operaties, kan zich niet met de besommeringen van de eigen verdediging bezighouden en is hiervoor ook niet uitgerust. Het vliegdekschip en zijn escorte zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Een efficiënte bescherming op zee is nodig om gevechtsoperaties vanuit zee te kunnen uitvoeren. Maritieme slagkracht kan immers pas vanuit zee worden ingezet als deze afdoende beschermd is en voldoende bewegingsvrijheid heeft.

Een fregat zoals de Leopold I versterkt dan ook de capaciteit van een maritieme taakgroep om een zeegebied te beheersen in een bepaalde ruimte en tijd (wanneer we opereren in een van de verschillende stationaire *carrier vessel operations area* (CVOA)) of de vitale route ernaartoe afdoende te controleren. Dit hoort bij het gebruik van de zee als basis bij een machtsontplooiing.



Tijdens onze deelname aan de *groupe aéronaval* heeft de Alouette III-boordhelikopter, naast de gebruikelijke verkenningsvluchten rond de groep, ook de rol van Pedro³ aan boord van het vliegdekschip vervuld. Dit was een absolute première aangezien nooit eerder een buitenlandse helikopter deze belangrijke taak had vervuld tijdens vliegoperaties.

De Pedro is zowat de levensverzekering van de jachtpiloten aan boord. Hij houdt zich in de lucht klaar bij elke landing en lancering. Ze zijn als eerste in de lucht en landen als laatsten en houden zich steeds klaar om een piloot te redden die boven zee gebruik heeft gemaakt van zijn schietstoel. Een ogenschijnlijk eenvoudige maar toch belangrijke rol, want zonder Pedro of *plane guard ship* vinden er geen vliegoperaties plaats. En tijdens een dergelijke ontplooiing zijn er dagelijks vele vliegbewegingen, zowel overdag als 's nachts.

Op 19 december, in de Perzische Golf, kreeg onze groep het bezoek van de Amerikaanse minister van Defensie, Ashton Carter. Dit kaderde in de overname van het bevel over *Task Force 50*, de maritieme arm van operatie *Inherent Resolve*, door admiraal Crignola. Hij voerde aldus als eerste niet-Amerikaanse admiraal het bevel over alle vliegdekschepen en middelen aanwezig in de Golf in het kader van de internationale strijd tegen het terrorisme en dit onder de leiding van het USNAVCENT, het regionale Amerikaanse hoofdkwartier in Bahrein.

De Leopold I heeft zich niet alleen perfect geïntegreerd binnen de GAN, maar bracht dus ook een echte operationele meerwaarde, een dynamiek met een uitzonderlijke *mindset*, die in grote mate bijgedragen heeft tot het succes van de acties tegen Daesh. We konden vaststellen dat de grootschaligheid van de operatie van de GAN, evenals het hoge tempo, met de eerste luchtaanvallen tegen Daesh in de Levant amper vijf dagen na onze afvaart uit Toulon, bijzonder veeleisend zijn geweest voor de *Task Force*.

Hieruit mogen we zonder blozen besluiten dat een Belgisch fregat evenwaardig is aan een Franse eenheid en met een prachtige *fightingspirit* gemeente felicitaties ontving van de Franse bevelvoerende admiraal, de commandant van de Amerikaanse Vijfde Vloot en de Franse minister van Defensie Jean-Yves Le Drian.

Achteraf gezien bood deze opdracht een unieke waaier aan vaststellingen en lessen. Een operationele inzet in een verband van schepen, met een vliegdekschip, omringd door eenheden van velerlei herkomst, in het hoogste geweldspectrum, met dreiging in meerdere dimensies, stelt systemen en bemanningsleden voor langere tijd op de proef, maar biedt ook een schat aan ervaring. We hebben

vastgesteld dat de betrouwbaarheid van de nieuwe sensoren, de wapens en het platform erg hoog lag. We merkten hierbij op dat de aan boord geplaatste nieuwe sensoren, vooral de *Seastarradar* tegen kleine zeedoelen en de DCoMPASS⁴-hogedefinitiecamera, bijzonder nuttig zijn in beide types operatie.

49

De unieke opdrachtwissel voor een Belgisch fregat is erg vlot verlopen. Het was de eerste maal dat een gemoderniseerd M-fregat wisselde van een *low-end* naar een *high-end* inzet tijdens dezelfde ontplooiing. Uitdagende elementen waren de complexere commando- en controleomgeving waarbij we onze opdracht uitvoerden als onderdeel van een Franse groep binnen een internationale coalitie voor de strijd tegen het terrorisme, onder leiding van de Amerikanen. Het verdient daarom aanbeveling om in de toekomst de operationele controle over te dragen aan de commandant van de Amerikaanse Vijfde Vloot. Dit zou de toegang tot de operationele netwerken en erin opgenomen gegevens gevoelig kunnen verbeteren.



Ook de bemanning werkte door de *multithreat* omgeving en het operationele tempo voor het eerst sinds lange tijd gedurende een aanzienlijke periode in oorlogswacht⁵. Een dergelijk hoog operationeel werkritme vond nog nooit plaats tijdens een operationele inzet aan boord van de M-fregatten. Het bleek het gepaste werkregime, maar ook in de toekomst moet dit ritme gevolgd worden om een vergelijkbare opdracht te kunnen uitvoeren.

Een laatste, belangrijke operationele les is het grote belang van de vertrouwelijkheid van dergelijke operaties. Om veiligheidsredenen moeten zowel de bemanning als de ondersteunende waldiensten hiervan doordrongen zijn en alles eraan doen om omzichtig om te gaan met gevoelige data wil men zichzelf maar ook het thuisfront niet nodeloos in gevaar brengen.

CONCLUSIE

Deze opdracht omvatte drie delen. Ze ving aan met een inzet in het kader van de Europese operatie ter bestrijding van mensenhandel EUNAVFOR MED. Doel was hier de mensensmokkel in de Middellandse Zee in kaart te brengen en te beteugelen.

Na deze inzet in een Europees kader ging het schip trainen nabij Kreta door de lancering van een *Sea Sparrow*-luchtafweerraket. Het beproeven van de organisatie en procedures van de inzet van een dergelijke raket kadert volledig in ons devies “*train as you fight, fight as you train*” in een multinationaal verband.



Ten slotte werd het schip toegewezen aan de escortegroep van het Franse vliegdekschip *Charles de Gaulle*. Het recent gemoderniseerde fregat kon aldus in één enkele ontplooiing een verscheidenheid aan opdrachten aan, in het kader van de aangehaalde nationale belangen, gaande van maritieme aanwezigheid

en humanitaire bijstand over defence diplomacy en het bestrijden van illegale activiteiten tot het afdwingen en behouden van de vrijheid van navigatie op zee en het beschermen van een belangrijk schip tegen onderwater-, oppervlakte- en luchtdreigingen.

Het schip was tijdens zijn inzet volledig geïntegreerd in een aanvankelijk Europees verband onder Italiaanse leiding en daarna een binationale groep met eenheden van de Franse marine, zowel op het vlak van commandovoering, training als logistieke ondersteuning. Het onderschrijft hierbij volledig de doelstelling een betrouwbare, naadloos integreerbare partner te zijn.

Uiteindelijk is deze opdracht een mooi bewijs van de flexibiliteit en brede inzetbaarheid van een fregat als uiterst kostenefficiënt, militair middel ter beschikking van de regering. Op deze manier beschikt het kabinet over een instrument dat op zeer korte tijd inzetbaar is en zelfs kan worden geheroriënteerd naar missies die prioritair zijn voor België. Het huidige aantal fregatten stelt ons net niet in staat om deze inzetbaarheid jaar in jaar uit te garanderen, wat een ontegensprekelijk nadeel vormt als we naar de huidige en toekomstige veiligheidsuitdagingen op zee kijken.

Het waren zeer intense en afwisselende maanden. Ze waren soms bewogen of zelfs stresserend, maar per slot van rekening mag de Leopold I uiterst tevreden terugblikken op haar bijdrage aan de strijd tegen twee zeer belangrijke bezorgdheden van onze bevolking: de mensensmokkel en het niets ontziende terrorisme.

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Trefwoorden: Operatie Sophia – EU Common Security and Defence Policy (CSDP) operations –

fregat – operatie Inherent Resolve

¹ Dit werd uitgebreid aangetoond in het artikel *La Marine en opération* dat in nr. 11 van het BMT verscheen.

² SOLAS: *Safety of Life at Sea*.

³ Pedro, genoemd naar de eerste Amerikaanse helikopterpiloot die een jachtpiloot redde op zee tijdens de Koreaoorlog.

⁴ *Digital Compact Multi-Purpose Advanced Stabilized System*.

⁵ Werk- en ruststelsel waarin de bemanning in twee gelijke groepen telkens zes uur op post zit om daarna zes uur rust te genieten.



Defensie is klaar voor 3D-LO! Maar is 3D-LO klaar voor Defensie?

JOHAN BREYNE

Kolonel stafbrevehouder Johan Breyne is chef van de sectie Coördinatie binnen de divisie *Defence Development* van het stafdepartement Strategie.



Pour affronter les crises, un consensus autour d'une politique d'approche totale s'établit peu à peu dans les cercles militaires, politiques et diplomatiques, en y attachant une stratégie cohérente pour la mise en œuvre des capacités civiles et militaires à l'étranger tout comme à l'intérieur du pays. Dans la politique stratégique de crise belge, la Défense est un des piliers, indissociable des piliers des Affaires étrangères, des affaires intérieures, de la coopération au développement et de la justice : l'approche 3D-LO (Diplomacy, Defence, Development, Law and Order).

Uit De Morgen van 26 januari 2015: “Op zaterdagvoormiddag kuierde [de minister] met zijn vrouw over de markt in Antwerpen, waar hij een kilo beuling kocht, en trok hij naar de Meir om nog wat boeken te kopen. In zijn kielzog liepen cameraploegen [...] mee. Met zijn ochtendwandeling wou [de minister] aantonen dat winkelen nog absoluut veilig is, ondanks de militairen in de Antwerpse straten.”

Uit De Standaard van 18 augustus 2015: “[...] In het asielcentrum Totem in Arendonk werden achttien zespersoonstenten van Defensie opgesteld, goed voor in totaal 108 noodopvangplaatsen. Deze ‘mobiele units’ werden eerder al gebruikt als slaapkamers voor onze militairen tijdens buitenlandse missies, onder meer in Afghanistan. Hoe lang de legertenten zullen blijven staan in Arendonk, daar durft voorlopig niemand een uitspraak over te doen. ‘Al zeker tot de 2.500 nieuwe opvangplaatsen in de voormalige legerkazernes klaar zijn. Of langer? Alles kan. De huidige toestand is totaal onvoorspelbaar’, zo is te horen bij Fedasil.”

In Het Journaal van 24 november 2015 verklaart journaliste Damira Boukhriss tijdens een reportage over de invloed van dreigingsniveau 4 op het openbare leven in Brussel: “[...] Militairen op elke hoek, we zijn het nu gewoon, maar het blijft toch een beetje vreemd.”

Defensie is een van de pijlers in het Belgische strategische crisisbeheer. Daarnaast beschikt Defensie over heel wat capaciteiten om in tijden van crisis mee te helpen het hoofd te bieden aan uitzonderlijke omstandigheden, zoals de asielcrisis of de terroristische dreiging in 2015. Voorts blijkt civiel-militaire samenwerking, vooral op het nationale grondgebied, voor onze maatschappij nog steeds een culturele en bureaucratische uitdaging, getuige de berichtgeving in de media. Het antwoord op deze paradox ligt in de 3D-LO-benadering – acroniem van *Diplomacy, Defence, Development, Law and Order* – van crisissen. Er is een totaalaanpak nodig met een coherente strategie voor de gezamenlijke inzet van civiele en militaire capaciteiten, waarbij de gestructureerde interdepartementale samenwerking tussen Defensie, Buitenlandse Zaken, Ontwikkelings-samenwerking, Binnenlandse Zaken en Justitie cruciaal is.



DE WERELD WAARIN WE LEVEN

Vandaag leven we in een wereld met open grenzen. Handels- en investeringsstromen, technologische ontwikkeling en de verspreiding van de democratie hebben veel mensen vrijheid en welvaart gebracht. Anderen zien deze mondialisering dan weer in termen van wereldwijd onevenwicht, met frustratie en een gevoel van onrechtvaardigheid als onvermijdelijk gevolg. Hierdoor broeien hardnek-

kige dreigingen, zoals internationaal terrorisme, proliferatie van conventionele wapens, regionale conflicten, georganiseerde misdaad, ongelijke verdeling van de welvaart en pandemieën, waarvan de huidige oncontroleerbare migratiestromen slechts het zichtbaarste gevolg zijn. Deze gevaren worden versterkt door mondiale fenomenen zoals de groeiende energiebehoefte, de klimaatverandering, de demografische explosie en de verstedelijking. De mogelijke oorzaken van een crisis zijn daardoor veelomvattender en diffuser geworden: ongewilde menselijke lapsus of sabotage, politieke of sociale strubbelingen, terreur of natuurramp ...

WAAROM SAMENWERKEN?

De klassieke bedreiging van onze veiligheid heeft plaatsgemaakt voor een zeer gevarieerde waaier van gevaren, gegenereerd door conflict- of niet-conflictgebonden crisissen, waartegenover een even gevarieerde gamma aan preventie-, beschermings- en verdedigingsmiddelen moet staan. Het is dus onverstandig de middelen voor crisisbeheer in te delen volgens het criterium “civiel vs. militair optreden”. De gamma aan middelen wordt immers geleverd door verschillende departementen, diensten en organisaties. Daarom moeten overheden op alle niveaus, maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en zelfs de burgers onderling samenwerken om zo adequaat aan elke soort crisis het hoofd te kunnen bieden. De regering moet gebruik kunnen maken van de aangepastste beschikbare capaciteiten die de behoefte dekken met het oog op een oplossing voor de crisis. Aspecten zoals snelheid, effectiviteit en kostefficiëntie moeten daarbij een rol spelen.

DE TROEVEN VAN DEFENSIE

Defensie beschikt over een grote expertise in vele domeinen door de verscheidenheid van haar taken. Wanneer een noodsituatie ontstaat, is Defensie bereid om die expertise te delen. Defensie beschikt daarnaast over een aantal specifieke troeven die nergens anders in onze maatschappij te vinden zijn. Eerst en vooral zijn er de specifieke competenties van het militaire personeel die in crisis-situaties bijzonder nuttig kunnen zijn. Deze competenties zijn in vele gevallen nog aangescherpt door de ervaring opgedaan tijdens buitenlandse operaties. Daarenboven beschikt Defensie over de structuur en genoeg personeel om op zeer korte termijn en op een georganiseerde manier grote aantallen mensen in te zetten en die inspanning gedurende langere tijd vol te houden. Naast personeel is er ook de beschikbaarheid van specifiek militair materieel dat in bepaalde

crisissituaties opdrachten ten voordele van de burgerlijke bevoegde overheid kan uitvoeren wanneer geen of onvoldoende civiele middelen beschikbaar zijn. De beschikbaarheid van een getrainde en onmiddellijk inzetbare commandostruc-tuur op zowel het lokale, het provinciale als het nationale niveau, ondersteund door een ontplooibaar communicatie- en informatienetwerk, leidt het geheel in goede banen. Door de beschikbaarheid van specifieke infrastructuur kunnen ook grote aantallen mensen opgevangen worden. Ten slotte is er de beschikbaarheid van een grote waaier aan vormingen in onze diverse instellingen voor personeel uit andere overheidsdepartementen.

DEFENSIE KLAAR VOOR DE 3D-LO-BENADERING

Naast haar drie kerntaken (collectieve defensie, collectieve veiligheid en het beschermen van Belgische onderdanen wereldwijd) bewijst Defensie dat voor haar de evolutie naar een gestructureerde civiel-militaire samenwerking van groot belang is. Hierbij blijft de ondersteuning van de interne veiligheid en humanitaire opdrachten in binnen- en buitenland deel uitmaken van haar ta-kenpakket. Zo bevestigt Defensie via de civiel-militaire samenwerking ook het belang van de band tussen leger en natie.

Op het nationale vlak situeert de bijdrage van Defensie tot het crisisbeheer zich in de eerste plaats in de domeinen van de nationale rechtsorde, de openbare en de economische veiligheid. Het wettelijke kader hiervoor bestaat, maar de bijdrage van Defensie moet evolueren van de ad-hocbenadering naar een gestructureerdere aanpak. Deze dient zich concreet te vertalen in een voort-durende informatie-uitwisseling, grondige coördinatie, gezamenlijke planning en regelmatige oefeningen met alle actoren om de gezamenlijke inzet voor te bereiden. De oprichting van een Nationale Veiligheidsraad is een belangrijke stap in de goede richting.

Internationaal werkt Defensie reeds lang samen met civiele organisaties in het kader van de *comprehensive approach*, die politieke, civiele en militaire instrumenten integreert om aan effectief crisismanagement te doen. Uit de recentere operaties blijkt immers dat militaire middelen alleen, hoewel es-sentieel, niet meer voldoen aan de complexe uitdagingen van de internationale veiligheidsproblematiek.

Deze inzet heeft ook voordelen voor Defensie: een stijging van de operationaliteit en van de efficiëntie. Het inzetten van de capaciteiten in deze context zal ook

de rol van Defensie in de maatschappij versterken, haar zichtbaarheid verhogen en de perceptie van het nut van Defensie bij de publieke opinie verbeteren. Militairen mogen niet langer gescheiden worden van de maatschappij.



Is 3D-LO KLAAR VOOR DEFENSIE?

Een geglobaliseerde dreiging die met groots effect kan toeslaan vanuit de meest afgelegen plaatsen dwingt als nooit tevoren een grotere synergie en interoperabiliteit af tussen militaire en civiele organisaties. Dit besef groeit ook meer en meer bij de burgerlijke bevoegde overheidsniveaus. Veel van wat begin 2015 ondenkbaar leek, is intussen “normaal” geworden, zoals militairen in het straatbeeld. Deze trend zal zich blijvend ontwikkelen op het pad naar een steeds grotere civiel-militaire integratie, waarbij Defensie haar troeven uitspeelt en haar capaciteiten kan inzetten ten voordele van de maatschappij.

Dat dit pad nog niet helemaal geëffend is, blijkt onder meer uit een greep uit de vele reacties in de pers op de ontplooiing van militairen in verschillende steden naar aanleiding van het verhoogde dreigingsniveau.

“In een moderne democratie, zoals de onze, komen militairen alleen in een oorlogssituatie op straat en daar zijn we nog ver van verwijderd.” (uit De Standaard van 18 januari 2015).

“Militairen inzetten voor internationale doelwitten kan een oplossing zijn. Maar het kan nooit een oplossing zijn om het leger in onze straten te laten patrouilleren. België is Kaboel niet ...” (De Redactie van 1 februari 2015).



“Ik vind hun [de militairen in het straatbeeld] aanwezigheid onaangenaam. Er is veel symboliek mee gemoeid. Maar die symboliek heeft haar rechten op een moment dat gekken in het wilde weg schieten. De beste maatregelen die de overheid kan nemen, mogen we niet zien. Maar ze moet ook tonen dat ze de dreiging ernstig neemt.” (uit De Standaard van 30 januari 2016).

ENKELE AANBEVELINGEN

Om aan de nieuwe dreigingen het hoofd te bieden, moet dus nog hard gewerkt worden aan een consensus tussen politieke, diplomatieke en militaire kringen rond een beleid van totaalaanpak met de daaraan verbonden strategie voor de inzet van de civiele en militaire capaciteiten in crisissen. Er kunnen hiervoor heel wat aanbevelingen geformuleerd worden. Enkele vrijblijvende voorbeelden, die zonder al te grote inspanningen haalbaar zijn.

Streven naar de eenheid van inspanning, zowel qua planning als uitvoering, is de eerste praktische stap. Men werkt naar hetzelfde doel met een interdepartementale opdracht, waarbij men niet enkel rekening houdt met het aspect veiligheid, maar ook met het politieke, economische, diplomatieke, juridische en media aspect.

Een deelname van de Chef Defensie aan de Nationale Veiligheidsraad zou een bijkomende en efficiënte versterking van de samenwerking kunnen betekenen.

Op federaal niveau kan, naar analogie met de Veiligheid van de Staat en de Federale en Lokale Politie, een permanente liaisoncel van Defensie bij het Crisiscentrum van de Regering opgericht worden. Zo zou de synergie met de burgerlijke bevoegde overheid toenemen en een snelle uitvoering van de akkoorden en urgentieplannen in het kader van het crisisbeheer bevorderen.

Een voor alle partijen toegankelijke nationale database van de uit gezamenlijke oefeningen en inzet geïdentificeerde en geleerde lessen kunnen toekomstige civiel-militaire samenwerking alleen maar efficiënter maken.

In een crisisomgeving is deskundige strategische communicatie haast even belangrijk als het vakkundig leveren van hulp. Daarom is het van essentieel belang dat de 3D-LO-partners dezelfde boodschap uitdragen. Hiervoor is coördinatie van de communicatie-inspanningen van alle 3D-LO-partners (departementen, internationale organisaties, ngo's en eventuele private partners) onontbeerlijk.

TOT BESLUIT ...

Civiel-militaire samenwerking is van alle tijden en is steeds een moeilijk proces geweest. Nochtans vereist een adequate aanpak van een crisis een geïntegreerde benadering door alle betrokken actoren. Naast de bekwaamheid en bevoegdheid om gewapend op te treden in een conflictomgeving, beschikt Defensie ook over de expertise en gespecialiseerde capaciteiten die niet of onvoldoende aanwezig zijn bij civiele partijen. Defensie kan deze binnen bepaalde grenzen ter beschikking stellen in het kader van het crisisbeheer, zowel in het binnen- als in het buitenland. Door de voortdurende noodzaak aan inzet van de middelen in militaire operaties en door hun schaarsheid moet het gebruik ervan in het crisisbeheer echter goed overwogen en gepland worden. Een goede planning veronderstelt goede contacten en coördinatie met de andere nationale overheidsdiensten. Een gecoördineerde en gestructureerde interdepartementale samenwerking, de 3D-LO-benadering, blijft zo van cruciaal belang voor het welslagen van het crisisbeheer, waarbij diplomacy, defence, development, law and order onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**





Het *Readiness Action Plan* aan de oostflank van de NAVO

GUNTHER DE KERPEL

Kolonel stafbrevethouder Gunther De Kerpel is hoofd van de sectie NAVO binnen de divisie *Defence Policy* van het departement Strategie en Internationale Relaties.



Faisant face à la politique menée par la Russie depuis l'annexion de la Crimée et la crise de l'Ukraine occidentale, le plan d'action « réactivité » ou Readiness Action Plan (RAP) fut la première réponse de l'OTAN. Ce plan prévoit des mesures visant à accroître la réactivité et la dissuasion aux frontières de l'Alliance. Ainsi, l'OTAN se doit de rassurer les alliés voisins de la Russie que l'Alliance est décidée à intervenir dans le cas d'une situation « article 5 ». L'OTAN montre également à tout adversaire potentiel que l'Alliance est forte et prête à contrer toutes formes d'attaques, y compris une attaque de type « guerre hybride » ou l'intervention des « little green men ». L'implémentation du RAP impliquera de facto un investissement dans la défense supérieur aux 2 % du produit intérieur brut (PIB) des pays européens membres de l'OTAN. Dès lors, ces nations se trouvent devant le dilemme de choisir entre le développement de formations équipées d'armes lourdes (chars, artillerie longue distance...) et le renforcement de sa capacité expéditionnaire.

BOTTOM LINE UP FRONT (BLUF)

Vanuit het NAVO-oogpunt is de titel “*Het Readiness Action Plan* (RAP) aan de oostflank van de NAVO” contradictorisch met het officiële verhaal van “28 [bondgenoten] voor 28” en de “RAP-360°-benadering”. Menig criticaster legt de vinger op de westerse geopolitieke wonde: de NAVO en de EU lijken verdeeld tussen de bondgenoten die Rusland als hun belangrijkste dreiging beschouwen,

en de landen die zich vooral focussen op Daesh en de aan Al Qaida geaffilieerde terroristische organisaties. België bevindt zich, voor de zoveelste keer, op het snijpunt van de oost- en zuidflankgeoriënteerde landengroepen.

Persoonlijk verdedig ik het officiële NAVO-standpunt. Beide dreigingen, Oost en Zuid, vormen een gevaar voor het Europese grondgebied, zijn bevolking, zijn welvaart en zijn democratische waarden. Beide gevaren dienen aangepakt te worden. De vraag van één miljoen is: “Hoe?”.

DE OOSTFLANK VAN DE NAVO

Zoals de titel doet vermoeden, focust dit artikel zich op de oostelijke dreiging, namelijk Rusland. Na de Russische “hybride oorlogvoering” op de Krim en in Oost-Oekraïne heeft de NAVO, op haar Top van Wales in september 2014, gereageerd met het zogenoemde “*Readiness Action Plan*” (RAP). Dit plan omhelst twee luiken: de *Assurance Measures* (reactie op korte termijn, met eventueel een langetermijnuitvoering, jaarlijks te herzien door de Noord-Atlantische Raad) en de *Adaptation Measures* (op lange termijn, aanpassing van de organisatiestructuur).

Assurance Measures omvatten de geruststellende acties ter ondersteuning van bondgenoten die zich rechtstreeks door Rusland bedreigd voelen. Naast een aantal andere ex-Warschaupactlanden betreft het hier in de eerste plaats de Baltische staten die, tot voor kort, nog tot de Sovjet-Unie behoorden. Bovendien hebben deze staten een substantieel aantal “russofonen” of, zoals president Poetin hen noemt, “Russische compatriotten”. Het bestaan van deze Russische minderheden, zonder grondwettelijke erkenning van hun “moederlandstaal”, en van de enclave Kaliningrad vormt een potentiële voedingsbodem voor een Russisch georkestreerd hybride oorlogsscenario, ondersteund door *anti-access area denial* (A2/AD). In een notendop houdt hybride oorlogsvoering in dat het (offensieve) geweldsniveau onder de drempel van artikel 5 valt en belemmert A2/AD lucht- en zeeoverzicht van de NAVO en de bewegingsvrijheid van landformaties. Het tijdperk van de militaire overmacht van de NAVO is voorbij. Het militaire opbod tussen Oost en West is helaas herbegonnen. Of deze feiten nu een nieuwe Koude Oorlog inluiden, laat ik voorlopig nog in het midden.

Ondanks de vele besparingen heeft de regering-Michel zeer snel ingespeeld op het in Wales goedgekeurde *Readiness Action Plan*. Amper twee maanden na de publicatie van het regeerakkoord werden de krijtlijnen van de Belgische deelna-

me aan de *Assurance Measures* in het noordoosten van het NAVO-grondgebied (Polen en de Baltische staten) uitgetekend. De strategische nationale doelstelling is duidelijk: “België is en blijft een geloofwaardige, solidaire en betrouwbare partner”.

63



BELGISCHE DEELNAME AAN DE *ASSURANCE MEASURES* 2015-2016

Operatie *Baltic Piranha*: gedurende een volle maand (oktober 2015) heeft de Landcomponent haar *Combined Arms Task Group*-concept (CATG) live kunnen uittesten, in nauwe samenwerking met Luxemburg en Litouwen, op een manueverterrein gaande van Kaliningrad tot de grens met Wit-Rusland. In de loop van 2016 wordt deze *rotating persistent presence*-ontplooiing nogmaals voor een volledige maand herhaald.

Enhanced Air Policing Mission (EAPM): ondanks de hoge kostprijs van haar deelname aan de coalitie tegen Daesh is de Luchtcomponent erin geslaagd om gedurende acht maanden vier F 16's te ontplooien in Malbork (Polen). In 2016 komen daar nog eens vier maanden bij, ditmaal vanuit Ämari in Estland. De aandachtige lezer heeft reeds opgemerkt dat het steeds om dezelfde landen gaat: Polen, Litouwen, Letland en Estland. Dit is natuurlijk niet toevallig; als relatief klein land is het kosteneffectief om de middelen te concentreren binnen een en dezelfde landengroep.

De Belgische marine neemt eveneens deel aan de beveiligingsmaatregelen door zich *way above our weight* (m.a.w. meer dan onze 2% billijke aandeel van de lasten) in te schrijven in de permanente zeestrijdkrachten van de NAVO die onder meer opereren in de Oostzee.

Natuurlijk werden alle drie bovenvermelde Componenten professioneel ondersteund door de Medische Component en zelfs het cyberdomein kreeg de nodige aandacht. Voor de eerste keer heeft België effectief deelgenomen aan de jaarlijkse internationale oefening *Cyber Coalition 2015* in Tartu (Estland). België heeft van deze gelegenheid gebruik gemaakt om onderhandelingen betreffende zijn deelname aan het *Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence* (CCD COE) aan te knopen in de hoofdstad Tallinn.

Cyberverdediging en strategische communicatie (STRATCOM) zijn twee belangrijke tegenmaatregelen om hybride oorlogvoering geen kans op slagen te geven. Ik pleit dan ook volmondig voor een Belgische deelname aan het STRATCOM COE te Riga (Letland). De permanente inplaatsstelling van Belgische militairen in de Baltische COE's is slechts "het topje van de RAP-ijsberg". Voor de nabije toekomst zullen we rekening moeten houden met een aanpassing van de prioriteiten voor in te vullen internationale functies, zowel in het oosten als in het zuiden.



ADAPTATION MEASURES 2015 TOT?

65

Adaptation Measures zijn een complex geheel van maatregelen die ervoor zorgen dat de paraatheid en reactiviteit van de NAVO in versneld tempo toeneemt. De NAVO-top van Warschau in juli 2016 is een belangrijke mijlpaal binnen dit transformatieproces, voortbouwend op de funderingen van de sinds 2002 (Top van Praag) bestaande *NATO Response Force* (NRF). Of deze ingrijpende transformatie ooit haar volle maturiteit zal bereiken, hangt af van het moment waarop de volgende strategische verrassing (*black swan*), zoals een nieuwe Arabische Lente of de annexatie van de Krim, zal plaatsvinden. Laten we ons even verdiepen in de meest in het oog springende *adaptation measures*.

In de eerste plaats komen er naast de bestaande *contingency plans* (COP's) en *standing defence plans* (SDP's) aanvullende *graduated response plans* (GRP's). GRP's combineren de flexibiliteit van COP's en de verzekeraarbaarheid (*assuredness*) van SDP's. De GRP's voor het oostelijke deel van de Alliantie zullen op de nakende Top van Warschau goedgekeurd worden. Met deze GRP's zullen bijvoorbeeld locaties en hoeveelheden in verband met prepositionering bepalen. Veel meer kan ik in dit artikel niet vertellen, want deze GRP's zijn, net zoals COP's en SDP's, geclassificeerd.

2016 is tevens het maturiteitsjaar voor de implementatie van de *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF). Niet alleen verdrievoudigt dit concept het aantal beschikbare militairen binnen de herboren *NATO Response Force*, de VJTF vormt tevens de speerpunt-landbrigade ervan, met de ondersteuning van lucht- en zeestrijdkrachten, en *joint enablers*.

Om deze GRP's en de ontplooiing van de VJTF daadkrachtig en versneld te ondersteunen, breidt de NAVO haar commando- en controlestructuur (C2) uit met niet minder dan acht *NATO Force Integration Units* (NFIU's, uitspraak: "nephews"), namelijk in Polen (Bydgoszcz), Litouwen (Vilnius), Letland (Riga), Estland (Tallinn), Roemenië (Boekarest), Bulgarije (Sofia), Hongarije (Boedapest) en Slovaakse (Bratislava). De Belgische Defensie bekleedt momenteel twee kernfuncties (*movement en control*) binnen de NFIU's van Polen en Litouwen. Een grotere Belgische deelname in het noordoosten (Polen en de Baltische staten) ligt op de tekentafels, maar past meer dan waarschijnlijk in het kader van een complete herziening – zeg maar rationalisering – van onze deelname aan internationale missies.

Een door de Franse *Rapid Reaction Corps* – Lille klaargestoomde VJTF die aan de Belgische grens geblokkeerd staat omwille van onze eigen bureaucratie, of omwille van een laattijdige multilaterale (NAVO) en/of nationale besluitvorming zou de geloofwaardigheid, het ontradingseffect en de krachtadigheid van het RAP in een mum van tijd tenietdoen. Onder andere juist daarom voorziet de implementatie van het RAP niet alleen in een versnelde politiek-militaire besluitvorming (multilateraal, bilateraal en nationaal) maar eveneens in een groot aantal administratieve akkoorden tussen de verschillende NAVO-bondgenoten. Daarom dienen alle federale overheidsdiensten van ons land de daad bij het woord voegen voor wat betreft de interdepartementale aanpak, de zogenoemde *3D-LO approach*¹, van crisisrespons en crisisbeheersing. Dagelijks stel ik vast dat er in dit domein nog zeer veel werk aan de winkel is ...

WAY AHEAD

President Poetin is erin geslaagd om Rusland terug op de geopolitieke kaart te zetten. Door het reeds aanwezige terrorisme, de Russische assertiviteit en haar strategische onvoorspelbaarheid zijn we genooddaakt om enerzijds de oostelijke ex-Warschaupactbondgenoten gerust te stellen (*Assurance Measures*) en anderzijds de NAVO-robuustheid en -inzetbaarheid in een versneld tempo te versterken (*Adaptation Measures*). De implementatie van het *Readiness Action Plan* (RAP) gaat echter niet alleen gepaard met meer en betere training van onze strijdkrachten, maar ook met een kostprijs die waarschijnlijk hoger ligt dan het op de Top van Wales beloofde 2% bruto binnenlands product (bbp)². Menige natie staat dan ook voor het dilemma te opteren voor neo-Koude Oorlogsgevechtsformaties (tanks, middellangeafstands-antitankcapaciteit, langeafstandsartillerie ...) dan wel voor een versterking van haar expeditieaire capaciteit.



Indien Europa echter nog tijdens deze eeuw niet het “museum van de wereld” wil worden door de vergrijzing van zijn bevolking en de financiële aderlating die onder andere het RAP op middellange termijn kan teweegbrengen, is een (post-Poetin-)herstel van genormaliseerde relaties met Rusland een absolute noodzaak. De Harmeldoctrine van standvastige diplomatische betrekkingen én een *NATO strong*-retoriek is anno 2016 amper toepasbaar, want president Poetin is helemaal niet onder de indruk van de publieke verklaringen van de NAVO-secretaris-generaal Stoltenberg. Het blijft bijgevolg koffiedik kijken om te weten of deze *modus vivendi* van simultane NAVO-versterking en strenge dialoog met Rusland uiteindelijk zal leiden tot het gewenste geopolitieke effect. *Will it result in an end state or in an end game?*

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Trefwoorden: NAVO, Rusland, Readiness Action Plan, Very high readiness Joint Task Force

¹ 3D-LO: Defence, Diplomacy, Development, Law & Order.

² NAVO-top in Wales, Defence Investment Pledge (DIP), 4-5 september 2014.





Coopération structurée : entrave ou prémices à l'intégration européenne de défense ?

GAUTHIER WERY & CHRISTOPHE DE HEMPTINNE

Récemment diplômé d'un master en relations internationales, à finalité sécurité, paix et conflits (ULB), Gauthier Wery a corédigé cet article au cours d'un stage effectué à la Représentation militaire de la Belgique auprès de l'Union européenne (BELEU), avec le lieutenant-colonel breveté d'état-major Christophe de Hemptinne, Ir. En tant que membre de BELEU, ce dernier assiste l'ambassadeur, représentant permanent de la Belgique auprès du Comité politique et de sécurité (COPS) de l'UE, ainsi que le représentant militaire belge (BEMILREP) au Comité militaire de l'UE (CMUE) dans les questions politico-militaires. Il est officier d'artillerie et a occupé différentes fonctions d'état-major dans les domaines des capacités militaires et des questions politico-militaires.

Ingevoerd door het Verdrag van Lissabon, zag het concept Permanent Structured Cooperation (PESCO) er als middel om de defensiesamenwerking van de EU lidstaten op een flexibele manier aan te zwengelen veelbelovend uit. Ondanks talrijke pogingen is PESCO 7 jaar na het in voege treden van het Verdrag nog steeds niet geoperationaliseerd. Meer nog, Europese defensiesamenwerking lijkt eerder in een dalende trend verzeild te zijn en voor sommigen is Europese defensie integratie in een steeds eurosceptischere context een wegwijnende schim geworden. In het Europees Defensieagentschap (EDA) dat moest instaan voor het begeleiden en evalueren ervan wordt het woord PESCO vermeden. Toch komen stemmen op, en niet de minste, om opnieuw en met aandrang te spreken over meer Europese defensie. Anderzijds wordt vanuit de Europese Commissie een proefproject van defensie research gefinancierd dat, indien succesvol, moet uitmonden in een toekomstig rijk gespijsd financieringskader voor Europees defensie onderzoek. Zou dit een nieuwe vorm van gestructureerde samenwerking, ditmaal rond een specifieke sector binnen het defensiegebeuren, namelijk defensie onderzoek, inkluden? Kan dit de definitieve aanzet vormen voor meer Europese defensie integratie?



La coopération structurée permanente (*Permanent Structured Cooperation*, appelée ci-après PESCO¹) a été formalisée dans le traité de Lisbonne (ou traité sur l'Union européenne, TUE). L'article 42, § 6, dispose que « les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes établissent une coopération structurée permanente dans le cadre de l'Union... », tandis que le protocole 10 annexé au traité précise les modalités de cette sorte de coopération. En d'autres mots, la PESCO offre la possibilité à un groupe d'États membres désireux de réaliser ensemble, dans un cadre Européen, une coopération en matière de capacités militaires, allant au-delà de ce qui est possible à l'échelle de l'UE dans son ensemble, de la mettre sur pied sur base de critères contraignants à établir entre eux.

La PESCO attend toujours l'heure de sa mise en œuvre. Sujet « à la mode » jusqu'à la fin de la présidence belge du Conseil de l'UE en 2010 qui en avait fait une priorité, les États membres ne lui ont pour ainsi dire plus accordé d'intérêt, au profit d'initiatives nouvelles, comme la mutualisation et le partage (*pooling and sharing*), et ce, malgré quelques tentatives de lui donner un souffle nouveau.



Les Représentants européens réunis à Lisbonne le 13 décembre 2007.

Relevons à ce titre que dans ses orientations politiques pour la prochaine Commission européenne, Jean-Claude Juncker a écrit : « Le traité de Lisbonne prévoit que les États membres qui le souhaitent puissent mettre en commun leurs capacités de défense sous la forme d'une coopération structurée permanente ».

Lors de son discours devant le Parlement européen à Strasbourg le 15 juillet 2014, il a encore appuyé cette idée en déclarant : « Dans le domaine de la défense, nous avons besoin d'une coopération renforcée, comme le prévoit d'ailleurs le traité de Lisbonne ». Michel Barnier², conseiller spécial pour la politique de défense et de sécurité auprès de la Commission européenne, a tenté d'enfoncer le clou par la suite. Nous pouvons notamment citer ses propositions émises en juin 2015, dans lesquelles il suggérait d'établir un commandement médical européen (*European Medical Command*) dans le cadre de la PESCO, ou une escadre d'hélicoptères mixte qui s'appuierait sur les initiatives en cours au sein de l'Agence européenne de défense (AED), ou encore une mise en commun de services de logistique, de transport et d'énergie, ou d'autres services d'appui.

Tant l'article 42 du TUE que le protocole 10 ont été, dès le départ, situés au cœur de divergences d'interprétations qui ont nourri de nombreux débats. En effet, la PESCO oscille entre, d'une part, la volonté d'établir un groupe pionnier au sein de l'UE et, d'autre part, le vœu de réunir sous sa bannière la plus grande majorité possible d'États membres dans un projet consensuel en matière de défense. Autrement dit, alors que certains plaident en faveur d'une Europe de la défense à deux vitesses, d'autres dénoncent cette idée et se positionnent pour une PESCO la plus inclusive possible. Sans doute cette opposition a-t-elle poussé – et continue-t-elle de le faire – les États membres à reporter sine die tout débat sur ce processus politique. Or, le constat est là : depuis quelques années, la coopération entre États membres en matière de défense recule et les investissements européens consacrés à la recherche et la technologie de défense ont diminué de près de 30 % depuis 2006, faisant craindre pour la pérennité de l'industrie de défense européenne.

LES AMBIGUITÉS DE LA COOPÉRATION

Il est bon de s'arrêter un moment sur quelques raisons qui peuvent justifier une frilosité par rapport à la coopération de défense dans un contexte européen ou otanien. Les États membres y sont encore et toujours évalués individuellement, sur la base de leur contribution en termes de partage du fardeau et du risque. Ceci les pousse à opter pour des capacités permettant ce partage de la manière la plus souple et efficiente possible, et c'est donc ce type de capacités que l'on retrouve en surnombre par rapport au besoin pour répondre au niveau d'ambition international. En revanche, on observe peu d'appétit à investir dans des capacités coûteuses qui ne sont utiles que dans certains types de scénarios et risquent donc de ne servir que très rarement dans la réalité, alors qu'elles

sont également essentielles pour couvrir le besoin international exprimé. Par ailleurs, pour les pays disposant d'une industrie nationale de défense, des arguments économiques très différents peuvent peser sur le choix capacitaire et l'opportunité de coopération de défense.

QUEL ENCADREMENT POUR UNE IMPLÉMENTATION DE LA PESCO ?

Pourtant, à l'instar de la coopération nordique en matière de défense (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède), de la coopération de défense Benelux, du groupe de Visegrad (République tchèque, Hongrie, Pologne et Slovaquie) et d'autres encore, les coopérations militaires ad hoc de type bilatéral, régional ou multilatéral se développent en Europe. Le moment est donc venu de hisser la coopération européenne de défense à un autre niveau en faisant usage des instruments européens existants.

Siège de l'expertise capacitaire et outil précieux par sa capacité d'initiative, l'AED a justement un potentiel de proposition et d'impulsion, auprès des États membres, pour des projets de coopération. C'est donc l'AED qui, idéalement, devrait héberger ces coopérations de façon structurée. Une clé pour ouvrir la voie d'une coopération de défense pourrait consister à combler les déficits capacitaires militaires et stratégiques identifiés, et à financer cet effort en supprimant les redondances³. Cela pourrait se faire de manière efficace par la création d'une sorte de PESCO qui serait centrée sur l'harmonisation – moyennant une transparence totale – des exigences nationales, d'une part, et qui conduirait les pays participants à s'engager dans les programmes de l'AED, d'autre part. L'Agence servirait de facilitateur tant pour la création que pour l'implémentation d'une telle PESCO. Elle pourrait, par exemple, œuvrer à ce que cette coopération devienne le cadre principal pour le développement des capacités communes en matière de défense.

SOUS QUELLE FORME IMPLÉMENTER LA PESCO ?

La PESCO pourrait être envisagée comme une sorte de *Permanent Capability Generation Conference*⁴, à l'image des conférences de génération de forces mises sur pied pour lancer des opérations de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). L'AED pourrait organiser cette conférence visant à remédier à chaque déficit capacitaire communément identifié dans un délai raisonnable. En plus d'être soumise à une évaluation annuelle de l'Agence, cette

conférence fonctionnerait comme un examen des plans d'investissement par les pairs lors de rencontres régulières et planifiées, de sorte à lui donner un aspect contraignant et, donc, plus crédible et efficace.

Il est en effet regrettable que les outils qui existent actuellement ne soient pas contraignants et dès lors incapables de combler ce défaut de crédibilité et d'efficacité. Or, l'article 3 du protocole 10 accorde un rôle crucial à l'AED, qui « contribue à l'évaluation régulière des contributions des États membres participants en matière de capacités [...] et en fait rapport au moins une fois par an ». En effet, un engagement contraignant tel que la PESCO a besoin d'un organe chargé de superviser et contrôler sa mise en œuvre. L'article 46, § 4, du TUE prévoit même la possibilité de suspension de la PESCO si un de ses États membres ne remplit plus les critères. Ces décisions seront prises par ses États membres eux-mêmes, sur la base de la collecte de données et de l'évaluation de l'AED.

QUEL RÔLE PRÉCISÉMENT POUR L'AED DANS LE PROCESSUS PESCO ?

Dans la foulée du Conseil européen de décembre 2013, l'EDA a continué à élaborer des propositions visant à inciter la coopération en matière de défense, notamment par des mesures fiscales.

L'AED est aussi un animateur de réseaux au service des États membres et de la PSDC. Elle peut rapidement mobiliser des experts de tous les niveaux et servir de plate-forme d'échange entre les États membres pour leur permettre d'identifier les besoins capacitaires, les possibilités de coopération et préparer les programmes correspondants. Ce rôle a été confirmé dans le TUE. L'AED est d'ailleurs la seule agence inscrite au sein de ce dernier. Une de ses spécificités, qui est rare dans le domaine de la PSDC, demeure dans le fait que l'unanimité n'est pas requise pour le développement de projets en son sein, ce qui fait donc de l'Agence un outil souple et flexible, capable de proposer des coopérations « à la carte ».⁵

L'AED constitue aujourd'hui une connexion naturelle avec la Commission au service de la communauté de défense et travaille sur l'optimisation des synergies civilo-militaires. Ayant la responsabilité des questions de sécurité intérieure de l'UE et fixant des exigences en matière de capacités à double usage, la Commission est invitée, en tant qu'acteur spécifique avec un rôle à part, dans le jeu qui concerne la PESCO, rôle qui n'est pas du même type que celui des États membres. De son côté, l'AED met son expertise à la disposition des États, des institutions

et des agences de l'UE, afin de favoriser leur dialogue et d'assurer une meilleure prise en compte des spécificités de la défense dans les initiatives européennes.

74

Il est important que l'AED encourage la voie qui permettra de retirer tous les bénéfices d'une coopération européenne, non seulement en mettant à disposition l'appui et l'expertise bien sûr, mais également en ouvrant l'accès aux mécanismes de coopération avec la Commission européenne et en développant les incitants de types divers dont les États membres pourraient collectivement bénéficier.

Somme toute, alors que les approches top-down et bottom-up considérées séparément sont apparues insuffisantes pour établir une coopération semblable à la PESCO, l'AED s'avère en quelque sorte le meilleur point de rencontre entre le niveau politique des États membres – et donc des ministres de la Défense qui ont une approche top-down par rapport aux coopérations de défense – et toutes les initiatives prises par ces mêmes États aux niveaux opérationnels. Ces initiatives constituent l'essentiel de l'approche bottom-up, par exemple à l'aide de coopérations ad hoc en clusters restreints. L'Agence apparaît dès lors comme un instrument clé pour soutenir et faciliter une coopération structurée de défense en Europe, puisqu'elle joue in fine un rôle d'interface en développant des outils qui permettent d'opérationnaliser la vision top-down, d'une part, et d'élargir les initiatives bottom-up à une dimension plus européenne, d'autre part.

EXISTE-T-IL DES ALTERNATIVES PRÉVUES PAR LE TUE ?

Il est intéressant de noter que la PESCO n'est pas le seul dispositif prévu par le TUE en matière de défense. Le TUE, après avoir présenté les dispositions générales sur les coopérations renforcées (article 20), s'est aussi consacré aux missions PSDC confiées à un groupe d'États membres qui souhaitent coopérer et disposent des capacités nécessaires (article 44). Cependant, aucune de ces options n'a non plus été utilisée ou opérationnalisée. Cela s'explique surtout en raison de l'extrême réticence de certains États membres (en particulier le Royaume-Uni), et ce, malgré un certain intérêt déjà exprimé par d'autres dont la Hongrie, la Pologne, l'Espagne et la Belgique⁶.

Comme évoqué, tant pour la dimension capacitaire que pour la dimension opérationnelle, un certain nombre d'États membres semblent aujourd'hui préférer les initiatives en matière de défense en clusters restreints en dehors du cadre de l'UE. Selon eux, il serait plus intéressant de développer, au niveau régional, des cadres de coopération de défense intégrés et envisagés sur le long terme

entre un nombre limité d'États voisins de taille égale et/ou avec une vision commune de défense.



75

Un chasseur de mines belge de retour de mission après avoir détruit une mine au large des Pays-Bas dans le cadre de la coopération entre les deux États voisins.

Tandis que ces efforts bilatéraux, régionaux et multilatéraux sont perçus comme des avancées en matière de coopération, ils représentent également un frein pour les initiatives plus larges prises à l'échelon européen. Dans une certaine mesure, ces accords pourraient contribuer à l'intégration européenne en matière de sécurité et défense, à condition d'être intégrés dans le cadre de la PSDC et de servir l'intérêt européen au sens large. Cependant, les efforts mentionnés ont largement visé à préserver les intérêts purement étatiques. Dès lors, on peut regretter que ces différentes coopérations, basées sur des projets et priorités propres, n'aient pas réussi à susciter un intérêt commun parmi l'ensemble des États membres.

QUELLE VALEUR AJOUTÉE POUR LA PESCO ?

Étant donné la conjoncture économique actuelle, nous sommes dans une situation où il n'est plus temps de « faire plus avec moins », mais plutôt de « faire plus avec plus »⁷, soit davantage coopérer avec davantage de budget, puisque la coopération est la seule façon d'acquérir et de maintenir des capacités qui seraient autrement hors de portée des pays considérés individuellement.

Si, dans ce contexte, la PESCO doit inclure le plus possible d'États membres, alors l'interrogation quant à sa valeur ajoutée demeure sans réponse. Selon nous, une initiative trop inclusive semble en tout cas dénuée de sens. Elle s'apparenterait à un duplicata de la PSDC, car il ne faut pas oublier qu'une fois instituée par un vote à la majorité qualifiée, la PESCO fonctionnera à l'unanimité.

En outre, la PESCO se présente comme une initiative purement capacitaire. Dès lors, la question de sa valeur ajoutée se pose à nouveau. En effet, que gagneront les États qui s'engagent ensemble à faire plus en termes capacitaires, s'ils ne peuvent dans le même cadre de coopération entreprendre des missions entre eux, mais doivent se soumettre au bon vouloir de tous les membres du Conseil européen, y compris ceux qui n'ont pas souscrit les engagements plus contraignants ?

Ainsi, le défi qui se pose est de comprendre comment ce nouvel outil pourrait être utilisé au mieux, sans qu'il ne soit freiné inutilement par un processus de décision à l'unanimité. À ce propos, il convient de rappeler que si le traité est muet au sujet d'une éventuelle dimension opérationnelle de la PESCO, il ne l'interdit pas non plus. Une PESCO opérationnelle représenterait une véritable avancée pour la PSDC. Cette option reste néanmoins extrêmement délicate. La majorité qualifiée nécessaire pour instituer la PESCO pourrait-elle permettre de mettre en avant une telle ambition ?

ÉVOQUER LA PESCO, EST-CE ENCORE PERTINENT ?

Nous répondons catégoriquement par l'affirmative à cette question. Tandis qu'à l'amenuisement des défenses nationales européennes est venue se surajouter une détérioration subite et violente de notre environnement stratégique, il importe en effet, selon nous, d'évoquer à nouveau la PESCO. Ce redoutable « effet ciseaux⁸ » entre les menaces auxquelles nous sommes confrontés et notre capacité à nous en prémunir, impose une réaction aux décideurs politiques.

L'amenuisement des défenses européennes est un phénomène ancien qui trouve essentiellement son origine dans la diminution des budgets de défense. Malheureusement, toutes les initiatives prises depuis une décennie pour tenter d'en tempérer les effets ont été peu efficaces et les tentatives nouvelles ne produiront leurs effets que dans plusieurs années.

Dans le cadre multilatéral européen, les mesures de mutualisation et de partage ne seraient, selon Frédéric Mauro, chercheur au Groupe de recherche et

d'information sur la paix et la sécurité, « pas à la hauteur de ce qu'il faudrait faire pour dégager des marges de manœuvre significatives et le seul vrai succès [resterait] à ce jour l'EATC ».⁹ Du côté du cadre de l'AED, les grands programmes européens lancés ne se mettent en place qu'à pas comptés.

77

L'effet ciseaux entre la baisse des dépenses de défense et la hausse des menaces rend donc nécessaire une initiative d'envergure efficace et crédible. Les autorités européennes en sont conscientes et, depuis 2013, multiplient les Conseils, les feuilles de route et les plans d'action. Cependant, les engrenages semblent tourner à vide pour l'instant, faute de relais par les États membres.

UN VENT NOUVEAU

Depuis quelques années, la Commission européenne s'intéresse de plus en plus à la défense. D'abord, parce que l'industrie de défense possède des atouts considérables en termes d'emplois, de développement technologique, d'innovation et de savoir-faire. Ensuite, parce que le marché de défense répond à des logiques particulières qui diffèrent de celles du marché européen en général, bien qu'une régulation de ce marché de défense se soit avérée nécessaire, notamment pour permettre à l'industrie de défense européenne de survivre.

En décembre 2013, le Conseil européen a également mandaté la Commission à réaliser une « action préparatoire » concernant la recherche liée à la PSDC, pour financer la recherche de défense. Il s'agit de définir et de mener un programme de recherche de défense de 3 ans (2017-2019) et de le financer par des fonds de la Commission. Ceci pourrait constituer un véritable *game changer* pour l'industrie et la technologie de défense future, et ainsi l'autonomie stratégique de l'UE, car cette action préparatoire, si elle est couronnée de succès, ouvrira la voie à un programme de recherche de défense doté d'un budget considérable dans le prochain cadre financier pluriannuel de la Commission, dès 2021. Quant à l'AED, elle se verra confier le rôle d'agence d'exécution du programme et veillera notamment à ce que les spécificités de la recherche de défense soient respectées.

L'implémentation de l'action préparatoire constitue un des objectifs majeurs du nouveau plan de défense européen que le président Juncker vient d'annoncer comme faisant partie du programme de travail 2016 de la Commission. Ce plan de défense devrait inclure encore un bon nombre d'autres initiatives favorisant la mise sur pied de la défense européenne. Ceci illustre bien le vent nouveau, la nouvelle dynamique venant de la Commission.

UNE COOPÉRATION STRUCTURÉE SUSCITÉE PAR UN ARGUMENT EXTÉRIEUR

On pourrait donc imaginer que la coopération structurée, plutôt que de se mettre en place par la volonté des États membres et selon le canevas de la PESCO, verrait le jour grâce à un argument extérieur aux États membres, à savoir l'argent de la Commission pour la recherche de défense. On aurait alors un premier embryon de « coopération structurée », non pas autour d'un noyau d'États, mais bien autour d'un secteur particulier, la recherche de défense, qui impliquerait d'emblée tous les États membres de manière inclusive grâce à l'argent de la Commission. L'argent n'est-il pas le nerf de la guerre et donc l'élément décisif capable de faire avancer la défense ?

Dans un second temps, la coopération structurée ainsi mise en place pourrait s'élargir progressivement à d'autres secteurs, pour enfin englober à terme le développement capacitaire correspondant aux besoins communs de l'UE en vue d'assurer son autonomie stratégique. La défense européenne serait alors sur les rails avec des capacités militaires portant le drapeau à douze étoiles. Il ne resterait plus qu'à y associer les capacités que les États membres voudraient bien mettre à disposition avant de pouvoir parler d'une armée européenne.

D'AUTRES VOIX EN FAVEUR D'UNE UNION EUROPÉENNE DE DÉFENSE

Alors qu'à de rares exceptions près, les responsables politiques des États membres ne semblent que très peu enclins à prendre des initiatives d'envergure pouvant mener à une coopération structurée, d'autres voix se font entendre, montrant qu'il est temps de reprendre la marche vers la défense européenne, quitte à oublier l'acronyme quelque peu énigmatique de PESCO et lui préférer des mots plus compréhensibles, Union européenne de défense (UED) par exemple. En février 2015, le groupe de travail présidé par Javier Solana, ancien haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) – lequel a publié un rapport sous le titre *More Union in European Defence* concluant à la mise en place d'une UED et à l'utilisation de la PESCO pour en gérer la géométrie – de même que la ministre allemande de la Défense, Ursula von der Leyen, qui lui a apporté son soutien le 28 avril 2015, ne s'y sont du reste pas trompés. Aussi est-ce très justement qu'ils ont ressuscité cette appellation d'Union européenne de (sécurité et de) défense (UED).

CONCLUSION

En réalité, l'UE dispose maintenant des moyens nécessaires pour passer de la mosaïque actuelle de coopérations militaires ad hoc en clusters restreints à une forme plus efficiente d'intégration. La mise en œuvre d'une telle intégration en matière de défense, quel qu'en soit le nom, relève normalement essentiellement de la volonté des États. Toutefois, malgré l'absence d'initiatives convaincantes de la part des décideurs et en vue de déclencher cette intégration de défense, on a tout intérêt à profiter du vent nouveau qui s'est mis à souffler dans la foulée d'un intérêt accru pour la défense de la part de la Commission, avec les arguments sonnants et trébuchants qui l'accompagnent, d'une part, et des déclarations de personnalités en vue, d'autre part. Alors, la coopération structurée, entrave ou prémices à l'intégration européenne de défense ? Nous pencherions pour les prémices, mais la patience reste de mise.

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Mots clés : PESCO, intégration européenne, Défense

¹ Coopération structurée permanente ou CSP, est la version française officielle de PESCO, utilisée dans les documents officiels rédigés dans cette langue. Dans la pratique quotidienne, toutefois, la quasi-totalité des acteurs européens utilisent l'acronyme anglais comme un mot, y compris dans leur propre langue. Les auteurs suivent cette pratique dans leur article (NDLR).

² Michel Barnier, « *In Defence of Europe* », EPSC Strategic Notes, n° 4, 15 juin 2015, pp. 7-8. Disponible en ligne sur http://ec.europa.eu/epsc/pdf/publications/strategic_note_issue_4.pdf.

³ Général de brigade e.r. Jo Coelmont, « *What are the missing instruments to reach another level of European defence?* », *10 years of working together. European Defence Agency*, 2014, pp. 109-110.

⁴ Sven Biscop, Jo Coelmont, « *Permanent Structured Cooperation in Defence of the Obvious* », *Security Policy Brief, Egmont Institute*, Bruxelles, n° 11, juin 2010, pp. 3-4.

⁵ Jean-Yves Le Drian, « L'Europe de la défense : une nécessité et une chance unique », *10 years of working together. European Defence Agency*, 2014, pp. 117-118.

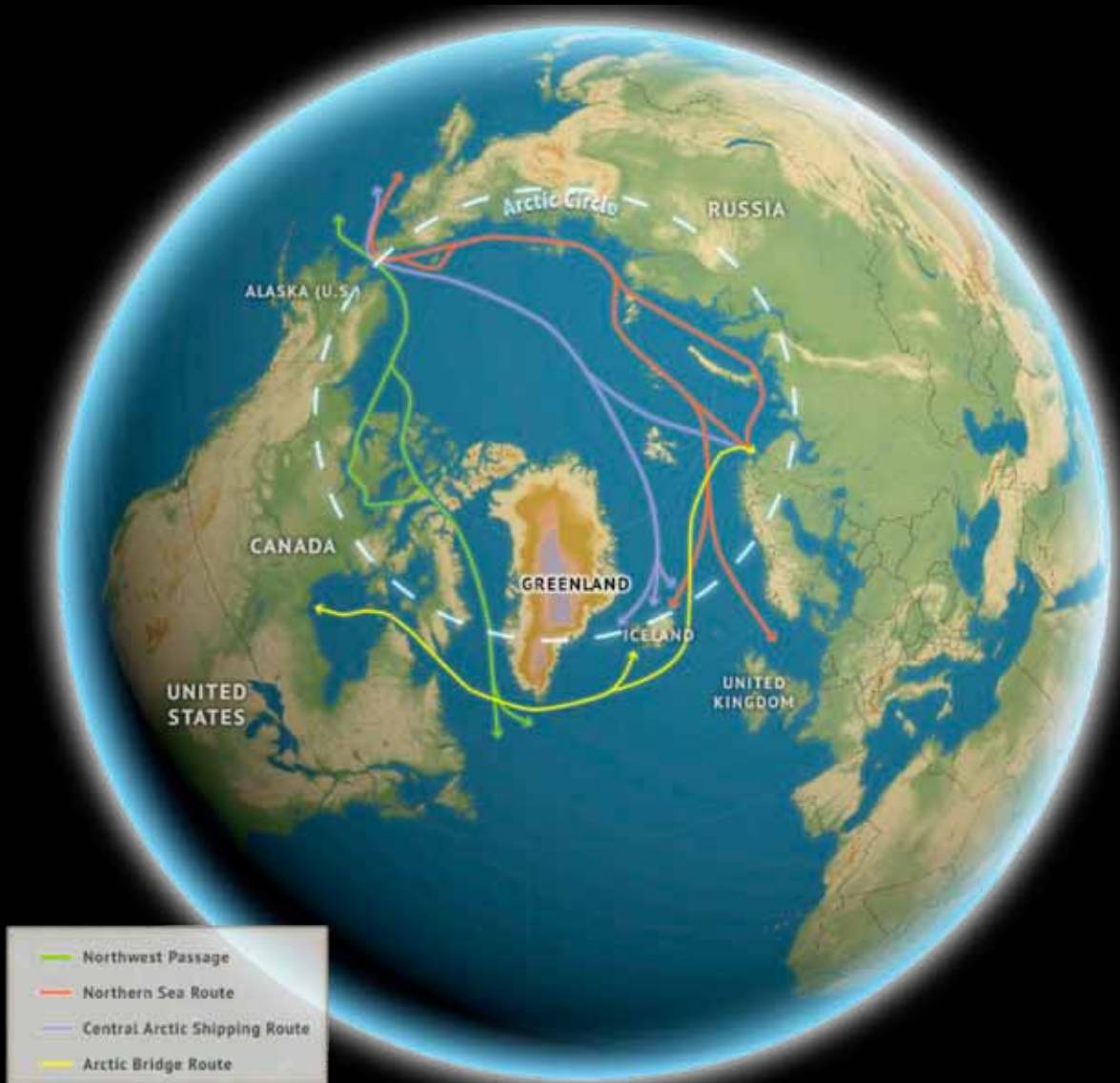
⁶ Carmen-Cristina Cirliș, « *European defence cooperation. State of play and thoughts on an EU army* », Briefing, EPRS, mars 2015, p. 6. Disponible en ligne sur : [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551346/EPRS_BRI\(2015\)551346_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551346/EPRS_BRI(2015)551346_EN.pdf).

⁷ Catherine Ashton, « *It's time to do more with more* », *10 years of working together. European Defence Agency*, 2014, pp. 99-100.

⁸ Frédéric Mauro, « La coopération structurée permanente : la belle au bois dormant de la défense européenne », Note d'Analyse, GRIP, 27 mai 2015, p. 15. Disponible en ligne sur : http://www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES_ANALYSE/2015/NA_2015-05-27_FR_F-MAURO.pdf.

⁹ Ibid.

Potential shipping routes in the Arctic



De wedloop naar de Noordpool: naar een grotere rol voor de NAVO?

SÉBASTIEN GOMRÉE

Majoor stafbrevethouder ingenieur Sébastien Gomrée heeft de geostrategie van het Noordpoolgebied geanalyseerd ter gelegenheid van zijn master-na-masterdiploma ès arts in politieke en militaire wetenschappen, in de schoot van de 128^{ste} divisie van de hogere stafopleiding.

La fonte de la calotte glaciaire autour du pôle Nord ouvrira de nouvelles routes maritimes et donnera accès à de nouvelles ressources minérales, énergétiques et halieutiques. Comment la communauté internationale gèrera-t-elle cette région et ces nouvelles opportunités ? Parmi les pays bordant directement l'océan Arctique, quatre sont membres de l'OTAN et le cinquième en est un partenaire de première importance : cela signifie-t-il qu'un rôle est dévolu à l'organisation aux confins septentrionaux de l'océan dont elle porte le nom ? À l'occasion du 20^e anniversaire de la déclaration d'Ottawa¹ établissant le Conseil de l'Arctique², cet article se penche sur ces questions pertinentes.

De klimaatverandering vormt een van de grootste uitdagingen van de 21^{ste} eeuw. Hittegolven, droogte, overstromingen, bedreiging van de voedselproductie, klimaatvluchtelingen ... zijn maar een paar voorbeelden van de hevige gevolgen ervan die nu al merkbaar zijn. Zo ook het smelten van de ijskappen in het Noordpoolgebied, deze problematiek is van bijzonder belang voor de Arctische landen (Verenigde Staten, Rusland, Canada, Noorwegen, Denemarken, Zweden, Finland en IJsland).



ECONOMISCHE EN GEOPOLITIEKE BELANGEN

82

Naast verontrustende bedreigingen duiken echter ook nieuwe opportuniteiten op voor de internationale gemeenschap. Ten eerste is het potentieel voor de ontginning van olie, gas en zeldzame metalen in het Arctische gebied bijzonder groot. Ten tweede levert een ijsvrije Noordpool nieuwe zeevaartroutes op langs ofwel de Canadese kusten (Noordwestpassage), ofwel de noordkust van Siberië (Noordoostpassage). Het gaat in beide gevallen om een belangrijke vermindering van de afstanden met kostenbesparingen op personeel en brandstof. Tegelijkertijd biedt het de mogelijkheid om in eenzelfde tijdspanne meer goederen te transporteren. De doorvaart blijft evenwel sterk in tijd beperkt en vergt voorlopig nog schepen met een versterkte romp. Ten slotte maakt het smelten van het ijs in het Noordpoolgebied industriële visserij in tot nu toe onbereikbare regio's mogelijk.

DE VERKLARING VAN OTTAWA

Deze nieuwe economische en geopolitieke belangen hebben echter onopgeloste geschillen tussen de verschillende Arctische landen opnieuw doen opborrelen. Territoriale eisen of onenigheden over de afbakening van de exclusieve economische zones getuigen immers van een terugkeer van spanningen in de regio, met als gevolg een gematigde opstelling van militaire middelen door bepaalde Arctische landen om hun soevereiniteit in de regio te versterken.

Het is in deze context en onder de impuls van Canada dat de Arctische landen in 1996 met de Verklaring van Ottawa de Arctische Raad hebben opgericht om, onder andere, de samenwerking, de coördinatie en de interactie tussen de circumpolaire landen (Canada, Denemarken, Noorwegen, Rusland, de Verenigde Staten, Finland, IJsland, en Zweden) en de Arctische inheemse gemeenschappen te bevorderen. Door de Verklaring van Ilulissat in 2008 hebben de vijf Arctische kustlanden (Verenigde Staten, Rusland, Canada, Noorwegen en Denemarken) bovendien de nadruk gelegd op het belang van een vreedzame oplossing van hun geschillen, namelijk door gebruik te maken van het bestaande internationale juridische kader, waaronder het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee³.

In feite zijn de economische belangen en de kosten om activiteiten in de regio te ontplooiën zo groot dat de Arctische landen zo goed als verplicht zijn om samen te werken. Een gewapend conflict in de regio blijkt dus heel onwaarschijnlijk.

VEILIGHEIDSBEDREIGINGEN

De huidige wettelijke kaders en fora zullen echter hoogstwaarschijnlijk ook niet voldoende zijn om de veiligheidsbedreigingen die de regio het hoofd moet bieden, te kunnen trotseren. Geen enkel Arctisch land beschikt immers over de nodige en voldoende capaciteiten om bijvoorbeeld milieurampen in de regio te bestrijden, opsporings- en reddingsactiviteiten (*search and rescue*, SAR) te organiseren, of illegale handel tegen te werken.

Om deze veiligheidsbedreigingen aan te pakken heeft elk Arctische kustland zijn strategie voor het Noordpoolgebied gedefinieerd. Sommige van die landen hebben ook al hun capaciteitsgebreken nader bepaald.

De huidige budgettaire beperkingen van de Arctische kustlanden belemmeren echter hun investeringsambities, zelfs is er al in bepaalde domeinen veel vooruitgang geboekt. Noorwegen beschikt bijvoorbeeld nu al over de beste uitgeruste SAR-basis voor Arctica. Rusland blijkt ook over meer capaciteiten en over wat budgettaire ruimte te beschikken voor de implementatie van zijn in 2008 goedgekeurde overheidsbeleid dat duidelijk de verschillende uitdagingen van het land in de regio en de middelen beschrijft die nodig zijn voor zijn implementatie. Deze verklaring is echter te nuanceren doordat het land ook over de grootste en meest geëxploiteerde Arctische kust beschikt en dat de huidige investeringen vooral zijn militaire aanwezigheid in de regio dienen te versterken.



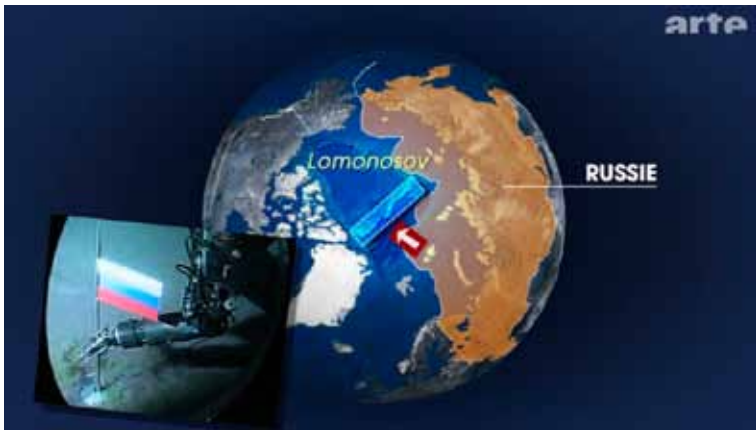
Permanente leden van de Arctische Raad

DE HOUDING VAN RUSLAND

84

Rusland beschouwt de exploitatie van de Noordoostpassage als strategisch, niet enkel voor zijn economie, maar ook ter verspreiding van zijn zeemacht. Dit biedt immers de mogelijkheid aan het land om de havens van Moermansk en Vladivostok met elkaar te verbinden en aldus de Noordelijke Vloot aan die in de Stille Oceaan te koppelen.

Het land heeft ook al meerdere keren machtsvertoon in de regio gebruikt, zoals het planten van zijn vlag in 2007 op de controversiële Lomonosovrug door middel van een kleine onderzeeboot of het lanceren van raketten vanuit onderzeeschepen in de nabijheid van de Noordpool in 2009. Op deze laatste actie volgden nadien geruststellende verklaringen die bevestigden dat Rusland tegen om het even welke wapenwedloop in de regio stond.



Planten van de Russische vlag op de Lomonosovrug (2007)

In feite wil Rusland, zoals andere Arctische landen, gewoon zijn soevereiniteit in het Hoge Noorden bevestigen. Daarmee wil het zijn economische belangen beschermen en bewijzen dat het nog altijd als grootmacht kan beschouwd worden. Maar de verwarde manier waarop Rusland opereert, wakkert soms het wantrouwen van de internationale gemeenschap aan.

WELKE STRATEGIE VOOR DE NAVO?

De veiligheidsbedreigingen van de regio worden tot nu toe nog niet globaal aangepakt, door gebrek aan een internationaal forum dat deze grondig zou kunnen

behandelen. De Arctische Raad kan helaas niet als multilateraal forum dienen voor discussies over defensiegerelateerde veiligheidsaspecten. Dit wordt immers niet voorzien in zijn statuten. Gezien de uitgebreide en kostbare investeringen beseffen alle Arctische landen nochtans dat deze uitdagingen een aanpak in samenwerkingsverband eisen.

Een internationale veiligheidsorganisatie zoals de NAVO zou in dit kader een belangrijke rol kunnen spelen omdat vier van de vijf Arctische kustlanden deel ervan uitmaken. Tot op heden was de NAVO nochtans voorstander van een voorzichtige strategie in de regio om er een militaire escalatie te vermijden en omdat geen enkele van de vier betrokken partners dezelfde visie over de problematiek heeft. Er bestaat dus nog geen consensus binnen de NAVO over de rol van de organisatie in het Arctische gebied, buiten het kader van het artikel 5 van het Verdrag van Washington. Rusland ziet bovendien elke implicatie van de NAVO in de regio duidelijk als een bedreiging voor zijn soevereiniteit.

Dit gebrek aan consensus binnen de NAVO rond de Arctische problematiek vormt het struikelblok voor de ontwikkeling van een Noord-Atlantische strategie in de regio. Dit wordt gevoed door de vrees van bepaalde NAVO-lidstaten dat Rusland de aanwezigheid van de Alliantie in het Hoge Noorden als provocatie zal beschouwen. Deze lidstaten zien bovendien geen rechtstreeks veiligheidsrisico voor de NAVO in de regio en geven daarom de voorkeur aan een aanpak van de verschillende veiligheidsuitdagingen door de verschillende Arctische kustlanden. De Russische houding in de Krimcrisis en de budgettaire beperkingen van de Arctische kustlanden hebben echter potentiële speelruimte voor een NAVO-strategie in het Hoge Noorden gegenereerd. Met haar Strategisch Concept van 2010 legt de NAVO immers de nadruk op de beveiliging van de energetische infrastructuur en de daaraan gebonden communicatielijnen. De Alliantie erkent daarom impliciet dat zij in het Hoge Noorden een bredere rol moet spelen dan enkel een “artikel 5-scenario”.

Ten eerste, als politieke en militaire organisatie, zouden de NAVO-structuren als dialoogforum kunnen dienen over volgende soft veiligheidsonderwerpen: SAR-operaties, zeerampen en illegale handel.

Ten tweede zal het economische belang van het Hoge Noorden niet enkel voor de Arctische kustlanden toenemen. Andere NAVO-lidstaten zullen in de toekomst ook hun belangen in de regio moeten verdedigen. Door de capaciteitsgebreken, de hoge capaciteitskosten en de inkringing van de defensiebudgetten van de meerderheid van de NAVO-landen kunnen de inspanningen van de vijf

Arctische kustlanden dit veiligheidsvacuüm niet volledig opvullen. Het wordt dus belangrijk dat andere NAVO-lidstaten samen met de Arctische kustlanden de verantwoordelijkheid van deze veiligheidsuitdagingen kunnen delen. Meer dan een louter discussie- en samenwerkingsplatform ter beschikking te stellen, zou de NAVO hier kunnen optreden als platform om de capaciteitsgebreken en de trainingsbehoeftes beter te beheren. Het NDPP (NAVO-defensieplanningsproces) zou in dit geval als werktuig voor de opvulling van de geïdentificeerde gebrekkige capaciteiten binnen de Alliantie kunnen dienen. Zodoende zouden de kosten en verantwoordelijkheden tussen de verschillende lidstaten eerlijker en efficiënter verdeeld kunnen worden.

Deze cooperative strategie bestaat dus erin om de nodige en gebrekkige militaire capaciteiten in verband met de soft veiligheidsuitdagingen aan de hand van het NDPP te ontwikkelen. Zodoende kunnen de belangen van de NAVO-lidstaten in het Arctische gebied verdedigd worden zonder de geostrategische stabiliteit van de regio in gevaar te brengen.

Ten derde, ook al blijft een gewapend conflict in deze regio heel onwaarschijnlijk, de NAVO zou niet meer moeten twijfelen over de ontwikkeling van geloofwaardige afschrikingscapaciteiten en een geloofwaardige collectieve defensie in het Arctische gebied (*hard strategie*). Zo niet riskeert Moskou in de toekomst een uitdagende houding aan te nemen en de nodige stabiliteit voor de economische ontwikkeling van de regio in gevaar te brengen.

De door de NAVO aan te nemen strategie ten aanzien van het veiligheidsvacuüm dat in het Noordpoolgebied heerst, moet eigenlijk uit een evenwichtige mix van deze *soft*, *cooperative* en *hard* strategieën bestaan. Het Hoge Noorden is immers een gebied waar de toekomstige veiligheidsuitdagingen door een samenwerkingsplatform zullen moeten behandeld worden en waar de behoeften aan capaciteiten geoptimaliseerd moeten worden. Deze *soft* en *cooperative* strategieën zouden best in samenwerking met Rusland moeten gebeuren. Dit moet echter niet als een *conditio sine qua non* beschouwd worden, maar eerder als een versterkende factor. Ten slotte zou deze strategie ook een duidelijk defensieel bevatten (*hard strategie*).

Het is enkel wanneer deze verschillende strategische ontwikkelingslijnen bepaald zullen zijn dat de NAVO de belangen van haar lidstaten in de regio zal kunnen verdedigen en de stabiliteit van het Arctische gebied verzekeren.

IMPACT OP DE BELGISCHE DEFENSIE

87

Zelfs indien het Noordpoolgebied tot nu toe van weinig belang voor ons land lijkt te zijn, zal onze economie in de toekomst gedeeltelijk van de economische ontwikkeling van de regio afhangen. België heeft immers een exportgerichte economie. De opening van nieuwe zeevaartroutes naar het Verre Oosten zal dan ook onze havenbedrijven en onze economie beïnvloeden.

Om een veilige, duurzame en voor iedereen toegankelijke energie te waarborgen, zou België bovendien zijn bevoorradingszekerheid garanderen door maximale diversificatie van de bevoorradingsbronnen. Het Hoge Noorden kan op dat vlak op termijn een opportuniteit voor ons land worden.

Het is dus in het belang van ons land dat er een NAVO-strategie voor het Hoge Noorden wordt ontwikkeld. Deze strategie vormt immers de enige waarborg voor de verdediging van onze toenemende belangen in de regio. Om geloofwaardig te blijven ten opzichte van ons imago van kleine maar betrouwbare partner, zou ons land een deelname aan de beveiliging van deze nieuwe communicatielijnen en van de regio in het kader van deze NAVO-strategie voor het Hoge Noorden ook moeten overwegen.

Een kleine bijdrage wordt al door het NDPP aan ons land gevraagd. Deze voorziet in een uitrusting en opleiding van tenminste 30% van de inzetbare eenheden om in koude klimaatomstandigheden te kunnen opereren. Deze doelstellingen worden tot nu toe om budgettaire redenen slechts gedeeltelijk verwezenlijkt:

- onze nieuwe voertuigen (Pandur, LMV, MPPV en AIV) en de F 16 kunnen in C1-klimaatomstandigheden opereren (tot -32°C). Er zijn genoeg voertuigen om meer dan 30% van de inzetbare eenheden uit te rusten;
- extra persoonlijke uitrusting voor C1-klimaatomstandigheden zal enkel in noodgeval aangekocht worden (“artikel 5-scenario”);
- wat de opleiding betreft, investeert Defensie enkel in een kern van militairen die in koude klimaatomstandigheden kunnen opereren. Om de twee jaar nemen in dat kader een peloton van de Lichte Brigade, personeel van de Special Forces Group en enkele F-16's deel aan de oefening *Cold Response* in Noorwegen. Er zijn tot op heden echter geen plannen noch budgetten beschikbaar voor een toekomstige uitbreiding van deze kern. Dit zou slechts in geval van nood gebeuren.



Cold Response 2014

Ons land beschikt dus nu al over beperkte capaciteiten binnen de Land- en Luchtcomponenten om in koude klimaatomstandigheden te kunnen opereren. De ontwikkeling van een NAVO-strategie voor het Hoge Noorden zal echter het NDPP ook beïnvloeden: extra capaciteiten voor de specifieke bedreigingen en klimaatomstandigheden van het Hoge Noorden zullen in het document vermeld worden. Het is dus evenmin onwaarschijnlijk dat er in de toekomst nieuwe inspanningen aan België gevraagd worden, onder andere in het domein van de maritieme operaties. Deze optie wordt al door Nederland in het kader van de vervanging van zijn fregatten bestudeerd.

Ons land zal zich, in het kader van de Belgisch-Nederlandse marinesamenwerking en het programvma voor de vervanging van onze fregatten en mijnenjagers, ook ten opzichte van deze evoluties moeten positioneren. De levenscyclus van dergelijke wapensystemen is zo groot dat er nu al met de langetermijnbedreigingen rekening moet gehouden worden.

BESLUIT

Door het langzame smelten van de Arctische ijskap neemt het economische en geostrategische belang van het Hoge Noorden stilaan toe, ook voor de internationale gemeenschap. De Arctische landen hebben tot nu toe hun geschillen en

de verschillende uitdagingen van de economische ontwikkeling van de regio met succes beheerd, onder andere door de oprichting van de Arctische Raad in 1996. De waarschijnlijkheid van een gewapend conflict in deze regio blijft dus heel laag.

Naast deze gemeenschappelijke acties heeft elk Arctische kustland ook zijn eigen strategie voor het gebied ontwikkeld om de veiligheidsuitdagingen van de regio beter aan te pakken en zijn capaciteitsgebreken nader te bepalen. De huidige budgettaire beperkingen van de Arctische kustlanden en de enorme ontwikkelingskosten in de regio zullen hun investeringsambities echter belemmeren. De nood aan samenwerking op het gebied van veiligheid wordt dus steeds groter. Het statuut van de Arctische Raad biedt helaas de mogelijkheid niet om zulke uitdagingen te trotseren.

De NAVO zou dus een realistisch alternatief kunnen vertegenwoordigen om dit veiligheidsvacuüm op te vullen, liefst in partnerschap met Rusland. Het is immers enkel met duidelijke strategieën dat alle partijen de stabiliteit van de regio zullen kunnen verzekeren en de veiligheidsuitdagingen aanpakken. Door zijn toenemende belangen in het Arctische gebied is het ook belangrijk voor ons land dat er een NAVO-strategie voor het Hoge Noorden tot stand komt en dat onze Defensie haar inspanningen voortzet om redelijke Arctische capaciteiten te ontwikkelen.

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Trefwoorden: Noordpool – Arctisch gebied – NAVO-strategie

¹ *Déclaration sur la création du Conseil de l'Arctique*, Ottawa, Canada, 1996, <http://www.international.gc.ca/arctic-arctique/ottdec-decott.aspx?lang=fra>.

² *Le Conseil de l'Arctique est un forum intergouvernemental ayant pour but de promouvoir la collaboration, la coordination et les interactions entre les pays circumpolaires (Canada, Danemark, Etats-Unis, Finlande, Islande, Norvège, Russie, Suède) et les populations Inuits de l'Arctique.*

³ *United Nations Convention on the Law Of the Sea* (UNCLOS).



Spécificité du leadership militaire belge

GUY BUCHSENSCHMIDT

Le lieutenant général Guy Buchsenschmidt est issu de l'arme blindée. La plus grande partie de sa carrière a été tournée vers la formation, l'entraînement et les opérations. Il a notamment commandé le 1^{er} régiment de lanciers, la 7^e brigade et le Corps de réaction rapide européen (Eurocorps). Il assume actuellement la fonction de sous-chef d'état-major Stratégie auprès de l'état-major général de la Défense.



91

Kan binnen de Belgische strijdkrachten een specifieke vorm van leiderschap worden ontwaard? Is het aangewezen om hierover een even specifiek “concept” op te stellen? Beide vragen worden door de auteur positief beantwoord. Aan de hand van verschillende ontwikkelingen, die zowel structureel als incidenteel zijn, wordt in dit artikel onomwonden de nadruk gelegd op de troeven en minpunten van een veelzijdig Belgisch leiderschap, dat veeleer intuïtief dan doctrinair is. De auteur komt tot de conclusie dat, in een 21^{ste} eeuw, gekenmerkt door aangrijpende omwentelingen inzake veiligheid en maatschappelijke structuren, wij nu staan voor een militaire gemeenschap waarin, meer dan ooit, eenieder wil worden gehoord, wenst te beschikken de nodige ruimte om initiatieven te kunnen ontwikkelen, maar daarom geen negatieve bijklank kleeft aan het werkwoord “commanderen”.

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

Le présent article se limite strictement au leadership exercé au sein de nos forces armées, à l'exclusion du volet purement politique.

Il n'est pas inutile de rappeler, en guise de précision sémantique, que « commandement » et « leadership » sont des notions différentes, bien qu'étroitement liées.

Le commandement est en effet une notion inclusive, qui suppose la maîtrise de la fonction « leadership » et de la fonction « gestion » (management).

INTRODUCTION

Dans la littérature anglo-saxonne, la distinction entre leadership et management est généralement claire et dépourvue de toute ambiguïté. Le leadership est la plupart du temps défini comme cette aptitude à développer une vision, un « but », et à y faire adhérer une équipe. Il s'agit dans le cas présent de définir la mission de l'organisation (« *to do the right things* »), sa raison d'être et ses valeurs. Très souvent, une entreprise traduit ces notions dans un document de référence : la « déclaration de mission » (*mission statement*).

Le management (« *to do things right* ») vient en appui de cette mission, et se résume, pour ainsi dire, à mettre en œuvre différentes ressources, à les articuler de manière efficace et efficiente, par le biais de processus et de procédures. Il s'agit donc ici de définir le chemin – parsemé d'objectifs intermédiaires, eux-mêmes déclinés en « tâches » – qui permet d'atteindre le but fixé par le leader, le tout étant idéalement encadré par différentes techniques d'évaluation de performance.

En simplifiant à l'extrême, on pourrait dire que le leadership est avant tout un art, où le relationnel tient une place de premier choix. Le management est, en revanche, plutôt une science, certes très imparfaite, faisant avant tout appel à des techniques de divers ordres.

Dans la littérature francophone, par contre, les notions de leadership et de gestion sont trop souvent amalgamées, conduisant au final à une confusion des genres et à une dilution des responsabilités. Je n'en veux pour preuve que la propension de certains cadres, tant militaires que civils, à évoquer le top management, là où l'on fait allusion, en définitive, au sommet d'une hiérarchie.

Au vu de ce qui précède, il m'a semblé intéressant de porter un regard critique sur la façon dont leadership et management sont intégrés dans nos forces armées, à quel niveau et dans quelle proportion. Cette introspection m'a tout naturellement amené à me pencher sur la spécificité du leadership au sein du monde militaire belge. Notre leadership est-il spécifique ? Le cas échéant, quelles en sont les forces et les faiblesses ? Dans quelle mesure pouvons-nous nous appuyer sur ces forces, tout en mitigeant ces faiblesses ?

À n'en pas douter, le leadership militaire belge est spécifique. Quelles en sont les raisons, quelles en sont les manifestations ?

L'EXCEPTION BELGE

Dans la plupart des armées étrangères, les principes de leadership sont balisés par des documents de référence remarquables. C'est le cas des États-Unis, dont le FM 6-22, intitulé *Army leadership – Competent, confident and agile*, ne compte pas moins de 216 pages ! L'*US Air Force* n'est pas en reste avec *Leadership and Force development* (86 pages). Une autre publication intéressante, française cette fois, s'intitule "L'exercice du commandement dans l'Armée de Terre". Un dernier exemple : *The Royal Australian Navy leadership ethic* (122 pages). La plupart des ouvrages étrangers traitant du leadership militaire sont très élaborés et souvent agrémentés d'exemples historiques, ce qui les rend agréables à la lecture et abordables par un large éventail de lecteurs.

Chez nous, rien de tel. Il y a de cela quelques années, j'ai eu l'honneur d'enseigner le leadership aux élèves de l'École royale militaire (ERM), en qualité de chargé de cours à titre temporaire. Avec la bénédiction du lieutenant général Jockin, alors vice-chef de la Défense, et du professeur Leysen, titulaire de la chaire de Leadership et de Management de l'ERM, je suis parti... d'une feuille blanche. J'avais toute latitude pour dresser les contours de ma matière et lui donner l'orientation correspondant à ma personnalité et à mon expérience professionnelle. C'est en vain que j'ai cherché à m'appuyer sur un concept ou une quelconque doctrine, car, au sein de nos forces armées, aucun document officiel, aucun « règlement », aucun manuel n'abordait sérieusement le sujet. Certes, il existe bien quelques syllabus, souvent rédigés à l'initiative d'un individu isolé ou d'une équipe restreinte.

On pourrait légitimement se poser la question de savoir comment, en l'absence d'une bible de référence, nos militaires forgent leur leadership. Très simplement, par voie de *benchmarking*, nos instructeurs et formateurs s'inspirant de concepts et doctrines puisés chez nos voisins, et les mettant à portée de notre « population » moyennant quelques aménagements de forme et de fond. Le résultat final est plutôt positif, c'est en tout cas ce qui ressort des entretiens que j'ai eus avec de nombreux officiers et sous-officiers, qui maîtrisent manifestement les principes et règles leur permettant de commander de la façon idoine. Bien sûr, il existe des exceptions, principalement dans le chef de militaires qui n'ont pas nécessairement eu la chance de bénéficier d'une formation continuée tout

au long de leur carrière, ou dont le parcours de carrière, trop belgo-centrique, n'a pas favorisé l'ouverture d'esprit que procure le choc d'autres cultures.

94

Autre source d'inspiration pour nos jeunes cadres : l'exemple des aînés. Lorsqu'à l'issue de ma formation académique, j'ai posé mon *travel bag* au 3^e régiment de lanciers, mon premier commandant d'escadron était un capitaine appelé plus tard à commander l'Eurocorps, puis à assumer les responsabilités de Chef de la Défense. Trente-cinq ans plus tard, lorsque je suis confronté à quelque problème en apparence insoluble, il m'arrive de me demander : « Qu'aurait-il fait à ma place... ? »

Paradoxe intéressant : l'absence d'un manuel de référence consacré au leadership au sein de nos forces armées est un facteur de créativité, parfois débridée, avec pour conséquence qu'à tous les niveaux, nous observons autant de styles de commandement que de chefs. À l'avenir, cette créativité sera néanmoins « encadrée » par un concept auquel travaille un groupe de travail ad hoc, ce dont on ne peut que se réjouir.

L'ARMÉE BELGE, CETTE GRANDE FAMILLE

Lorsque j'ai embrassé la carrière militaire en 1975 (l'ère des *flintstones*), nous comptions encore près de cent mille hommes et femmes, certes avec l'apport de nos miliciens. Nous en sommes maintenant à trente-deux mille et 2030 verra vraisemblablement nos effectifs tomber à vingt-cinq mille, dans le meilleur des cas. C'est dire si notre structure a fondu. Dans le même temps, nous sommes passés d'un paradigme de guerre froide à un environnement particulièrement dangereux et instable, exigeant de notre part la participation à des engagements extérieurs toujours plus gourmands en ressources et en savoir-faire.

Plus que jamais, la réduction de nos effectifs et le grand brassage interforces et interarmes de nos opérations extérieures ont contribué, qu'on le veuille ou non, au caractère « familial » de nos forces armées. Il s'ensuit que les rapports entre les différentes couches de la société militaire en ont été passablement bousculés. À plusieurs reprises, j'ai évolué dans des états-majors français. Avec un certain amusement, j'ai constaté qu'il n'est pas rare d'entendre deux colonels se vouvoyer, au prétexte que l'un dispose d'un droit d'aînesse sur l'autre. Chez nous, une telle situation est simplement inimaginable (à moins que deux collègues n'entretiennent des rapports inamicaux...) Au sein de nos états-majors et, dans une moindre mesure, de nos unités, les rapports sont nettement moins



formels qu'il y a de cela quarante ans, à une époque où une certaine tradition britannique régissait les rapports entre militaires, où l'on nous affublait de cette tenue surréaliste qu'était le battle dress et où nous passions des soirées entières à « vercoter » un ceinturon et à astiquer nos *combat shoes*. Cette atténuation de la distance entre le chef et ses subordonnés a, sans aucun doute, ses bons côtés : le fond l'emporte sur la forme, les relations de travail sont plus détendues et, globalement, nous y gagnons en job satisfaction. La petite taille de notre structure facilite indubitablement les contacts humains. Au sein du département Stratégie, je connais tous mes officiers par leur prénom, dès lors qu'au cours de ma carrière, nous nous sommes croisés à de nombreuses reprises. Tout ceci contribue à une plus grande proximité et permet l'exercice d'un leadership décontracté.

Ce rapprochement comporte néanmoins des risques de dérapage, dans le cas où le leadership se traduit par un style « copain-copain ». Certains de nos jeunes cadres, aux prises avec des subalternes aguerris, en ont fait les frais. Il y a de cela une vingtaine d'années, le concept de « leadership participatif » a vu le jour, avec pour but d'atténuer certaines rugosités dans les rapports entre chefs et subordonnés, et de permettre, à tout un chacun, de « participer à la prise de décision ». L'idée était louable, mais son application intégrale ne correspondait pas à une entreprise dont l'unité de commandement et la discipline intellectuelle sont les mamelles.



Depuis de nombreuses années, la disparition ou, à tout le moins, l'assouplissement de certaines barrières se solde par une érosion de la formalisation des rapports entre militaires. Au sein de nos forces armées, les signes extérieurs de respect sont bien moins stricts que par le passé et c'est regrettable. Quatre années passées au sein de l'Eurocorps, au contact de militaires allemands, français, espagnols et polonais notamment, m'ont convaincu que nous faisions fausse route et que le retour « à la norme » était plus que souhaitable. Question de leadership...

Dans l'ensemble, heureusement, nos cadres sont rompus au principe d'un leadership « situationnel ». Dans les faits, on ne commande pas un OMLT (*operational mentoring & liaison team*), une escadrille de chasse ou un navire comme l'on commanderait un dépôt logistique ou une unité administrative. Et c'est bien ainsi. De même, on ne commande pas un bataillon médian de la même manière, selon que l'on évolue en milieu opérationnel ou au quartier. Certains paramètres conditionnent le style de leadership et je pense qu'au quotidien, ce facteur est correctement appréhendé par nos chefs, à tous les échelons. Parmi ces paramètres, citons encore la contrainte des délais, l'environnement, le degré d'insécurité ou d'incertitude, les contraintes en termes de ressources et de moyens, etc.

LES ACTEURS DU LEADERSHIP



« Un chef, une mission, des moyens »... Un chef ? À voir. Dans la pratique quotidienne du commandement, le leader belge d'un certain niveau est tout sauf seul, même si, au final, il porte la responsabilité ultime. Bon gré mal gré, il est entouré d'une myriade de conseillers, parfois autoproclamés, dont les influences individuelles doivent être clairement encadrées et délimitées, sous peine de produire un brouillard épais. Prenons l'exemple du commandant d'un bataillon médian et citons, de façon non exhaustive, les acteurs qui, de près ou de loin, exercent une influence sur son autorité : le commandant en second et les officiers de son état-major, ses commandants d'unité, l'adjudant de corps (RSM), le caporal de corps, le conseiller en communication, les aumôniers des différents cultes et le conseiller moral, la chaîne médicale, la chaîne de conseillers en opérationnalité mentale, les « personnes de confiance », les « médiateurs locaux », le service social, les organisations syndicales, le comité de concertation de base (CCB), le conseiller en prévention, etc. Qui dit mieux ? La coexistence de ces acteurs d'influence provoque parfois, en situation de crise certainement, des frictions et des pertes de régime. Il appartient dès lors au chef de canaliser les énergies et, en bon leader, de leur rappeler la finalité de l'entreprise et l'*end state* qu'il faut impérativement réaliser. Car « les conseillers ne sont pas les payeurs »...



LA CULTURE D'ENTREPRISE ET SES LIMITES

En milieu multinational, nos militaires sont très appréciés pour leur faculté d'adaptation, leur professionnalisme, leurs connaissances linguistiques, un sens inédit du consensus et, finalement, cette faculté typiquement belge de travailler sérieusement sans se prendre au sérieux. C'est notre label national, notre culture d'entreprise. Lorsque l'on décortique nos forces armées sous cet angle, on s'aperçoit qu'elles recèlent, en interne, autant de particularités qu'il y a de composantes, de filières de métiers et d'unités. Je n'en veux pour preuve que la défunte « arme blindée ». J'ai commandé un escadron de chars Léopard au sein du 3^e régiment de lanciers. Plus tard, j'ai commandé le 1^{er} régiment de lanciers. Deux unités identiques quant à l'organisation et aux matériels et, cependant, deux mentalités tout à fait différentes. Cela tenait en partie à leur histoire, mais aussi, vraisemblablement, aux chefs de corps qui, tout au long de l'existence de ces régiments, ont contribué à leur insuffler des valeurs communes (la vitesse d'exécution, la souplesse des plans tactiques, le mépris des flancs et le panache), mais aussi à une identité qui, au fil du temps, s'est gravée dans l'airain. Le même constat vaut pour les unités de la force aérienne : même s'ils partagent des valeurs semblables, les pilotes cultivent des traditions et des us et coutumes très différents, selon qu'ils taquinent le joystick d'un chasseur F-16 ou qu'ils exercent leur musculature sur les pesantes commandes d'un C-130. Bien sûr, de telles différences existent dans d'autres forces armées, mais, dans le cas de la Belgique, elles sont particulièrement marquées et conditionnent

bien évidemment la façon dont le leader conduit son unité. Lorsque l'on naît aux Ardennais et que l'on se voit confier le commandement du 1^{er} / 3^e régiment de lanciers, nul doute qu'il faut tenir compte du contexte culturel, gommer ses racines et s'efforcer de se couler dans le moule...

99



Poussé à l'extrême, le syndrome de la culture d'entreprise peut se révéler contre-productif, au-delà, parfois, de l'armée d'active. Il suffit de voir la myriade d'associations d'anciens qui gravitent autour de nos unités et qui, hormis quelques exceptions, sont bien incapables de se fédérer et finiront par disparaître, faute de combattants.

« DÉBROUILLEZ-VOUS, MON VIEUX... »

Nos jeunes cadres ont parfois le sentiment que les restructurations qui frappent nos forces armées sont un processus somme toute récent. Rien n'est plus faux. À l'aube de ma carrière, on évoquait déjà la dissolution du 1^{er} corps d'armée, et tant la force aérienne que la Marine allaient devoir se plier à des coupes budgétaires et repenser leur niveau d'ambition. Cette dynamique de réduction de portage (bel oxymore...) n'a fait qu'accélérer. Depuis des décennies, « faire plus avec moins » est devenu la bible, le credo auquel on adhère au nom d'une sacro-sainte discipline intellectuelle, le petit doigt sur la couture du pantalon. De facto, à tous les échelons, le chef militaire belge a développé un sens inné

de la débrouillardise, de la mutualisation des moyens et d'une recherche d'efficacité défiant toutes les lois de la logique. La fonction de « commandement » ne s'en est pas trouvée simplifiée, bien au contraire. Car si le chef est astreint à un devoir sacré de discipline intellectuelle, il se doit également de convaincre. C'est là un des défis les plus exigeants du leadership « à la belge » : convaincre son personnel, quels que soient les circonstances et les moyens disponibles, que la mission doit être remplie. Faire tourner des assiettes à l'extrémité d'une tige de bambou, tel est le quotidien de nos cadres et, sans nul doute, ils sont champions du monde... Le bon côté de cette disette (budgétaire) et de la pénurie des moyens et des ressources qui en découle, c'est qu'il faut traquer les compétences et les valoriser, à tous les niveaux. Et pour ce faire, il faut communiquer, en se remémorant qu'une communication bien conçue est faite de 90 % d'écoute. Gérer les compétences, communiquer, deux clés du leadership...

WALLON-FLAMAND : QUELLE DIFFÉRENCE ?

Le bilinguisme, un sujet tabou ? Un sujet sensible, certainement, si l'on en croit l'intérêt que le monde politique lui a porté il y a de cela quelques années, à l'occasion de la polémique autour de l'équilibre linguistique des généraux. Sensible également au regard de l'histoire dès lors que dans un lointain passé, la plupart des officiers étaient francophones, ce qui n'a pas manqué d'amener, au plus fort de la Première Guerre mondiale, des situations regrettables.

Dans quelle mesure, me demanderez-vous, le bilinguisme à la belge peut-il être lié à la question du commandement en général, et du leadership en particulier ? Très simplement : on pourrait croire qu'en règle générale, le bilinguisme est un frein à l'exercice du commandement, générant des tensions et n'amenant que désordre et confusion. S'il est vrai qu'aux très petits échelons, la dualité français-néerlandais est parfois source d'incompréhension, voire de conflits, force est de constater qu'en général, l'exercice du commandement s'accommode très bien d'une parité linguistique. Les opérations extérieures n'ont fait que renforcer les aspects positifs de cette dualité, la plupart des détachements et contingents étant composés de militaires et civils appartenant aux deux régimes linguistiques. En outre, l'utilisation de plus en plus répandue de l'anglais comme langue de travail, tant en exercice qu'en opération, permet de gommer nos différences linguistiques.

Quelques exemples de « *success story* » nous permettent de penser que cette spécificité belge génère plus d'avantages que d'inconvénients, avec en prime des

cas de figure tout à fait inédits : en 2016, le commandant militaire de la place de Leopoldsburg n'est-il pas un francophone ?

LEADERSHIP AU FÉMININ



L'armée belge compte un peu plus de 7 % de femmes, pourcentage relativement faible comparé à nos collègues français (plus de 15 % en 2014). D'un pays à l'autre, l'intégration des femmes dans les forces armées est plus ou moins réussie. Dans certains pays, les USA notamment, il n'est pas rare de voir une femme investie de responsabilités de haut niveau et logiquement revêtue du grade ad hoc. En Belgique, le constat n'est pas brillant et je me garde bien de blâmer nos militaires féminins ! Et pourtant, certaines d'entre elles ont prouvé leur capacité à commander, dans des milieux souvent réservés aux hommes : la maintenance du 15^e wing de transport, un peloton de reconnaissance, un bataillon de génie, un bataillon logistique, la composante Médicale, la direction générale Communication, etc. Mais jusqu'à présent – et ce n'est pas près d'évoluer – jamais une femme n'a commandé un bataillon de troupes de manœuvre, une brigade ou un wing. À l'heure où paraît cet article, seules trois femmes ont accédé au généralat (en ce inclus la conseillère laïque en chef). Ce constat est-il propre à notre pays ? Pas vraiment : en 2012, l'armée américaine comptait dans ses rangs deux généraux féminins à quatre étoiles. Mais les chiffres sont trompeurs car, dans l'absolu, les USA comptaient à la même époque un total



de trente-huit généraux à quatre étoiles... Autre exemple : en quatre ans de présence à l'Eurocorps (neuf cents hommes et femmes), jamais je n'ai vu une femme dépasser le grade de major. La seule femme à diriger une « branche » – le service de traduction de l'Eurocorps en l'occurrence – était... une civile. En définitive, le faible poids de nos collègues féminins dans la structure des forces armées est indiscutable, mais il ne fait que refléter la tendance qui prédomine chez la plupart de nos voisins.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans un contexte sécuritaire de plus en plus mouvant et de plus en plus contraignant, nos chefs militaires ont montré qu'en toutes circonstances, ils étaient capables d'exercer leur commandement au travers d'une combinaison équilibrée des fonctions de leadership et management. En ce, nous n'avons rien à envier à nos alliés, loin de là. Indubitablement, le leadership « à la belge » comporte sa part de spécificité, ses forces et ses faiblesses, ce que nous avons tenté de démontrer. Un concept de leadership est en cours d'élaboration, qui permettra de formaliser des pratiques certes performantes, mais jusqu'ici très intuitives. J'ai bon espoir qu'il soit inclusif et tienne compte de cette spécificité. À n'en pas douter, il s'appuiera sur « les valeurs de la Défense ». Il mettra en avant des valeurs universelles, mais tiendra également compte de facteurs clés, notamment le caractère unique de la société belge, les différentes cultures d'entreprise, l'environnement, le genre, les évolutions sociétales et technologiques, pour ne citer que ceux-là. J'ose espérer qu'il prônera un retour à une discipline formelle plus stricte, label de qualité de toute institution militaire, tout en laissant à l'innovation et la créativité toute la place qu'elles méritent.

Le XXI^e siècle sera pour les forces armées celui de tous les dangers. Il exigera de notre part non seulement ouverture d'esprit et intelligence émotionnelle, mais également rigueur, sinon intransigeance. Plus que jamais, un solide concept de leadership s'impose au sein de nos forces armées, qui permettra à nos jeunes cadres de disposer d'une référence officielle, tout en laissant à chacun la part d'initiative et de liberté d'action indispensable à l'exercice du commandement. Le succès de nos missions est à ce prix.

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Mots clés : *leadership*, management, commandement



La communauté du renseignement belge

Essai de définition

PATRICK LEROY

Le commissaire divisionnaire Patrick Leroy est entré au Service Général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS) en 1980. Il est responsable du programme « *Outreach* » (francophone) au sein du SGRS. Il est doctorant en science politique (ULg) et collaborateur scientifique au sein du centre « European Studies Unit » (ULg).



105

De Belgische inlichtingengemeenschap beschikt niet over een contextuele definitie. Een maximale innoverende benadering van deze netwerkgemeenschap zal een toegevoegde waarde betekenen in dit tijds kader waarin het denken over veiligheid de overhand heeft. De inbreng van de inlichtingen op het operationele niveau enerzijds en als een vorm van “moderne kennisindustrie” anderzijds zal ook een troef zijn in het bereiken van een veeleer heilbrengende identiteit.

INTRODUCTION

Cet article s'inscrit dans la continuité de notre contribution de 2009¹, qui posait en guise de conclusion quelques questions sur la façon dont le renseignement belge devait (aurait dû) évoluer après les attentats de 2001, 2004 et 2005. L'objectif de l'article est de mettre en lumière l'avènement inéluctable d'un paysage nouveau du renseignement en Belgique, fruit de son adaptation à l'environnement dans lequel les services opèrent, en utilisant les notions de communauté et/ou de communion.

Chaque organisation, chaque administration publique a besoin d'être informée de ce qui se passe dans le segment de l'environnement social auquel elle s'adresse². De même façon, les services de renseignement doivent pouvoir maî-

triser, en tant qu'organisations réductrices d'incertitude, l'environnement opérationnel global et incertain dans lequel ils opèrent au profit de l'État et des citoyens, et, par conséquent innover, idéalement a priori, dans leurs méthodes, dans leurs structures et même de façon conceptuelle (certains auteurs parlent de changement de paradigme³). L'adaptation à la situation internationale est présentée comme une règle absolue par Olivier Forcade et Sébastien Laurent⁴.

En outre, il importe que les services de renseignement soient reconnus dans un environnement qui est composé des différentes structures du pouvoir⁵. Ce point nous paraît fondamental à une époque où il est question d'une quête d'identité salvatrice : « nous sommes en mode 'survie' »⁶ ou encore « le renseignement est-il encore utile ? »⁷ : déclarations ou questions que l'on peut entendre dans certains cénacles politiques. Certes, la déclaration gouvernementale et la déclaration de politique générale du gouvernement mis en place fin 2014 mentionnent bien « le renseignement », mais le contenu des déclarations ne recèle rien de neuf.

En Belgique, quelques organisations sont apparues sur le lit de plus anciennes, dont les observateurs avertis soulignaient fort opportunément le peu d'activités, le peu de poids dans le processus décisionnel du renseignement. Aujourd'hui, le Conseil national de sécurité (CNS), le Comité stratégique, le Comité de coordination du renseignement et de la sécurité ainsi que les acteurs qui composent ces organes, complètent ce que Sébastien Laurent⁸ appelle un « dispositif de renseignement », une architecture politique et administrative complexe, « déjouant toute idée de rationalité », qui articule les deux services de renseignement légalement reconnus par la loi organique du 30 novembre 1998, le pouvoir exécutif (le CNS), le pouvoir législatif (Commission du suivi des services de renseignement à laquelle répond le Comité R) et les ministres de tutelle (Justice ou Défense).

D'autres administrations fédérales belges pourtant jouent un rôle dans le « champ d'actions » du renseignement et de la sécurité, chacune avec leurs compétences propres. Citons la Cellule de traitement des informations financières (CTIF), l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM), la Police fédérale, l'Autorité nationale de sécurité (ANS), les différentes structures de reconnaissance et de renseignement au sein de la Défense, la *Belgian Intelligence Academy* (BIA), par exemple.

Ces différentes administrations constituent-elles ensemble un dispositif de renseignement ou une communauté du renseignement belge ?

DÉFINIR LA COMMUNAUTÉ

Ou devrions-nous parler de communion ? Le renseignement est en effet un regroupement d'acteurs, segments⁹ d'une profession (la collecte, l'analyse,...). Régis Debray¹⁰, dans un autre contexte certes, fait appel à l'étymologie : « *cum* » et « *unio* » pour souligner l'union entre acteurs ou l'appel à un dénominateur commun, ou « *cum* » et « *munus* » pour souligner en quelque sorte le partage du fardeau. C'est la conjonction de la verticale « adhérer à » et de l'horizontale « être membre de », sorte d'équation de ce qui a vocation à la durée : un cadre de confiance et un cadre de référence. Les spécialistes parlent souvent de communauté du renseignement, mais très peu de communion d'acteurs. Nous utiliserons dans cet article, selon les développements, les deux acceptions.

107

DÉFINIR LE RENSEIGNEMENT

Il existe de nombreuses définitions du renseignement, mais peu d'entre elles sont communément acceptées. Jean-Claude Cousseran et Philippe Hayez¹¹ se gardent de donner une définition trop vague car « si tout est renseignement, rien n'est renseignement » soulignent-ils. Il est indispensable pourtant de le définir au mieux, tant une définition faciliterait un débat sur son évolution.

Le renseignement peut se décliner tout d'abord par une approche psychologique, correspondant à la notion de *situational awareness*¹², une construction d'une aide à la décision par une mise en situation pour des décideurs politiques, ensuite par une approche organisationnelle, le dispositif dont parle Sébastien Laurent, auquel il faut ajouter inmanquablement aujourd'hui la dimension cybernétique, par une approche politique et téléologique, « le renseignement, c'est l'érudition de l'État », écrit Alain Dewerpe¹³ : c'est le renseignement au service de l'État. Enfin, le renseignement, c'est une information, un fait, qui a été traité, interprété, et archivé : c'est une construction de la connaissance pour mieux agir.

Le renseignement peut être circonscrit à un champ d'action, à un environnement opérationnel : le renseignement intérieur, le renseignement extérieur, le renseignement militaire, le renseignement économique, le renseignement de sécurité (CI ou *Counter-Intelligence*), etc.

LA COMMUNAUTÉ DU RENSEIGNEMENT

108

Il existe plusieurs façons de décliner une communauté du renseignement ou, plus précisément, d'une communauté de services de renseignement. Cette nuance, utile à notre développement, est importante : parle-t-on d'une communauté d'agences ou d'une communauté du renseignement ?

Les quatre modèles de communauté d'agences selon Cousseran et Hayez¹⁴ : il y a le modèle « intégré » qui s'illustre par une imbrication très étroite entre le sommet de l'État et les services, l'exemple type étant Israël. Ensuite, le modèle « unifié » : il n'existe qu'une seule agence de renseignement, c'est le cas de l'Espagne. Dans le modèle « communautaire », les agences sont spécialisées par domaine ou mode d'action, la France étant un exemple de ce modèle. Enfin, le modèle « dual » s'illustre par une distinction entre le renseignement intérieur et extérieur.

Pour certains États, les modèles s'entrecroisent. Ainsi, en France, nous pouvons parler d'un modèle communautaire et dual.

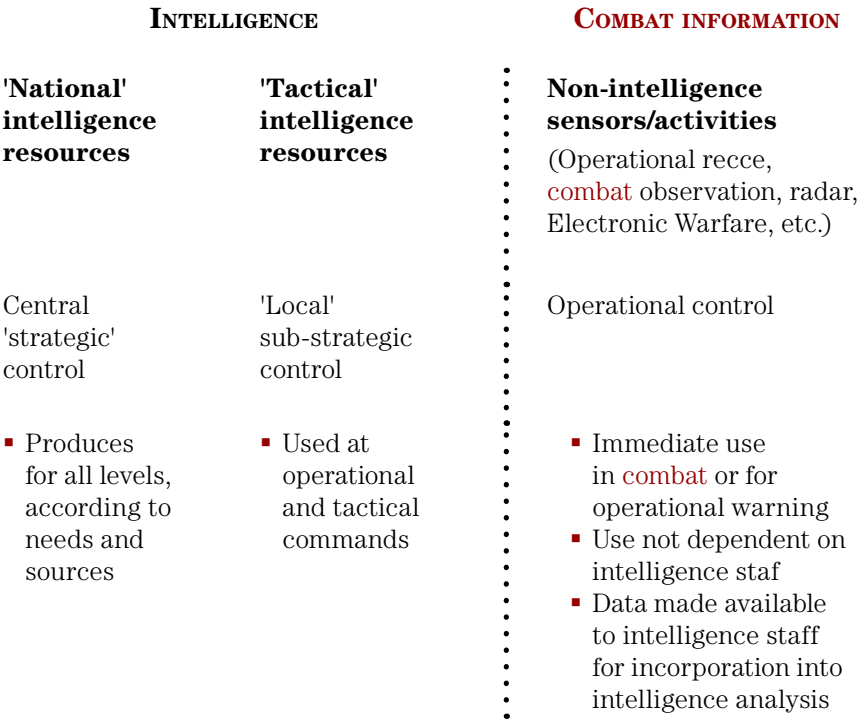
Les trois visions selon Lowenthal¹⁵ : selon la vision, il décrit tant une communauté d'agences qu'une communauté du renseignement. Une vision « organisationnelle » présente la communauté du renseignement généralement de façon hiérarchique et bureaucratique, soulignée par l'autorité de lignes verticales dans un organigramme. Une vision fonctionnelle s'illustre tout d'abord par un schéma par les flux des requêtes et de l'information, et ensuite par un processus englobant les senseurs, les collecteurs, les analystes et la production et les clients, consommateurs de renseignement : c'est la vision d'une communauté basée sur le cycle du renseignement en quelque sorte. Une vision budgétaire distingue l'importance de certaines agences par rapport à d'autres (répartition des responsabilités politiques) et donc le poids qu'elles peuvent avoir au sein de la communauté en fonction des budgets.

La communauté du renseignement en cercles concentriques



109

Dans cet exemple relatif au renseignement militaire, plus on s'éloigne du centre, plus le champ d'action s'élargit. C'est, dans ce cas de figure, le passage du renseignement militaire stricto sensu à un renseignement d'intérêt militaire (RIM¹⁶) et un renseignement de Défense.¹⁷ La communauté du renseignement militaire belge est composée d'unités de renseignement et de reconnaissance et de sécurité, en fonction de leur finalité propre. Si nous nous en tenons aux finalités du renseignement, la reconnaissance permet de répondre aux questions « quoi ? », « quand ? » et « où ? », en réponse à un problème, une crise par exemple. C'est ce que Michael Herman¹⁸ appelle une combat information. Le renseignement y ajoute les réponses « pourquoi et comment ? » Si l'on adhère à cette différence, mais aussi à cette complémentarité, le bataillon de reconnaissance ISTAR (*Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance*) ne fait du renseignement que si sa production alimente le cycle complet du renseignement. Une unité de reconnaissance isolée ne fait pas du renseignement.



Relationship between strategic intelligence, tactical intelligence and **combat** information.

David Omand ajoute un élément important dans cette approche concentrique : les cercles de confiance (*the issue of trust : circles of cooperation*)¹⁹. Un premier cercle de confiance entre les agences de renseignement et de sécurité, un second cercle de confiance avec les forces de police, qui passe, entre autres, par la co-localisation d'agents des différents services au niveau local, et un troisième cercle, qui voit le renseignement participer aux processus et structures décisionnelles du gouvernement par un partage de l'information et une coopération étroite avec des différents ministères et les différents niveaux de pouvoir régionaux et locaux.

La communauté du renseignement en réseau : une communion d'acteurs pour une production de connaissance

Le renseignement est un regroupement d'acteurs, ayant des compétences diverses en la matière. Dans ce schéma, nous ne nous focalisons pas sur des structures ou des dispositifs, mais sur des connaissances. Il s'apparente aux communautés épistémiques. Le concept de communauté épistémique, développé

par Peter Haas, peut être défini comme un groupe multidisciplinaire qui représente un consensus intellectuel et des communautés de pratiques composées de professionnels, de scientifiques et d'académiciens, « qui n'appartiennent pas nécessairement à la même discipline, mais qui se retrouvent autour d'une même appréhension d'un problème »²⁰. On peut aussi la définir comme des « réseaux de professionnels ayant une expertise et une compétence reconnue dans un domaine particulier qui peuvent faire valoir un savoir pertinent sur les politiques publiques du domaine en question »²¹.

L'illustration qui sied ici est l'accroissement des relations du renseignement avec le monde académique, les *think tanks*, en réseau de partage de savoir et de connaissance sur des sujets prédéterminés, relations qui ouvrent la porte à une relecture « horizontale » et multidisciplinaire de la communauté.

LA COMMUNAUTÉ DU RENSEIGNEMENT BELGE

La communauté du renseignement en Belgique n'est pas définie aujourd'hui. Une lecture minimaliste basée sur le contrôle parlementaire des services limiterait la communauté aux deux services : la Sûreté de l'État (VSSE) et le Service Général du Renseignement et de la Sécurité (SGRS). Ce sont les deux services reconnus par la loi organique du 30 novembre 1998. Nous pourrions comprendre la communauté du renseignement belge par une lecture des modes opératoires. Dès lors, certains départements de la Police fédérale pourraient rejoindre cette communauté, ainsi que des agences de renseignement privées. De même, si nous la circonscrivons aux compétences, en conséquence d'une adaptation à l'environnement opérationnel (la lutte contre le terrorisme, par exemple), nous pourrions y inclure des administrations comme les services douaniers ou la Cellule de Traitement de l'Information Financière (CTIF). Une communauté d'idées, de connaissance, y inclurait de facto le *Belgian Intelligence Studies Centre* (BISC) et la *Belgian Intelligence Academy* (BIA), entre autres.

Nous développons dans ce point une proposition de communauté du renseignement belge (et non pas une communauté d'agences). Cette nuance permet d'éviter l'écueil des structures hiérarchiques rigides d'un autre temps. Les bureaucraties aiment les graphiques organisationnels (*wiring diagrams*), trop sophistiqués et finalement décevants « *they portray where agencies sit in relation to one another but they cannot portray how they interact and which relationships matter and why* »²². Ensuite, elle ne ferme pas la porte à d'autres acteurs : la communauté du renseignement ne s'entend pas ici comme un réseau fermé.

Nous proposons quelques réflexions sur l'utilité de définir la communauté du renseignement belge, au-delà d'un dispositif existant. Les plus-values seraient les suivantes :

112

- (1) Créer et installer la confiance entre les différentes administrations entrant dans le « champ de compétences » du renseignement. Certains observateurs rétorqueront qu'elle est acquise. Oui, sans doute entre certains services, notamment entre la Sûreté de l'État et le SGRS. Nous sommes loin, fort heureusement, des réflexes de type « guerre froide », d'esprit de clocher, de pathologies culturelles comme le souligne Amy Zegart²³ au sujet de la communauté du renseignement aux États-Unis. Mais, à ce stade, il faut souligner que le simple fait de mentionner l'OCAM au sein de la communauté du renseignement belge fait encore bondir les plus « conservateurs » des deux services. Comment y arriver ?
- (2) Générer une culture du renseignement. C'est ce qui nous fait le plus défaut, soulignait récemment Alain Winants, ancien administrateur général de la Sûreté de l'État²⁴. Culture et communauté du renseignement sont indissociables et entretiennent une relation paradoxale. C'est un peu l'histoire de l'œuf et de la poule. La culture du renseignement naît-elle d'une communauté préexistante, ou un État sans culture préalable du renseignement ne parvient-il pas à construire une communauté ? On trouve une réponse assez affirmative chez Satgin Hamrah²⁵ : la clé de la réussite de l'évolution d'une communauté du renseignement, c'est la culture. Et il faut l'y insuffler si elle n'existe pas. Chaque agence, chaque service possède des compétences propres, des règles et une culture propres (rites, mythes, vocabulaire,...) qu'il faut à tout prix dépasser et partager, en vue de favoriser les échanges de renseignement au-delà du cercle traditionnel, tout simplement parce que les risques que les services doivent affronter, s'ils sont différents, s'inscrivent dans un continuum de la menace et nécessitent une conception intégrée de la sécurité. En Belgique, il faut un printemps du renseignement, pour reprendre l'expression de Yannick Pech²⁶, une révolution culturelle, qui est celle qui amène la reconnaissance du renseignement par le politique et qui gagne le citoyen²⁷, qui amène la considération de sa juste utilité et sa juste valeur, mais qui, assez paradoxalement, intègre le renseignement dans un processus sécuritaire. La gestion politique de l'insécurité en effet n'échappe pas, faut-il le déplorer, à la notion de rentabilité immédiate. La culture du renseignement, poursuit Yannick Pech, souligne les dimensions sociale, académique et politique de cette culture²⁸. La BIA et le BISC jouent un rôle initiateur de cette culture. Elle est aussi l'objet d'étude scientifique, un objet

sociologique et le reflet d'une culture politico-stratégique des décideurs politique, militaire et économique.

- (3) Il s'agit d'une autre carence typiquement belge : il est urgent en effet de mener une réflexion analytique stratégique du renseignement en Belgique comme politique publique fédérale. Nous souscrivons à la réflexion de Deborah Barger : « *Without a more strategic examination of the intelligence apparatus, it is possible that proposed changes in policy or legislation might degrade the Community's ability to perform some missions while improving others* »²⁹. Satgin Hamrah abonde en ce sens : créer une vision stratégique qui peut amener un « *psychological safety net and be an important step in the behavioral change process* »³⁰. La politique publique du renseignement au niveau fédéral doit être soutenue par un Plan fédéral d'orientation du renseignement (PFOR) et coordonnée par un coordinateur du renseignement. Nous allons y revenir.

- (4) La structure en réseau et le coordinateur du renseignement : c'est l'idée de l'abandon pur et simple de la structure hiérarchique descriptive de la communauté du renseignement (organigramme traditionnel) pour un modèle horizontal. Comme l'exprime Deborah Barger : « *Perhaps thinking of the Intelligence Community as the U.S. Intelligence System instead might encourage whole-system thinking, such as a Venn diagram of overlapping circles rather than a diagram composed of straight lines and boxes* »³¹. Ce réseau, c'est la reconnaissance d'une structure qui identifie les relations fonctionnelles³², et qui mutualise non seulement les moyens technique et humain, mais aussi et surtout la connaissance. De la sorte, la structure « en réseau » favorise une interconnexion des différents acteurs du renseignement et le parallélisme de leurs actions. Elle permet de corriger l'hétérogénéité des organisations par une standardisation de certaines pratiques, notamment de gestion, mais aussi de formation du personnel. Nous rappelons ici le rôle joué par le BISC et la BIA. Au sein de cette dernière, par exemple, un groupe de travail s'attelle à la rédaction d'un glossaire destiné à la communauté du renseignement belge. Comme le souligne François-Bernard Huyghe, citant Confucius, « avant de mettre de l'ordre dans l'empire, il faut mettre de l'ordre dans les dénominations »³³. La coordination, par un coordinateur du renseignement, est au cœur du réseau. Nous sommes dans un schéma de coordination au moyen de mécanisme de réseau³⁴. Ce type de coordination se fonde sur l'interdépendance et la confiance mutuelle et cherche des connaissances, des valeurs et des stratégies communes entre partenaires. Les auteurs prônent la création de systèmes d'information

communs, des structures de prises de décision collectives, voire des partenariats, mais aussi des instruments d'apprentissage interorganisationnels comme la gestion de la culture qui peuvent favoriser les connaissances et les valeurs communes. Nous retrouvons à la manœuvre le coordinateur du renseignement dont les tâches pourraient être : (1) la coordination lorsque plusieurs entités doivent agir de concert. Cela peut se faire par la mise sur pied d'une communauté épistémique ad hoc avec un project manager qui, selon les nécessités ou les réponses plurielles à apporter à une requête d'un client du renseignement, rassemble celles et ceux qui possèdent une part du savoir (ou connaissance explicite) et de la connaissance sur le sujet concerné et diffuse au sein de la communauté ; (2) la facilitation de certaines interconnexions ; (3) le contrôle par les outputs et les outcomes dans le cadre de la relation avec les clients ; (4) la coordination de la communication afin d'assurer le *branding* (l'image de marque) du renseignement ; (5) la gestion des datas au profit des différentes entités interconnectées. Rappelons que l'OCAM fusionne les analyses, mais ne coordonne pas l'action des différents services : ce n'est pas son rôle. Cette évolution n'est possible que grâce à un esprit d'ouverture qui, le rappelle David Omand, doit devenir la norme³⁵.

- (5) Le renseignement crée la connaissance : la communauté du renseignement belge en réseau doit se cristalliser sur la production de la connaissance. Elle devient, comme l'écrit David Omand une « *modern knowledge industry* »³⁶. Seul le temps long permet d'échanger, d'acquérir et de créer de la connaissance » écrit Guy Goemanne³⁷. Nous ne pouvons que souscrire à cette affirmation. Aujourd'hui, les différentes professions au sein des services de renseignement parent au plus pressé par manque de temps (dû souvent à l'exigence des clients en matière de rapidité de diffusion du renseignement), de ressources, mais aussi à cause des structures toujours pyramidales et hiérarchiques. Le management de la connaissance tant implicite qu'explicite, utile au sein du réseau, doit rejeter la stérilité de la verticalité de la circulation pour faire place à l'efficacité de l'horizontalité. Au sein d'une communauté du renseignement en réseau, les différentes organisations travaillent en parallèle, avec le soutien d'un gestionnaire de connaissances (*knowledge manager*). Cela implique, nous l'avons déjà souligné, d'avoir aussi recours à une mutualisation des moyens : l'intégration horizontale se fait à tous les niveaux au sein de la communauté du renseignement³⁸.

DÉFIS ET PERSPECTIVES

115

Il convient donc de composer la communauté du renseignement belge en réseau, en englobant les différentes organisations qui constituent ce réseau de connaissance : le renseignement militaire, la Sûreté de l'État, mais aussi l'OCAM, la CTIF, la BIA, certaines unités de la Police fédérale, le monde académique dans le cadre de programmes de collaboration, pour ne citer que celles-ci.

Le premier défi majeur sera l'intégration du politique au sein de la communauté du renseignement. En Belgique comme en France, c'est culturel. La relation entre le monde politique et le renseignement reste un problème de culture, confirme le général Christian Quesnot : « Les politiques [...] estiment, souvent à tort, que les avantages que les services de renseignement procurent sont inférieurs aux inconvénients qu'ils suscitent »³⁹. Cependant, l'évolution du renseignement dans un monde en constante mutation « est un problème de volonté et de lucidité politiques »⁴⁰. Nous l'avons souligné, un pas a été franchi par la création du Conseil national de sécurité, mais surtout par l'activité qu'il développe. Un second pas devra être l'assimilation de la culture du renseignement par ces acteurs politiques.

Le second défi sera de briser la résistance au changement face à la création effective de la communauté du renseignement qui s'articule autour de deux objectifs : tout d'abord l'assimilation de l'évolution de l'environnement opérationnel qui nécessite le renforcement des moyens de lutte efficaces, notamment contre les menaces cybernétiques (vision stratégique et capacité de niche). C'est une recherche de pertinence, un redéploiement, selon le schéma proposé par Alain Rondeau⁴¹. Le second objectif ensuite consiste en la rationalisation et la mutualisation des ressources qui nécessitent une refonte de ce modèle de la communauté du renseignement belge (vision stratégique au niveau fédéral). Il s'agit d'un réaménagement et un réalignement au sein de la communauté du renseignement⁴².

Dès le réseau constitué, des perspectives nouvelles apparaîtront : la modification de la gouvernance du renseignement belge au niveau des responsabilités des différents acteurs, de la reddition de compte (*accountability*), du contrôle parlementaire. Le champ d'action du Comité R devrait vraisemblablement être adapté à la nouvelle composition de la communauté du renseignement, suivi par la prise en compte dans ce réseau de l'ensemble de la communauté militaire de renseignement et de ces différentes composantes. Ce point mérite un développement particulier ; enfin l'intégration du renseignement privé dans le réseau.

L'extrême sensibilité de ce point mérite lui aussi un développement particulier.

Olivier Forcade⁴³ prônait, sur la base d'une justification par l'idéologie consensuelle et populaire du « tout sécuritaire », une adaptation centralisée des moyens et des actions de renseignement. Le renseignement se cristallisant aujourd'hui autour de la notion de sécurité globale, le changement d'appellation du Comité ministériel du renseignement et de la sécurité (CMRS) en Conseil national de sécurité (CNS) nous paraît éloquent.

Si le « tout sécuritaire » se justifie par l'accroissement des menaces et des risques, surtout en matière de terrorisme, le renseignement doit effectivement y jouer un rôle, sans perdre ses critères identificateurs (le secret ou la discrétion, la finalité, le temps, la prévention et la prospective). Le risque est grand, par méconnaissance du rôle du renseignement et de la plus-value qu'il produit dans le cadre de la lutte contre les différents risques que nous avons à subir, qu'il disparaisse, poussé par la dictature de l'immédiateté. Si aucun État ne peut se passer de police et d'armée, la possession d'un appareil de renseignement ne s'impose pas comme une évidence aujourd'hui⁴⁴. La tentation est grande. Soulignons la clairvoyance des directeurs de la DGSi (Direction générale de la sécurité intérieure), Patrick Calvar, et la DGSE (Direction générale de la sécurité extérieure), Bernard Bajolet, du renseignement intérieur et extérieur français qui déclaraient tout récemment : « La réponse sécuritaire ne peut, à elle seule, régler le problème du terrorisme »⁴⁵.

Le modèle dominant de communauté du renseignement qui doit émerger est la structure en réseau par l'intégration horizontale des agences et des ressources et par l'avènement d'une *modern knowledge industry* belge.

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Mots-clés : renseignement, communauté, réseau, connaissance

-
- ¹ LEROY, Patrick, « Quel renseignement en Belgique pour demain », in, Revue Militaire Belge n°2, juin 2011, pp83-93
- ² FRIEDBERG, Erhard, “L’analyse sociologique des organisations”, in, Pour, N°28, 1972, (fruit des travaux de Michel Crozier, et du Centre de Sociologie des Organisations), p55
- ³ LAHNEMAN, William, “*the need for a new intelligence paradigm*”, in, *International Journal of intelligence and Counterintelligence*, Vol 23, N°2, Summer 2010, 201-225
- ⁴ FORCADE, Olivier et LAURENT Sébastien, Secrets d’État – pouvoirs et renseignement dans le monde contemporain, Editions Armand Colin, 2005, p1935
- ⁵ COUSSERAN, Jean-Claude et HAYEZ Philippe, “Renseigner les démocraties et renseigner en démocratie”, Editions Odile Jacob, 2015, p42
- ⁶ <http://www.lesoir.be/770619/article/actualite/fil-info/fil-info-belgique/2015-01-28/services-renseignement-civil-et-militaire-reclament-plus-moyens>
- ⁷ <http://www.lesoir.be/1044125/article/actualite/belgique/politique/2015-11-15/moureaux-molenbeek-part-vau-l-eau-quel-echec-des-services-renseignement>
- ⁸ LAURENT, Sébastien, Politiques du renseignement, Presses universitaires de Bordeaux, Pessac, 2009, p.300
- ⁹ STRAUSS, Anselm, “La dynamique des professions”, in La trame de la négociation - Sociologie et interactionnisme, Editions Lharmattan, 1992, p68
- ¹⁰ DEBRAY, Régis, Les communions humaines, Editions Fayard, 2005, p30
- ¹¹ COUSSERAN, Jean-Claude et HAYEZ Philippe, “Renseigner les démocraties et renseigner en démocratie”, Editions Odile Jacob, 2015, pp15-34
- ¹² OMAND, David, *Securing the State*, Ed Hurst & Co, 2010, p24
- ¹³ DEWERPE, Alain, Espion, une anthropologie historique du secret d’État contemporain, Editions Gallimard, 1994, pp219-264
- ¹⁴ COUSSERAN, Jean-Claude et HAYEZ Philippe, op., cit., p43
- ¹⁵ LOWENTHAL Mark, *Intelligence, from secrets to policy*, CQ Press, 2009, pp29-54
- ¹⁶ MASSON, Michel, Général de corps aérien, Directeur du renseignement militaire (2005 – 2008), “les défis du renseignement militaire”, in, Sécurité Globale, n°4, 2008, pp9-18
- ¹⁷ COUSSERAN, Jean-Claude et HAYEZ Philippe, op., cit., p234
- ¹⁸ HERMAN, Michael, *Intelligence power in peace and war*, Cambridge University Press, 1996, p123
- ¹⁹ OMAND, David, op., cit., p300
- ²⁰ SMOUTS Marie Claude, et al., Dictionnaire des relations internationales, Paris, Editions Dalloz, 2006, p.65
- ²¹ BOSSY, Thierry, EVRARD, Aurélien, “Communauté épistémique”, in, BOUSSAGUET, Laurie, et al., dir., Dictionnaire des politiques publiques, Editions SciencesPo-Les Presses, 2010 , p31
- ²² LOWENTHAL, M., op., cit., p38
- ²³ ZEGART, Amy, B, “*Spying blind, the CIA, the FBI and the origins of 9/11*”, Princeton, Princeton University Press, 2007, pp67-68
- ²⁴ Entretien au “Soir” du 26 novembre 2015



- ²⁵ HAMRAH, Satgin, "The role of culture in intelligence reform", in, *Journal of strategic security*, Vol 6 N°5, Fall 2013, p164
- ²⁶ PECH, Yannick, « Le poids des dispositifs et cultures de renseignement dans la formulation de la politique étrangère. Approche comparée des cas américain et français », in, *Stratégie et Renseignement*, Institut de stratégie Comparée, n°105, 2014, p123
- ²⁷ OMAND, David, op., cit., p291
- ²⁸ PECH, Yanick, op., cit., p109
- ²⁹ BARGER, Deborah, *Towards a Revolution in Intelligence Affairs*, Rand Corporation, 2005, p137
- ³⁰ HAMRAH, Satgin, op., cit., p166
- ³¹ BARGER, Deborah, op. cit., p137
- ³² COUSSERAN, Jean-Claude et HAYEZ Philippe, op., cit., p42
- ³³ HUYGHE, François-Bernard, « Principales notions sur la stratégie de l'information, dictionnaire critique », http://www.huyghe.fr/dyndoc_actu/47289ed3f2c1e.pdf, consulté le 21 février 2016
- ³⁴ VERHOEST, Koen et al., « Les deux faces de la réorganisation : la spécialisation et la coordination dans quatre pays de l'OCDE au cours de la période 1980 – 2005 », in, *Revue internationale de Sciences Administratives*, 2007, p365
- ³⁵ OMAND, David, op., cit., p295
- ³⁶ Id., p291
- ³⁷ GOEMANNE, Guy, "Espace, temps, énergie et le paradigme de la complexité : implications pour les services de renseignement et de sécurité", in, *1915-2015 L'histoire du service de renseignement militaire et de sécurité belge*, Ed Maklu, 2015, p527
- ³⁸ FORCADE, Olivier, "Le siècle des communautés du renseignement", in, *Cahiers de la sécurité - Les défis du renseignement*, n°13, 2010, p157
- ³⁹ QUESNOT, Christian (Général), « Perception, utilité et usage de la fonction connaissance et anticipation par le président de la République, chef des Armées », les Cahiers de Mars, n°198, Paris, décembre 2008, p.31
- ⁴⁰ COUTAU BEGARIE Hervé, *Unité et diversité des cultures stratégiques en Europe*, Paris, Collège interarmées de Défense, 2007, p.4
- ⁴¹ RONDEAU, Alain, "L'évolution de la pensée en gestion du changement: leçons pour la mise en œuvre de changements », in, *Telescope*, revue d'analyse comparée en administration publique, 2008, p3
- ⁴² RONDEAU, Alain op., cit.
- ⁴³ FORCADE, Olivier, op., cit., p157
- ⁴⁴ HAYEZ, Philippe, "Comment (sur)vivre avec son service de renseignement", *Le renseignement dans tous ces états*, L'ENA hors les murs, magazine des anciens de l'ENA, n°442, 2014, p45
- ⁴⁵ http://www.opex360.com/2016/02/26/pour-les-chefs-de-la-dgse-de-la-dgsl-la-reponse-securitaire-seule-ne-suffit-pas-pour-lutter-le-terrorisme/?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A%20ZoneMilitaire%20%28Zone%20Militaire%29, consulté le 28 février 2016



De "Kuratas" robot in Tokyo, november 2012. De militaire robot kan bestuurd worden door een piloot of via een smartphone. Het is bewapend met een futuristisch wapensysteem waaronder een raketlanceerinstallatie.

Autonome wapensystemen in het licht van het humanitair recht

CINDY BIRMANN

Kapitein-commandant Cindy Birmann, juriste, is sinds 2012 verbonden aan de leerstoel Recht van de Koninklijke Militaire School, en is gespecialiseerd in het internationaal humanitair recht. Voordien was ze tewerkgesteld als juridische adviseur (LEGAD) bij de Algemene Directie Juridische Steun en Bemiddeling, Internationaal Recht.



121

Une machine a-t-elle le droit de tuer ? La robotisation croissante, stimulée par l'essor extraordinaire des technologies de l'information et de la communication, est en train de changer notre manière de faire la guerre en y intégrant une nouvelle dimension où l'intervention humaine sur le champ de bataille sera limitée voire non présente.

Depuis 2012, une vague de protestation est lancée par des organisations non gouvernementales coordonnées par Human Rights Watch en vue d'interdire préventivement les « robots tueurs » au vu des questions éthiques et juridiques posées par ces derniers. Ces craintes sont-elles justifiées au regard du droit international humanitaire ? Quels sont les véritables enjeux juridiques liés au développement des systèmes d'armes dits autonomes et est-il possible d'y faire face au vu des avancées technologiques ?

Het laatste decennium van de twintigste eeuw luidde het begin van de digitale revolutie die tot de vooruitgang op het gebied van robotica en informatietechnologieën leidde. Niet alle belangrijke innovaties op het vlak van autonome wapensystemen lijken verre toekomstmuziek. Sommige ontwikkelingen zijn nu al mogelijk of in de nabije toekomst, terwijl andere misschien tot de sciencefiction zullen blijven behoren. De technologische ontwikkelingen hebben niet alleen onze horizon verbreed, maar zullen ongetwijfeld onze toekomstige manier van oorlogsvoering diepgaand veranderen.

Heel wat legers in de wereld maken immers al langer gebruik van onbemande systemen die in hoge mate automatisch kunnen werken. De snelle technologische vooruitgang versterkt de trend naar meer geautomatiseerde en autonomere functies van wapensystemen.

De ontwikkelingen op dit vlak hebben tot doel wapensystemen slimmer en sneller te maken en ook een menselijke controle in real time in te dijen. Het voordeel van een machine in een besluitvormingsproces bestaat erin dat de risico's voor de burgers verminderen door een nauwkeuriger en een meer gecontroleerd gericht vuren dat ontdaan is van menselijke emoties die soldaten kunnen voelen, zoals angst of wraak.

Hierbij moet wel worden vermeld dat het concept van volledige autonomie van wapensystemen controversieel is. Het vormt de inzet van vele debatten binnen de internationale gemeenschap, zowel bij de auteurs van de rechtsleer als bij niet-gouvernementele organisaties (ngo's). Het is niet de bedoeling van dit artikel de verschillende opinies en definities in detail te bespreken. Wel is het de bedoeling de lezers erop te wijzen dat dit technisch aspect echt belangrijk en uitdagend is in het debat rond de autonome wapensystemen.

Ten behoeve van dit artikel wordt een autonoom wapensysteem gedefinieerd als een systeem om doelwitten te selecteren en aan te vallen zonder menselijke tussenkomst.

LEVENDIG EN LOPEND DEBAT

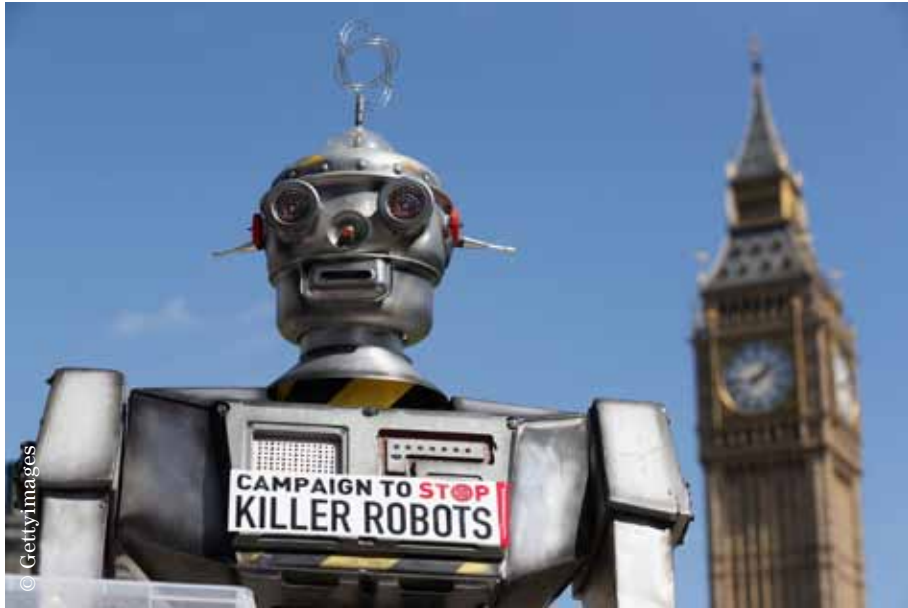
Ngo's hebben een belangrijke rol gespeeld bij de internationale sensibilisering voor de ethische en juridische aspecten van autonome wapens.

Op 12 november 2012 heeft *Human Rights Watch* (HRW), in samenwerking met de *International Human Rights Clinic* (IHRC) van de *Harvard Law School*, een verslag gepubliceerd getiteld "*Losing Humanity: the Case against Killer Robots*". In dit verslag poneert *Human Rights Watch* dat volledig autonome wapensystemen niet aan de basisbeginselen van het recht van gewapende conflicten voldoen. Daarom pleit het rapport voor een preventief verbod op de ontwikkeling, de productie en het gebruik van volledig autonome wapens op internationaal en nationaal niveau.

Op het initiatief van HRW volgde de lancering van een campagne tegen de *killer robots*, onder leiding van een internationale coalitie van ngo's. De campagne

probeerde om vanuit de civiele samenleving een gecoördineerde oproep tot stand te brengen met het oog op een verbod op de ontwikkeling van volledig autonome wapensystemen. De organisatoren van deze campagne waren hierbij geïnspireerd door hun eerdere ervaringen en wilden de burgers overtuigen van een dringend verbod op antipersoonsmijnen, clusterbommen en verblindende lasers.

123



Onder de invloed van de campagne “*Stop Killer Robots*” hebben de Verenigde Naties (VN), onder de auspiciën van de Conventie over conventionele wapens (CCW) van 1980, een debat binnen de internationale gemeenschap op gang gebracht in 2014. De bedoeling was een algemene en informele uitwisseling van standpunten te initiëren over technische, ethische en legale kwesties. Het was ook de gelegenheid voor de lidstaten van het CCW om standpunten over hun nationale beleidspositie uit te wisselen. Tot nu toe hebben de lidstaten geen eenstemmige aanbevelingen geformuleerd over het opstellen van een eventueel nieuw protocol over een verbod of een beperking van dit soort wapens. Het lopende debat zal ongetwijfeld doorgaan onder de auspiciën van de herzieningsconferentie van het CCW die in 2016 plaatsvindt.

Recentelijk heeft de NAVO eveneens de discussie gevoerd in de vorm van een samenwerkingsproject tussen negentien staten, de NAVO en de Europese Unie. Het programma wordt geleid door de *NATO Headquarters Supreme Allied Commander Transformation* (HQ SACT) en uitgevoerd onder de auspiciën van de *Multinational Capability Development Campaign* (MCDC). De bedoeling

van het project is de leden van de coalitie een beter inzicht te verschaffen in de specificiteit van autonome systemen en aanbevelingen te formuleren over de wettelijke, operationele, technische en menselijke aspecten van deze systemen.

Zelfs als de discussies binnen de VN en de NAVO tot nu toe informeel blijven, toont het ongetwijfeld de wil aan van de internationale gemeenschap voor een collectieve benadering van deze verschillende technische, ethische en wettelijke bezorgdheden over de autonome wapensystemen.

POSITIONERING VAN STATEN

Tot op heden hebben slechts twee staten een officieel beleidsstandpunt rond het gebruik van autonome wapensystemen ingenomen en kenbaar gemaakt: het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

Het Verenigd Koninkrijk benadrukt in zijn standpunt dat volledig autonome wapens niet toegelaten worden en dat operaties met wapensystemen altijd onder menselijke controle moeten uitgevoerd worden.

Het onder de “*DoD Directive 3000.09 on Autonomy in Weapon Systems*” opgenomen beleidsstandpunt van de Verenigde Staten voorziet in drie verschillende wettelijke regimes die gebaseerd zijn op drie types wapensystemen: semiautonome wapens, autonome wapens met menselijke controle en volledig autonome wapens (cf. *DoD Directive 3000.09* voor de definitie van de VS).

Het gebruik van semiautonome wapens (wapens met menselijke inzet voor de selectie van het doelwit) is door de VS toegelaten om dodelijk en niet-dodelijk, kinetische of niet-kinetisch geweld toe te passen. De onbemande vliegtuigen met gps geleide bommen en de intercontinentale ballistische raketten zijn voorbeelden van dit type wapen.

Het gebruik van autonome wapens onder menselijke controle wordt als wettelijk beschouwd indien deze worden ingezet voor operaties tegen voertuigen en materiele doelwitten, maar enkel in lokale defensieve operaties. Ten slotte is het aanwenden van een volledig autonoom wapen aanvaardbaar volgens de VS in niet-dodelijke situaties zoals elektronische jamming van materiele doelwitten. In hun beleid benadrukken de VS ook dat autonome wapens zodanig moeten worden ontwikkeld dat de bevelhebbers steeds een menselijk oordeel kunnen blijven uitoefenen over het gebruik van geweld.

Zelf als de andere staten tot nu toe geen officieel beleidsstandpunt hebben ingenomen, zijn sommige landen betrokken bij dit lopende debat. Zo heeft een Belgische delegatie deelgenomen aan de conferenties van 2014 en 2015 binnen de CCW-vergadering. Na de CCW-vergadering kwam een interdepartementale samenwerking tot stand, onder leiding van de FOD Buitenlandse Zaken, om na te gaan of België een rol kan spelen in toekomstige vergaderingen.

Sinds 2015 bestaat er binnen de Koninklijke Militaire School een interdepartementale onderzoekspool *Human-Machine Interaction* (HUMAIN) waarvan de bedoeling is een expertise uit te bouwen met betrekking tot de interactie tussen mens en machine in militaire context.

EEN VERPLICHTE BEOORDELING

Naast dit zeer levendige en lopende debat binnen de internationale gemeenschap is het ook nuttig om de aandacht te vestigen op het juridische kader dat tot stand kwam met het oog op de ontwikkeling en het gebruik van autonome wapensystemen.

Vooreerst is het belangrijk om te stellen dat de technologie en de verschillende innovaties op het vlak van autonome wapensystemen niet in een juridisch vacuüm plaatsvinden. Het internationaal humanitair recht lijkt een voldoende wettelijk kader te bieden om de problematiek van autonome wapensystemen op te vangen.

Een van de belangrijkste beginselen van het humanitair recht is het feit dat de keuzevrijheid voor de strijdkrachten betreffende hun middelen en methodes van oorlogvoering niet onbeperkt is. Het humanitair recht verbiedt of beperkt niet alleen het gebruik van bepaalde wapens, middelen of methoden van oorlogsuitvoering, maar gaat ook over de uiteenzetting van regels om de naleving van deze verboden en beperkingen door de staten te garanderen. Zo bevat het Eerste Aanvullend Protocol bij de Conventies van Genève van 12 augustus 1949 in zijn artikel 36 een mechanisme om de (on)wettelijkheid van elke nieuw wapen te bepalen. Gedurende de studie, ontwikkeling, aanschaffing of invoering van elke nieuw wapen is elke staat verplicht om de rechtmatigheid van dit wapen aan het internationaal recht te toetsen.

In België bijvoorbeeld zag door een interne regeling (AOJ-836 van 18 juli 2002) een beoordelingscommissie, genaamd “Commissie voor de Juridische Beoorde-

ling van nieuwe wapens en nieuwe middelen of methodes van oorlogsvoering” het levenslicht binnen het ministerie van Landsverdediging.

126

Artikel 36 biedt reeds een belangrijke steun voor de ontwikkeling van autonome wapensystemen en de erbij horende juridische implicaties. Deze steun kan zeker verbeteren dankzij een betere implementatie van dit mechanisme binnen de internationale gemeenschap door, bijvoorbeeld, het aannemen van een soort gemeenschappelijke en algemeen aanvaarde gedragscode die uitlegt hoe de staten hun analyse over de rechtmatigheid van autonome wapensystemen moeten uitvoeren. Een andere piste kan ook de ontwikkeling zijn van een platform tussen staten om hun juridische beoordeling betreffende de betrokken wapens te delen.

CRITERIA VAN BEOORDELING

Voor deze wapenbeoordeling dienen alle criteria vervat in het internationaal recht in aanmerking te komen. Voor dit artikel wordt er echter enkel uitgegaan van het internationaal humanitair recht.

Momenteel bestaan er geen specifieke regels, ook niet in het gewoonterecht, die de autonome wapensystemen in het bijzonder verbieden of beperken. Nochtans vereist de rechtmatigheid van een wapensysteem dat men zich buigt over een aantal algemene verboden of beperkingen vervat in het internationaal humanitair recht.

Het internationaal humanitair recht betreffende de wapensystemen onderscheidt twee invalshoeken. De eerste richt zich op de wettelijkheid van het wapensysteem en verwijst naar wat de rechtsleer “*weapon law rules*” noemt. De tweede invalshoek gaat over de wettelijkheid van het gebruik van dit soort wapen ongeacht het feit of het wapen op zich legaal is, de zogenoemde “*targeting law*”.

De *weapon law* bevat een aantal verboden zoals, onder andere, het verbod op wapens met niet-onderscheidend effect, het verbod op wapens die overbodige letsels of onnodig leed veroorzaken en het verbod op wapens die zware schade toebrengen aan het milieu. Op basis van een analyse betreffende deze verboden blijkt dat de autonome aard van het platform of van het afvuurmechanisme geen directe invloed zal hebben op de effecten (al dan niet controleerbaar) van het wapen, de graad of de aard van het letsel of het bij het vijandig personeel veroorzaakte leed of de op het natuurlijke milieu verwachte effecten.

Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds de autonome aard van het platform en anderzijds het afvuurmechanisme of de gebruikte munitie. Het is alleen wanneer een autonoom systeem wordt voorzien van wapens of munitie die geen gericht effect hebben, die overbodig leed of buitensporige verwondingen veroorzaken, dan wel tot aanzienlijke, langdurige en ernstige schade aan het milieu leiden, dat het op zich als onrechtmatig zal worden beschouwd. In dat geval heeft het onwettige karakter van het wapensysteem inderdaad niets te maken met het autonome karakter, maar alles met de aard van de wapens of munitie.

Wat de targeting law betreft, moeten de autonome wapensystemen getoetst worden aan drie belangrijke principes: het discriminatieprincipe, het principe van de proportionaliteit en de verplichting tot het nemen van voorzorgsmaatregelen. Uit de analyse van de targeting law blijkt dat de toepassing van de drie doelbestrijdingsprincipes in belangrijke mate een technische uitdaging blijft bij de ontwikkeling van autonome wapensystemen, en zeker in het huidige asymmetrische slagveld. Zal een machine al dan niet in staat zijn om het onderscheid te maken tussen een strijder, een burger of een “buiten gevecht gestelde” persoon enerzijds, en tussen een militair doelwit en burgerlijke goederen anderzijds?

De praktische toepassing op het slagveld van deze principes is alweer niet eenvoudig en stelt vaak grote problemen, zeker voor de militairen. Het gebruik van autonome wapensystemen is alleen wettig als het gebruik in overeenstemming is met het discriminatieprincipe, het proportionaliteitsprincipe en de verplichting tot het nemen van voorzorgsmaatregelen.

Hierbij wordt opgemerkt dat de toepassing van deze doelbestrijdingsprincipes op een bepaalde subjectiviteit steunt. Er bestaat immers geen standaardformule om zowel de bijdrage tot de krijgsv verrichtingen en het duidelijk militaire voordeel te beoordelen als de waarde van mensenlevens te evalueren tegenover het vernielen van een specifiek militair doelwit. Deze verschillende evaluaties moeten steeds geval per geval worden gemaakt.

De te nemen beslissingen om aan de vereisten van deze principes te voldoen (zoals het bepalen of een strijder buiten strijd is, de proportionaliteitsafweging, de keuze van aanvalsmethoden ...) hebben tot nog toe enkel betrekking op een menselijk oordeel dat per definitie grotendeels subjectief blijft. De besluitvorming door machines vereist dat deze subjectiviteit zich zou moeten vertalen in bepaalde objectieve criteria (bv. door het bepalen van het aantal burgerslacht-

offers dat buiten verhouding staat tot het militaire voordeel dat een aanval zal opleveren). De moeilijkheid bestaat erin deze objectieve criteria toe te passen in overeenstemming met het humanitair recht. Bovendien dienen deze criteria, eens bepaald, ook op technisch vlak te worden vertaald.

Tot besluit kan men stellen dat momenteel een autonoom wapensysteem deze complexe en moeilijke beoordeling niet kan maken. Dit neemt echter niet weg dat technologische innovaties ooit ervoor kunnen zorgen dat de autonome wapensystemen aan de vereisen van de targeting law voldoen. In de toekomst kan dit positief evolueren, afhankelijk van de toekomstige technologische vooruitgang, namelijk de ontwikkelingen gebaseerd op kunstmatige intelligentie.

CONCLUSIE

De huidige ontwikkeling van autonome wapensystemen zal zonder twijfel een impact hebben op onze toekomstige manier van oorlogsvoering. Door de aandacht van bepaalde ngo's en media en door het gebruik van semiautonome drones hebben deze systemen bij de internationale gemeenschap veel aan belang gewonnen, waardoor de discussie over hun wettelijke en ethische karakter bijzonder actueel is. Hieruit blijkt dat een gemeenschappelijke aanpak van dit soort wapen moeilijk maar noodzakelijk is.

De autonome wapensystemen zullen binnenkort op de politieke agenda van de VN staan. Een informele expertmeeting binnen de Conventie over conventionele wapens (CCW) zal in april 2016 plaatsvinden. Gedurende een week zullen meer dan honderd staten over de juridische, ethische en operationele aspecten van deze wapensystemen spreken, met de bedoeling te discussiëren over wat er met autonome wapensystemen moet gebeuren op de vijfde herzieningsconferentie van de CCW eind 2016. Het zal misschien een goede gelegenheid zijn voor België om een officieel standpunt bekend te maken en bijgevolg om een actievere rol in dit debat te spelen.

Dit artikel wenste na te gaan in welke mate nieuwe technologieën indruisen tegen het humanitair recht. Het is vooreerst belangrijk vast te stellen dat de ontwikkeling van autonome wapensystemen niet in een juridisch vacuüm plaatsvindt. Ten tweede kan niet ontkend worden dat een autonoom wapensysteem op technisch vlak momenteel nog niet in staat is om aan de vereisten van de targeting law te voldoen.

Nochtans lijkt het tegenwoordig op juridisch vlak, rekening houdend met de twee bovenvermelde vaststellingen, niet noodzakelijk om de nieuwe wapentechnologie aan de hand van een internationaal en multilateraal verdrag te beperken of te verbieden. Dat is vanuit ethisch oogpunt misschien niet zo vanzelfsprekend ...

Dit alles neemt niet weg dat autonome wapensystemen ook nog heel wat andere juridische problemen stellen, zoals op het gebied van de aansprakelijkheid en mensenrechten.

Deze vragen zullen de komende jaren zeker het zeer boeiende debat over de problematiek van de autonome wapensystemen blijven voeden.

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Trefwoorden: autonome wapensystemen, humanitair recht, beoordeling, discriminatie, proportionaliteit.



Meer betalen dan gevraagd om een lagere prijs te bekomen: een contradictie?

ROBBY HAELTERMAN

Majoor van het vliegwezen dr. ir. Robby Haelterman is militair docent aan de leerstoel Wetenschap van de Koninklijke Militaire School (KMS). Zijn belangrijkste onderzoeksdomein situeert zich in het raakvlak van de algebra en de numerieke analyse, meer bepaald in het ontwikkelen van acceleratietechnieken voor iteratieve processen (toegepast in aerodynamica, plasmafysica, beeldverwerking). Daarnaast heeft hij een persoonlijke interesse in “speltheorie”.

L'adjudication publique est une procédure avec un seul critère d'attribution, le prix. Toute entreprise qui espère non seulement remporter cette adjudication publique mais également maximaliser son espérance de gain (c.-à-d. la probabilité de remporter l'adjudication multipliée par le gain), doit impérativement augmenter son prix de manière substantielle. Cette augmentation du prix fait suite à une interprétation rationnelle du critère d'attribution. Inspiré par le protocole de contrôle de transmission (TCP), cet article propose une modification du critère d'attribution, renversant la logique d'entreprise. Désormais, la meilleure stratégie consiste à maintenir le prix inférieur à celui obtenu en appliquant le critère actuel, ce qui est bénéfique à l'adjudicataire.

De openbare aanbesteding is een procedure waarop de aanbestedende overheid altijd een beroep kan doen. De opdracht wordt hierbij gegund op basis van een enkel gunningscriterium, namelijk de prijs.

Deze procedure is van toepassing wanneer de aanbestedende overheid de technische eisen van de geplande werken, leveringen of diensten perfect beheerst en die kan weergeven in het bestek. Aangezien het enige gunningscriterium de prijs is, kan de aanbestedende overheid geen waarde toekennen aan bijvoorbeeld een betere productkwaliteit die uit een offerte zou blijken¹.



IMPACT VAN HET GUNNINGSCRITERIUM OP DE BIEDPRIJS

132

We stellen ons nu de vraag of deze procedure echt wel tot de laagste prijs leidt. We doen dit aan de hand van een casestudy en een analyse uit de speltheorie (Engels: *game theory*²). We maken hierbij een aantal hypothesen:

- de door de verschillende bidders aangeboden artikelen zijn kwalitatief gelijk, zodat het gunningscriterium representatief is om na te gaan welke de beste koop is;
- de bidders handelen allemaal rationeel en hebben als enig streefdoel het maximaliseren van hun eigen verwachte winst (i.e. de kans om de aanbesteding te winnen, vermenigvuldigd met de winst);
- de bidders maken geen onderlinge prijsafspraken en hebben geenszins weet van de prijs die hun concurrenten bieden;
- het gaat om een eenmalige opdracht;
- de prijs is niet meer onderhandelbaar na de gunning.

Volgens het huidige principe van een openbare aanbesteding zal het contract toegekend worden aan de partij die de laagste prijs biedt en het product aangekocht worden tegen die prijs.

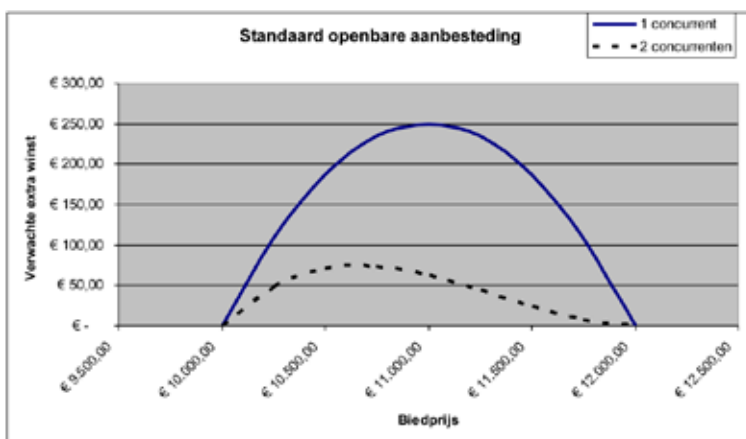
In speltheorie is het essentieel zich in de plaats te stellen van de tegenpartij en zich de vraag te stellen hoe men zelf als leverancier zou bieden indien men wil ingaan op een aanbesteding. Bovendien moet men ervan uitgaan dat ook elke bidder zich in de plaats stelt van zijn concurrenten en zijn eigen manier van handelen hierop afstemt, wetende dat zij dit ook zullen doen.

Stel dat je als leverancier een productiekost hebt die, inclusief een minimum winstmarge, uitkomt op 10.000 EUR (hetgeen we de “normale prijs” zullen noemen) maar dat je beseft dat anderen een kost kunnen hebben die tot 20% lager of hoger kan liggen. Je weet echter niet wie van de concurrenten gaat bieden. Redelijkerwijs kan je er bijgevolg van uitgaan dat elke kostprijs van de concurrentie tussen 8.000 EUR en 12.000 EUR even waarschijnlijk is. Als er slechts één concurrent biedt, heb je bijgevolg 50% kans om het contract binnen te halen, vermits de kans even groot is dat zijn bod hoger of lager ligt dan het jouwe, maar in dat geval heb je uiteraard enkel de standaardwinstmarge. Een hogere prijs bieden verhoogt je winst, maar verlaagt je kansen, en vice versa. Lager bieden dan 10.000 EUR is echter geen optie omdat je dan verlies begint te maken. Als er meer concurrenten bieden, liggen je kansen globaal lager, maar voor het principe van de redenering in dit geval maakt dit geen verschil.

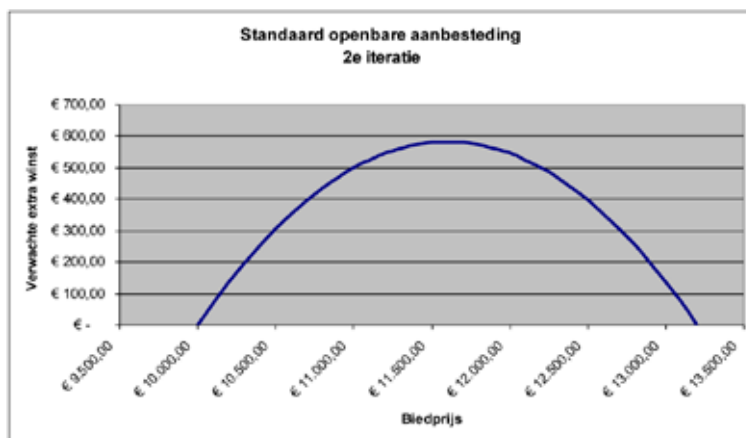
Als je nu 10.500 EUR zou bieden, heb je met één concurrent slechts 37,5% kans om het contract binnen te halen, maar zal je extra winst wel 500 EUR bedragen. Je verwachte extra winst (i.e. de waarschijnlijkheid vermenigvuldigd met de winst) is bijgevolg $37,5\% \times 500 \text{ EUR} = 187,5 \text{ EUR}$, boven op je standaard winstmarge. Het is bijgevolg een betere strategie om hoger te bieden, vermits de kleinere waarschijnlijkheid gecompenseerd wordt door de hogere winst.

In onderstaande figuur wordt getoond wat de verwachte extra winst is voor elk bod dat je kan uitbrengen. De optimale biedprijs, met name degene die, met één concurrent, de hoogste verwachte extra winst oplevert, bedraagt 11.000 EUR. In dat geval heb je 25% kans op een extra winst van 1.000 EUR, i.e. een verwachte winst van 250 EUR. Uiteindelijk betekent dit dat je je kansen maximaliseert indien je meer vraagt dan de normale prijs.

Indien twee concurrenten bieden, is de optimale biedprijs lager, maar nog steeds hoger dan de normale prijs, zoals aangetoond in de figuur hieronder. In hetgeen volgt, zullen we enkel het geval van een enkele concurrent beschouwen.



Vermits de concurrentie echter ook zo redeneert, weet je dat ze ook hoger zullen bieden dan hun werkelijke kost, hetgeen resulteert in biedprijzen tussen 8.800 en 13.200 EUR. Aangezien de tegenpartijen ook meer zullen bieden (indien ze rationeel handelen en iets van waarschijnlijkheden kennen) kan je zelf gerust nog iets meer bieden, zonder je kansen te verlagen. Dezelfde redenering leidt nu tot een optimale biedprijs van 11.600 EUR. We besparen de lezer de berekeningen, de figuur hieronder geeft de verwachte extra winst bij deze stap.



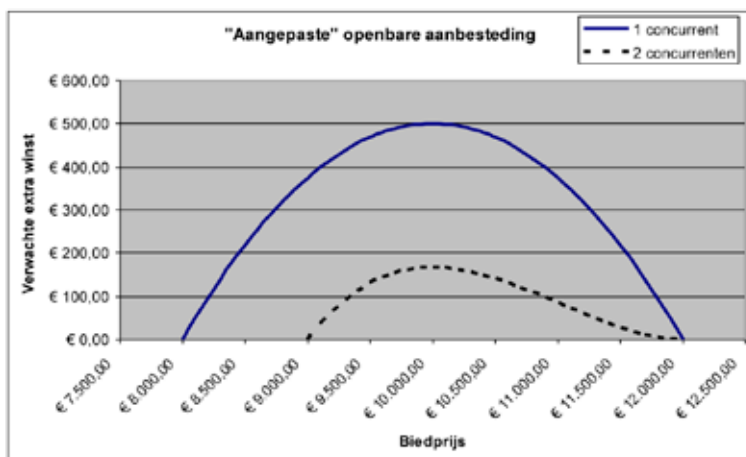
Uiteraard volgt de concurrentie die redenering en zal ze haar bod navenant aanpassen, hetgeen tot verdere stijgingen leidt van alle uitgebrachte biedingen. Uiteindelijk zal het bod met de hoogste winstverwachting voor elke rationeel handelende concurrent stabiliseren op een bedrag dat 25% boven de normale prijs ligt. In het geval van twee concurrenten is dit ongeveer 11%.

EEN ALTERNATIEF GUNNINGSCRITERIUM

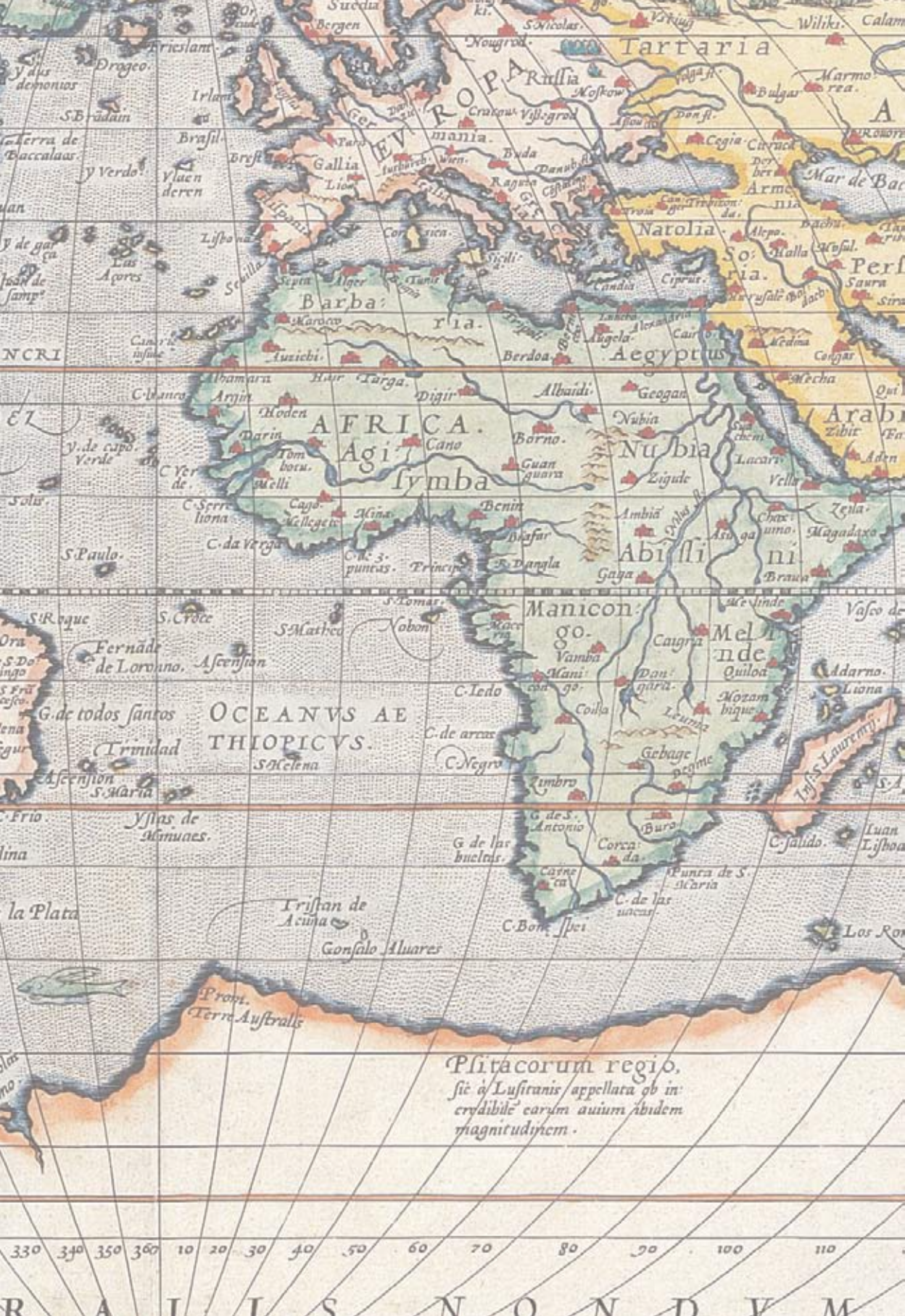
Wat zou er gebeuren mochten we de spelregels wijzigen en een, op het eerste zicht, ietwat bizar gunningscriterium hanteren waarbij de partij met het laagste bod nog steeds het contract in de wacht sleept, maar niet zijn eigen geboden prijs betaald krijgt, maar dat van de concurrent met het tweede laagste bod? Op het eerste zicht is dit volkomen absurd, vermits we de winnende partij meer betalen dan de prijs die zij zelf aanbiedt. Nochtans leidt een eenvoudige redenering in dit geval tot een verrassende conclusie.

Zoals met het oorspronkelijke gunningscriterium heb je met een biedprijs van 10.000 EUR en één concurrent a priori 50% kans om het contract binnen te halen. Echter, als je het contract binnenhaalt, wil het zeggen dat je concurrent een bod heeft uitgebracht dat tussen 10.000 en de 12.000 EUR lag. Als alle biedprijzen even waarschijnlijk zijn, is de gemiddelde verwachting van het bod van de concurrentie 11.000 EUR. Je verwachte extra winst is bijgevolg $50\% \times 1.000 \text{ EUR} = 500 \text{ EUR}$, i.e. de kans dat je het contract binnenhaalt vermenigvuldigd met de verwachte biedprijs van het tweede beste bod.

Als je daarentegen 10.500 EUR biedt, heb je slechts 37,5% kans om het contract binnen te halen, maar als je het contract binnenhaalt, wil het zeggen dat je concurrent een bod heeft uitgebracht dat tussen de 10.500 en de 12.000 EUR lag. De gemiddelde verwachting van wat de concurrentie als bod heeft uitgebracht is nu 11.250 EUR. Je verwachte extra winst is bijgevolg slechts $37\% \times 1.250 \text{ EUR} = 468,75 \text{ EUR}$. In onderstaande figuur zie je wat de verwachte extra winst is voor elk bod; de biedprijs die de hoogste verwachte extra winst oplevert is 10.000 EUR. We kunnen concluderen dat een bieder zijn verwachte winst enkel kan maximaliseren door de prijs correct te houden. Vermits ook de concurrentie zo redeneert, zorgt men uiteindelijk ervoor dat niemand zijn prijs kunstmatig hoog zal houden.



Nog verrassender is echter het feit dat in het geval van twee (of meer) concurrenten, de optimale biedprijs dezelfde blijft. De verwachte extra winst in het geval van twee concurrenten is hierboven gegeven: bij een biedprijs van 10.000 EUR heb je nu slechts 25% kans op een winst van 670 EUR (i.e. een verwachte extra winst van ongeveer 167 EUR), maar dit blijft nog steeds de beste strategie als bieder.



Psitacorum regio.
sic à Lusitanis appellata q̃ in
credibile earum auium ibidem
magnitudinem.

CONCLUSIE

137

Het huidige gunningscriterium bij een openbare aanbesteding houdt geen rekening met de optimale strategie van de biedende partijen. Zelfs indien onderling geen afspraken bestaan, moet iedere rationeel handelende bidder een bod uitbrengen dat hoger ligt dan de normale prijs om zijn verwachte winst te maximaliseren. Met andere woorden, als aanbestedende overheid mag men enkel verwachten dat de bidders een hogere prijs zullen opgeven dan de normale prijs.

Indien je het gunningscriterium aanpast door het contract te gunnen aan de bidder met het laagste bod, maar de prijs betaalt van het tweede laagste bod, bestaat de optimale strategie van de bidder nu wel in het uitbrengen van het bod tegen de normale prijs. Waar met het huidige gunningscriterium (en twee biedende partijen) de koper 25% meer zal betalen dan de normale prijs (ten gevolge van een hogere biedprijs van elke bidder), zal de koper slechts 10% meer betalen met het nieuwe criterium (ten gevolge van het betalen van de prijs van de tweede laagste bidder). Met drie biedende partijen blijft het principe van toepassing, maar zijn de percentages respectievelijk ongeveer 11 en 6,7%.

In België wordt deze aanpak vooralsnog niet gehanteerd. En voor zover geweten wordt een dergelijk criterium bij overheidsopdrachten nergens ter wereld effectief gebruikt, maar er kan opgemerkt worden dat een gelijkaardig principe soms wel toegepast wordt bij het toekennen van router nodes en bandbreedte om manipulatie van het *transmission control protocol* (TCP) tegen te gaan³. Vermits het in deze context zijn efficiëntie in de praktijk heeft bewezen, kunnen we ons de vraag stellen of overheidsopdrachten hierbij ook geen baat zouden hebben.

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Trefwoorden: speltheorie, openbare aanbesteding, gunningscriterium

¹ <http://www.govex.be/nl/ondersteuning/proceduretypes/>

² *Thinking Strategically, The Competitive Edge in Business, Politics, and Everyday Life*, A. K. Dixit & B. J. Nalebuff, W-W-Norton, New York-London, 1993.

³ *Vickrey pricing in network routing: Fast payment computation*. J. Hershberger, John, and S. Subhash. *Proc. of the 42nd IEEE Symposium on Foundations of Computer Science*. 2001.



De Airbus A400M: een waardige opvolger van de C-130H? Moeilijk, niet onmogelijk

NICO CLAESSENS

Luitenant-kolonel vlieger stafbrevethouder ir. Nico Claessens werkt sinds 2012 als nationale A400M-programmacoördinator voor de Algemene Directie Material Resources. Hij heeft meer dan 12 jaar operationele ervaring als F-16-gevechtspiloot, met meerdere deelnames aan de luchtoperaties boven de Baltische staten, Afghanistan en Libië, als piloot en als detachements-commandant. Hij werkte voorheen als testpiloot voor diverse moderniseringsprogramma's van Belgische gevechts- en trainingstoestellen en als *lead project test pilot* van het *mid-life update*-programma van de Marokkaanse Mirage F1-gevechtstoestellen.



Qu'en est-il de l'Airbus A400M, cet avion de transport militaire tactique, ce prestigieux projet européen en matière de défense commune ? De l'idée même du projet en 1985 jusqu'à sa production en série, l'auteur nous conte la palpitante histoire de ce défi technologique. Pourquoi et comment sept nations européennes se sont-elles lancées dans une telle collaboration ? Retard de livraison, retard technologique, crash du MSN23 à Séville... quid des écueils rencontrés par ce programme ? Et la Belgique... quelle est sa situation ? Va-t-elle souffrir de la situation du programme ou sera-t-elle gagnante ? Cet article vous plonge dans cet immense programme au croisement des mondes politique, industriel et militaire.

We hoorden en lazen het voorbije jaar heel wat negatieve publiciteit rond het Airbus A400M-programma: vertragingen, meerkosten, technologische achterstand, kwaliteitsproblemen bij de productie en, *last but not least*, op 9 mei 2015 de fatale MSN23-crash in Sevilla, de eerste vlucht van een toestel dat getest werd door Airbus net voor de levering aan Turkije ...

Is het dan zo slecht gesteld met het Airbus A400M-programma, een Europees prestigeproject van hoogtechnologische samenwerking voor de gemeenschap-

pelijke ontwikkeling en aankoop van tactische luchttransporttoestellen van de nieuw(st)e generatie?

140

Om de huidige status, de verwezenlijkingen, de problemen en de uitdagingen van het A400M-programma te begrijpen, moeten we helemaal terug in de tijd.

Reeds in 1985 begonnen de landen die deel uitmaakten van de West-Europese Bewapeningsgroep hun noden voor een gemeenschappelijk militair transport-vliegtuig neer te schrijven. Pas in 1999 was het dossier rijp om de markt te openen voor vliegtuigbouwers en kandidaat-toestellen. De kandidaten die in aanmerking kwamen, waren de gemoderniseerde C-130 “type Juliet”, de alom geprezen C-17 Globemaster, de experimentele Antonov 7X en de Airbus A400M die enkel nog maar op papier bestond. De betrokken landen waren op zoek naar een toestel dat zowel strategisch militair transport met een groot laadvolume, een groot vliegbereik en een hoge kruissnelheid kon aanbieden als robuuste tactische capaciteiten met de mogelijkheid om te opereren vanaf korte en niet-aangelegde pistes en in een niet-permissieve omgeving. Verder ambieerde men ook moderne capaciteiten voor het dropen van paratroepen en zwaar materieel en semiautomatische operaties op lage hoogte.



De C-130 “J” kon prat gaan op een gekend en betrouwbaar platform met een moderne cockpit en goede motoren, maar was nogal “klein” qua laadvolume en “kortbenig” voor strategische ontplooiingen. De Antonov 7X moest de ge-

modificeerde versie van de Antonov 70 worden, een toestel met hele goede karakteristieken die aan alle basisbehoeften voldeed. De cockpit moest echter zware modificaties ondergaan om aan de westerse luchtwaardigheidsstandaard te voldoen. De C-17 beschikte over de beste papieren van allemaal, maar was veel duurder in gebruik en onderhoud wegens de straalmotoren in de plaats van klassieke turbopropellermotoren. En dan was er de Airbus A400M, een toestel dat enkel op papier bestond, maar wel met de knowhow van de Airbusgroep, de grootste en geavanceerdste civiele vliegtuigbouwer ter wereld op dat ogenblik.

Uiteindelijk werd in 2000 gekozen voor de Airbus A400M – een puur Europees project – uiterst veelbelovend op papier maar die wel de grootste risico's inhield qua tijds- en budgetbeheersing. De Airbus A400M voorzag in de mogelijkheid om tot 116 manschappen, 9 standaard cargopaletten of 2 helikopters te vervoeren.

In 2003 werd de *Organisation conjointe de coopération en matière d'armement* (Gezamenlijke Organisatie voor Samenwerking op Defensiematerieelgebied, OCCAR) geselecteerd als *contracting agency* om de contractuele belangen van de *launching nations* (Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Spanje, Turkije, België en Luxemburg) te behartigen. Met een totale initiële afname van 180 vliegtuigen voor de *launching nations* ging het om het grootste en duurste Europese militaire ontwikkelingsprogramma van zijn tijd. Bovendien droomde Airbus luidop van een exportmarkt tot wel 300 vliegtuigen. Voor de *launching nations* was een dergelijke prognose ook zeer lucratief, aangezien de exportmarkt op een bepaald moment de door de *launching nations* gedragen ontwikkelingskosten gedeeltelijk terugbetaalt. Met de instap in het A400M-programma gaven de deelnemende Europese landen een sterk signaal: ze waren bereid om te investeren in Europese operationele defensiecapaciteiten en Europese militaire interoperabiliteit, een voorloper van een toekomstige Europese defensie. Het totaalconcept van een gemeenschappelijke Europese aankoop, gemeenschappelijke training en gemeenschappelijke ondersteuning van een militaire capaciteit met een verregaand Europees industrieel partnerschap was op zijn minst gezegd baanbrekend. Bovendien was de Airbus A400M het eerste militaire toestel dat ontworpen werd om van bij de ontwikkeling te voldoen aan de uiterst strenge maar internationaal standaardiserende burgercertificatie van het Europees Agentschap voor de Veiligheid van de Luchtvaart.

Tijdens de designfase en het ontwerp van de prototypes liep het programma ongeveer een jaar vertraging op en om het kostenplaatje te beheersen, onderhandelden enkele landen in 2008 een licht gereduceerde vliegtuigafname van 174 als totaal. Maar vertragingen en meerkosten zijn eerder de regel dan de uit-

zondering bij dergelijke technologisch zeer ambitieuze vliegtuigontwikkelingen. Maar de *knowhow* van Airbus werd pas echt voelbaar toen bleek dat de A400M een bijna foutloos testparcours had afgelegd tussen de eerste vlucht van een A400M-prototype in 2009 en de eerste levering van een afgewerkt toestel aan Frankrijk in augustus 2013 .

Maar na de eerste levering in 2013 werd al snel duidelijk dat Airbus nog niet klaar was om de volgende toestellen aan een hoog tempo te produceren. De vertragingen in de eindassemblagelijnen in Sevilla stapelden zich op en de afgewerkte toestellen bleken meer en meer fouten te vertonen tijdens de finale inspectie voor de levering aan de klanten. Airbus schreef veel van deze vertragingen en kwalitatieve problemen toe aan de basiscomponenten die ze van onderaannemers hadden gekregen. In 2013 kon Airbus slechts twee van de vier geplande vliegtuigen leveren. In 2014 ging de productiesnelheid in regime iets omhoog en kon Airbus acht van de veertien geplande toestellen leveren.

Maar vertragingen waren slechts een deel van het volledige probleem; de vliegtuigen voldeden allesbehalve aan de contractueel bepaalde technologische standaard. Het contract voorziet wel in een technologische groeicurve van de toestellen: de eerste toestellen worden gebouwd in een basisconfiguratie die logistieke vluchten mogelijk maakt zonder zelfbeschermingssystemen (initieel operationeel vermogen). Vervolgens worden er stapsgewijs tactische capaciteiten toegevoegd in zogenaamde SOC's (*standard operational configurations*). De SOC1-standaard beschikt over een initiële capaciteit om ladingen en troepen



te droppen uit de lucht (*aerial delivery*) en een elementair zelfbeschermings-systeem. De SOC1.5-configuratie voorziet in een uitgebreidere *aerial delivery* van personeel en materieel, een initiële mogelijkheid om andere vliegtuigen bij te tanken in de lucht en een volledig zelfbeschermingssysteem. Met SOC2 komen er bijkomende tactische mogelijkheden, SOC2.5 introduceert bijkomende tanker-, opsporings- en reddingsmogelijkheden. De eindstandaard SOC3 beschikt over automatiseringsmogelijkheden voor laagvliegen. De levering van de zeven Belgische toestellen en het Luxemburgse toestel (die samen als één vloot zullen worden beheerd en uitgebaat) in de SOC3-eindstandaard is gepland voor 2019-2020.

De *launching customers* begonnen in 2015 ook meer en meer kritiek te uiten op de gang van zaken en oefenden meer en meer politieke druk uit. Het Verenigd Koninkrijk keek in 2015 reikhalzend uit naar de eerste zeven A400M-toestellen als “initiële capaciteit” om zijn sterk verouderde C-130-vloot te ontlasten in de lopende operaties, maar de geplande leveringsdatum van zeven toestellen verschoof al snel van maart 2015 naar september 2015. Dit ging niet onopgemerkt voorbij aan de politieke verantwoordelijken en Tom Enders, de CEO van Airbus, zag zich genooddaakt om officiële verontschuldiging aan te bieden aan de regering van het Verenigd Koninkrijk. Maar deze publieke vernedering leidde wel ertoe dat er binnen de Airbusgroep een aantal strategische veranderingen plaatsvonden om het A400M-programma de aandacht te geven die het verdiende met de juiste mensen in het project, van topmanagement tot op de werkvloer. Het hoofd van Airbus Defence and Space en het hoofd van het A400M-programma



werden prompt vervangen. Het was tijd voor vers bloed en wat extra zuurstof om het programma terug op de rails te krijgen.

144

Airbus reageerde prompt door het eerder beloofde aantal leveringen voor 2015 van 20 toestellen terug te schroeven naar een realistischer getal tussen 13 en 17 naargelang de geboekte vooruitgang om de eindassemblagelijijn in Sevilla op koers te krijgen. Om het contractuele productieritme te behalen (en boetes bij late levering te vermijden) moest Airbus het tempo opdrijven van de toenmalige 1,25 vliegtuigen per maand naar 2,5 vliegtuigen per maand. Na een grondige herstructurering van de eindassemblagelijijn en het in werking stellen van een kwaliteitscontrolesysteem leek het erop dat Airbus ging slagen in de opzet. Op 9 mei 2015 sloeg echter het noodlot toe met de fatale MSN23-crash kort na het opstijgen vanop de luchthaven van Sevilla.



Het *Dirección General de Armamento y Material* (Spaanse directoraat-generaal Bewapening en Uitrusting, DGAM) trok direct de luchtwaardigheid van alle afgewerkte A400M-toestellen in op de flightline van Airbus tot de oorzaak van de ramp onderzocht was. De andere landen die reeds met afgewerkte toestellen vlogen (VK en Turkije) onderbraken hun vluchtplanning, maar de Fransen beslisten om te blijven vliegen met hun A400M-vloot.

Airbus hervatte de testactiviteiten in vlucht reeds op 12 mei met aan boord het hoofd van Airbus Defence and Space zelf, Fernando Alonso, als duidelijk signaal

om het vertrouwen in het A400M-programma te herstellen. Quasi onmiddellijk na de crash werd het DGAM aangeduid om het onderzoek naar de oorzaak van het ongeval te leiden, maar dat belette Airbus niet om op 19 mei reeds een AOT (*alert operator transmission*) rond te sturen naar alle A400M-gebruikers met de vraag om alle elektronische regeleenheden (electronic control units, ECU's) van alle vier *Europrop International* (EPI) TP400-D6-motoren grondig na te kijken. Deze ECU's zijn het hart van het *full authority digital engine control-systeem* (FADEC) dat in alle omstandigheden de maximale efficiëntie van de motoren moet garanderen.

Op 2 juni reageerde Airbus met een *accident information transmission* (AIT) die het volgende verklaarde: “De Spaanse technische onderzoekscommissie van ongevallen met militaire luchtvaartuigen bevestigt dat de motoren nummer 1, 2 en 3 een *power freeze* hebben gehad kort na het opstijgen en niet meer reageerden op de pogingen van de piloten om de motorparameters onder controle te krijgen. Wanneer de gashendels in *flight idle* werden geplaatst, in een poging om af te remmen, gingen de motoren 1, 2 en 3 wel degelijk naar *flight idle* maar bleven ook bevroren in deze stand, ongeacht verdere pogingen van de piloten om nadien terug gas bij te geven.”

Airbus wou geen overhaaste conclusies trekken, maar bevestigde vrij snel dat een softwareprobleem aan de basis van het gedrag van de falende motoren had gelegen. Volgens Airbus waren de opgelegde restricties en aandachtspunten in de AOT en AIT voldoende om terug veilig te vliegen met de A400M-vloot. Echter, het DGAM volgde deze redenering niet en de nationale militaire luchtwaardigheidsautoriteiten van de OCCAR-landen hielden de toestellen aan de grond tot nader order. Hierdoor ontstond al snel een “opstopping” in de eindassemblagelijijn, waar toestellen van de band bleven rollen zonder dat landen geleverd werden wegens de onmogelijkheid om de noodzakelijke testvluchten voor de levering uit te voeren. Op een bepaald ogenblik stonden er acht productietoestellen en drie testtoestellen van Airbus in Sevilla op de kleine *flightline*. Uiteraard betekenden vertraagde leveringen ook een vertraging van betalingen voor Airbus.

Om de negatieve spiraal te doorbreken en het vertrouwen in het A400M-platform echter te herstellen, besloot Airbus om de A400M toch te demonstreren in vlucht tijdens de luchtshow van Parijs van 15 tot 21 juni 2015. Alles verliep vlekkeloos en bovendien kwam er extra positief nieuws toen het DGAM op 19 juni bevestigde dat alle productietoestellen terug hun normale vliegactiviteiten mochten hervatten. Dit stelde Airbus in staat om de *pre-delivery flight tests* van de te leveren toestellen uit te voeren zodat de *flightline* vrijkwam voor nieuwe

productietoestellen. Bovendien waren de betrokken landen ongeduldig om hun nieuwe toestellen in gebruik te nemen.

146

Frankrijk had nu als *lead-the-fleet*-klant (met een eerste levering in augustus 2013) als eerste land zeven toestellen in gebruik en kon eindelijk de status van MSO1 (*mise en service opérationnel 1*) verkondigen. Bovendien had het transportsquadron 1/61 Touraine al “operationele ervaring” met de A400M op de teller staan met de operaties in Mali, dankzij een herbevoorradingssending in december 2013.

Maar de komst van de A400M betekent niet dat een nieuw tactisch transporttoestel zijn intrede doet – het staat gelijk voor de komst van een nieuwe capaciteit met een nieuw onderhouds- en trainingsconcept. Terwijl in het verleden de vliegconversie van piloten en laadmeesters voornamelijk met live vluchten met echte vliegtuigen gebeurde, zal de training op A400M quasi volledig op vluchtsimulators gebeuren. Het concept *near-zero flight time training* voorziet in het gebruik van vluchtsimulators die waarheidsgetrouw de cockpit en het gedrag van het toestel nabootsen tijdens alle vluchtfases, zowel tijdens normale, tactische als noodprocedures.

Zo voorziet Groot-Brittannië tot 90% van de *training ab initio* op vluchtsimulator. Bovendien gebeurt er ongeveer 50% van de onderliggende *low-level training* op vluchtsimulator met de resterende *rear-end training* op een replica van de cargoruimte van de A400M (CHT – *cargo hold trainer*).

Het is duidelijk dat 2015 een sleuteljaar was voor het A400M-programma. De MSN23-crash was een echte “waarschuwing” voor de Airbusgroep met een duidelijk besef dat de huidige productieachterstand, technologische achterstand en kwaliteitsproblemen van het productieproces enkel kunnen weggewerkt worden door een doortastende aanpak binnen het programma, van het management tot op de werkvloer.

Net zoals eender welk ander ontwikkelingsprogramma van vliegtuigen staat of valt het uiteindelijke succes van het A400M-programma met het aantal verkochte toestellen. De huidige 174 geplande toestellen voor de *launching customers*, waarvan België deel uitmaakt, zijn ruim onvoldoende om het programma rendabel te maken voor de Airbusgroep. Airbus rekent op vele bijkomende bestellingen ten voordele van de exportmarkt. Het toestel trekt veel aandacht op luchtschows en luchtvaartbeurzen, maar potentiële klanten beseffen maar al te goed dat het toestel verre van “matuur” is, zeker wat de tactische en operationele capacitei-

ten betreft. Ondanks de internationale interesse voor de A400M zijn er behalve Maleisië en Egypte nog geen concrete exportklanten.



147

De geplande leveringen van het Luxemburgse toestel in februari 2019 en de zeven Belgische toestellen in het daaropvolgende jaar geven ons nog wat ademruimte om te rekenen op een herstel van het programma, zowel op het vlak van de tijdsbeheersing als van de technologische achterstand. Nochtans wordt het stilaan tijd om strategische keuzes te maken qua trainingsconcept, onderhoudsconcept en ambitieniveau met alle daaraan gerelateerde personeels- en budgettaire uitdagingen. België en Luxemburg hebben het grote voordeel dat ze de laatste OCCAR-landen zijn die de toestellen in gebruik mogen nemen; dit stelt ons in staat om onze organisatie te optimaliseren rekening houdend met de *entry into service*-ervaringen van onze buurlanden Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Maar als we de huidige palmares van onze Belgische vloot C 130 Hercules bekijken, kunnen we enkel het volgende concluderen: *the A400M will have big shoes to fill*.

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Trefwoorden: A 400 M



Trauma en geestelijke gezondheid in de nasleep van een technologische ramp: de gasramp van Gellingen

ERIK DE SOIR

Majoor Erik De Soir is doctor in de psychologie (Utrecht) en in de sociale en militaire wetenschappen (Koninklijke Militaire School). Als domeinbeheerder *Human Factors & Medicine* is hij verbonden aan het Departement Wetenschappelijk en Technologisch Onderzoek van Defensie binnen het Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie. Het is eveneens als vrijwillig brandweerpsycholoog verbonden aan de hulpverleningszone Noord-Limburg.

Cet article traite des troubles de santé mentale consécutifs à l'explosion d'un gazoduc survenue le 30 juillet 2004 à Ghislenghien, tuant cinq pompiers, un policier et dix-huit autres victimes. La catastrophe a aussi fait 132 blessés, parmi lesquels de nombreux grands brûlés. L'article présente les résultats d'une série d'études relatives à l'impact de cette catastrophe technologique sur la santé mentale des personnes impliquées. Le vécu traumatisant des survivants de cette violente explosion sert de point de départ pour clarifier la conceptualisation du traumatisme psychique dans la théorie française contemporaine. Les résultats empiriques portent sur la prévalence des symptômes de stress post-traumatique observés parmi les survivants de l'explosion, tant parmi les victimes adultes que chez les enfants, leurs proches et les proches des victimes décédées.

Ontploffingen kunnen ontstaan naar aanleiding van een ongeval, een menselijke fout of een technisch falen, maar ze kunnen eveneens het gevolg zijn van een intentionele daad gericht op het verwonden of doden van mensen in de context van oorlog of terrorisme.

Een explosie is altijd abrupt en schokkend. In de meeste gevallen treden ook gevoelens van verbijstering, (doods)angst en paniek op, terwijl elke explosie ook



een lichamelijke, een emotionele en een cognitieve impact heeft op de getroffenen en hun dierbaren.

150

De overlevenden van ontploffingen kunnen op een passieve wijze reageren, maar in vele gevallen vertonen de getroffenen ook aangepast en beheerst gedrag waarmee ze de andere in nood helpen en samen terugvechten “tegen het kwaad”.

Dit artikel biedt een bondig overzicht van de belangrijkste resultaten van een longitudinaal onderzoek naar de effecten van de gasexplosie in Gellingen (Ghis-lenghien) van 30 juli 2004 op de fysieke en geestelijke gezondheid van de getroffen populatie¹.

TECHNOLOGISCHE RAMPEN

De mens tegenover de technologie en de technologie tegenover de mens, dat is de kern van technologische rampen. Technologische rampen kunnen ingedeeld worden volgens hun oorsprong, de effecten die ze voortbrengen en de respons die erop volgt vanuit individuen of een gemeenschap. Technologische rampen zijn gevaarlijk, overweldigend en onverwacht, terwijl ze angst en vernieling zaaien. Hierbij denken we dan aan vliegtuigcrashes, grootschalige verkeersrampen, ontploffingen van boorplatforms, incidenten op nucleaire sites, lekken van toxische producten in de industrie, ontploffingen, enz. Toch is het verschil tussen een technologische ramp en een natuurramp niet altijd even gemakkelijk te maken: namelijk bij de ramp in Fukushima was de nucleaire ramp het directe gevolg van een natuurramp (een tsunami veroorzaakt door een onderzeese aardverschuiving). Als gevolg van deze diversiteit in oorzaken is het niet steeds gemakkelijk om algemene conclusies te trekken met betrekking tot de psychologische gevolgen van dit soort rampen.

In de meeste gevallen ontstaat er in de nasleep van een technologische ramp een context van ongelof en verwijtbaarheid omdat mensen de neiging hebben om technologie te zien als iets controleerbaars. Uit onderzoek blijkt echter duidelijk dat rampen die het gevolg zijn van duidelijke fouten, verzuim of onachtzaamheid meer pathologie met zich zullen meebrengen dan rampen die niet te voorzien waren of het gevolg van overmacht zijn.

De terreuraanslagen die London troffen op 7 juli 2005, toonden aan dat de overlevenden blijk gaven van een grote mate van collectieve veerkracht of weerbaarheid en hun cohesie en solidariteit uitdrukten in de vorm van aangepast

gedrag en onderlinge steun. Het is dus niet zo dat een ontploffing altijd tot gevolg heeft dat mensen apathisch reageren en later een posttraumatische pathologie zullen vertonen.

Technologische rampen overweldigen niet alleen de rechtstreekse slachtoffers, maar ook voor de *first responders* (de eerste hulpverleners ter plaatse, m.a.w. de leden van brandweer-, urgentie- en politiediensten) is het werken in de onmiddellijke nasleep van een technologische ramp een erg belastende ervaring. In hun reddings- en bergingsactiviteiten worden ze niet alleen geconfronteerd met de vaak enorme vernietigingen en gevaren, maar ook met massaal menselijk lijden. Hulpverleners kunnen aldus overweldigd worden door het gevaar dat ook na de ontploffing nog steeds aanwezig is, maar ook door de indringende zintuiglijke indrukken die dit soort rampen op het netvlies nalaat.

Overlevenden van een grootschalige technologische ramp zullen hun levenslijn vaak opdelen in twee stukken: voor de ramp en na de ramp. De opgedane indrukken zijn onuitwisbaar, net zoals de menselijke schade na dit soort rampen.

DE GEESTELIJKE GEZONDHEID NA EEN TECHNOLOGISCHE RAMP

De psychologische gevolgen van een ontploffing zullen zich voornamelijk situeren op het vlak van de psychotraumatologie: indringende herbelevingen aan de ontploffing (vaak uitgelokt door zintuiglijke prikkels), actief vermijdingsgedrag met betrekking tot mensen, plaatsen of activiteiten die opnieuw aan de ramp doen denken, een veranderde stemming en een gewijzigd wereldbeeld, en een blijvende verhoogde waakzaamheid en activatie, zeker op momenten waarop de angst voor herhaling ontstaat. Deze symptomen vormen de signatuur van de posttraumatische stressstoornis (PTSS), indien ze meer dan een maand aanwezig blijven en het sociaal en professioneel functioneren van de getroffen personen verstoren.

Aangezien België geen traditie van systematisch wetenschappelijk onderzoek naar de gezondheidseffecten van rampen erop nahoudt, is het niet zo evident om recente cijfers met betrekking tot de prevalentie van posttraumatische stressreacties in de nasleep van vergelijkbare rampen te verschaffen. Tot voor de studies in de nasleep van de ramp in Gellingen was er geen enkele Belgische studie die de posttraumatische impact van een ontploffing op een empirische wijze kon staven.

Enkele zeldzame Belgische studies onderzochten de psychologische impact van twee collectieve noodsituaties: 1) de plotse, hevige brand in een balzaal met 450 gasten op oudejaarsavond 1994 in het Switel-hotel in Antwerpen, waarbij 15 doden en meer dan 160 gewonden te betreuren vielen, en 2) de grootschalige kettingbotsing op de E17 te Nazareth in 1996 die 10 doden en meer dan 50 gewonden maakte. De incidentie van de PTSS was voor deze beide rampen respectievelijk 26,2% en 16,4%.

Het internationale rampenonderzoek vertoont zeer verschillende PTSS-percentages onder de overlevenden van rampen als gevolg van de methodologische kwaliteit en de verschillen tussen rampenstudies, op het vlak van de bestudeerde populatieslachtoffers, het tijdstip van de meting en de wisselende context waarbinnen deze studies plaatsvonden. Doordat recente cijfers ontbreken, was het belangrijk om met betrekking tot de gasramp van Gellingen een longitudinaal onderzoek te voeren met twee verschillende meetmomenten. Op het vlak van de geestelijke gezondheid lag de nadruk van dit onderzoek op het in kaart brengen van de risicofactoren voor de ontwikkeling van posttraumatische restletsels. Na studie van de mogelijke voorspellende factoren in de wetenschappelijke literatuur werd gekozen om de focus te leggen op drie risicofactoren: peritraumatische dissociatie (d.i. verlies aan integratie van de beleving en bewustzijnsverandering zoals verder in dit artikel beschreven), sociale steun en de mate van blootstelling aan de ontploffing.

DE RAMP VAN GELLINGEN (GHISLENGHIEN)

Op 30 juli 2004 ontplofte een hogedrukgasleiding onder de industriële zoning van Gellingen nadat er eerder die ochtend een groot gaslek ontstaan was. De ontploffing maakte 24 slachtoffers, waaronder 5 leden van de eerste brandweerploeg ter plaatse. De hitte in de onmiddellijke omgeving liep ogenblikkelijk op tot 300°C, waardoor meer dan honderd mensen ernstig verbrand geraakten. Brokstukken van de omringende gebouwen vlogen tot ruim 6 km ver en de trillingen werden tot 16 km verder geregistreerd. Honderden *first responders* van brandweer-, urgentie- en politiediensten haastten zich naar het rampgebied en slachtoffers zouden alle ziekenhuizen in de wijde omgeving overspoelen. Het was de zwaarste ramp die België ooit gekend heeft sedert de mijnramp van Marcinelle in 1956.

De beleving van de slachtoffers op *ground zero* is ontegensprekelijk vergelijkbaar met wat mensen meemaken tijdelijk terreuraanslagen met autobommen of zelfmoordenaars en gaf aanleiding tot een ongeziene menselijke ellende.

DE GELLINGENSTUDIES NAAR DE IMPACT VAN DE ONTPLOFFING OP DE GEESTELIJKE GEZONDHEID

De Gellingensstudie naar de algemene gezondheid in de getroffen regio

153

In de nasleep van de ramp in Gellingen bundelden een aantal specialisten hun krachten door het opzetten van een onderzoeksteam onder de leiding van het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefomgeving. Uit hun werkzaamheden vloeide een longitudinale studie voort die de impact van de ramp op de algemene gezondheid van de populatie in de getroffen regio in kaart wilde brengen. Een doelstelling van deze studie was ook de evaluatie van de posttraumatische restletsels van deze ramp en de analyse van de doeltreffendheid van de structuren voor psychosociale hulp aan de getroffen en. Het verkrijgen van de toelating en de nodige middelen voor het uitvoeren van deze studie nam wel enkele maanden in beslag, waardoor enkele interessante kansen verloren gingen (zie verder bij methodologische tekortkomingen).

In de loop van de maand december 2004 werden vragenlijsten per post verzonden aan 3.448 gezinnen: in het totaal 7.148 mensen ouder dan 15 jaar en 820 kinderen tussen 8 en 14 jaar.

Resultaten van de fenomenologische studie bij de populatie in de getroffen regio

De fenomenologische en kwalitatieve studie van de antwoorden van overlevenden van de ramp in Gellingen leverde unieke inzichten op met betrekking tot het meemaken en overleven van een grootschalige ontploffing. Deze leidt tot een overweldiging die amper in woorden te vatten valt. Getroffenen kunnen onmogelijk alle zintuiglijke indrukken, die gepaard gaan met de enormiteit van dit soort ontploffingen, integreren, waardoor de beleving van het geheel in flarden uiteenvalt.

Traumatiserende ervaringen zijn per definitie het gevolg van een falen van integratie op zintuiglijk, lichamelijk, kinesthetisch en emotioneel vlak, waardoor ze zich als een parasiet, een soort cyste, nestelen in het psychisme. Daar kunnen ze alleen geïntegreerd worden als ze na verloop van tijd en/of de juiste begeleiding getransformeerd worden in een narratieve vorm, met andere woorden in de vorm van een samenhangend verhaal dat inschrijfbaar is in het levensverhaal.

Een grootschalige ontploffing zorgt bij de rechtstreekse getroffen en voor een directe ontmoeting met de dood. Deze doodservaring brengt bij de getroffen een “repetitiesyndroom” op gang. Elke keer opnieuw speelt de gebeurtenis zich in de beleving opnieuw af en brengt de getroffen in een draaikolk van emoties en lichamelijke gewaarwordingen. Loskomen uit deze angstmomenten betekent de juiste symbolisatie, de juiste uitdrukking vinden voor die nabije doodservaring. Elke mens weet dat hij vroeg of laat zal sterven, maar in het netwerk van representaties is er niet zoiets als een werkelijke representatie van de dood, alsof we als het ware niet in ons eigen einde geloven, zolang we leven.

Overlevenden van een dergelijke ontploffing zijn dus voor vele maanden of jaren de gijzelaars van talrijke herbelevingen (*flashbacks*, nachtmerries, enz.) die de uitgebreide media-aandacht, die elke ramp (of terreuraanslag) krijgt, mede in stand houdt. Vele overlevenden kampen tevens ook met het ondraaglijke besef dat zij de ramp overleefden, terwijl er zo veel anderen stierven. De hulpverlening aan de getroffen van dit soort rampen moet dan ook tot lang na het gebeuren aanhouden zodat de overlevenden stilaan de draad van hun leven weer kunnen oppakken.

De vaststelling met betrekking tot de psychosociale hulpverlening na rampen in België is echter dat er vrij sterk wordt ingezet op acute hulpverlening, maar dat de getroffen er na verloop van tijd helemaal terug alleen voor staan.

Resultaten van de empirische studie bij de populatie in de getroffen regio

In de groep volwassen overlevenden van de gasramp in Gellingen voldeed 6% aan het klinische beeld dat vereist is om te kunnen spreken van een posttraumatische stressstoornis (PTSS). Na 14 maanden bleek nog 6,6% te lijden aan PTSS, wetende dat bij een aantal getroffen de PTSS-symptomen inmiddels verdwenen waren, maar ze zich bij anderen laattijdig manifesteerden. De risicofactoren die naar PTSS kunnen leiden, hangen samen met peritraumatische dissociatie (d.i. een verandering van bewustzijn, realisatie, identiteit en beleving tijdens en kort na de gebeurtenis), de mate van blootstelling aan de ramp, de voldoening over de gekregen sociale steun en de ernst van de symptomen bij een eerste meting.

De slachtoffers van de vergelijkbare ramp in Enschede vertoonden aanvankelijk eveneens in hoge mate een indringende herbeleving en vermijdingsgedrag, maar deze symptomen namen geleidelijk af met de tijd. Het Enschedeonderzoek toonde echter ook aan dat vooral de slachtoffers waarbij de symptomen laattijdig

ontstonden, een beroep deden op diensten voor geestelijke gezondheid. In deze ramp was er ook een verband tussen een grotere blootstelling en de perceptie van een gebrek aan sociale steun.

In de groep kinderen betrokken bij de ramp van Gellingen vertoonde 7,5% ernstige posttraumatische symptomen vijf maanden na de ramp, tegenover nog slechts 4,3% op het tweede meetmoment 14 maanden na de ramp.

De mate van blootstelling (vooral de subjectieve wijze waarop ze de ontplofing en de nasleep ervan hadden beleefd) en de ervaren bedreiging waren onder kinderen belangrijke risicofactoren met het oog op het ontwikkelen van posttraumatische symptomen. In deze groep was de tweede belangrijkste voorspeller peritraumatische dissociatie, dus opnieuw de manier waarop een gebeurtenis (slechts gedeeltelijk) beleefd wordt en sommige aspecten extra goed worden aangevoeld, terwijl andere indrukken weggeveegd worden en het perspectief van de persoon verandert (pijn valt weg, tunnelvisie, veranderd lichaamsbesef, automatisch gedrag, enz.).

Het onderzoek onder kinderen toonde ten slotte ook aan dat er veel meer hulp had moeten zijn voor kinderen in de onmiddellijke nasleep van deze ramp.

De Gellingen studie bij de *first responders* van brandweer- en urgentiediensten

Het wetenschappelijk evalueren van de impact van deze ramp op de *first responders* gebeurde in een aparte studie. Leden van de betrokken brandweer- en urgentiediensten die op het rampenterrein waren ingezet, maar ook het ziekenhuispersoneel dat slachtoffers van de ramp had verzorgd, werden gecontacteerd en hun deelname bestond uit het invullen van twee autorapportagevragenlijsten op respectievelijk vier en veertien maanden na de ramp.

De doelstelling van deze studie was de evaluatie van de posttraumatische restletsels bij de hulpverleners op basis van een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van de verkregen antwoorden.

Resultaten van de studie onder first responders

First responders van brandweer- en urgentiediensten, die actief zijn op het rampenterrein, zullen andere restletsels vertonen dan het verzorgende personeel dat slachtoffers en hun familieleden opvangt in ziekenhuizen. Het is normaal dat



de aandacht van *first responders* vooral zal uitgaan naar de (zwaar)gewonde en overladen slachtoffers.

De Gellingenstudie bij *first responders* toonde overigens aan dat de emotionele impact bij brandweerlui samenhangt met de ervaren levensbedreiging en vooral het verlies van vijf collega's, terwijl het personeel van de ziekenhuizen vooral gebukt ging onder de massieve toestroom van slachtoffers met ernstige brandwonden en hun mate van lijden (zoals het gekrijs van de pijn en het roepen om te mogen sterven).

Het is evident dat het vooral de brandweerlui zijn die getekend werden door de fysieke bedreigingen op de plaats van de ramp en door de gruwelijke beelden van hun overleden collega's die door de ontploffing omkwamen. Beelden die op het netvlies gebrand staan, zoals de beelden van de slachtoffers van terreuraanslagen van wie de lichamen onherkenbaar verminkt worden.

METHODOLOGISCHE BESCHOUWINGEN

Het is bij retrospectief rampenonderzoek moeilijk om de getroffen personen nauwkeurig in categorieën in te delen. Bij de Gellingenstudie primeerde de aanpak waarbij alle bewoners van de omliggende gemeenten en de werknemers op de site van de ramp werden aangeschreven per brief. Dit heeft waarschijnlijk geleid tot een eerder laag responspercentage van 17% voor alle bewoners in een straal van 5 km rond het epicentrum van de ramp, 23% van de werknemers van de betrokken firma's en 25% van de mensen die zichzelf als getroffen hadden verklaard bij een van de diensten voor dringende hulp. Dit gaf slechts een gemiddeld responspercentage van 18%, terwijl 20% als normaal wordt beschouwd voor een onderzoek in een regio per brief. Veertien maanden na de ramp was het antwoordpercentage per gezin 56% (338 gezinnen van de groep die ook de eerste vragenlijst had ingevuld), dat is slechts 9,8% van de oorspronkelijke groep gezinnen die de vragenlijsten kregen toegestuurd, vijf maanden na de ramp. Deze lage percentages wijzen op het probleem van vrijwillige deelname aan een onderzoek in de nasleep van een ramp in een land waar geen cultuur van systematische bevraging bestaat.

Wetenschappelijke evaluatie van de gezondheidseffecten van een ramp vereist een intense samenwerking tussen alle betrokken structuren: overheid, instellingen voor psychosociale hulp, ziekenhuizen, enz. ... In ons land is er op dat vlak nog veel werk voor de boeg en het is te hopen dat dit inzicht groeit aangezien

de terreurdreiging aanwezig blijft en de kans reëel is dat ons land opnieuw getroffen wordt door een bomaanslag. De verhalen van de slachtoffers die de terreuraanslagen in Zaventem en Maalbeek overleefden, zijn immers gelijkaardig aan de opgetekende getuigenissen van mensen die de gasontploffing van Gellingen overleefden.

Uit de Gellingenstudies is duidelijk gebleken dat een aantal mensen erg teleurgesteld waren in de wijze waarop ze in de fase van nazorg begeleid werden: een bureaucratisch doolhof van diensten en instellingen die zich bezighielden met de medische, juridische, verzekeringstechnische en psychosociale afwikkeling van de ramp.

Vanuit wetenschappelijk standpunt, vooral voor wat betreft het in kaart brengen van de acute reacties van de getroffensten tijdens en na de ramp, was de termijn van vijf maanden voor een eerste meting te lang.

Deze studies maakten duidelijk welke hindernissen onderzoeksteams op hun weg vinden in hun poging om een degelijk onderzoeksdesign uit te werken. Niettemin is de grote verdienste van dit onderzoek het longitudinale aspect en de originele aanpak op het vlak van de psychologische triage van rampengetroffenen op basis van hun mate van blootstelling. De onderzoeksresultaten tonen duidelijk het belang van deze classificatie aan, alsook de kansen die hulpverleners krijgen om rampengetroffenen te begeleiden op basis van hun positie in de leedrangorde, dus volgens het principe dat de sterkst getroffensten als eerste de noodzakelijke hulp krijgen.

CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN ACUTE EN UITGESTELDE BEGELEIDING VAN GETROFFENEN

De studies naar de impact van de ramp in Gellingen bevestigen de beschikbare literatuur over vergelijkbare technologische rampen. Een massale gasontploffing kan voor een ongeziene materiële en menselijke schade zorgen. De levens van de overlevenden zijn voor altijd erdoor getekend in functie van de ervaren blootstelling aan de vernietigende impact en het daarmee gepaard gaande menselijk lijden.

First responders zouden nadrukkelijker kunnen inspelen op de onmiddellijke psychologische noden van de getroffensten en hun dierbaren, waardoor de impact van peritraumatische dissociatie en de ervaren onmacht en ontreddering kan

worden beperkt. Deze vorm van opvang werd reeds eerder uitgebouwd binnen brandweer- en urgentiediensten als een vorm van psychofysiologische stabilisatie van zwaargewonde slachtoffers van verkeersongevallen. Naast de gangbare medische triage moet worden nagedacht over een systematische psychologische triage in functie van de ervaren blootstelling en de onmiddellijke reacties van de getroffen en.

Structuren voor psychosociale opvang van getroffen en hun familieleden moeten worden ingeschakeld bij systematisch wetenschappelijk onderzoek in de nasleep van een ramp, zodat niet alleen de impact maar ook het ervaren nut van de aangeboden hulp en begeleiding duidelijk in kaart kan worden gebracht.

Met en is weten, deze waarheid moeten zowel overheden als leidinggeven en en hulpverleners inprenten tijdens en na hun inschakeling in rampensituaties.

De resultaten van deze studie zijn *mutatis mutandis* toepasbaar op militairen, vooreerst bij de uitoefening van hun beroep in operationele omstandigheden, maar ook zoals recentelijk de terroristische aanslagen in Brussel van 22 maart 2016 hebben aangetoond, wanneer ze optreden als *first responder* bij zulke feiten.

Trefwoorden: technologische ramp, ontploffing, geestelijke gezondheid,
posttraumatische stress, risicofactoren

¹ Deze studie vormde het onderwerp van de doctoraatsthesis van de auteur van dit artikel (als toenmalig onderzoeker aan het Studiecentrum voor Stress & Trauma aan de leerstoel Psychologie van het departement Gedragwetenschappen van de Koninklijke Militaire School), in samenwerking met het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid en de *Université catholique de Louvain*. Ze werd onder de titel *Trauma and Mental Health in the Wake of Technological Disaster: The Ghislenghien Gas Explosion* gepubliceerd bij Maklu Uitgevers: Antwerpen-Apeldoorn.



HOPITAL MILITAIRE REINE ASTRID



MILITAIR HOSPITAAL KONINGIN ASTRID

Revalidatie bij Defensie: permanente evoluties en innovaties

DAMIEN VAN TIGGELEN

Sinds 2012 is majoor Damien Van Tiggelen verantwoordelijk voor de kinesitherapeutische zorgen bij Defensie. Hij werkt sinds 1993 in het Militair Hospitaal Koningin Astrid (MHKA) samen met een team kinesitherapeuten in het *Centre for Musculoskeletal Medicine & Rehabilitation*. Daar leidt hij onder meer het onderzoek naar de preventie van overbelastingsletsels bij militairen.

La rééducation militaire belge a récemment fêté son centenaire. Cette spécialité médicale militaire reste, malgré tout, jeune et en évolution permanente. La rééducation des lésions en milieu militaire varie et évolue en fonction du type d'opération militaire ou du type d'entraînement suivi. La prévention de lésions de surcharge est un des aspects qui est étudié au sein du « Centre for Musculoskeletal Medicine & Rehabilitation (Centre de médecine musculo-squelettique & revalidation, CMMR) » de l'hôpital militaire Reine Astrid. Ceci a, par exemple, mené à une modification des tests militaires d'aptitude physique.

De la restructuration récente de la Défense et de la collaboration avec le secteur civil découlent des opportunités et challenges de complémentarité de soins et de trajets de soins. Le CMMR se focalise, entre autres, sur les évaluations fonctionnelles afin de cibler les traitements de manière efficiente. Le CMMR participe également activement à la recherche scientifique, en collaboration avec des centres de recherches (inter)nationaux universitaires et militaires.



INLEIDING

162

Het begin van de 20^{ste} eeuw betekende ook het begin van de evolutie van revalidatie-empirisme naar revalidatiewetenschappen. Dit was voor de geneeskunde niet anders. Voor de revalidatie van de ontelbare gewonden tijdens WO I, ontbraken er zorgverstrekkers enerzijds en was de mechanisatie de trend anderzijds. Voor de revalidatie van patiënten ontwikkelde men vaak complexe toestellen die de therapeut vervingen. Ook de elektrotherapie en de thermotherapie kregen dankzij WO I de wind in de zeilen.

In het begin van de Grote Oorlog waren er te weinig middelen voor de revalidatie van de gewonden. Al snel had de Belgische Gezondheidsdienst een eerste revalidatiecentrum in Rouen dat de naam "*Hôpital anglo-belge Roi Albert 1^{er}*" meekreeg en later verhuisde naar Bonsecours (1916). In het *Dépôt des Invalides* in Port-Villez-les-Vernon konden de patiënten een beroep aanleren. De patiënten die in het hospitaal *l'Océan* in De Panne opgenomen werden, bleven er van de chirurgische ingreep tot het volledige functionele herstel.

Innovaties en technologische vooruitgang zijn onlosmakelijk verbonden met oorlogen. Tijdens WO I werden prothesen verbeterd, nieuwe oefentoestellen uitgevonden en zelfs de vroegtijdige mobilisatie van gewrichten in plaats van lange immobilisaties dateert van toen (de methode Willems). De functionele revalidatie met het oog op een professionele reconversie voor oorlogsinvaliden was een van de belangrijkste veranderingen in het revalidatieproces. Een invalide werd omgeschoold tot een waardevolle werknemer die in een maatschappij waar velen verminkt en voor het leven getekend waren, een nieuwe waardevolle plaats kreeg. Dit was misschien geen spectaculaire technologische vooruitgang, maar dit betekende het prille begin van de integratie van een maatschappelijke dimensie in de motorische revalidatie van het individu.

Het begin van de moderne militaire revalidatie dateert uit die periode. Voordien werden invaliden naar tehuizen of op straat gestuurd. De aantallen waren ook nooit zo groot geweest als tijdens en na de Grote Oorlog. Tegenwoordig is de revalidatie en de nazorg van gewonde militairen nog steeds heel belangrijk. Het is niet alleen een zaak van traditie of morele plicht: de pathologie is vaak specifiek en complex en bovendien is de patiëntpopulatie ook bijzonder. Er is daarom een enorme traditie van innovatie en toepassing van avant-gardistische technologie in de militaire revalidatie. De omringende landen kozen vaak om nauw met de burgersector samen te werken voor wat betreft de geneeskundige zorgen. Voor de revalidatie wordt veeleer gekozen om dit zelf te doen. Denken

we maar aan het *Defence Medical Rehabilitation Centre Headley Court* (VK) of het Militair Revalidatie Centrum in Doorn (Nederland).

De moderne militaire geneeskunde, de veranderde evacuatiemogelijkheden en de ballistische bescherming van voertuigen en individuen hebben tijdens recente conflicten ervoor gezorgd dat de overlevingskans van de zwaargewonde militair aanzienlijk toegenomen zijn. Hierdoor komen nu ook patiënten in het militaire revalidatiecircuit terecht met letsels die voordien zelden voorkwamen. We denken dan voornamelijk aan de letsels opgelopen tijdens recente conflicten in Irak en Afghanistan waar het gebruik van geïmproviseerde explosieven vele multiële amputaties (amputaties van meerdere ledematen) en traumatische hersensletsels hebben veroorzaakt.

De Belgische militairen bleven gelukkig gespaard van dergelijke letsels tijdens deze conflicten. Dit neemt niet weg dat de Belgische Medische Component ook al deze evoluties nauwlettend volgt en zelf ook actief onderzoek voert in het domein van de revalidatie van de militaire patiënt.

Het personeel van Defensie werd een tiental jaar geleden uitgeroepen als de grootste rijkdom van het Departement. Gezien de constante verminderingen in aantallen en de variatie in opdrachten is het een absolute must om over fit personeel te beschikken. Ook dragen de artsen en kinesitherapeuten van het *Centre for Musculoskeletal Medicine & Rehabilitation* (CMMR) van het Militair Hospitaal – de specialisten van het bewegingsstelsel bij Defensie – hierbij hun steentje in samenwerking met militaire en civiele partners.

PREVALIDATIE

Prehabilitation in het Engels of prevalidatie is een neologisme dat in de sport-medische wereld sterk in de kijker staat. Militairen zijn als topsporters, behalve dat ze geen fysieke topprestaties moeten leveren in een specifieke sport gedurende enkele jaren, maar wel langdurige, gevarieerde fysieke prestaties gedurende hun hele loopbaan. In de Amerikaanse literatuur wordt daarom gesproken over *tactical athletes*. Dit maakt van preventie van letsels een belangrijk aandachtspunt voor Defensie.

Letsels van het musculoskeletale of bewegingsstelsel (beenderen, spieren, gewrichten, pezen ...) kunnen in twee grote groepen ingedeeld worden. Er zijn ten eerste de traumatische letsels waarbij het letsel plots optreedt (veelal ten gevolge

van een impact met hoge energie): een spierscheur, een botbreuk, een kruisbandletsel, enz. Daarnaast zijn er ook de overbelastingsletsels. Daar treedt het letsel eerder geleidelijk op. We denken aan de vaak voorkomende letsels bij militairen: achillespeesletsels, knieschijfpathologie, lagerugpijn, nekpijn. Gezien de aard van de fysieke activiteiten bij Defensie komen deze overbelastingsletsels heel frequent voor. Het voorspellen van traumatische letsels is zeer moeilijk of zelfs haast onmogelijk. Er wordt tegenwoordig heel veel wetenschappelijk onderzoek verricht naar de identificatie van risicofactoren voor overbelastingsletsels. Risicofactoren kunnen op hun beurt opgedeeld worden in vier categorieën (fig. 1).

Risicofactoren	Intrinsiek	Extrinsiek
Wijzigbaar	Spierkracht Uithouding Lichaamsgewicht	Uitrusting Trainingsschema's Type training
Niet wijzigbaar	Lichaamslengte Geslacht Leeftijd	Opdrachten Weersomstandigheden Terrein

fig.1

We passen de wetenschappelijke sportmedische literatuur toe in de medisch-militaire wereld. Figuur 1 toont een aantal voorbeelden van risicofactoren die in dit model kunnen worden ingedeeld. Er is enerzijds de indeling in wijzigbare en niet-wijzigbare factoren en anderzijds de indeling in extrinsieke en intrinsieke risicofactoren. De intrinsieke risicofactoren verschillen voor elke soldaat of atleet individueel. De extrinsieke factoren zijn voor de hele sportploeg of peloton dezelfde. Het is niet zo dat alle mogelijke risicofactoren vandaag in kaart zijn gebracht. Er wordt thans (en in de toekomst) nog veel wetenschappelijk onderzoek gevoerd naar de identificatie van risicofactoren. Aan de hand van statistische modellen wordt geprobeerd om voorspellingen op letsels op te stellen.

In een eerste instantie werd voornamelijk gezocht naar biologische factoren zoals deze opgenomen onder de intrinsieke factoren in figuur 1. Deze zijn sterk individueel variabel en de belangrijkste risicofactor om een letsel op te lopen blijkt uit vele studies: een voorafgaand letsel. Hierdoor is de revalidatie van een letsel uiterst belangrijk in de preventie van een volgend letsel. Daarnaast heeft

internationaal en eigen onderzoek bij verschillende cohorten aangetoond dat militairen die zwak scoren op militaire fitheidstesten ook meer risico lopen op overbelastingsletsels. De belastbaarheid van dit personeel is niet in evenwicht met de fysieke belasting waaraan ze onderworpen zijn.

Het is ook steeds de bedoeling de belangrijkste risicofactoren op een eenvoudige, goedkope en snelle wijze te identificeren. Hiervoor verricht het CMMR veel onderzoek rond het gebruik van screeningtools zoals de *Functional Movement Screen™* die in de US Army van toepassing is. Bij onze onderzoeksprojecten worden rekruten gescreend aan de hand van bestaande tools uit de sportmedische wereld die we dan zelf kunnen aanpassen.

Zoals vermeld wordt eerst en vooral met de “biologische bril” naar risicofactoren gekeken. Een atleet of een militair is geen eenvoudige vertaling van een biologisch wezen. Elke individu evolueert in een bio-psychosociale context waarbij het biologische aspect daarvan een deel uitmaakt. Het optreden van symptomen van een letsel is niet altijd exclusief gerelateerd aan een biologisch letsel. Het is bijvoorbeeld algemeen bekend dat de correlatie tussen een hernia van de tussenwervelschijf in de lage rug en lagerugpijn zeer slecht is. We zien enerzijds patiënten die zware hernia’s vertonen op medische beeldvorming en daarvan relatief weinig symptomen vertonen en anderzijds patiënten die een “normale” rug hebben op de beeldvorming, maar die nog amper kunnen lopen door de pijn.

Factoren zoals slaap (recuperatie), vochtopname, voedingspatronen, stress ... hebben waarschijnlijk ook een grote impact op het optreden van letsels bij atleten en dus ook bij militairen. De identificatie van deze bijkomende risicofactoren en het samenbrengen ervan in een bio-psychosociaal kader zal ons in de toekomst in staat stellen een robuust model op te stellen om overbelastingsletsels te voorspellen en te voorkomen.

REVALIDATIE

Met meer dan 170 kinesitherapeuten per 100.000 inwoners, opgeleid in acht universiteiten, is België een van de koplopers in Europa. België heeft sinds WO I een traditie en expertise op het vlak van revalidatie opgebouwd. Recente hervormingen bij Defensie gingen gepaard met keuzes. Er werd gekozen om een deel van revalidatiezorgen aan de burgersector toe te vertrouwen en met aangenomen zorgverstrekkers samen te werken: artsen, kinesitherapeuten ...

Dit heeft ertoe geleid dat, binnen Defensie, misschien een verschuiving van de opdrachten is opgetreden voor de militaire revalidatie in het algemeen en voor de kinesithérapie in het bijzonder. Civiele zorgverstrekkers verstrekken nu de eerstelijnszorg op het Belgische grondgebied. Door deze verandering is de opportuniteit gekomen om niches in de militaire revalidatie uit te werken en om een “anderhalve” en een “tweede lijn” in de revalidatie uit te bouwen. Er was hieraan nood, maar dit was tot dan toe onmogelijk om te organiseren. De militaire kinesitherapeut levert nog eerstelijnszorgen tijdens kampen en buitenlandse operaties (fig. 2).



Figuur 2. Kinesithérapie in de Rol 3 van kamp Marmal (ISAF, 2014).

DE “ANDERHALVE LIJN”

De militair met een letsel zal in de civiele sector zijn eerste revalidatie krijgen. Parallel daarmee, maar ook daaropvolgend, zal de militair oefentherapie en een reconditioneringsprogramma kunnen volgen in het militaire milieu. Dit programma moet ervoor zorgen dat zijn revalidatie zo efficiënt mogelijk verloopt. Het team dat hiervoor instaat, zit in de medische regionale centra en het is de *remedial instructor* (RI) die deze oefeningen leidt. De militair die bijvoorbeeld een enkelverzwikking heeft opgelopen zal dus op voorschrift van de arts, respectievelijk en overlappend bij de civiele kinesitherapeut, de RI en dan pas bij de *physical training instructor* (PTI) gaan. In de sportwereld kent men een gelijkaardig systeem: de voetballer loopt een enkelverzwikking op, gaat bij de clubarts, vervolgens bij de kinesitherapeut, de hersteltrainer en zal dan terug bij de *physical coach* belanden.

Aangezien niet alleen biologische systemen bij een letsel betrokken zijn, zien we vaak dat dit theoretische, mooi lineaire pad niet bewandeld wordt. Al te vaak hebben patiënten te kampen met letsels die niet vlot genezen en waarbij andere elementen dan opduiken: overgewicht, stress, onzekerheid ... Psychosociale factoren kunnen soms ook dominant aanwezig zijn of mede aan de basis liggen van fysieke symptomen. Veel buitenlandse opdrachten, lange autoritten, verplaatsingen, werkomstandigheden, verantwoordelijkheden, onzekerheid, familiale problemen, enz. zijn allemaal factoren die kunnen meespelen naast de fysieke belasting. Deze factoren moeten eerst worden opgelost alvorens men zich kan bezighouden met de zuivere fysieke factoren.

DE TWEDE LIJN

De tweede lijn voor de revalidatie van militaire patiënten is in het CMMR van het Militair Hospitaal. Het CMMR kent drie grote luiken: gespecialiseerde zorgen en consultaties, functionele evaluaties van patiënten, en onderzoek en ontwikkeling. Het CMMR wil aanvullend zijn aan wat de burgersector aanbiedt en efficiënte zorgtrajecten aanbieden door, waar nodig, multidisciplinair te werken. Er wordt voor het operationele personeel gestreefd naar korte wachttijden voor de consultatie bij de verschillende zorgverstrekkers. De verschillende geneesheer-specialisten in het bewegingsstelsel verzekeren de raadplegingen. De kinesitherapeuten in de tweede lijn (CMMR) werken op de complexere, chronische letsels. Deze patiënten hebben meestal al een heel revalidatietraject in de burgersector gevolgd.

Daarom zijn er zorgpaden opgesteld waar de problemen van de patiënt in een biopsychosociaal kader worden aangepakt. Aanvullende onderzoeken en bevestigingen komen hier aan bod. Dit is een uniek instrument dat in permanente evolutie is. Resultaten uit eigen wetenschappelijk onderzoek alsook uit de wetenschappelijke literatuur vertalen zich hier in praktische tools om de problematiek van de patiënt beter te begrijpen en op een efficiënte wijze te behandelen. Tijdens de afgelopen tien jaar leverde het CMMR meer dan twintig wetenschappelijke papers af die in internationale medische tijdschriften gepubliceerd werden en meer dan driehonderdmaal in andere wetenschappelijke publicaties geciteerd werden.

Er zijn in het CMMR vier zorgtrajecten: voor lagerugklachten, nekklachten, bovenste ledematen en onderste ledematen. Dit laat dan toe om de zwakke schakel(s) van een keten te identificeren. Schakels in een keten bij een patiënt met nekklachten kunnen bijvoorbeeld bewegelijkheid, kracht, uithou-

ding, houdingszin, motorische controle, coördinatie, stress, ergonomie, sociale elementen ... zijn. Door al deze elementen in kaart te brengen en gerichte revalidatie toe te passen, kan efficiënter gewerkt worden. Dit is arbeidsintensief en kan niet bij elke therapeut gebeuren (fig. 3).



Figuur 3. Gespecialiseerd functioneel onderzoek van de rug aan de hand van oppervlakte-elektromyografie.

Alhoewel bijvoorbeeld chronische lagerugklachten heel vaak voorkomen bij de algemene bevolking, observeren we bij Defensie dat deze verschillend zijn. Deze patiënten zijn, vaker dan de patiënten in de burgersector, nog steeds aan het werk ondanks de klachten. Dit maakt dat de aanpak ook verschillend kan en moet zijn.

Vaak wordt dan aan een patiënt die een aandoening vertoont waaraan verschillende zorgverstrekkers werken een specifiek traject aangeboden dat “Medicine, Nutrition & Fitness” (MeNuFit) heet. De patiënt wordt dan opgevolgd door een team dat kan bestaan uit zeer diverse specialisten: artsen met allerlei specialisaties, voedingsdeskundigen, kinesitherapeuten, psychologen, verpleegkundigen ...

Defensie komt ook in aanraking met specifieke pathologieën. De nekkklachten van jachtpiloten zijn hiervan een voorbeeld. Ook hier zijn niet enkel de acceleraties van de jachtvliegtuigen de oorzaak van de klachten. Stress, ergonomie, hydratatie, enz. spelen daarin ook een rol. Er zijn ook de knieklachten bij de infanterie. Deze atleten lopen met gevechtsslaarzen die de bewegelijkheid van de

enkel enigszins beperken. Hierdoor treden compensaties van bewegingen in het kniegewricht op. En dan zijn er de helmen, de rugzakken of nog de load-bearing vests. Dit zijn allemaal specifiek militaire elementen die een rol kunnen spelen in het optreden en de revalidatie van letsels. Hiervoor werkt het CMMR samen met de materieelbeheerders van de Algemene Directie Material Resources om deze extrinsieke wijzigbare risicofactoren aan te pakken.

Vele onderzoeksprojecten lopen samen met universitaire partners zoals de UGent of de UCL. Nieuwe onderzoekspartners worden in de Koninklijke Militaire School gevonden, waar het effect van de terugslag van wapens op het menselijke lichaam wordt onderzocht aan de leerstoel Ballistiek. Andere partners zijn bijvoorbeeld het Centrum voor Mens & Luchtvaart van de Nederlandse Defensie waarmee onderzoeksprojecten rond wervelkolomproblemen bij piloten worden uitgevoerd.

TOEKOMST

Het ontwikkelen van niches voor de militaire revalidatie is een interessante evolutie. Hierdoor kan Defensie gespecialiseerde zorgen aanbieden aan patiënten die specifieke pathologieën vertonen. Deze patiënten zullen geen volledig antwoord vinden in de civiele sector voor hun specifiek professionele probleem. Er wordt veel van onze atleet gevraagd en dus moet hij de juiste zorgen krijgen.

De oprichting van een Functioneel Evaluatiecentrum voor Musculoskeletale Letsels teneinde de revalidatie van de patiënt met chronische of complexe aandoeningen op een efficiënte wijze te oriënteren is meer dan nice to have. Socio-economisch zou dit model ook in de civiele sector bestudeerd kunnen worden om de therapie efficiënter te oriënteren.

De niches van vandaag zijn misschien niet de niches van morgen. Militaire opdrachten veranderen. De wapens waarmee de vijand vecht veranderen. Gevechtsoopdrachten leiden tot andere soorten letsels. Deze politieke en militaire keuzes hebben hun weerslag op de uit te voeren revalidatieopdrachten en de daarbij horende competenties die hiervoor moeten ontwikkeld worden.

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**





Robots pour la guerre des mines : une évolution « darwinesque »¹ dans la lutte contre les mines

YVES DUPONT

Le capitaine de vaisseau Dupont a débuté sa carrière au sein de la Défense en tant qu'officier responsable de la maintenance à bord d'une frégate. Après avoir occupé divers postes au sein de la force navale, il poursuit sa carrière au sein des équipes de projet pour le renouvellement de la capacité de lutte contre les mines, d'abord au sein du projet « Dragueur de mines côtier », ensuite pour la modernisation des chasseurs de mines. Afin de mener à bien les divers projets qui lui sont confiés et de permettre d'être toujours à la pointe de la science et de la technologie, il sert d'interface entre la Composante et les chercheurs actifs au sein des diverses études menées par l'IRSD dans le cadre de la lutte contre les mines. Aujourd'hui, il occupe la fonction de chef de la section Naval Systems au sein de la direction générale Material Resources (DGMR).



Mijnenbestrijding op zee is een gevaarlijke opdracht. Bij de eerste techniek wierpen vissersschepen hun netten boven de mijnenvelden uit om die op te ruimen. Dit werd verbeterd door het invoeren van de mijnenveegtechnieken, maar die vereisten nog altijd dat de bemanning boven de mijnen moest varen. Met de introductie van de sonar in de jaren 70 probeerde men de afstand tussen de mijn en de zeeman te vergroten. Door de evolutie van de robotica is deze afstand nog groter geworden, door betere communicatie maar ook door meer autonomie die de directe controle van de gebruiker niet meer vergt. De tijd is misschien niet veraf dat men aan een groep onbemande systemen een opdracht toewijst, samen met een aantal gedragsregels, die het eindresultaat van de opdracht gaat rapporteren.

LA GUERRE CONTRE LES MINES AUJOURD'HUI : L'APPROCHE PLATE-FORME CENTRÉE

172

La Belgique s'est forgée, depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, une réputation d'excellence dans la lutte contre les mines marines. Ces armes relativement bon marché et aisément disponibles (le stock mondial est estimé à plus de 250.000 mines dans plus de 50 pays) sont à même d'infliger de lourdes pertes non seulement aux bâtiments de guerre, mais également à notre économie en limitant fortement les échanges maritimes de matières premières ou de biens de consommation. Si une mine peut rapidement et facilement être déployée, la retrouver et la détruire peut s'avérer être une tâche extrêmement ardue. Bien avant les années 70, la seule technique disponible était le dragage, d'abord contre les mines ancrées, ensuite également contre les mines à influence. Cette technique requiert le passage du navire à proximité, voire au-dessus de la mine en remorquant une drague mécanique ou une drague à influence.

Le développement du sonar permettant de détecter la menace en avant du navire, ainsi que des premiers engins filoguidés donnant la possibilité de les détruire à distance, a permis de réduire considérablement le risque encouru par les équipages en gardant la plate-forme à une distance de sécurité jusqu'à l'explosion de la mine. Dans ce cas, l'opération se déroule de la manière suivante : le sonar situé sur la plate-forme habitée détecte les objets suspects avant que le navire ne pénètre dans la zone létale de la mine. Après avoir classifié l'objet comme une mine possible, l'opérateur peut décider d'envoyer soit un plongeur-démineur, soit un véhicule filoguidé, afin d'inspecter la cible et – le cas échéant – la détruire. Vu la complexité de l'environnement marin et des images sonar, la phase de détection-classification se base largement sur les compétences des opérateurs.

LE DRAGAGE PAR DRONE : UNE PREMIÈRE EXPÉRIENCE

Une première série de drones a été introduite vers la fin du XX^e siècle. On passera graduellement d'un mode téléopéré à un mode préprogrammé. Les premiers véhicules opérationnels travaillant sur ce principe sont les drones de dragage à influence de type *Seehund*. Entré en service en 1980, ce véhicule autonome de surface peut travailler en mode téléopéré ou autonome. Dans le mode autonome, le drone va suivre une route le menant d'un *way point* à un autre, jusqu'à ce qu'il ait rempli sa mission et revienne au point où le navire-mère le reprendra en charge. Il n'est pas étonnant que les moyens inhabités aient été d'abord affectés à la première technique, le dragage. En effet, les opérations de ce type répondent

parfaitement aux trois critères souvent utilisés pour justifier l'utilisation de drones (« *dirty, dangerous or dull* »). La mission est dangereuse car le dragage suppose le passage de la drague – et donc le navire la remorquant – à proximité (voire au-dessus) de la mine afin de la faire exploser. Cette tâche est également monotone : le navire parcourt la zone à nettoyer de façon répétitive et durant de longues périodes afin de contrer un éventuel ship count² ou en modifiant le signal émis pour simuler l'influence des navires à protéger ou s'adapter à la logique de la mine. Le premier drone sous-marin travaillant suivant le mode préprogrammé utilisé par la Défense belge est le Remus 100, dont le premier exemplaire date de 1995. Dans la version de base, encore largement utilisée, le véhicule collecte des données suivant un plan préétabli. Le dépouillement des données est réalisé par un opérateur une fois la mission terminée. Il est clair que cette manière de travailler est peu efficace, le temps de dépouillement étant au moins égal au temps de prise de vue et, en cas de mauvaise image sonar, la mission doit être recommencée.

L'UTILISATION D'UN DRONE POUR LA CHASSE AUX MINES

L'introduction du sonar à balayage latéral et l'augmentation de la résolution des images a rendu possible le développement d'algorithmes de détection et de classification automatique. Ces avancées sont indispensables pour permettre une classification autonome par le robot. Une classification positive ou ambiguë peut donner lieu à une reprogrammation de la trajectoire du véhicule et ainsi éviter de devoir programmer à nouveau une mission afin d'acquérir les données manquantes. Le degré de confiance que l'on peut accorder à ces outils reste un sujet de polémique auprès des utilisateurs et la place à réserver pour l'opérateur humain, floue. Une approche étudiée pour la caractérisation de l'image et la définition d'un seuil à partir duquel l'intervention de l'humain est nécessaire est la mesure de la complexité de l'image. Suivant cette information, le système sera bientôt à même d'évaluer ses propres performances sur la base d'hypothèses liées à la CAC/CAD³ et de vérifier si ces hypothèses sont valides. La reprogrammation dynamique d'un véhicule autonome dans le cadre de la chasse aux mines, en fonction des contacts rencontrés et des performances mesurées des senseurs, sort des laboratoires et commence à être intégrée sur des véhicules utilisés en mer.

Quel que soit le niveau de performance de ces algorithmes, la résolution (nombre de pixels correspondant à l'objet étudié) doit être importante pour fournir suffisamment d'informations aux algorithmes, afin de leur permettre de prendre

une décision appropriée. Cette augmentation va de pair avec une augmentation de la fréquence utilisée et implique donc une diminution de la portée effective du capteur et de la vitesse de balayage de la zone. Réduire la distance entre le capteur et la cible rend d'autant plus importante l'utilisation de systèmes inhabités pour la sécurité des équipages, la réduction de la vitesse de balayage imposant la mise en œuvre simultanée de plusieurs drones afin de maintenir la durée de l'opération de déblaiement dans des limites acceptables. Les véhicules ayant besoin de plus de temps pour explorer une surface définie, l'utilisation efficace de la capacité de leur batterie devient cruciale pour obtenir un rendement suffisant de leur mise en œuvre. Il faut donc soit améliorer les batteries, soit réduire l'énergie nécessaire au transit entre le navire-mère et la zone d'opération. Pour ce faire, il faut disposer d'un moyen de transport rapide de ces drones dans la zone potentiellement minée afin de délivrer les systèmes autonomes une fois arrivés sur zone. Répondre à l'ensemble de ces contraintes mène au développement de plates-formes dédiées à la lutte contre les mines alliant mesures d'autoprotection et de résistance aux chocs, de capacité d'emport et de déploiement robuste ainsi que de vitesse de transit élevée.

LA PROCHAINE ÉTAPE : LE TOOLBOX

Le véhicule autonome tel qu'envisagé ci-dessus ne remplit cependant qu'une partie du cycle de chasse aux mines. La partie neutralisation n'est pas encore prise en compte. Les scénarii développés aujourd'hui prévoient une scission du processus en deux étapes : d'abord détection et classification, ensuite réacquisition, identification et neutralisation, avec intervention de l'opérateur entre les deux phases et validation des résultats avant la neutralisation. Il est pourtant tout à fait imaginable de concevoir un système (intelligent) composé de plusieurs véhicules, identiques ou non, ayant des rôles différents et accomplissant l'ensemble du processus de chasse. Ce processus se déroulant de la détection jusqu'à la neutralisation des cibles sans que l'opérateur n'intervienne pour assigner des tâches ou jouer un rôle dans le processus de classification et de réacquisition, le rôle de l'homme se limite à la surveillance du bon déroulement de l'opération avec une fonction de red card holder pour la phase de neutralisation. Cette ultime évolution peut paraître utopique et soulève certainement des questions éthiques⁴, mais au vu du but recherché, des risques possibles et des bénéfices escomptés, il est légitime de poursuivre les recherches devant mener à la mise à disposition d'un ensemble de véhicules autonomes capables de réduire le risque posé par les mines dans des zones définies et de rapporter de manière non ambiguë le résultat des opérations menées.



Self Propelled Variable Depth Sonar (SPVDS)

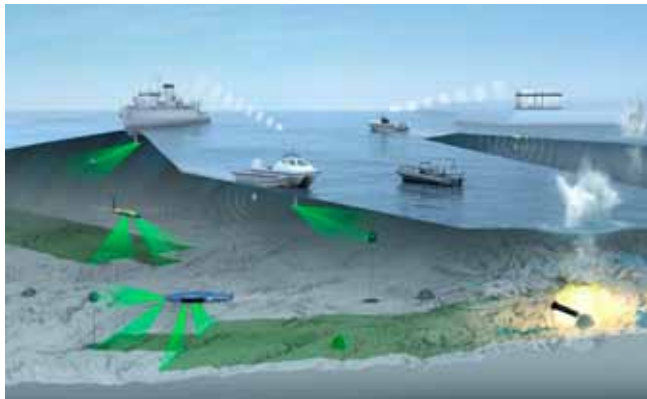
Nous nous trouvons donc en face d'un ensemble de véhicules se déplaçant dans ce que l'on qualifie aujourd'hui de battle space, l'espace où les engagements se déroulent, des véhicules ayant une mission à remplir mais ne pouvant s'échanger qu'une quantité limitée d'informations. En effet, les ondes acoustiques qui sont les plus à même d'assurer le transport d'information en milieu aquatique ont une bande passante intrinsèquement réduite, ce qui rend impossible l'échange de données brutes au sein de l'essaim de véhicules déployés. Sur cette base, le contrôle de celui-ci peut se concevoir à plusieurs niveaux : le premier – et le plus proche de nos habitudes – est celui d'une architecture centralisée où un organe centralisateur planifie l'opération, reçoit les évaluations de chacun des membres et vérifie que les actions en cours vont permettre d'atteindre l'objectif fixé en termes de taux de déblaiement et de durée de l'opération. Ce mode de fonctionnement permet de calculer un optimum global pour la planification de l'exécution de la mission, d'avoir à tout moment une idée claire du déroulement de celle-ci, mais est intrinsèquement le moins robuste. Non seulement, le leader constitue un point unique de défaillance, mais les hypothèses faites sur l'accès pour le leader à l'ensemble des informations sont discutables dans le cas de véhicules sous-marins opérant à grande distance (en pratique une distance supérieure à 1000 mètres entre véhicules). Il est néanmoins possible de rendre le système plus robuste en intégrant un système d'élection du leader, mais ceci se fait au détriment de la bande passante (les informations disponibles dans le

nœud central doivent être dupliquées) et impose des contraintes supplémentaires à la topologie de l'essaim.

176

LE FUTUR : UNE ENTREPRISE COLLABORATIVE

Afin de répondre à ces manquements, un mode de fonctionnement collaboratif peut être envisagé. Il existe de multiples manières de définir les interactions entre les divers mobiles et nous nous contenterons ici de décrire un mode de fonctionnement possible, facilement généralisable. Le groupe de robots se voit attribuer une mission à remplir, celle-ci étant divisée en un certain nombre de tâches. Chaque véhicule communiquera aux autres véhicules l'effort nécessaire à la réalisation de sa tâche. Ce calcul tiendra compte de la position du mobile, de ses capacités en termes de déplacement, mais aussi des performances de ses senseurs. Un véhicule équipé d'un sonar de classification de plus faible portée demandera un effort plus important pour réaliser une tâche de surveillance qu'un système doté d'un sonar de grande portée à ouverture synthétique. Lors de l'accomplissement d'une tâche, le mobile peut créer d'autres tâches. Par exemple, lors d'une mission de surveillance, une tâche pour la classification de chaque objet suspect sera créée. La mission est considérée terminée lorsque l'ensemble des tâches est accompli ou lorsque le temps imparti est écoulé. L'avantage de ce mode de fonctionnement est que tant qu'un mobile est actif, la mission continue, mais le désavantage est qu'il n'existe plus d'image globale de l'avancement des travaux, ni de la topologie du groupe. De plus, il est plus que probable que les divers algorithmes d'optimisation de l'utilisation des ressources débouchent sur des minima locaux, donc sur une utilisation suboptimale des moyens disponibles.



Concept futur

CONCLUSION

Quel que soit le système de gestion des mobiles que l'on retiendra, la nécessité de s'approcher toujours plus des cibles potentielles afin de pouvoir les détecter et les classer avec un degré de confiance plus élevé rend l'utilisation de groupes de robots indispensable à la conduite d'une mission de lutte contre les mines dans un délai compatible avec la conduite de ces opérations. Il est également clair que dans un futur proche, il sera toujours fait appel à un opérateur humain comme maillon de la chaîne de traitement et de décision, ce qui imposera des contraintes sur les topologies des essaims dans un environnement où les communications sont limitées et permettra, pour la plate-forme-mère, de transporter, déployer, récupérer et commander les divers véhicules nécessaires à l'accomplissement de la mission.

Le futur de la lutte contre les mines passe par l'usage de véhicules de plus en plus autonomes, mais nous ne pourrons faire l'économie – dans un avenir proche – de la présence de l'opérateur dans la chaîne de décision.

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Mots clés : mines marines

¹ « *AI technology has reached a point where the deployment of (autonomous weapons) is – practically if not legally – feasible within years, not decades, and stakes are high: autonomous weapons have been described as the third revolution in warfare after gunpowder and nuclear arms* ». Lettre de Musk, Hawkins & CO présentée à la *International Joint Conference on Artificial Intelligence* à Buenos Aires en 2015.

² Le « *ship count* » ou compteur de navire est un mécanisme par lequel une mine n'est mise à feu qu'après le passage de plusieurs navires. Ce système permet de créer un effet de surprise mais aussi de rendre l'évaluation d'une opération de dragage plus complexe.

³ *Computer-Aided Detection/Computer-Aided Classification*.

⁴ *Autonomous Weapons: an open letter from AI en Robotics researchers*, conférence IJCAI en 2015.



L'honneur unique réservé à la Belgique

JAMES PHILLIPS & JAMES COOPER



Depuis janvier 2016, le colonel James Phillips est l'attaché militaire britannique à la Haye et accrédité en Belgique, aux Pays-Bas et au Luxembourg. Issu de la *Royal Artillery* de l'armée britannique, il a commandé le 16^e régiment de la *Royal Artillery* en 2010 et fut responsable des déploiements opérationnels de la défense aérienne en Irak, en Afghanistan, aux îles Falkland et aux Jeux Olympiques de Londres en 2012.



James Cooper est, depuis février 2015, le conseiller pour la politique de défense de l'attaché militaire britannique du Benelux. Il fut précédemment membre du cabinet d'une députée britannique au Parlement européen et a travaillé ultérieurement à la Chambre de commerce britannique et à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN.

Indien u London bezoekt op 12 juli dit jaar, zal u waarschijnlijk enkele zeer vertrouwde gewapende militairen tegenkomen bij ons nationale oorlogsmemoriaal, de Cenotaaf, op Whitehall in Londen. Enig idee waar deze militairen vandaan komen? Neen? Dan kan het voor u een verrassing zijn dat België het enige land buiten de Commonwealth is waarvan de militairen wapens mogen dragen in onze hoofdstad. Weinig Belgen of Britten zijn echter op de hoogte van deze historische broederschap die onze twee naties verbindt. In dit artikel willen we dieper ingaan op deze band en de opmerkelijke traditie die onze naties verenigt in de verf zetten.

La première moitié du XX^e siècle fut marquée par deux guerres mondiales sur le continent européen. Que ce soit dans les tranchées de la Grande Guerre où de nombreux Belges et Britanniques ont combattu côte à côte, ou par les vies perdues en mer, sur terre et dans les airs durant la Seconde Guerre mondiale,



nos deux pays et ceux de nos alliés ont tous été durement touchés. Depuis plus de 100 ans, nous avons mis à l'honneur, et nous continuons de mettre à l'honneur, la vie des hommes et femmes qui ont fait le sacrifice ultime. Comme chaque année, les pays du monde entier se rassemblent autour de leurs monuments nationaux pour se souvenir de leurs héros tombés au combat. Un emplacement particulièrement marquant pour le Royaume-Uni est le Cénotaphe à Londres. Depuis 1920, le jour du deuxième dimanche du mois de novembre, la nation se rassemble pour commémorer ceux qui sont tombés pendant les deux guerres mondiales, et les braves qui ont perdu la vie dans des conflits plus récents. Ce monument est bel et bien devenu le point central de nos commémorations nationales et est très important pour le peuple britannique et du *Commonwealth*.



Il existe toutefois une cérémonie annuelle au Cénotaphe qui se démarque des autres. Alors qu'il est assez fréquent de voir des hommes et des femmes militaires britanniques défilé dans les rues de Londres, il est assez rare de voir un détachement militaire provenant d'un autre pays autorisé à faire de même. Aussi, cela peut paraître étonnant pour certains d'apprendre que la Belgique est le seul pays ne faisant pas partie du *Commonwealth* qui est autorisé à défilé avec des armes dans notre capitale et ce, depuis maintenant 82 ans. En revanche, après de nombreuses conversations menées à ce sujet à l'ambassade, nous nous sommes rendu compte que peu de gens en Belgique ainsi qu'en Grande-Bretagne étaient au courant de cette cérémonie. Cet article vise dès lors à démystifier

et expliquer la raison historique, ainsi que la pertinence de cette tradition qui relie nos deux nations.

La Belgique a énormément souffert de l'occupation allemande pendant la Première Guerre mondiale, que ce soit par les massacres de civils, la destruction totale de la région d'Ypres, ou par les secteurs industriels-clés ayant été complètement anéantis tout autour du pays. La violation de la neutralité de la Belgique par l'Allemagne le 4 août 1914 a provoqué l'entrée en guerre du Royaume-Uni, garant de l'indépendance et de la neutralité du pays conformément au Traité de Londres signé en 1839. Le roi Albert I^{er}, commandant en chef de l'armée belge, a été capable de résister et de ralentir l'invasion allemande, faisant face à un ennemi bien supérieur en nombre, ce qui a permis l'arrivée en renfort des troupes britanniques et françaises. Malheureusement, à la fin de septembre 1914, une grande partie du pays est occupée par les Allemands. Le roi Albert I^{er}, appelé aussi par ses citoyens le « Roi Soldat » ou « Roi Chevalier », veut éviter l'occupation totale de son pays à tout prix et refuse de se replier vers le nord de la France. Avec une armée réduite à 75.000 hommes, le Roi se retranche derrière l'Yser, dans le nord-ouest du pays, tandis que son épouse, la reine Élisabeth, qui était infirmière, prodiguait des soins aux soldats blessés. Une tactique stratégique et critique réussira à freiner l'avancement de l'envahisseur : l'inondation de la plaine de l'Yser, entre Nieuport et Dixmude. Cette décision marqua une grande victoire belge dans la bataille de l'Yser et inspira un respect international à l'égard de la Belgique. Cette partie du pays resta sous le contrôle de la Belgique qui put ainsi poursuivre le combat aux côtés des Britanniques et des Français durant toute la Grande Guerre. En septembre 1918, dans le but de libérer tout le territoire belge, le commandant en chef des forces alliées sur le front de l'Ouest, le maréchal Ferdinand Foch, plaça le roi Albert I^{er} à la tête du Groupe d'armées des Flandres, constitué de troupes belges, françaises, britanniques et américaines. Ce fut la première fois de l'histoire de la Belgique qu'un roi des Belges fut aux commandes d'un si grand contingent de troupes étrangères. Cette « Grande Offensive » sous le commandement du Roi permit à plusieurs villes telles que Bruges et Ostende d'être libérées. La nouvelle de l'Armistice fut confirmée alors que de nouvelles phases de libération étaient en préparation. Le Roi et la Reine furent acclamés avec beaucoup de ferveur et d'enthousiasme dès leur arrivée à Bruxelles, le 22 novembre 1918. Cette admiration pour la Belgique a été observée à travers le monde, le Roi et la Reine attirant de grandes foules partout où ils allaient durant leurs visites officielles, notamment à Londres en 1921.

La mort accidentelle du roi Albert I^{er} lors d'une escalade à Marche-les-Dames, en février 1934, a provoqué une onde de choc à travers le monde. C'est en apprenant cette triste nouvelle que le roi George V du Royaume-Uni accorda un honneur unique à la Belgique. En vertu de ce que le Roi et son armée ont accompli au cours de la Grande Guerre, le roi britannique accorda aux forces militaires belges le droit de porter des armes au Cénotaphe à Londres, la Belgique étant le seul pays qui ne fait pas partie du *Commonwealth* autorisé à le faire. Dès lors, le week-end précédant la fête nationale belge du 21 juillet, ne soyez pas surpris de tomber sur une présence impressionnante de porte-drapeaux portant les couleurs nationales « noir-jaune-rouge ». Des membres et des représentants de la famille royale et du gouvernement belges sont toujours présents, ainsi qu'un large détachement d'officiers et de sous-officiers de l'École royale militaire de Belgique, des associations patriotiques et, bien sûr, des vétérans britanniques et belges.



L'importance de commémorer et de participer à cette cérémonie est aussi fondamentale aujourd'hui qu'en 1934. Elle symbolise avant tout une amitié unique entre nos deux pays. Le grand nombre de commémorations organisées en Belgique, à l'échelle internationale, nationale, régionale ou locale, revêt une importance particulière pour l'équipe de l'ambassade. Nous sommes extrêmement reconnaissants au peuple belge pour les nombreuses cérémonies mises en place pour rendre hommage à nos soldats tombés au combat, et pour l'accueil qu'il offre

à nos citoyens en visite sur les différents champs de batailles. Les sacrifices du passé nous ont permis de vivre en paix aujourd'hui. Malheureusement, à cause de la situation actuelle, nous sommes confrontés à un environnement sécuritaire beaucoup plus complexe et compliqué. La capacité de pouvoir projeter la paix, la stabilité et la sécurité est essentielle pour répondre aux menaces auxquelles nous faisons face. Les terribles attentats de mars 2016 sur le territoire belge nous ont tous frappés et notre soutien à et coopération avec la Belgique furent immédiats. Notre travail ici, en Belgique, consiste à être continuellement à l'écoute de nos homologues belges et à collaborer avec eux. Nous devons travailler avec nos partenaires proches, non pas parce que nous ne pouvons pas travailler seuls, mais parce que les menaces qui nous visent sont internationales. Nous sommes dès lors convaincus que le fait de partager des valeurs et des principes communs, ainsi que des liens historiques, vont nous permettre de nous engager sur la voie d'une coopération moderne et efficace pour de nombreuses années à venir, que ce soit en matière de défense, de sécurité ou dans plusieurs autres domaines.

Au plaisir de vous voir tous nombreux le samedi 16 juillet 2016 pour la 82^e édition de cette parade au Cénotaphe.

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Trefwoorden: Cénotaphe



Chateau d'eau de Kitona construit par nous

Leading EUSEC

JOHAN DE LAERE

185



Kolonel staffbrevethouder Johan De Laere heeft als officier van het Pantserwapen een gevarieerde loopbaan achter de rug. Na zijn opleiding aan de Koninklijke Militaire School (KMS) startte zijn carrière in 1984 in Duitsland. Sindsdien heeft hij meerdere nationale en internationale hogere vormingen gevolgd, les gegeven in operaties aan het Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie (KHID), als G2 (stafofficier verantwoordelijk voor de veiligheid en de inlichtingen) van de Landcomponent de Recce-eenheden (verkenning) helpen omvormen tot ISTAR-eenheden (afkorting van “*intelligence, surveillance, target acquisition and reconnaissance*”) en als eerste de functie G7 (stafofficier verantwoordelijk voor de training) gestalte gegeven in het Eurocorps. Drie jaar lang leidde hij de divisie Plans bij het stafdepartement Operaties en Training (ACOS Ops & Trg). Na een jaar dienst op het NAVO-hoofdkwartier in Brussel als adjunct van de militaire vertegenwoordiger bij het Militair Comité, werd hij benoemd tot hoofd van de missie EUSEC voor de duur van een jaar. Operaties zijn zijn roeping.

À la tête d'une des plus anciennes missions de Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'Union européenne, le colonel Johan De Laere fait le bilan de onze années de présence dans le domaine de la réforme du secteur de sécurité. Pour la Défense, les efforts ont porté sur trois axes : le cadre législatif, la bonne gouvernance dans l'administration et la réactivation des écoles militaires.

À la fin de son mandat, l'EUSEC passera le flambeau à une organisation contractée par l'UE qui, à l'exception de l'École d'administration, ne s'occupera plus des écoles militaires.

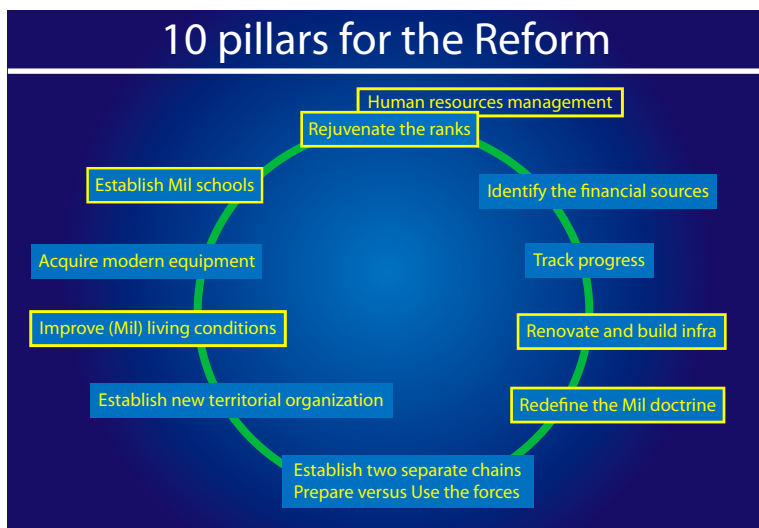
L'auteur plaide pour le maintien de l'appui européen aux écoles militaires en vue de la consolidation des acquis, selon une formule qui pourrait être différente d'une mission PSDC visant plutôt des situations de crise.

Afrika en Congo in het bijzonder hebben altijd een speciale plaats ingenomen in onze buitenlandse politiek en bijgevolg in het beleid van Defensie. Ook Europa is al meerdere jaren actief in Congo. De laatste tien jaar wordt het overgrote deel van de nationale en Europese inspanningen op het gebied van de Defence Diplomacy met onze ex-kolonie gecatalogeerd onder de noemer “*security sector reform*” (SSR, Engels voor “hervorming van de veiligheidssector”). Het is een vaag verzamelbegrip voor alle activiteiten, al dan niet met internationale steun, om de strijdkrachten, de politie en ook het juridische apparaat van een land in ontwikkeling te begeleiden in hun werking en investeringen. De bedoeling is hen zo efficiënter en betrouwbaarder te maken. Deze begeleiding gebeurt in de vorm van een partnerschap en volgt een langetermijnvisie. De EUSEC DRC (Engels voor “*European Security Mission in the Democratic Republic of the Congo*”), zorgt sinds 2005 ervoor dat haar activiteiten die zich concentreren op de strijdkrachten, perfect passen in dit kader en in overleg met de Congolese partners gestuurd worden. Sedert 1 juli is het de eerste keer sinds haar oprichting dat een Belg de fakkel van deze missie heeft overgenomen, en dit als vijfde chef in de rij. Hij is verantwoordelijk voor het laatste mandaat van deze missie. Ik heb het hierbij over mezelf. Wat hierna volgt is mijn persoonlijke analyse na zes maanden uitvoering van een delicate opdracht.

In de Tweede Congolese Oorlog (1998-2002) slaagden Oeganda en Rwanda er niet in om hun succes van de eerste oorlog te herhalen, waarbij het Congolese regime ten val werd gebracht en een machtshebber van hun keuze werd geïnstalleerd door de interventie van Angola, Zimbabwe en Namibië. In februari 2001 gooien Oeganda en Rwanda de handdoek in de ring en ondertekenen ze een akkoord met Joseph Kabila, die ondertussen zijn vermoorde vader heeft opgevolgd als tijdelijk president. In april arriveren de eerste MONUC-troepen (*Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo*) in Congo. In januari 2002 komt het echter opnieuw tot uitbarstingen van geweld in het oosten. Uiteindelijk wordt opnieuw een akkoord ondertekend in februari 2002 en gaat Joseph Kabila de macht delen met twee verzetsheren. Op 15 februari 2002 begint de Intercongolese dialoog in Pretoria en in april 2003 leidt dit tot een vredesakkoord. Het blijft echter vooral onrustig in het oosten. Presidentsverkiezingen worden gepland in 2006. Het is tijdens deze interimperiode (2003-2006) dat heel wat internationale actoren beslissen om het vredesproces met de daaraan verbonden hervormingen te steunen in de aanloop naar de presidentsverkiezingen van 2006. MONUC verhoogt haar aanwezigheid. De EU start in 2005 met EUPOL (die het gedeelte “politie” van de SSR voor haar rekening neemt) en enkele maanden later met EUSEC. Er komt ook een speciale operatie, EUFOR RD Congo, die moet helpen de verkiezingen in veilige omstandigheden te laten verlopen.

In 2005 gaat EUSEC van start met de intentie de vorming van de achttien nieuwe, geïntegreerde brigades te steunen. Het was de bedoeling de ex-rebellen geografisch en kwantitatief samen te voegen met het Congolese leger en met deze “mix” nieuwe eenheden te vormen. Uiteindelijk werden zes brigades gevormd, waarvan er slechts twee werden uitgerust. Dit was dus geen groot succes. EUSEC verlegde dus al snel zijn hoofdkrachtinspanning naar het domein van de paraatstelling en stelde drie pijlers voorop: een pijler strategisch advies op het niveau van de minister en de stafchef van de Congolese strijdkrachten (FARDC) en de bijhorende diensten, een pijler consolidatie (lees: modernisering) van de administratie van de FARDC en een pijler steun aan de militaire vorming en scholen.

De strategische pijler beoogde vanaf het begin te helpen bij de opmaak van de ordonnanties, wetten en richtlijnen die gestalte dienden te geven aan de hervormingen. De hervormingen spitsten zich vooral toe op de organisatie en de opdracht van de FARDC, het materieel, de militaire doctrine, het voorzien van een paraatstellingsketen, de vernieuwing van de infrastructuur en de leefomstandigheden, het personeelsbeheer, de militaire vorming een nieuw leven inblazen. Het is vooral aan de laatste vier domeinen dat EUSEC zich gedurende elf jaar heeft gewijd.



De pijler consolidatie van de administratie had waarschijnlijk bij aanvang de moeilijkste opdracht. Het aantal manschappen van de FARDC was nergens nominatief beschreven. Men begon dus met een registratie van de militairen in alle eenheden. Om de telling te kunnen gebruiken als beheermiddel maakte

men een personeelsdatabase, biometriseerde men de militairen en kregen die een ZETES-identiteitskaart¹ waarmee ze later een bankrekening konden openen. Het leeuwendeel van dit werk werd gedaan tussen 2007 en 2012. De resultaten waren ontvondend: van de aanvanke-lijk 343.000 geschatte militairen waren er maar 164.141 werkelijk bestaande, waar- van bovendien nog 19.171 deserteurs in vermindering dienden gebracht te wor- den. Voor het beheer van de database werd software op maat ontwikkeld (SINGAMIL), werd het nodige personeel opgeleid, werden de hoofdkwartieren van alle militaire regio's gedigitaliseerd, voorzien van een fotovoltatische installatie met batterijen om energieonafhanke-lijk te zijn, en in een netwerk gebracht. De gevolgen lieten niet op zich wachten. Er was direct ruimte voor een aanzienlijke weddeopslag. Bepaalde comman- danten zagen echter de onwettige inkomsten die ze putten uit het aangeven van fictieve manschappen verdwijnen. De registratieteams waren dus waarschijnlijk niet altijd erg welkom. Gelukkig had elke commandant een nota gekregen van de stafchef van de FARDC, waarin hij de absolute medewerking eiste. Bovendien gebeurde de telling door gemengde teams (EUSEC/FARDC) waarbij EUSEC alle reiskosten op zich nam.



De ZETES identiteitskaart van de FARDC militairen



Biométrisation



Classe informatisée par EUSEC

De laatste pijler was degene die hielp bij de reanimatie van het militaire scholensysteem. Reeds voor de val van Mobutu, bij het einde van de Militair-Technische Samenwerking midden de jaren negentig, was dit compleet in verval geraakt. Scholen bestonden alleen in naam. Op de verschillende locaties vond men alleen leeggeplunderde en vervallen koloniale infrastructuur. Er was tot midden 2014 geen overkoepelend commando voor deze scholen. De uitdaging was hier dus ook niet te onderschatten. Van de zesentwintig fictieve scholen werden er zeven belangrijke gekozen voor de werking van de strijdkrachten. Elk jaar werd planmatig school na school onder handen genomen met de bedoeling de infrastructuur te renoveren en te voorzien van de broodnodige voorzieningen om er het leven en werken van leerlingen en instructeurs mogelijk te maken. Zo'n 23 miljoen EUR werden in de periode 2005-2015 geïnvesteerd in renovatiewerken van schoolgebouwen, rioleringen, water- en stroomvoorzieningen, klasmeubilair, keukens, logementen, computerlokalen, wapenmagazijnen, munitiedepots en gezinswoningen. Honderden kleine en grote projecten werden gerealiseerd. De steun bleef echter niet beperkt tot de investeringen, ook in de werking werd serieus gesponsord. Stookolierekeningen werden betaald voor de generators. Onkosten voor de organisatie van examens en seminars werden gefinancierd. Tot vandaag betaalt EUSEC de burgerprofessoren van de militaire academie van Kananga en voorziet ze elke militaire leerling van een schoolkit (papier, boekentas, stiften, pennen, perforator, nietjesmachine ...). Tot op vandaag ontvangen de scholen hun kuismateriaal en printerbenodigheden van EUSEC.

In de marge van de hoofdactiviteiten werden ook nog andere tijdelijke projecten uitgevoerd, zoals de uitwerking van een logistieke doctrine, adviesverlening bij de uitbouw van het militair gerechtelijke apparaat, CIMIC-projecten (afkorting van “*civil-military cooperation*”) ten voordele van de bevolking in de grote steden, de uitbouw van drie sociale centra voor de vrouwen van militairen met de nadruk op alfabetisering en vorming van naaisters, en de uitrusting van vijf militaire boerderijen. Niet al deze projecten waren even succesvol op termijn. Projecten die slecht gerund werden of waarvoor nadien geen werkingsmiddelen voorhanden waren of die ten prooi vielen aan diefstallen, verdwenen meestal even snel als ze ontstonden. Zo is er van de drie sociale centra nog één actief. De boerderijen waren een fiasco. De CIMIC-projecten waren daarentegen algemeen gewaardeerd. Bepaalde activiteiten worden ondertussen voortgezet, maar zijn overgegeven aan een sponsornatie: de steun aan de school voor de logistiek en de verlening van advies aan het auditoraat-generaal werden midden 2014 door de Amerikanen overgenomen.



De logistieke doctrine van de FARDC een project FARDC-EUSEC

EUSEC werkt inderdaad gelukkig niet op een eiland. In Congo zijn veel internationale organisaties, ngo's van allerlei slag en meerdere andere naties actief op het gebied van de SSR. Er is eerst en vooral MONUSCO (afkorting van “*Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo*”) met een eigen SSR-departement dat zowel de politie als de strijdkrachten volgt. Ngo's zoals de *Konrad-Adenauer-Stiftung*, *Han-*

dicap International, het *Zentrum für Internationale Friedenseinsätze*, de *Folke Bernadotte Academy*, EURAC (*European Network for Central Africa*), het Internationale Rode Kruis, zijn allen geïnteresseerd vanuit hun perspectief in SSR. En, *last but not least*, zijn er nog de naties: België en Frankrijk zijn hierbij de hoofdaandeelhouders, maar ook Zuid-Afrika en China doen hun best. De Verenigde Staten van hun kant mikken vooral op logistiek en justitie. Sinds 1 juni 2015 is er bovendien ook *Progress*, een programma van het 11^e Europees Ontwikkelingsfonds. Daarover later meer. Het is dus duidelijk dat het SSR-terrein wordt verkend en bewerkt door meerdere actoren, waardoor het probleem van de coördinatie zich stelt. En zoals altijd: iedereen wil coördineren, maar niemand wil gecoördineerd worden. EUSEC en MONUSCO hebben in een *joint venture* een coördinatieplatform aangeboden aan alle actoren. Deze vergadering komt maandelijks bijeen en bespreekt de activiteiten. De bedoeling is vooral overlappingen te vermijden in de voorstellen aan de Congolezen. De Congolezen zitten ook mee aan tafel met een verbindingsofficier zodat alles in volle transparantie gebeurt. De taakverdeling inzake SSR is niet formeel, maar ik stel wel vast dat MONUSCO zich door haar mandaat vooral met de operaties bezighoudt en de inzet van de FARDC-eenheden van nabij volgt, dat EUSEC zich vooral ontfemde over de paraatstelling en de werking en toestand van de scholen en dat de naties zich vooral toespitsen op de opleiding van bijkomende militaire eenheden en de scholen steunen met *on-site* adviseurs en cursussen aanbieden in hun land of ter plaatse komen geven met mobiele teams. De ngo's zijn dan weer vooral geïnteresseerd in cursussen die het naleven van de universele mensenrechten, genderproblematieken en het humanitaire recht aankaarten of, praktischer, het beheer van munitie en springstoffen.

Er zijn dus heel wat SSR-activiteiten in Congo en men kan zich de vraag stellen of de inspanningen de noden dekken. Het antwoord ligt ergens in het midden. Alle druppels op de hete plaat zijn meer dan welkom. De vooruitgang in de laatste tien jaar in alle domeinen van de hervormingen kan niet ontkend worden. De uitdaging is echter immens en vergelijkbaar met de opbouw van het Afghaans nationaal leger, maar dan met veel minder beschikbare middelen en internationale steun. De administratie is deels gemoderniseerd en de programma's lopen nog, de soldaten worden al merklijk beter betaald via een bankrekening, de corruptie is verminderd maar nog altijd aanwezig en te veel aanvaard, de mensenrechten worden beter nageleefd en de straffeloosheid is verminderd, de belangrijkste helft van de scholen is operationeel en vormt leerlingen, de eenheden boeken beperkte successen in de strijd tegen de rebellen en worden beter geapprecieerd door de bevolking. Maar ... ik stel vast dat het Congolese leger met een getalsterkte van 175.000 man, waarbij meer dan de helft permanent

ontplooid is in de woelige Kivuprovincies, moet werken met zwaar onderschatte werkingsbudgetten, waarbij logischerwijze voorrang gegeven wordt aan de ingezette eenheden. Er is bovendien een serieuze attritie bij de bataljons door de continue *hit-and-run*-acties van de rebellen in het oosten. Bataljons hebben soms amper één voertuig en weinig of geen transmissiemiddelen, moeten het rooien met een zeer beperkt budget voor de bevoorrading, waarvoor ze meestal zelf moeten opdraaien. Middelen voor preventief onderhoud op het materieel ontbreken, de kleinste pannes leiden tot de immobilisering van de voertuigen. Op het vlak van de SSR weigeren de Congolezen nooit iets, misschien uit beleefdheid, en gaat de donornatie of organisatie gemakshalve ervan uit dat na de constructie of donatie de FARDC wel de nodige werkmiddelen zullen vinden. Helaas is dit meestal niet het geval zodat hoogtechnologisch materieel of infrastructuur meestal geen lang leven is beschoren. Een nauwgezette opvolging na de donatie of levering dringt zich eigenlijk op.

Een ander aspect is dat de SSR-actoren meestal een eigen agenda volgen, met een beperkte horizon in de tijd, vooral om politieke en budgettaire redenen. SSR is echter een langetermijnactiviteit. Rome werd ook niet op een dag gebouwd. Een leger met een zeer heterogene samenstelling door de herhaaldelijke integratie van rebellen en waarvan permanent meer dan de helft ontplooid is, moderniseert men niet op een jaar, zelfs niet op tien jaar, met beperkte middelen. Dit vergt een plan en een engagement op lange termijn om coherent te kunnen werken. EUSEC met zijn elf mandaten paste hierin perfect en kon het vertrouwen van de Congolese partners genieten, hoewel het SSR-actieterrein natuurlijk groter is dan de paraatstelling en de scholen. Dat dit vertrouwen met sommige partners er niet zomaar is, bewijst de moeilijke samenwerking tussen de FARDC en MONUSCO. De weigering van de VN om samen te werken met de generaals Mandevu en Fall omwille van hun voor de VN onaanvaardbare track record inzake mensenrechten, bemoeilijkt de coöperatie en coördinatie al meer dan een jaar. De Congolezen zien ook alles wat met de FARDC samenhangt als een deel van hun nationale soevereiniteit en laten zich niet zomaar iets dicteren. Zij blijven de proceseigenaar van hun hervormingen. Wederzijds respect en engelengeduld zijn dus belangrijk.

Het leger is ook onlosmakelijk verbonden de samenleving waaruit het rekruteert en waarvoor het dient te werken. Congo is nog altijd een ontwikkelingsland en bengelt nog altijd achteraan op de lijst van de ontwikkelingsindex. Het land blijft dus voorlopig werken in overlevingsmodus. Dit geldt zowel voor de staat als voor de bevolking. Essentiële diensten zoals de water- en elektriciteitsvoorziening zijn ruimschoots onvoldoende en bieden een ondermaatse kwaliteit

en geen permanente service. De infrastructuur van miljoenensteden zoals Kinshasa is qua hoofdaders de laatste jaren grondig verbeterd door Chinese tussenkomst, maar de zijtakken doen denken aan beelden uit de Far West in de 19^e eeuw waarbij paardenkarren vervangen werden door gammele auto's. De wegen- en spoorinfrastructuur buiten de hoofdstad is in een even erbarmelijke staat. Hierdoor zijn verplaatsingen enkel mogelijk met een vliegtuig en zijn ze zeer duur. Leerlingen die van het platteland komen op tijd ter plaatse brengen voor een cursus in een school is een hele karwei. Leven, of beter overleven, in het binnenland in geïsoleerde plaatsen, zoals Kananga, is geen sinecure zonder waterleiding of netstroom.



Bezoek aan 31 Région Militaire - commandoinspectie Bataljon Hoofdkwartier

Een ander gevolg van het leven in overlevingsmodus is de corruptie. Corruptie is een relatief begrip. Onze westerse definitie stuit soms op onbegrip in een land waar de maandlonen rond de 100 USD liggen. Dat de chef zich extra bedient wordt algemeen aanvaard, zolang hij maar aan zijn familie of zijn stam denkt. Het zijn echter niet alleen de chefs. Bij aankomst op de luchthaven van Ndjili wordt men soms al geconfronteerd met douaniers die geld vragen. De idee van krijgen zonder tegenprestatie zit bij velen ingebakken. De torenhoge werkloosheid bij een relatief zeer jonge bevolking doet hier natuurlijk ook geen goed aan. Zolang de demografische groei hoger ligt dan de economische stelt er zich een serieus probleem. De FARDC hebben dan ook meestal geen moeilijkheden om kandidaten te vinden bij hun rekrutering, zelfs al weet men dat militairen niet zo veel verdienen en dat de risico's bij inzet in het oosten niet te onderschatten zijn. Corruptie remt echter vooral de economische groei. In een relatief onstabiel land met torenhoge belastingen blijven westerse bedrijven liever weg of ze moeten behoren tot een land dat zijn eigen wetten kan opleggen. Er zijn ook andere bedrijven die meedraaien in de corruptiemolen en die de grootste kro-

kodil in de hiërarchie bedienen en zo zonder problemen kunnen functioneren. Andere worden weggepest met ad-hoc-heffingen. EUSEC heeft er tijdens haar openbare aanbestedingen altijd nauwlettend voor gezorgd dat de Europese normen inzake transparantie en gelijkheid werden gerespecteerd. Jaarlijkse audits uitgevoerd door onafhankelijke auditoren komende van bedrijven zoals Deloitte, Ernst & Young of Price Waterhouse Coopers voor rekening van de Europese Commissie stonden en staan hiervoor garant. Twee weken per jaar komen deze auditoren elke gedane uitgave controleren op de wettelijkheid en coherentie met het missieplan.

Dit brengt mij tot de particulariteit van de missie. Toen ik ervoor koos om mij kandidaat te stellen voor de functie van hoofd van de missie, wist ik niet dat 2.700.000 EUR zou worden gestort op mijn persoonlijke bankrekening, zijnde het budget van mijn ganse opdracht. Vanaf 1 juli 2015 werd ik de ordonnateur van mijn mandaat, ik gaf en geef bovendien niet alleen toelating de aankopen te verrichten en alle lonen en facturen te betalen, maar ik dien ook de elektronische betaling zelf mee uit te voeren als mandataris van mijn rekening. Hiermee heeft de missie een grote autonomie en macht, maar met macht komt ook verantwoordelijkheid. Mochten de auditoren vaststellen dat bepaalde uitgaven niet volledig passen in het kader van het missieplan of dat bepaalde procedures niet werden gerespecteerd, is de ordonnateur hoofdelijk verantwoordelijk en worden dit privéuitgaven. Ik wist evenmin dat ik mijn personeel zelf zou moeten aanwerven volgens de Europese procedures. Ongeveer de helft van de Europese slagorde (vier personen van de EUSEC's) wordt momenteel ingevuld door seconded officers, militairen en burgers die gedetacheerd worden door hun natie. De natie blijft hierbij de lonen en inplaatsstellingskosten betalen en EUSEC betaalt een Europese per diem en de lokale reiskosten. De andere helft (vijf personen) zijn Europese burgers die wegens hun competenties worden aangeworven via een campagne. Ik heb ondertussen al drie campagnes achter de rug. Naast het Europese personeel zijn er ook de lokale agenten, zoals ze genoemd worden. Het zijn er dertien in totaal en zij verzorgen alle logistieke diensten, secretariaatswerk en de relaties met de media. Gezien de werkloosheid is het ook geen probleem om competente, lokale medewerkers te vinden. Ook zij moeten echter de Europese selectieprocedure overleven. Het verloop van de opdracht wordt gevolgd door de Militaire Staf van de Europese Unie en door de Dienst Instrumenten buitenlands beleid van de Europese Dienst voor Extern Optreden. De missie is in se een burgermissie in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB), maar wordt paradoxaal uitgevoerd door een meerderheid aan militairen. Gezien GVDB-missies nog altijd tot het intergouvernementele gedeelte van de Europese bevoegdheden behoren en ze

slechts worden opgestart bij consensus in geval een crisis, zijn het de lidstaten die het laatste woord hebben bij een verlenging van het mandaat. Sommige naties oordelen dat er niet langer sprake is van een crisis in Congo en pleiten dan ook al enkele jaren voor een stopzetting. Begin 2015 werd beslist dat mijn mandaat alvast het laatste zou zijn.

De vraag stelt zich dus wat de toekomst zal brengen. Deze vraag werd niet onbeantwoord gelaten. Parallel met de idee om EUSEC stop te zetten, werd vorig jaar een experiment opgestart om een deel van de bevoegdheden van EUSEC te laten overvloeien in een project van het 11^e Europese Ontwikkelingsfonds dat beheerd wordt door het directoraat-generaal Internationale Samenwerking en Ontwikkeling. Hierbij werden middelen ter beschikking van de Congolese staat gesteld om een adviesbureau in dienst te nemen die de opdrachten van EUSEC zou overnemen op het gebied van het strategische advies en de consolidatie van de administratie. Ergens in april-mei 2015 won de Belgische firma Transtec deze markt en in juni werden de eerste adviseurs ontplooid, waaronder sommige oudgedienden van EUSEC. Gezien het belang van het behoud van een belangrijke erfenis in het domein van de SSR heb ik de overgave-overname van de bevoegdheden in zo goed mogelijke banen geleid. De leden van het project dat de naam “Progress” draagt, verkregen alle informatie van de status van de lopende EUSEC-projecten, kregen onbelemmerde toegang tot de archieven en werden geïntroduceerd bij de belangrijkste gesprekspartners in het domein waarvoor zij de Europese vlag zouden overnemen. Om de overgang niet abrupt te laten verlopen, werden de vergaderingen in de eerste zes maanden door beide organisaties (EUSEC en Progress) nog bijgewoond waarbij EUSEC nog de leiding nam. In het volgende semester zal EUSEC eerder een ondersteunende rol spelen. Wat Progress echter niet kan overnemen zijn de militaire scholen, met uitzondering van de *École d'administration*. EUSEC zal tot het einde van haar mandaat deze steun verder blijven verlenen. Ondertussen proberen we binnen het SSR-coördinatieplatform naties warm te krijgen om een deel van die verantwoordelijkheden over te nemen. Wat niet door andere naties wordt overgenomen, zal door de Congolezen zelf moeten ingevuld worden. Duidelijke communicatie inzake de hiervoor benodigde budgetten werd hen reeds overgemaakt, zodat ze volgend jaar niet voor verrassingen komen te staan of het excuus kunnen gebruiken dat ze niet op de hoogte waren.

Er zijn ook specifieke uitdagingen voor dit laatste mandaat. Mijn voorgangers dienden niet direct wakker te liggen van de uitvoeringstermijn van hun projecten. Liepen die uit, dan was er nog de opvolger van het volgende mandaat die het resterende budget erfde om betalingen uit te voeren bij de oplevering van

de werken. Dit is voor mij niet meer mogelijk. Op 1 juli dienen alle rekeningen betaald te zijn en verlies ik mijn rechten als ordonnateur. *Time is not on my side*. De projecten zijn natuurlijk fel verminderd in aantal, maar er zijn er toch nog enkele. Voor de uitvoering zijn meestal samenwerkingsakkoorden of conventies nodig met bepaalde Congolese departementen (het korps der genietroepen of het informatica-directoraat) en deze zijn meestal veel minder gehaast, laten zich niet onder druk zetten en hebben een ander idee van termijnen dan wij. Een andere specifieke uitdaging is dat het moeilijker is geworden om toegang te verkrijgen tot de hoogste autoriteiten (stafchef en minister) doordat er minder voor hen aantrekkelijke projecten nog lopende zijn en door de wetenschap dat het einde van ons mandaat eraan komt, wat EUSEC minder interessant maakt. De boodschap dat de geldkraan voor bepaalde vormen van steun dichtgaat, is natuurlijk ook niet bevorderlijk. Het is dan ook geen sinecure om vooral positieve boodschappen te laten overheersen in de communicatie met de autoriteiten. EUSEC heeft elf jaar lang het beste van de Europese Unie gegeven in voor Congo moeilijke tijden, het is dan ook uiterst belangrijk dat de perceptie op het einde positief blijft.



Bezoek aan de *Service Culturel Information des Forces Armées*

Als men mij vraagt welke lessen ik kan trekken uit deze opdracht, is de belangrijkste de vaststelling dat digitalisering de beste manier is om een systeem transparant en beheersbaar te maken en corruptie minder kansen te geven. Andere lessen zijn de vaststelling dat veel zaken die we in het Westen voor vanzelfsprekend houden, dit hier helemaal niet zijn. Bankrekeningen waarbij men

alleen geld kan opnemen en, indien men dit niet binnen de drie maanden doet, het geld terug verdwijnt (hopelijk) richting schatkist, is er zo één. Spoor- en weginfrastructuur ontbreken, waardoor de kleinste verplaatsingen in het binnenland gepaard gaan met grote onzekerheid inzake termijnen. Het ontbreken van een betrouwbaar elektrisch net zodat alles afhangt van generatoren en het krediet voor brandstofaankopen dat men al of niet krijgt. Er zijn ook positieve vaststellingen die ik heb opgenomen in mijn gesprekken met jonge rekruten: een oprecht gevoel van patriottisme en doorzettingsvermogen, niettegenstaande een behandeling waarvoor in onze maatschappij de meesten de neus zouden ophalen en het snel voor bekeken zouden houden.

Ik heb ondertussen het vertrek meegemaakt van de speciaal vertegenwoordiger van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties, de Duitse diplomaat Martin Kobler, en de commandant van de MONUSCO-troepen, de Braziliaanse luitenant-generaal Dos Santos. Beiden hadden dezelfde boodschap in hun afscheidsspeech. Ik citeer de generaal: *“Je pars de la mission avec des sentiments mixtes comme probablement tous les chefs de mission avant moi. D’une part, il y a le bon sentiment qu’on a aidé à pousser le chariot dans la bonne direction et, d’autre part, il y a la frustration que les objectifs de la réforme ne sont pas encore atteints. Je pars d’ici plein de charme pour ce pays, ses gens et ses richesses naturelles. Le pays est destiné à devenir grand et puissant. Le destin peut être retardé, mais va se réaliser sûrement.”* Dit zal min of meer ook mijn gevoel zijn op 30 juni 2016. Er is inderdaad nog veel werk aan de winkel dat zich niet laat inplannen op een westers tijdschema. SSR in Congo zal altijd een inspanning blijven met een langetermijnhorizon, een proces van vallen en opstaan en soms van liefde en haat. Dit laatste is vooral gekoppeld aan de politieke context die ik hier amper heb aangehaald. EUSEC is namelijk apolitiek, het is ook niet mijn verantwoordelijkheid in Congo om hierover uitspraken te doen. Dit is het terrein van de ambassadeur van de Europese Unie met wie ik wekelijks coördinatievergaderingen heb. Ik ben mij er wel van bewust, mocht de huidige discussie rond de verkiezingskalender en een eventuele derde kandidatuur van de huidige president escaleren, dat EUSEC zich in de zone bevindt waar collaterale schade kan ontstaan. Laten we hopen dat het zover niet komt en laten we blijven plannen voor succes, zoals we dat in het Defensiecollege geleerd hebben.

Tot slot heb ik nog een aanbeveling. Congo is momenteel niet langer de Europese prioriteit, wat verstaanbaar is. De vluchtelingencrisis, waarbij sommige vluchtelingen Europa binnenkomen via de voordeur en andere via het keldergat, slokt terecht veel aandacht en middelen op. Europa laat Congo evenmin volledig in

de steek – ik verwijs hierbij naar het project “Progress”. Toch blijft er volgens mij nog nood aan een initiatief of een project ter ondersteuning van het militaire scholensysteem. Geen enkele natie is momenteel bij machte of bereid om het volledige takenpakket dat EUSEC jarenlang heeft uitgevoerd over te nemen. De gedachte van *appropriation* door de FARDC is nobel en lijkt op het eerste gezicht logisch vanuit een Europees perspectief, maar ik twijfel eraan of het allemaal wel zo vlot zal verlopen. Tot op heden heb ik nog maar weinig succesvolle appropriations gezien. Niettegenstaande de goede wil blijken meestal na een tijdje de werkingsmiddelen toch te ontbreken om op hetzelfde elan door te gaan. Een partnerschap met de Congolese militaire scholen op Europees niveau blijft volgens mij een behoefte om dit geheel coherent te blijven duwen in de juiste richting. Een leger zonder scholensysteem is als een onderneming die niet



investeert in de continuïteit van zijn bestaan. Ten slotte ben ik heel dankbaar voor deze uitdaging die ik aangenomen heb. Ik wist dat het niet eenvoudig zou zijn, maar ik ben positief verrast door de professionaliteit van mijn team en de bereidheid tot samenwerking aan Congolese zijde en die van de verschillende partners in het domein van de SSR.

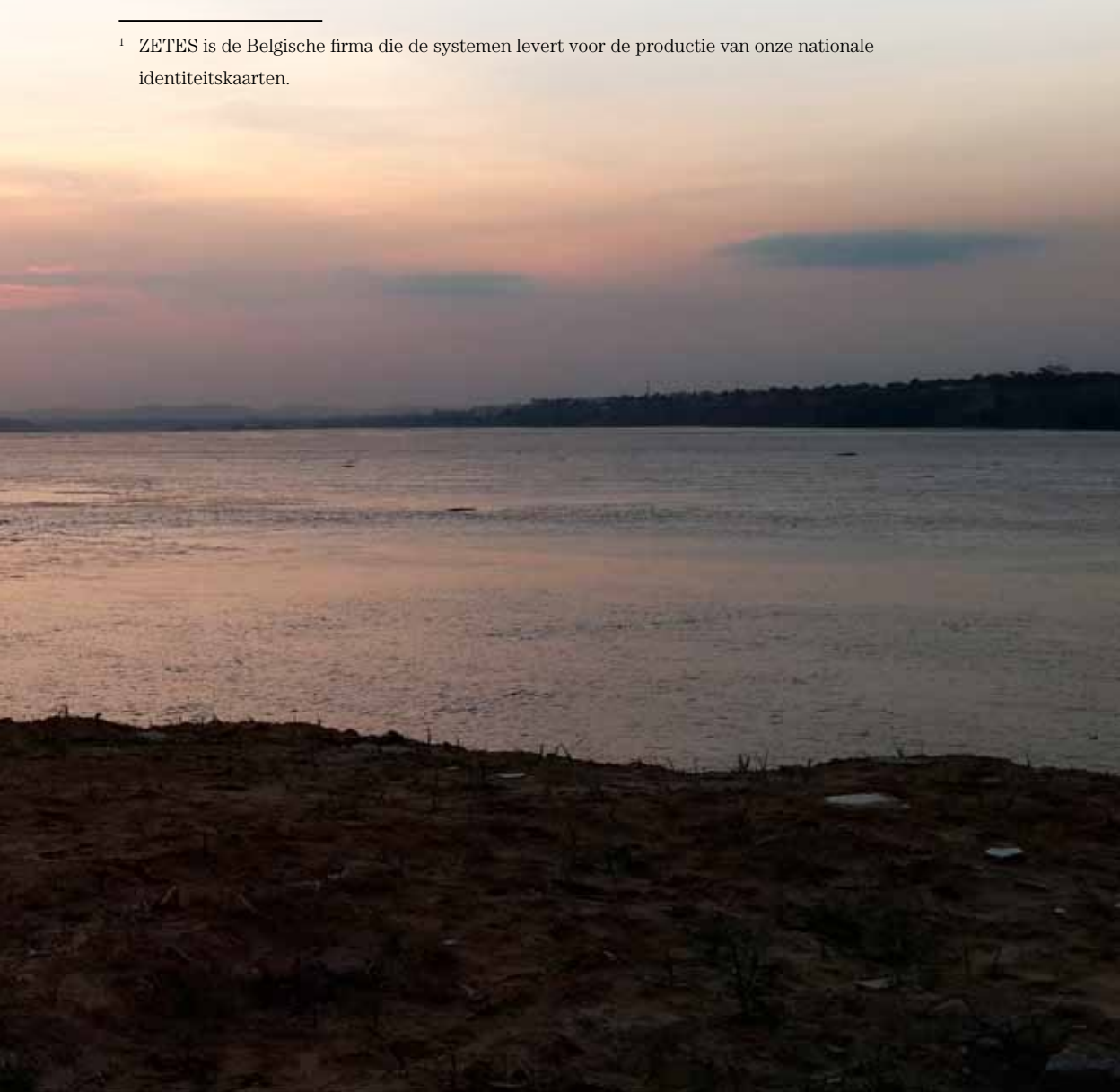
199

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**



Trefwoorden: EUSEC

¹ ZETES is de Belgische firma die de systemen levert voor de productie van onze nationale identiteitskaarten.



Recente publicaties – Publications récentes

200

**SÉCURITÉ & STRATÉGIE N°122****LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE : PROPOSITIONS INSTITUTIONNELLES****ANDRÉ DUMOULIN**

This study is organised into two volumes.

The first volume focuses on the lines of action adopted during the EU Summit on Common Security and Defence Policy (CSDP) in December 2013, its results and the road map for the rendezvous clause of June 2015. This part addresses the general framework of the propositions in the institutional field. Both the context and the first reactions of the institutional timetable are summarised and put into perspective, regardless of their source: the Council of the European Union, the European Council, the Commission, the European Parliament, the European Defence Agency (EDA), or the European Union Institute for Security Studies (EUISS). Besides, think tanks had the opportunity to give their institutional vision of the CSDP's future during the reference period between 2013 and 2015, as did national actors. As a result of their position and experience, they also provided reactions and gave media coverage

to their own critical visions and other propositions by focusing on a rebirth of the CSDP, which has attracted criticism in recent years.



The second volume deals with the level of predictability of future scenarios as to the CSDP, which depend on the progress achieved between December 2013 and June 2015 and on the general security-defence context in 2016. It presents various constraints (budget, capacity, politics, industry, concept, etc.) before identifying several possible scenarios in the field of CSDP. We then attempt to classify these scenarios with a view to aligning them with the Belgian lines of action in the field of CSDP. Finally, recommendations are offered for consideration.



SÉCURITÉ & STRATÉGIE N° 123
L'ASSISTANCE MILITAIRE : QUEL RÔLE DANS LA
PRÉVENTION DES CONFLITS EN AFRIQUE ?

MYRTO HATZIGEORGOPOULOS

201

L'utilisation de l'assistance militaire par les États occidentaux comme outil privilégié de la prévention et de la gestion des conflits armés en Afrique, s'est généralisée et institutionnalisée au cours des deux dernières décennies. Cette approche se fonde sur un triple postulat ; d'une part, il est communément admis que la prévention des conflits est préférable à la réaction face à leur émergence,

et, d'autre part, que la cause principale des conflits se situe au niveau d'États défaillants, particulièrement vulnérables à la pénétration et aux activités de groupes armés criminels, terroristes ou autres. Enfin, le principe d'appropriation a piloté les initiatives entreprises par les pays contributeurs dans la gestion des enjeux sécuritaires africains.

Bien que ces États où règne l'instabilité politique et sécuritaire ne posent, en réalité, pas de menace directe aux pays occidentaux, le syllogisme fondateur de cette approche consiste à percevoir leur fragilité comme largement plus nuisible aux intérêts occidentaux (que ceux-ci soient d'ordre économique, politique, stratégique, idéologique, moral ou autre) que la puissance des pays émergents, par exemple. Cette fragilité qui s'exprime à différents niveaux inquiète particulièrement, car elle témoigne également de la faiblesse des services de sécurité, police ou armée, à pallier les menaces existantes et à maintenir la sécurité et la stabilité de leur pays. Que les limites du secteur proviennent d'un manque évident de moyens, ou qu'elles relèvent de la difficile subordination des forces de sécurité autant à la hiérarchie militaire qu'au pouvoir civil, les difficultés qui en découlent se trouvent au cœur de cette évolution.

Dans une telle perspective, le renforcement de la résilience de l'État s'est progressivement imposé comme une stratégie à garantie pacificatrice. L'objectif est donc d'investir dans la prévention en amont, via le soutien à la construction d'institutions fortes et légitimes, le développement de capacités locales et régionales, la création d'un modèle de communauté de sécurité et d'une société robuste, qui seront à même de gérer les tensions et les chocs afin de réduire la probabilité d'instabilité et de conflit. Dans cette démarche, la construction ou le renforcement des forces de sécurité de tels pays occupe une place impor-

tante. Si cette approche n'est ni nouvelle, ni optimale, on assiste à un regain de popularité dans le contexte d'un rejet massif, autant au niveau sociétal que politique, des larges déploiements offensifs tels que connus dans les Balkans ou en Afghanistan.

La formalisation de cette approche, et son acceptation généralisée a fait de l'assistance militaire un outil incontournable des efforts de pacification de la communauté internationale en Afrique. Cependant, du point de vue de l'efficacité et de la pertinence, l'assistance militaire dans sa mise en œuvre a souvent mené à des résultats mitigés. Cette étude s'efforcera de démontrer non seulement que les liens directs de cause à effets entre le renforcement de l'armée et la diminution du risque de conflit sont contestables, mais également que cette approche est motivée par une vision stratégique hasardeuse et des intentions, si pas incompatibles, souvent divergentes entre États hôtes et États contributeurs.

Si le soutien et la réforme du secteur de sécurité ont souvent été étudiés dans leur qualité d'instruments prioritaires de la reconstruction post-crise, ils l'ont rarement été dans leur prétendue capacité à prévenir les conflits. Néanmoins, il apparaît qu'un large éventail d'États « fragiles » nécessite des programmes de Réforme du Secteur de Sécurité (RSS). Cette étude cherche donc à contribuer à la littérature existante ; elle cherche à élargir le champ de vision traditionnel sur le sujet en l'associant à la littérature sur la prévention.



VEILIGHEID & STRATEGIE N° 124 **KRITIEKE ENERGIE INFRASTRUCTUUR:**

KADRERING EN AFHANKELIJKHEDEN

KAPITEIN-COMMANDANT VAN HET VliegWEZEN
BART SMEDTS

A comprehensive and uniform definition of critical energy infrastructure lacks and should include the influence of cross-domain dependencies. The degree of criticality thus exceeds the identification of individual vital energetic elements of infrastructure but should rather be defined as the degree to which an incident may cause a cascade of effects in other domains. The importance of

energy distribution systems increases with that regard in the future and therefore the protection of critical energy infrastructure cannot be reduced to the sole physical protection but encompasses a cybernetic aspect as well as other structural measures.

The physical protection of critical energy infrastructure gives relevance to the involvement of security actors as Belgian defense. Internally, a physical protection is only possible in a dynamic way by sketching an evolutionary picture of the threat on the one hand and involvement of private as well as public partners: therefore a long term investment climate is needed. In addition, the conformity to standards and connectivity are key to successful protective measures. In addition dependencies can be decreased by diversified sources and diversified origins of one energy resource: countries like Turkey, the Middle East and Norway will remain regions of interest for Europe to that aim.

The US as a model for European cybernetic protection is insufficient: institutionalized standards and procedures for the cyber protection of critical infrastructure, should also be enforceable on public and private partners within the EU. The involvement of defense actors in the cyber protection has legal constraints and consequences for critical infrastructure amongst which nuclear installations.

Diversification of resources and increasing energy efficiency will reduce the overall vulnerability while increasing the need for connectivity and protection of distribution systems. Artificial subsidies as well as the absence of long term investment climate, and the irrational comparison of maximum output power

as compared to actual energy availability leave no rational cost-benefit analysis between available resources. A common energy policy at European level could facilitate a stable investment climate.

204

In Belgium, the improved protection of critical energy infrastructure is regulated by the law of July 2011 as well as the Royal Decree implementing it for the energy sector: Belgian Defense's role herein, next to the support for the physical protection, lies in the exchange of information with security and intelligence services and in the coordination of the military with the civil list of critical infrastructure. The need to broaden the scope of the Law of 11 July 2011 beyond the energy and transportation sector is exemplified by the empiric relevance of the cybernetic domain to run and control critical energy infrastructure. The mandate of the Cyber Security Centre of Belgium should be extended to that aim and a cyber-incident response plan that allows for interaction between existing emergency plans on the one hand and planning for cyber incidents at the advent of failure of critical energy infrastructure in particular will be needed. A-dogmatic diversification of resources and capacity is necessary but will not suffice as the junction of cross-border distribution systems will reduce vulnerability while at the same time increase the complexity of the protection problem.

Both in terms of definition of criticality of critical energy infrastructure as well as in the quest for solutions, it appears that the protection problem holds multi-departmental, multi-disciplinary and multilateral parameters which increase the complexity in time. This thrives to the conclusion that the tendency to disinvest in research and development is contrary to the rational genesis of a solution: the partnership between defense, industry and science, is a prerequisite and should therefore be restored. This approach will ensure the protection of this complex issue to reach a successful conclusion at regional, national and supranational level.



THÈSE DE DOCTORAT
LA CLÉ D'UNE DÉFENSE EUROPÉENNE, CELLE
DES ÉTATS-UNIS D'EUROPE

JEAN MARSIA

205

Vu l'absence de menace militaire pesant sur l'Europe depuis 1989, les budgets de Défense ont été fort réduits ces dernières années. Aujourd'hui, les capacités militaires de l'Union européenne représentent quelques pourcents de celles des USA, alors que des conflits font rage à nos frontières orientales et méridionales.

Certains dirigeants européens jugent qu'une défense militaire unifiée à l'échelle européenne serait plus efficiente et rééquilibrerait l'OTAN, mais le Conseil européen de juin 2015 a décidé le report de l'examen des questions de défense au second semestre 2016.

Dans la première partie, l'auteur expose l'origine de la formation universitaire au commandement et son évolution. Dans la deuxième, il décrit comment les établissements militaires d'enseignement supérieur ont intégré les espaces européens de l'enseignement supérieur et de la recherche, la politique européenne de sécurité et Défense, ainsi que le programme ERASMUS et son pendant militaire. Dans la troisième partie, la situation actuelle de l'Europe est analysée et la nécessité des États-Unis d'Europe, d'une Défense européenne et d'une Université européenne de Défense en sont déduits.



Belgisch Militair Tijdschrift

De doelstelling van dit tijdschrift is de militaire en burgerlijke verantwoordelijken op de hoogte te houden van wat er leeft bij Defensie en wat de uitdagingen zijn. Dat gebeurt door middel van artikelen in het politiek-militaire domein, de internationale relaties, de operaties en alle aanverwante thema's.

Revue Militaire Belge

Cette revue a pour objet d'informer les responsables militaires et civils des réalités et des enjeux qui touchent la Défense dans les domaines politico-militaires, des relations internationales, des opérations ou des ressources qui y sont liées.



**DEFENSIE
LA DÉFENSE**

ISBN 90 77762 321

NUR 853 / 654