

Defensie onder Hollande

Niet anders, wel minder

Dick Zandee

De verkiezing van president Hollande zou leiden tot een koerswijziging van het Franse defensiebeleid. Dat was de verwachting een jaar geleden. Eind april 2013 kwam het *Livre Blanc* uit. Bevestigt het Witboek deze verwachting of is toch eerder sprake van continuïteit?

In mei 2012 betrad François Hollande het Elysée als opvolger van Nicolas Sarkozy. Tijdens de verkiezingscampagne had Hollande niet veel aandacht besteed aan het Franse veiligheids- en defensiebeleid. Na de electorale overwinning bleef dit aanvankelijk hetzelfde. Door twee factoren ontstond echter het beeld dat Parijs van koers zou veranderen. De nieuwe minister van Buitenlandse Zaken, Laurent Fabius, stond bekend als aanhanger van versterking van de veiligheids- en defensiesamenwerking in de Europese Unie. Ook Hollandes minister van Defensie, Jean-Yves Le Drian, sprak zich meerdere malen hiervoor uit. In het Londen van de conservatieve regering-Cameron nam de zorg toe dat Parijs wellicht het besluit van Sarkozy tot Franse herintreding tot de militaire commandostructuur van de NAVO zou terugdraaien. Ook een nieuwe campagne voor versterking van EU-instituties op defensiegebied inclusief een permanent Europees militair hoofdkwartier – voor de Britse defensietop een *no go* – werd mogelijk geacht. Het kon de bilaterale Brits-Franse defensiesamenwerking in de gevarezone brengen, zo viel in Londen te horen. De tweede factor betrof de noodzaak van drastische bezuinigingen op de Franse overheidsuitgaven om te voldoen aan de normen van de Eurozone. In andere Europese landen was defensie de dans niet ontsprongen. In Frankrijk zou het niet anders zijn.

Negen maanden

President Hollande nam geen snelle besluiten. In juli 2012 stelde hij twee breed samengestelde commissies in. Voormalig minister van Defensie Hubert Védrine leidde een commissie die zich moest buigen over de Franse positie in de NAVO. Védrine presenteerde zijn rapport in november. Het bevestigde de lijn die onder president Sarkozy was uitgezet. Frankrijk diende in de militaire NAVO-structuur te blijven met voortzetting van het beleid gericht op verdere hervorming van de alliantie. Het rapport-Védrine gaf een belangrijk signaal van continuïteit van het Franse beleid.

Als voorzitter van de commissie voor het *Livre Blanc* benoemde Hollande oud-ondersecretaris-generaal van de Verenigde Naties, Jean-Marie Guéhenno. Parlementsleden, vertegenwoordigers van diverse ministeries en een aantal nationale en internationale buitenstaanders maakten deel uit van de commissie. Twee leden vielen vooral op: de Britse ambassadeur in Parijs, Peter Ricketts, en de Duitser Wolfgang Ischinger, voorzitter van de beroemde Münchense Veiligheidsconferentie en een man met goede contacten in Berlijn. De deelname van deze twee buitenlanders – een novum voor de opstelling van een Frans Defensie Witboek – duidde erop dat Parijs de twee belangrijkste Europese partners niet wilde verrassen. Voorts

Beschouwing

consulteerde de Commissie-Guéhenno een reeks vooraanstaande politici, diplomaten, militairen en vertegenwoordigers van internationale instellingen en het bedrijfsleven. Zeven werkgroepen stortten zich op uiteenlopende aspecten van het Witboek. Kortom: een enorme exercitie met brede nationale en internationale inbedding.

Het resultaat liet langer op zich wachten dan voorzien. Oorspronkelijk was publicatie voorzien in december 2012. De budgettaire problematiek was waarschijnlijk de oorzaak van het uitstel. Eerst in het begin van het voorjaar hakte Hollande de knoop door. Op 29 april nam hij officieel het *Livre Blanc – Défense et Sécurité Nationale 2013* in ontvangst, meer dan negen maanden na de aanstelling van voorzitter Guéhenno.

Politiek en financiën

Franse Defensie Witboeken verschijnen niet zo frequent als defensienota's en beleidsbrieven in Nederland. Het *Livre Blanc 2013* is het vierde sinds 1972. Het vorige Witboek dateert uit 2008. Deze betrekkelijk korte periode tussen twee Witboeken vraagt om uitleg: waarom juist nu? In zijn presentatie aan de commandanten van de Franse strijdkrachten¹ noemde minister Le Drian twee hoofdredenen: (1) een tekort op de defensiebegroting van meer dan drie miljard euro waardoor het lopende defensieplan uit 2008 niet meer uitvoerbaar was en (2) de veranderde omstandigheden op geopolitiek en economisch gebied. De verschuiving van aandacht van de Verenigde Staten naar Azië en de Stille Oceaan, de instabiliteit in Noord-Afrika en andere ontwikkelingen impliceren volgens hem een nieuwe internationale veiligheidssituatie. De financieel-economische crisis met ernstige beperkingen van de overheidsuitgaven maakt het nog lastiger om adequaat te reageren op de nieuwe uitdagingen.

Deze twee factoren geven ongetwijfeld aanleiding tot heroverweging van de defensieplannen. Toch lijkt het argument van de veranderde veiligheidssituatie enigszins 'opgeklapt'. Opvallend is hoe vaak in het Witboek het woord *confirmé* voorkomt, bijvoorbeeld waar de gevaren in de wereld van 2013 vergeleken worden met de veiligheidsrisico's zoals beschreven in 2008. Het Witboek 2013 onderscheidt drie categorieën van gevaren: (1) *menaces de force* – conflicten tussen staten, ook met dreiging van het gebruik van massavernietigingswapens; (2) *risques de faiblesse* – het blijvende probleem van niet-functionerende staten met allerlei 'spill-over'-risico's zoals terrorisme, illegale migratie en internationale criminaliteit; (3) *l'impact de mondialisation* – de negatieve gevolgen van globalisering zoals cybercriminaliteit, verspreiding van wapens en de toenemende kwetsbaarheid van ge-

bruik van de ruimte. Natuurlijk zijn deze gevaren sinds 2008 verder geëvolueerd, maar om van *bouleversements*² of van een context *sensiblement changé*³ te spreken lijkt toch wel wat sterk aangezet. Het *Livre Blanc* wijdt veel tekst aan 'de toestand in de wereld', maar de inhoud is niet opzienbarend. Deze stemt in grote mate overeen met het Nederlandse rapport *Verkenningen* uit 2010 en de *Strategische Monitoren* 2012 en 2013 van het Instituut Clingendael. De veiligheidssituatie kenmerkt zich steeds meer door uiteenlopende dreigingen en risico's; de wereld kent een toenemend aantal machtscentra (multipolair); het gewicht van Europa in de wereld neemt af; een gordel van instabiliteit strekt zich uit van noordelijk Zuid-Amerika en het Caribische gebied via Noord-Afrika en het Midden-Oosten naar de Indische Oceaan. De recente interventies in Libië en Mali met Frankrijk in de centrale rol krijgen de nodige aandacht. Het Witboek duidt noordelijk Afrika aan als prioritair gebied voor de Franse en Europese veiligheid, te meer vanwege de verschuiving van de Amerikaanse aandacht naar Azië.

Veiligheidspolitieke ontwikkelingen kunnen dus niet de doorslaggevende factor zijn geweest voor de opstelling van een nieuw Witboek. De echte reden ligt eerder bij de politieke wisseling van de wacht van Sarkozy naar Hollande en bovenal bij het gewijzigde financiële kader. Zoals in andere Europese landen vertoont het Franse defensiebudget sinds 2011 een daling. In 2013 liep dit op tot -5%. Tegelijkertijd bereikten de kosten voor de inzet van de krijgsmacht nieuwe hoogten. In 2012 spendeerde Frankrijk een half miljard euro aan de inzet van de krijgsmacht in Afghanistan. Deze financiële druk leidde onder Sarkozy al tot vertraging en uitstel van moderniseringsprogramma's zoals voor de productie van het gevechtsvliegtuig *Rafale* en de aanschaf van onbemande vliegtuigen. Het aantreden van Hollande markeerde een politiek moment waarop de defensieplannen meer rigoreus op de schop zouden gaan. Kortom: defensieambities moesten weer in evenwicht worden gebracht met de beschikbare financiële middelen – niet veel anders dan de Visie-exercitie van de regering Rutte-2 in Nederland.

De uitgangspunten

Het *Livre Blanc* somt vier bepalende uitgangspunten op voor het Franse veiligheids- en defensiebeleid: het budget; de structuur en inrichting van de krijgsmacht; de industriële en technologische basis; Europese samenwerking.

Budget

Het beschikbare budget is het meest verrassende element. Nog in de eerste maanden van 2013 was de verwachting dat



de defensiebegroting verder zou dalen. Het Witboek legt vast dat de komende jaren het budget gelijk zal zijn aan het niveau van 2013: 31,4 miljard euro.⁴ Daarmee blijft Frankrijk wat betreft de defensie-uitgaven de tweede positie in Europa innemen, na het Verenigd Koninkrijk. Voor de periode 2014-2019 stelt de Franse overheid € 179,2 miljard (constante euro's) beschikbaar voor defensie. Volgens de NAVO-definitie besteedt Frankrijk hiermee 1,76% van het bruto nationaal product aan defensie, een percentage lager dan in het verleden maar beduidend hoger vergeleken met andere landen in Europa zoals Nederland (ongeveer 1%). President Hollande heeft kennelijk verdere daling van de defensie-uitgaven niet aangedurfd. Behoud van banen in de omvangrijke Franse defensie-industrie, de dalende populariteit van de president en het prestige van Frankrijk vormen tezamen de redenen waarom Parijs heeft gekozen voor bevrozing van de defensiebegroting voor de komende zes jaren.

Krijgsmacht

De belangrijkste aanpassing van de Franse krijgsmacht betreft de differentiatie van de inzetopties. De oude doelstelling van een polyvalente krijgsmacht – waarbij alle gevechtseenheden tot in het hoogste deel van het spectrum

kunnen optreden – is verlaten. De geherstructureerde krijgsmacht zal een polyvalente kern krijgen met daarnaast een aantal eenheden die specifiek zijn samengesteld en getraind voor operaties in lagere delen van het spectrum. Het duidelijkst is dit zichtbaar bij de landstrijdkrachten. De Franse landmacht zal in de toekomst gaan beschikken over twee zware brigades met gevechtstanks, drie middelzware en twee lichte brigades. De landmacht zal waarschijnlijk ook het grootste deel van de personeelsreducties moeten verwerken. Het Witboek bepaalt dat nog eens 24.000 militaire functies verdwijnen – in aanvulling op de 55.000 posities die onder Sarkozy waren geschrapt. Daarmee daalt de totale omvang van de Franse krijgsmacht naar ongeveer 185.000 militairen in 2019. De personele vermindering en de differentiatie hebben gevolgen voor de inzetmogelijkheden. Voortaan heeft Frankrijk 15.000 militairen beschikbaar voor inzet in het hoogste deel van het spectrum. Voor crisisbeheersingsoperaties onder het hoogste geweldsniveau zijn 6.000-7.000 troepen beschikbaar, desnoods voor gelijktijdige inzet in twee of drie verschillende gebieden. Voor nationale inzet zijn 10.000 militairen beschikbaar.

De Franse kernmacht (11% van het defensiebudget) blijft onaangetast. Ook in de toekomst zijn er twee componenten:

Beschouwing

onderzeeboten met ballistische kernraketten en nucleaire lucht-grondwapens voor de *Rafale*. De marine zal verder de beschikking hebben over zes nucleair aangedreven aanvals- en onderzeeboten, een vliegkampschip (met de *Rafale*), 15 fregatten, 6 patrouilleschepen, mijnenjagers en een reeks commando- en ondersteuningsvaartuigen. Het vliegende deel van de krijgsmacht beschikt over 225 jachtvliegtuigen (waarvan 180 *Rafale*'s wanneer de instroom voltooid zal zijn), 50 transportvliegtuigen en zeven toestellen voor inlichtingen en verkenning.⁵ De luchtmacht krijgt 12 toestellen voor bijtanken in de lucht (air-to-air refuelling) van het type MRTT (*Multi-Role Tanker and Transport*) Airbus 320. Ook onbemande vliegtuigen (*Medium Altitude Longer Duration-Unmanned Aerial Vehicles*, *MALE-UAV*) worden aangeschaft. Inmiddels heeft Parijs besloten voor de korte termijn Amerikaanse *Reapers* aan te schaffen. Deze kunnen ook van bewapening worden voorzien. Het eigen project voor de ontwikkeling van de onbemande gevechtsdrone *Neuron* wordt voortgezet (operationele beschikbaarheid tegen 2020). Ten slotte gaat de samenwerking verder met het Verenigd Koninkrijk voor een gezamenlijk onbemand gevechtstoestel dat tegen 2030 inzetbaar moet zijn. Dan de landmacht: deze behoudt 200 zware en 250 middelzware tanks, ongeveer 2.700 pantservoertuigen en ruim 250 helikopters van uiteenlopende types. *Special forces* en inlichtingencapaciteiten worden versterkt, ook in de ruimte. *Cyber* krijgt een nog hogere prioriteit. Een omvangrijke cyberaanval op de Franse staat zal worden beschouwd als een oorlogsdaad. De Franse krijgsmacht krijgt dan ook een offensieve cybercapaciteit om te kunnen reageren.

Industrie

De nauwe verwevenheid tussen krijgsmacht en defensie-industrie in Frankrijk is een gegeven. Het wekt geenszins de verwondering dat het *Livre Blanc* de industriële en technologische basis beschouwt als "*une composante essentielle de l'autonomie stratégique de la France*". Met een jaarlijkse omzet van 15 miljard euro is de sector economisch van groot belang. Frankrijk heeft ongeveer 4.000 defensiebedrijven met 165.000 werknemers. De nationale markt – de Franse krijgsmacht – blijft hoofdafnemer; 25-40% van de defensieproductie gaat naar buitenlandse afnemers. Onder het socialistische bewind en in lastige economische omstandigheden hebben behoud van industrie en werkgelegenheid in Frankrijk dan ook de overhand. De defensie-uitgaven voor technologisch onderzoek worden gehandhaafd op het huidige niveau (€ 750 miljoen per jaar), terwijl ze in andere Europese landen waaronder Nederland dalen. Grote materieelprogramma's worden voortgezet, maar in een vertraagd tempo, aldus defensie-minister Le Drian. Andere bronnen melden dat aantallen aan te schaffen helikopters, pantservoertuigen en transportvliegtuigen

teruglopen.⁶ Het meer gedetailleerde *Loi de Programmation 2014-2019*, te publiceren einde zomer, zal hierover duidelijkheid moeten scheppen.

Internationale samenwerking geldt – naast strategische autonomie en het economische belang – als derde kenmerk van het Franse defensie-industriebeleid. Hierbij gaat het niet louter om bevordering van programma's binnen multinationale organisaties zoals het Europese Defensie Agentschap, OCCAR⁷ en de NAVO, maar evenzeer om bilaterale projecten – in het bijzonder met het Verenigd Koninkrijk. Beide landen hebben besloten een gemeenschappelijke anti-schipraket te ontwikkelen. Hoewel de praktische uitwerking nog de nodige tijd en moeite gaat kosten is dit besluit een belangrijke stap naar integratie van de *missile industries* in beide landen met wederzijdse technologische afhankelijkheden.⁸ Het Witboek verwijst naar de samenwerking met het VK als voorbeeld ter bevordering van de consolidatie van de nationaal versnipperde defensie-industrieën in Europa. Het *level playing field* voor de defensiebedrijven in Europa is nog altijd ver weg. Van de Europese Raad van december dit jaar – met defensie inclusief hervorming van de industriële sector op de agenda – vallen dan ook geen grote doorbraken te verwachten.

Europa

In de lijn der verwachting neemt het Witboek de aanbevelingen van de commissie-Védrine over. Frankrijk blijft deel uitmaken van de militaire structuur van het bondgenootschap. Tegelijkertijd zet Parijs het beleid voort de NAVO verder te hervormen, waarbij vooral vermindering van staven en modernisering van het planningssysteem centraal blijven staan. Het *Livre Blanc* benadrukt voorts dat de EU en de NAVO complementair zijn of het nu gaat over operaties of over capaciteitsverbetering. Het *Europe de la défense* dient wel versterkt te worden. Van vergaande visionaire voorstellen is echter geen sprake. De Europese Raad zou in december 2013 meer dynamiek moeten brengen in het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid, onder meer door sturing te geven aan de ambities van Europa in de wereld, maar Frankrijk ziet dit hand in hand gaan met pragmatische stappen. Daarbij gaat het om crisispreventie, operaties, gemeenschappelijke materieelprogramma's en *pooling & sharing*. Specifieke capaciteitsgebieden of systemen voor Europese samenwerking zijn *air-to-air refuelling*, *aeronavale* (...), transport, drones en de ruimte. In Londen kon men na publicatie van het *Livre Blanc* opgelucht ademhalen. De officiële reactie van de Britse ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie op het Franse Witboek was dan ook positief: goed voor de Brits-Franse defensiesamenwerking, goed voor de NAVO en goed voor de complementaire rol van de EU.

Beschouwing

Uiteraard werd verwezen naar de nauwe betrokkenheid van ambassadeur Ricketts bij de opstelling van het Witboek.⁹ Tijdens zijn bezoek aan Washington medio mei herhaalde minister Le Drian de geruststellende boodschap:

“It’s not a question of seeking some kind of ideological revitalization of European defense, but rather of proposing to our partners a practical approach based on concrete, operational, industrial and capability-driven projects and a political approach, with a view toward optimizing our resources.”¹⁰

Bij Europese defensie gaat het Parijs niet louter om versterking van de militaire samenwerking. Het Witboek vermeldt nadrukkelijk de noodzaak van inzet van militaire én civiele middelen – inclusief ontwikkelingshulp, capaciteiten voor reconstructie en voor de opbouw van functionerende staatsorganen – als voorwaarde voor stabilisatie van crises en om bestendige vrede op langere duur te bewerkstelligen. In dat kader rept het Witboek niet over de *Comprehensive Approach* of 3D (*Defence, Diplomacy & Development*), maar over een *approche globale européenne de la gestion de crises*. De Europese Unie is hiervoor het beste geschikt omdat de organisatie over alle vereiste middelen kan beschikken. Opvallend is dat het *Livre Blanc* ook aandacht besteedt aan versterking van de interne veiligheid van de EU, onder meer door *pooling* van middelen die de lidstaten ter beschikking stellen zoals bijvoorbeeld geschiedt voor controle van de Europese buitengrenzen via het agentschap FRONTEX.

Conclusie

Wie de moeite heeft genomen 160 bladzijden tekst zonder enige illustratie door te ploegen kan tot de conclusie komen dat president Hollande het veiligheids- en defensiebeleid van zijn voorganger in grote lijnen continueert. Tegenstanders van vergaande voorstellen om defensiesamenwerking in de EU te versterken kunnen gerust zijn. De voorstanders hiervan zijn ongetwijfeld teleurgesteld. De *relance* van de Europese defensie ziet Parijs eerst en vooral in pragmatisme en concrete projecten – niet in ideologie en uitbouw van instituties. Daarmee sluit Frankrijk aan in de rij van andere Europese landen die evenzeer praktische samenwerking – veelal via clusters met een gering aantal partners – als de beste weg vooruit zien om uit de neergaande spiraal te geraken van steeds minder capaciteiten onder dalende defensiebegrotingen.

Ook Frankrijk streeft naar diepere samenwerking met Europese landen, vooral met het Verenigd Koninkrijk. Duitsland wordt wel aangeduid als ‘strategische partner’

maar komt er verder bekaaid vanaf. Dit is overigens eerder te wijten aan Berlijn dan aan Parijs, dat in de loop der jaren teleurgesteld is geraakt over de beperkte defensiesamenwerking met Duitsland. Nederland komt in het Witboek slechts tweemaal voor: de ene keer wanneer het gaat om Europese partners met belangen in het Caribische gebied; de andere keer wanneer de Benelux wordt genoemd als goed functionerend verband voor nauwere defensiesamenwerking.

Ondanks de Franse wil tot meer samenwerking valt het *Livre Blanc* toch vooral op door de nadruk op behoud van eigen autonomie, capaciteiten, technologie en industrie. Met een verminderd maar gestabiliseerd defensiebudget van € 31,4 miljard per jaar blijft Frankrijk in staat een breed scala capaciteiten in stand te houden, van een nucleaire afschrikingsmacht tot conventionele middelen in alle delen van het geweldsspectrum. Wel minder, maar geen schraping van capaciteiten. Zo is geen sprake van wezenlijke verandering van het Franse veiligheids- en defensiebeleid. In andere woorden: de uitkomst van een langdurige exercitie is dat Frankrijk het stuur niet omgooit maar koers blijft houden met een paar kleine bijstellingen en met wat minder capaciteit in de motor.

Dick Zandee is als onderzoeker verbonden aan het Instituut Clingendael.

Wilt u reageren? Mail de redactie: redactie@atlcom.nl.

1. Ministre de la défense M. Jean-Yves Le Drian, *Discours aux commandeurs*, l'Ecole militaire, lundi 29 avril 2013.
2. Le Drian, zie noot 1.
3. François Hollande in zijn *Préface du Président de la République in het Livre Blanc*, p.7.
4. Pensioenen en wachtgelden zijn niet inbegrepen. Sinds enige jaren valt de financiering van de Franse Gendarmerie onder de begroting van Binnenlandse Zaken.
5. Naast het VK blijft ook Frankrijk hiermee beschikken over een autonome capaciteit in de lucht voor *Intelligence, Surveillance & Reconnaissance* (ISR).
6. Le Monde, 29 avril 2013.
7. *Organisation conjointe de coopération en matière d'armement*, de in Bonn gevestigde organisatie voor het management van multinationale materieelprojecten zoals het A400M transporttoestel en de Tigre gevechtshelikopter.
8. Het gaat hier om integratie van (duplicerende) onderdelen van het multinationale bedrijf MBDA in beide landen. Zie: 'France OKs Joint Missile Development with UK' in *Defense News*, 6 May 2013.
9. *UK Welcomes France's Defence White Paper*, News Stories – Foreign and Commonwealth Office and the Ministry of Defence, 30 April 2013.
10. Jean-Yves Le Drian, *French Global Security Priorities*, speech at the Carnegie Endowment for International Peace, Washington, May 17, 2013.