

Frankrijk, internationale veiligheid en defensie

Frankrijk is een strategische partner waar de Nederlandse defensieorganisatie niet omheen kan. Beide landen kunnen succesvol samenwerken, zoals onder meer het European Air Transport Command bewijst. Net als andere Europese landen zal Frankrijk de komende jaren zelf meer moeten investeren in de veiligheid op de westelijke flank. Frankrijk wil zijn capaciteit flexibeler kunnen inzetten en vermindert het aantal commitments, bijvoorbeeld in Afrika. De ambitie is nog wel om als 'wereldmacht' wereldwijd zelfstandig te kunnen optreden. Eind 2012 komt Parijs met een nieuw witboek voor het bepalen van de Franse defensiestrategie en de capaciteiten van de strijdkrachten voor de komende vijftien jaar. President Hollande heeft beloofd dat defensie niet het sluitstuk van de begroting zal worden.

Kolonel J.M. à Campo*

Deze bijdrage schetst een beeld van de Franse defensie- en veiligheidspolitiek in het verleden. Vervolgens komt de herziening van de Franse internationale veiligheidspositie aan de orde en de daaruit voortvloeiende aanpassing van de Franse defensieorganisatie tijdens het presidentschap van Nicolas Sarkozy. Aanluitend is er aandacht voor de nieuwe veiligheidsanalyse van afgelopen voorjaar. Ten slotte worden de intenties van de nieuwe Franse president François Hollande op het gebied van veiligheid en defensie belicht.

Frankrijk: een speler van wereldformaat

Frankrijk is historisch gezien een belangrijke speler op defensie- en veiligheidsgebied. Daarbij presenteert Frankrijk zich graag als wereldmacht. Frankrijk is onafhankelijk vanwege zijn militaire capaciteit en vanwege zijn nucleaire capaciteit ter *dissuasion* (afschrikking). Daarnaast is Frankrijk onafhankelijk door zijn militair-industriële capaciteit, door zijn opstelling

op het gebied van veiligheidsvraagstukken en door zijn visie op militaire samenwerking. Na de Tweede Wereldoorlog liep Frankrijk initieel enigszins in de pas, ging vervolgens decennialang zijn eigen weg om uiteindelijk, recentelijk, weer wat meer in de multinationale pas te gaan lopen.

Historisch gezien is Frankrijk voor Nederland een belangrijke partner. Frankrijk heeft een permanente zetel in de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, is NAVO-lid 'op alternatieve wijze' en voortrekker op het gebied van Europese defensie. Bovendien is Frankrijk niet te beroerd om zijn troepen snel na multinationale besluitvorming in te zetten, of, wanneer het besluitvormingsproces te traag gaat, alvast op pad te gaan met een *coalition of the willing*, al zijn ze de enige *willing*. Daarnaast heeft het land een grote, historische en actuele *footprint* in Afrika, wat altijd gemakkelijk is. Frankrijk is voor onze defensieorganisatie een strategische partner. We kunnen er niet omheen, dat is duidelijk. Maar hoe Nederland met Frankrijk door één deur kan, dat lijkt vooralsnog iets minder vanzelfsprekend.

* De auteur is defensieattaché in Parijs.

Samenwerken

In het recentelijk geformuleerde overzicht van zogeheten ‘prioriteitslanden’ om tot internationale samenwerking te komen blijft Frankrijk wel als strategische partner geclassificeerd. Maar Frankrijk zit voor Nederland niet in de kopgroep om mee samen te werken, althans: niet langer op het hoogste ambitieniveau. In vredetijd samenwerken met de Fransen is niet gemakkelijk, gezamenlijk exploiteren van capaciteiten en het realiseren van besparingen evenmin. Het *European Air Transport Command* (EATC) is een belangrijke, succesvolle stap en begint ook voor de Fransen steeds meer een gemeenschappelijk, dus Frans, succes te worden. Wanneer er sprake is van een daadwerkelijke, gemeenschappelijke operationele inzet hebben Nederlandse militairen de klik met hun Franse collega’s eerder te pakken. Dat geldt overigens zeker niet alleen wanneer we naar het Afrikaanse continent kijken. De integratie van een Frans *Provincial Reconstruction Team* (PRT) in de Nederlandse structuur in Uruzgan verliep vlekkeloos. Het zit niet in de Franse, licht chauvinistische cultuur om uit zichzelf niet-Franse inbreng te roemen, zeker niet als je daarmee een ‘kleinere speler’ in het voetlicht zet. Maar dat neemt niet weg dat de kwantitatieve maar vooral ook kwalitatieve Nederlandse F-16 bijdrage aan de Kosovo-oorlog hier nog steeds respectvol tussen de Franse oren zit.



FOTO AVDD, E. KLJIN

Het EATC organiseert een oefening in Frankrijk voor de bergingsteams van de verschillende naties (mei 2012)

De Franse onafhankelijkheid

Frankrijk heeft de ambitie om als ‘wereldmacht’ wereldwijd zelfstandig te kunnen optreden. Het *Livre Blanc 2008* (witboek 2008) vormt de meest recente basis voor de huidige structuur en reorganisatie van de defensieorganisatie. Frankrijk wil zijn capaciteit flexibel(-er) kunnen inzetten en heeft besloten om het aantal vaste *commitments* terug te brengen, bijvoorbeeld door zijn aanwezigheid in grote delen van Afrika te herzien. Frankrijk meent dat zijn belangenbehartiging in de toekomst op grotere afstand zal gaan plaatsvinden. Dit is mede een reden om het steunpunt op te richten in de Verenigde Arabische Emiraten. Ook Frankrijk heeft zich laten verrassen door de Arabische lente en heeft nu een danige instabiliteit in zijn ‘achtertuin’. Dat men als ‘Afrikakenner’ met name de omwenteling in Tunesië niet heeft zien aankomen, heeft een stevige deuk in het Franse ego veroorzaakt.

Achteraf gezien heeft de reïntegratie van Frankrijk in de militaire structuur van de NAVO (medio 2009) op ambitieuze wijze plaatsgevonden. Het is merkwaardig dat de nieuwe positie van Frankrijk in de NAVO door Frankrijk niet is benut om EU-partners vervolgens mee te trekken in de aloude Franse ambitie op Europees veiligheids- en defensiegebied. Frankrijk vindt op dit moment de Europese Unie (die 27 lidstaten telt) te groot en te log om voldoende voortgang te kunnen boeken. Het land richt zich nu op een politiek van diverse snelheden. Daarbij wil Frankrijk zelf, bilateraal met de Britten, voorop lopen.

De huidige militaire capaciteit is slechts in beperkte mate toereikend om invulling te geven aan de genoemde ambitie. Verdere ontwikkeling van deze capaciteit, of zelfs instandhouding op termijn, lijkt twijfelachtig op basis van de economische en financiële perspectieven. Je zou kunnen zeggen dat Frankrijk de aanval naar voren heeft gekozen door intensief met het Verenigd Koninkrijk te gaan samenwerken, om gezamenlijk deze onafhankelijke rol als wereldmacht op termijn in stand te kunnen houden.

Moeizame bilaterale samenwerking

Deze bilaterale samenwerking verloopt vooralsnog niet soepel. De ambitie bestaat uit drie hoofddelen, die allemaal een ander tijdspad hebben. Het realiseren van operationele samenwerking op korte termijn verloopt moeizaam. Dit levert vooralsnog dus weinig synergievoordeel op. Op middellange termijn moet industriële samenwerking tot gemeenschappelijke capaciteitsontwikkeling leiden en deels tot gemeenschappelijke capaciteiten. In de Franse optiek is het vooral belangrijk dat de 'buit' tussen de Franse en Britse industrieën eerlijk wordt verdeeld. Andere Europese geïnteresseerden kunnen in een later stadium eventueel aansluiten, wanneer de buit inmiddels is verdeeld.

Vanuit de Franse optiek moet het echte rendement op nog langere termijn komen. Het rendement dient vooral te worden behaald door verregaande samenwerking op nucleair gebied. Het gaat er hierbij niet zozeer om dat er gemeenschappelijke capaciteiten worden bewerkstelligd, maar om de uiteindelijke kosten te reduceren door gemeenschappelijke *Research & Development*.

Inmiddels realiseert men zich in Frankrijk dat men met deze samenwerking met name Duitsland te prominent buitenspel heeft gezet. Dit is niet handig in een periode waarin Frankrijk Duitsland hard nodig heeft als het erom gaat de Europese economische problematiek aan te pakken. Inmiddels zijn er initiatieven gestart om op het gebied van veiligheid de Frans-Duitse samenwerking weer wat meer in balans te brengen met de Frans-Britse samenwerking. Dit thema komt later nader aan de orde, bij de beschrijving van de visie en initiatieven van de nieuwe Franse president Hollande.

De Franse defensiepolitiek

Hoewel de Franse defensieorganisatie ook meerdere reorganisaties heeft ondergaan na de val van de muur, zijn deze in vergelijking met die in de haar omringende landen minder ingrijpend geweest. Dit ondanks het feit dat

deze hervormingen deels op basis van witboeken hebben plaatsgevonden.

Na het aantreden van president Sarkozy in 2007 heeft hij opdracht gegeven voor het opstellen van een nieuw witboek, het *Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité nationale*. Voordat het *Livre Blanc* uitkwam werden er echter al een aantal zeer belangrijke strategische beslissingen genomen, zoals Frankrijks herintegratie in de militaire structuur van de NAVO en de handhaving van een onafhankelijke nucleaire capaciteit.

Het uitgangspunt voor het *Livre Blanc 2008* was het opstellen van een diepgaande veiligheidsanalyse. Op basis van deze analyse zouden – met als uitgangspunt een onaangetast defensiebudget – hervormingen en modernisering plaatsvinden om de Franse defensieorganisatie beter toe te rusten op de nieuwe dreigingen. Gelijktijdig werd het exploitatiedeel van het Franse defensiebudget sterk teruggebracht om hierdoor meer ruimte te creëren voor investeringen. Door efficiënter te werken zou er meer financiële ruimte ontstaan om modern materieel aan te schaffen.

Hervormingen in de Franse krijgsmacht

Dit proces startte initieel op overtuigende en snelle wijze. Inmiddels verliezen de hervormingen binnen de Franse krijgsmacht aan vaart. Ze liggen niet meer op schema. Enkele besluiten om garnizoenen en eenheden te sluiten zijn teruggedraaid op basis van lokale en regionale politieke overwegingen. Bovendien verloopt de geplande reductie van het personeelsbestand minder voorspoedig dan voorzien vanwege de verslechterde economische situatie en de hoge werkloosheid in Frankrijk. De verkoop van overtollig materieel en infrastructuur stagneert eveneens.

Bovendien blijkt gedurende het proces dat een aantal efficiëntie maatregelen beduidend minder geld opbrengt dan is begroot én vooraf al is ingeboekt. Zo brengt de verkoop van overtollige infrastructuur en overtollig materieel aanzienlijk minder op dan is geraamd. De centralisatie

van de logistiek op *Bases de Défense* (regionale, joint eenheden gedefinieerd op reistijden van operationele onderdelen) levert nog geen geld op. Volgens ingewijden zal dit concept op termijn juist meer geld blijven kosten. De additionele investeringsruimte is grotendeels gebruikt om de al voor het uitkomen van het *Livre Blanc 2008* aangegane investeringsverplichtingen te financieren en in veel minder mate om nieuwe investeringen te doen in het kader van de nieuwe dreigingsanalyse.

De financiële situatie

De druk op het huidige defensiebudget is enorm. Dit wordt mede veroorzaakt door de hiervoor geschetste ontwikkelingen. Bovendien worden additionele kosten voor operaties uit de huidige budgetten betaald. In 2011 kwam hiervoor 650 Mln. euro aan extra lasten op het defensiebudget.

Een aantal externe factoren verhoogt de financiële druk. Om na het uitbreken van de financiële crises de Franse industrie op snelle wijze een steun in de rug te geven, zijn in de periode 2009 - 2010 op korte termijn extra uitgaven gedaan in het kader van *le relancement*.

De Franse overheid gaf versneld veel geld uit aan projecten om de nationale economie te stimuleren. De Franse defensieorganisatie kreeg 2,3 Mld. euro extra budget toegewezen, dat op korte termijn in de Franse economie moest worden geïnjecteerd. Circa 90 procent van dit bedrag wordt in de huidige periode echter weer in mindering gebracht op het toch al krappe budget.

Ook de Franse industrie klopt regelmatig aan de Franse defensiedeur. Het bestelde materieel blijkt op het moment van levering vaak veel duurder te zijn dan initieel is voorzien. Bovendien wordt de druk om extra materieel af te nemen steeds groter. De Franse defensieorganisatie is bijvoorbeeld door Dassault verplicht om eerder dan gepland extra Rafale-jachtvliegtuigen af te nemen omdat op basis van economische gronden, vanwege het uitblijven van exportorders, de minimale productie niet werd gerealiseerd. Dassault stelde de Franse over-



FOTO REUTERS, R. DUVIGNAU

heid voor de keus: meer afname door de Franse defensieorganisatie óf stoppen van de productie. Om deze versnelde extra uitgaven te compenseren worden andere reeds aangegane verplichtingen en projecten vertraagd.

De economische toekomst

Op basis van de uitgangspunten van 2008 (het publiceren van het *Livre Blanc*) is de financiële situatie binnen de Franse defensieorganisatie onhoudbaar aan het worden. Een openlijke discussie hierover was, voorafgaande aan de in mei jongstleden gehouden presidentsverkiezingen, niet acceptabel. De defensiehervorming is één van de weinig concrete en grotendeels gerealiseerde hervormingen tijdens het presidentschap van Nicolas Sarkozy. Frankrijk staat er in een breder economisch kader niet goed voor: het financieringstekort is hoog, evenals het werkloosheidscijfer. Ingrijpende maatregelen zijn hier nodig. Het is duidelijk dat de Franse defensieorganisatie hier niet van zal worden gevrijwaard. In de huidige periode van sombere economische vooruitzichten gaat er kostbare tijd verloren. Terwijl de huidige economische crisis in alle landen om Frankrijk heen eveneens wordt vertaald in consequenties voor het beschikbare defensiebudget, gaat men in Frankrijk door



Frans Rafale-gevechtsvliegtuig
op de assemblagelijin in Bordeaux

met het, in financiële zin, leven op een te grote defensievoet.

Een nieuwe strategische visie

De actualisering van het witboek defensie en nationale veiligheid is vooral technisch van aard en is apolitiek. De wijze van voortzetting van het proces is nog niet geheel helder en is afhankelijk van de uitkomst van de verkiezingen. De insteek om dit voorjaar, voor de presidentsverkiezingen, de nieuwe visie afgerond te hebben kan worden vergeleken met het Nederlandse initiatief 'Defensieverkenningen'. Hiermee wordt aan de nieuwe politieke machthebbers een kant-en-klaar document gegeven waarmee snel na het aantreden nieuwe politieke keuzes aangaande de veiligheidspolitiek en defensieorganisatie kunnen worden gemaakt. Het huidige Franse document bevat geen scenario's en vertaalopties naar militaire capaciteiten.

Naast de presidentsverkiezingen en de daaropvolgend gehouden parlementaire verkiezingen zijn er meerdere redenen geweest om dit voorjaar met dit witboek uit te komen. De nieuwe, vijfjarige defensieplanning *Loi de Programmation Militaire* is voorzien voor 2013 en dient te worden voorafgegaan door een geactualiseerd

witboek. De driejarige defensiebegroting, deze loopt van 2013 tot en met 2015, moet in oktober 2012 bij het parlement worden ingediend. De vervolgfase wordt in de Franse context volledig aan de nieuw aan te treden politici overgelaten. Het exacte tijdpad van de exercitie is eveneens onduidelijk. Het is inmiddels wel duidelijk dat het volledige witboek niet gereed zal zijn voor het indienen van het driejarige defensiebudget. Het proces van actualisering is medio juli in gang gezet door de nieuwe Franse president François Hollande. De totstandkoming van het document is een ambtelijk interdepartementaal proces (MinDef, MinBZ, MinBiZa, MinFin), onder leiding van de *Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale* (SGDSN). Deze organisatie valt direct onder de verantwoordelijkheid van de *Premier Ministre*. Bij de totstandkoming zijn in beperkte mate externe experts en buitenlandse partners geconsulteerd (alleen het Verenigd Koninkrijk en Duitsland).

Nieuwe analyse?

In de eerste plaats blijkt dat na vier jaar de analyse nog grotendeels in lijn is met die van het *Livre Blanc 2008*. Zo gaat de mondialisering in hoog tempo door. De zogeheten 'crisisboog', in Franse termen '*l'arc de crise*', die loopt van de Sahel-regio tot AfPak (Afghanistan en Pakistan zijn hierbij gedefinieerd als crisisregio), blijft bestaan. Hetzelfde geldt voor de dreigingen, van cyber tot voedselzekerheid, van energie tot proliferatie. Bovendien nemen de nieuwe hieraan gerelateerde dreigingen alleen nog maar verder toe. Als significante wijzigingen ten opzichte van 2008 worden genoemd: een verschuivend zwaartepunt richting Azië, tegelijkertijd een toenemende ongelijkheid en een groeiende competitie ten aanzien van strategische hulpbronnen. Multi-polarisering zet zich door.

De Arabische lente

De Arabische lente kwam als een verrassing. En hetzelfde geldt voor de consequenties ervan:

een lange periode van instabiliteit aan de Europese zuidgrens, met risico's ten aanzien van migratie, wapenstromen en het ontstaan van nieuwe fragiele staten. Daarnaast loopt de bijna vanzelfsprekende strategische cyclus van de Verenigde Staten met terugtrekking van de troepen uit Irak en Afghanistan ten einde en is er sprake van een steeds sterkere focus op de Pacific. En ten slotte evolueert de internationale jihadistische beweging. Deze veroorzaakt een verhoogde terroristische dreiging met een regionalisering van Al Qaida, waarbij het grootste gevaar nu van *Al-Qaeda in the Islamic Maghreb* (AQIM) komt.

Vijf uitdagingen

Op basis van het nieuwe witboek defensie en nationale veiligheid zien de Fransen in hun eigen context vijf uitdagingen. Het uitgangspunt blijft het handhaven van de Franse strategische autonomie. Daarnaast is er de Franse omgang met en Franse positiebepaling in relatie tot de gewijzigde internationale architectuur. Vervolgens is er het anticiperen en reageren op dreigingen voor het Franse grondgebied en de Franse externe belangen. Conflictpreventie en het versterken van de Europese veiligheid vormen de vijfde uitdaging.

Europese veiligheid wordt gepositioneerd op het snijvlak van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid, de ad hoc bi- en trilaterale partnerschappen (Lancaster House, Weimardriehoek) en de NAVO. Na de Franse terugkeer in de militaire structuur blijft Frankrijk geloven in Europese samenwerking met de 27 lidstaten. Deze samenwerking wordt niet structureel ondergeschikt gemaakt aan meer ad hoc (Frans-Britse) samenwerkingsvormen. Het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid mag dan enigszins *en panne* zijn, het blijft voor Frankrijk ook in de toekomst een hoge prioriteit houden.

Een nieuwe president, een nieuwe defensieorganisatie?

Frankrijk staat voor enorme politieke en economische uitdagingen. President Hollande heeft met vriendelijke verkiezingsbeloften veel kiezers



President François Hollande inspecteert de troepen op de Champs-Élysées te Parijs (14 mei, 2012)

getrokken. Maar gedwongen door de economische realiteit moeten er harde maatregelen worden getroffen. De vraag is hoe ver en in welk tempo president Hollande durft te gaan om broodnodige orde op economische zaken te stellen. Enkele belangrijke en qua personeelssterkte zeer omvangrijke ministeries zijn van personeelsreducties uitgesloten: Onderwijs, Justitie en Binnenlandse Zaken. De overige ministeries zullen dus extra sterk in omvang moeten reduceren. Tegelijkertijd heeft Hollande meerdere malen aangegeven dat Defensie niet de sluitpost van de Franse begroting wordt.

Een nieuw 'Livre Blanc'

Aan de vooravond van de 14 juli viering heeft president Hollande de lancering aangekondigd van het vierde *Livre Blanc* betreffende defensie en nationale veiligheid sinds de Vijfde Republiek, dat wil zeggen sinds 1958. Dit is een logische vervolgstap na de afronding van de nieuwe strategische analyse dit voorjaar. Het nieuw aangekondigde *Livre Blanc* heeft tot doel de Franse strategie te bepalen op defensiegebied en – daaraan gekoppeld – de capaciteiten

van de Franse strijdkrachten voor de komende vijftien jaar. Het wordt de basis voor de planingsperiode 2014 – 2019 (*Loi de Programmation*).

President Hollande heeft aangekondigd dat de concertatieronde transparanter zal zijn dan in voorgaande vergelijkbare exercities. Hij benadrukte dat er serieus en consciëntieus naar de militaire gemeenschap zal worden geluisterd. Direct aansluitend aan de uitspraken van president Hollande is een commissie geïnstalleerd onder voorzitterschap van de hoofdadviser van de Franse Rekenkamer Jean-Marie Guéhenno. Dat juist deze functionaris het voorzitterschap krijgt, doet vanuit financieel oogpunt misschien het ergste vrezen voor het Franse defensiebudget. Guéhenno heeft echter een uiterst brede ervaring en wordt alom beschouwd als de juiste persoon om deze exercitie te leiden. In de commissie nemen vertegenwoordigers deel van de *Assemblée Nationale* (Tweede Kamer) en de Senaat (Eerste Kamer), zowel vanuit de meerderheid als de oppositie. Natuurlijk zijn ook de krijgsmachtdelen vertegenwoordigd. De Adviesraad van de Franse defensie-industrie heeft gevraagd om eveneens zitting te mogen nemen in de commissie, maar dit is vriendelijk geweigerd. Waar nodig zullen zij om advies worden gevraagd.

Wat wel een noviteit is, is dat vertegenwoordigers van de Britse en Duitse overheid bij de werkzaamheden worden betrokken, evenals enkele Aziatische landen, India en Maleisië. Hiermee wil Hollande een duidelijk signaal geven over zijn ambities met de Franse defensieorganisatie in een Europees kader. Tevens brengt hij hiermee de Frans-Duitse relatie op veiligheidsgebied in balans met de Frans-Britse samenwerking.

Belangrijke Europese spelers

Voor het Élysée moet de defensie van het oude continent zijn gebaseerd op de Franse associatie met vier andere belangrijke spelers in Europa: Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Polen en Italië. Duitsland als de historische partner in de Europese eenwording, het Verenigd Koninkrijk als belangrijkste militaire partner, Polen als

de belangrijkste Oost-Europese partner en ten slotte Italië, als de belangrijkste samenwerkingspartner op militair-industrieel gebied. De werkzaamheden nemen de nieuwe geopolitieke context in beschouwing en de daaraan gerelateerde bedreigingen. De Arabische lente heeft de Franse zuidgrens danig gedestabiliseerd, hetgeen op termijn een bedreiging kan worden en blijven. De Amerikaanse keuze om zich meer op de Pacific en China te concentreren ten koste van de presentie in Europa verplicht de Europese landen om meer in hun eigen veiligheid te investeren op hun westelijke flank. Tegelijkertijd verzwakt de economische crises het westen. De crisis zet de defensiebudgetten onder enorme financiële druk. Hollande rappelleerde dat overal in de wereld meer aan defensie wordt uitgegeven terwijl Europa drastisch inkrimpt.

Het Franse witboek wordt eind 2012 gepresenteerd en kan daardoor begin 2013 worden gevalideerd. Het resultaat zal als uitgangspunt dienen voor de *Loi de Programmation* (LdP) 2014 - 2019, waaraan uiteindelijk de dan toe te wijzen budgetten worden gekoppeld, evenals de benodigde militaire capaciteiten en het operationele contract met de Franse strijdkrachten. In de tweede helft van 2013 wordt de LdP 2014 - 2019 aan het parlement aangeboden.

Ter afsluiting

Ondanks alle financiële en economische zorgen wil president Hollande zijn gedane verkiezingsbeloften handhaven: defensie zal niet de sluitpost van het Franse overheidsbudget worden. Eenieder moet zijn steentje bijdragen aan het op orde brengen van het Franse overheidsbudget, maar dat gaat niet ten koste van de Franse veiligheid, de Franse soevereiniteit en Franse macht. Defensie draagt bij, net als de andere ministeries, niet meer, niet minder.

We zullen de Franse inspanningen met interesse volgen. Daarbij valt het te bezien of François Hollande zijn verkiezingsbeloften op defensiegebied kan waarmaken in de zorgwekkende Franse en Europese economische context. ■