

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

27 juni 2025

27 juin 2025

AUDIT
VAN HET REKENHOF BETREFFENDE
DE WEDERUITRUSTING
VAN DE GEMOTORISEERDE
CAPACITEIT VAN DEFENSIE
(CAMO)

AUDIT
DE LA COUR DES COMPTES
SUR LE RÉÉQUIPEMENT
DE LA CAPACITÉ MOTORISÉE
DE LA DÉFENSE
(CAMO)

Hoorzitting

Audition

Verslag

Rapport

namens de commissie
voor Landsverdediging
uitgebracht door
mevrouw **Kristien Verbelen** en
de heer **Staf Aerts**

fait au nom de la commission
de la Défense nationale
par
Mme **Kristien Verbelen** et
M. **Staf Aerts**

Inhoud	Blz.
I. Inleidende uiteenzetting	3
II. Vragen en opmerkingen van de leden	13
III. Antwoorden van de spreker	28
Bijlage: PPT Rekenhof	32

Sommaire	Pages
I. Exposé introductif	3
II. Questions et observations des membres	13
III. Réponses de l'orateur	28
Annexe: PPT Cour des comptes	47

**Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag/
Composition de la commission à la date de dépôt du rapport**

Voorzitter/Président: Peter Buysrogge

A. — Vaste leden / Titulaires:

N-VA	Peter Buysrogge, Koen Metsu, Darya Safai
VB	Annick Ponthier, Kristien Verbelen
MR	Charlotte Deborsu, Mathieu Michel
PS	Philippe Courard, Christophe Lacroix
PVDA-PTB	Nabil Boukili, Robin Tonniau
Les Engagés	Luc Frank, Stéphane Lasseaux
Vooruit	Axel Weydts
cd&v	Koen Van den Heuvel
Ecolo-Groen	Staf Aerts
Open Vld	Kjell Vander Elst

B. — Plaatsvervangers / Suppléants:

Jeroen Bergers, Maaïke De Vreese, Michael Freilich, Steven Vandeput
Katleen Bury, Kurt Ravys, Ellen Samyn
Michel De Maegd, Denis Ducarme, Anthony Dufrane
Hugues Bayet, Lydia Mutyebele Ngoi, Éric Thiébaud
Sofie Merckx, Peter Mertens, Ayse Yigit
Jean-François Gatelier, Benoît Lutgen, Ismaël Nuino
Annick Lambrecht, Alain Yzermans
Steven Matheï, Phaedra Van Keymolen
Rajae Maouane, Tinne Van der Straeten
Steven Coenegrachts, Paul Van Tigchelt

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
PS	: Parti Socialiste
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Les Engagés	: Les Engagés
Vooruit	: Vooruit
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant

Afkorting bij de nummering van de publicaties:		Abréviations dans la numérotation des publications:	
DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi
QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA	Questions et Réponses écrites
CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral
CRABV	Beknopt Verslag	CRABV	Compte Rendu Analytique
CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)	CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN	Plenum	PLEN	Séance plénière
COM	Commissievergadering	COM	Réunion de commission
MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

I. — INLEIDENDE UITEENZETTING

De heer Dominique Guide dankt de leden van de commissie voor hun aandacht voor het verslag van het Rekenhof over de wederuitrusting van de gemotoriseerde capaciteit van Defensie. Dit verslag werd uitgebracht op 5 juni en is beschikbaar op de website van het Rekenhof.

De heer Guide zal een samenvatting geven van de resultaten van de audit en de nadruk leggen op de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen in de volgorde van de verschillende hoofdstukken van het verslag. De negen aanbevelingen van het Rekenhof hebben betrekking op het verbeteren van het bestuur, de transparantie en de betaalbaarheid van dergelijke strategische projecten.

De heer Guide zal eerst de reikwijdte van de audit, de gebruikte methode en het tijdschema bespreken. Daarna zal hij het hebben over de strategie voor de wederuitrusting van de gemotoriseerde capaciteit van Defensie, over het beheer van het programma en over de kostenramingen. Tot slot geeft hij een analyse van de return van het programma voor de Belgische economie.

Reikwijdte van de audit

De audit gaat over de wederuitrusting van de gemotoriseerde capaciteit van de landcomponent van Defensie. Dat programma past in het streven naar een versterkte militaire capaciteit als antwoord op de veranderingen in de geopolitieke context en de Belgische verbintenissen binnen de NAVO.

De wederuitrusting van de gemotoriseerde capaciteit van de landcomponent maakt deel uit van een strategisch partnerschap met Frankrijk. Het gaat niet alleen om de aankoop van voertuigen, maar ook om meer samenwerking met het oog op interoperabiliteit tussen het Belgische en Franse leger.

Het Rekenhof benadert het onderwerp vanuit drie verschillende invalshoeken:

- ten eerste de keuze voor een strategisch partnerschap met Frankrijk voor de vervanging van pantservoertuigen, in vergelijking met andere opties;
- ten tweede het beheer van het programma, met name op het vlak van kostenraming, begrotingsinformatie en naleving van budgetten en termijnen;
- tot slot de voorwaarden die noodzakelijk zijn voor het welslagen van het programma, zoals personeel, werkmiddelen en infrastructuur.

I. — EXPOSÉ INTRODUCTIF

M. Dominique Guide remercie les membres de la commission pour l'attention qu'ils portent au rapport de la Cour des comptes sur le rééquipement de la capacité motorisée de la Défense. Ce rapport a été publié le 5 juin dernier et est disponible sur le site internet de la Cour des comptes.

M. Guide présentera, en synthèse, les résultats de cet audit, mettant l'accent sur les constats principaux et les recommandations, en suivant l'ordre des différents chapitres du rapport. Les neuf recommandations formulées par la Cour des comptes visent à renforcer la gouvernance, la transparence et la soutenabilité financière de ce type de projet stratégique.

Après une présentation de la portée de l'audit, de la méthode utilisée et de son calendrier, M. Guide abordera la stratégie de rééquipement de la capacité motorisée de la Défense, la gestion du programme et l'estimation des coûts et, enfin, il conclura par une analyse des retours associés à ce programme pour l'économie belge.

Portée de l'audit

L'audit porte sur le rééquipement de la capacité motorisée de la composante Terre de la Défense. Il s'inscrit dans un contexte de renforcement des capacités militaires, en réponse à l'évolution du contexte géopolitique et aux engagements pris par la Belgique au sein de l'OTAN.

Le rééquipement de la capacité motorisée de la composante terre s'inscrit dans un partenariat stratégique avec la France. Il ne porte pas uniquement sur l'achat des véhicules, mais sur une coopération accrue visant une interopérabilité entre les armées belges et françaises.

La Cour des comptes a abordé le sujet selon trois axes différents:

- d'abord, le choix du partenariat stratégique avec la France pour le remplacement des véhicules blindés, en comparaison avec d'autres options;
- ensuite, la gestion du programme, notamment sous l'angle de l'estimation des coûts, de l'information budgétaire et du respect des budgets et des délais;
- enfin, les conditions nécessaires à la réussite du programme, telles que les ressources humaines, les moyens de fonctionnement et les infrastructures.

Audit van het Rekenhof – Normenkader

De analyse is gestoeld op een normenkader om de gegevens objectief te beoordelen. Dat kader omvat:

1. de beleidsdocumenten, zoals de beleidsnota's, de Strategische Visie voor Defensie van 2016 en het STAR-plan van 2022;
2. de strategische en operationele plannen van Defensie, zoals het militair bedrijfsplan 2023-2026 en het transformatieplan van de landcomponent;
3. de algemene normen voor goed bestuur en interne beheersing;
4. de NAVO-richtlijnen voor het beheer van de militaire projecten.

Audit van het Rekenhof – Auditmethoden

Het Rekenhof maakte gebruik van verschillende audittechnieken, zoals de analyse van documenten en gesprekken met vertegenwoordigers van Defensie, militaire experten, vertegenwoordigers van de NAVO en van de Belgische ondernemingen die betrokken zijn bij het CaMo-programma. Het Rekenhof heeft ook plaatsbezoeken gedaan, in het bijzonder aan het Kwartier Koningin Elisabeth en aan de militaire basis te Rocourt.

Tijdschema van de audit

De audit werd aangekondigd op 30 augustus 2023. De audit werd uitgevoerd van september 2023 tot november 2024. Het ontwerpverslag werd verzonden naar Defensie op 12 februari 2025. Na een verzoek om de antwoordtermijn te verlengen, werd het antwoord van de chef Defensie op 11 april 2025 ontvangen. Het Rekenhof heeft geen antwoord ontvangen van de FOD Economie en evenmin van de bevoegde ministers.

Strategische investeringen in de gemotoriseerde capaciteit

De wederuitrusting van de gemotoriseerde capaciteit van Defensie maakt deel uit van een strategisch kader dat in 2016 werd gedefinieerd met de Strategische Visie. Die visie werd aangescherpt in het in 2022 aangenomen STAR-plan. Voor de periode 2023-2030 voorziet dat plan in een bijkomende enveloppe ten belope van 11,2 miljard euro voor alle componenten van Defensie. Dat bedrag komt boven op de 9,2 miljard euro waarin de Strategische Visie al voorzag.

Voor de landcomponent voorzag de Strategische Visie uit 2016 in een budget ten belope van 1,88 miljard euro

Audit de la Cour des comptes – Cadre normatif

L'analyse s'est appuyée sur un cadre normatif pour évaluer les données de manière objective, comprenant:

1. les documents stratégiques, tels que les notes de politique générale, la vision stratégique de 2016 et le Plan STAR de 2022;
2. les plans stratégiques et opérationnels de la Défense, tels que le plan d'entreprise militaire 2023-2026 ou le plan de transformation de la composante terre;
3. les normes de bonne gouvernance, les standards de contrôle interne;
4. et aussi les lignes directrices de l'OTAN pour la gestion des projets militaires.

Audit de la Cour des comptes – méthodes d'audit

La Cour a recouru à différentes techniques d'audit, à savoir des analyses documentaires, des entretiens avec des représentants de la Défense, des experts militaires, des représentants de l'Otan et des industriels belges impliqués dans le programme Camo. Elle a également effectué des visites sur le terrain, notamment au quartier général Reine Elisabeth et à la base militaire de Rocourt.

Calendrier de l'audit

L'audit a été annoncé le 30 août 2023. Sa réalisation s'est déroulée de septembre 2023 à novembre 2024. Le projet de rapport a été transmis à la Défense le 12 février 2025. Après une demande de prolongation de délai, la réponse du chef de la Défense a été reçue le 11 avril 2025. La Cour des comptes n'a pas reçu de réponse du SPF Économie et des ministres compétents.

Investissements stratégiques dans la capacité motorisée

Le rééquipement de la capacité motorisée de la Défense s'inscrit dans un cadre stratégique défini dès 2016 avec la vision stratégique. Cette vision a été renforcée par le Plan STAR adopté en 2022. Pour la période 2023-2030, ce plan prévoit une enveloppe supplémentaire de 11,2 milliards d'euros pour l'ensemble des composantes de la Défense. Ce montant s'ajoute aux 9,2 milliards déjà prévus par la vision stratégique.

En ce qui concerne la composante terre, la vision stratégique de 2016 a prévu un budget de 1,88 milliard d'euros

voor interwapen-gemotoriseerde capaciteit. Die vastlegging heeft geresulteerd in tal van grote investeringen, binnen de grenzen van het partnerschap dat op 7 november 2018 met de Franse regering werd gesloten, met name:

— in november 2018: 382 Griffon-systemen en 60 Jaguar-systemen met infovalorisatie, stoorzenders, kits en uitrusting om de Griffon- en Jaguar-systemen te vervolledigen. Zie het kader links, in het midden;

— in mei 2022: negen vrachtwagens met een Caesar-artilleriesysteem.

In het raam van de Strategische Visie voorziet de Belgische Defensie ook nog in andere investeringen voor de wederuitrusting van de gemotoriseerde capaciteit en ze voert die rechtstreeks uit: commando- en verbindingervoertuigen (CLV), depannagevoertuigen of lichte en zware vrachtwagens.

Het STAR-plan 2022 behelst nieuwe investeringen voor de gemotoriseerde capaciteit en koppelt daar een meerjarenbudget van 4,78 miljard euro aan, ter aanvulling van de investeringen vervat in de Strategische Visie uit 2016. Die nieuwe investeringen strekken ertoe tegemoet te komen aan de NAVO-doelstellingen inzake militaire slagkracht die België moet bereiken voor een gemotoriseerde brigade, onder meer door nieuwe voertuigen aan te kopen, zoals de pantservoertuigen voor operationele ondersteuning (VBAE – *véhicules blindés d'aide à l'engagement*), de nieuwe multifunctionele Griffon-pantservoertuigen met ingebouwd mortier (Mepac), de lichte multifunctionele Serval-pantservoertuigen (VBMR-L – *véhicule blindé multi-rôle léger*), alsook de extra vrachtwagens met een Caesar-artilleriesysteem. Er zijn ook systemen voor gevechtsondersteuning (*combat support*) gepland zoals beschermingssystemen tegen drones, stoorzendersystemen of genievoertuigen, alsook ondersteuningssystemen (*combat service support*), waaronder communicatie- en informatiesystemen en logistieke ondersteuning.

Strategie van Defensie

De strategie van Defensie vloeit voort uit de in 2016 door de regering goedgekeurde Strategische Visie. In 2021 werd een en ander opnieuw geëvalueerd door een panel van deskundigen, wat heeft geleid tot de goedkeuring van het STAR-plan door de regering in 2022. Dat plan werd opgesplitst in meerdere operationele plannen, waaronder het bedrijfsplan 2023-2026 en het transformatieplan voor de landcomponent.

Het Rekenhof beveelt aan om de strategie van Defensie periodiek (bijvoorbeeld elke legislatuur of vierjaarlijks,

pour la capacité motorisée interarmes. Cet engagement a donné lieu à plusieurs investissements majeurs dans le périmètre du partenariat conclu avec le gouvernement français le 7 novembre 2018, à savoir:

— en novembre 2018: 382 systèmes Griffon et 60 systèmes Jaguar infovalorisés, des brouilleurs, des kits et outillage pour compléter les systèmes Griffon et Jaguar. C'est l'encadré à gauche, au milieu;

— en mai 2022: neuf camions équipés d'un système d'artillerie Caesar.

Dans le cadre de la vision stratégique, d'autres investissements pour le rééquipement de la capacité motorisée sont également prévus et réalisés directement par la Défense belge: véhicules de commandement et de liaison (CLV), dépanneurs ou camions légers et lourds.

Le plan Star de 2022 a prévu de nouveaux investissements pour la capacité motorisée, pour un budget pluriannuel de 4,78 milliards d'euros, pour compléter les investissements prévus dans la vision stratégique de 2016. Ces nouveaux investissements visent à répondre aux objectifs de l'Otan en termes de capacité militaire à atteindre par la Belgique pour une brigade motorisée, notamment par l'acquisition de nouveaux véhicules tels que les véhicules blindés d'aide à l'engagement (VBAE), les nouveaux véhicules Griffon équipés d'un mortier embarqué (Mepac), les véhicules blindés multitâches légers (VBMR-L Serval), les camions équipés d'un système d'artillerie (Caesar) supplémentaires. Des systèmes d'appui au combat (*combat support*) tels que les systèmes de protection anti-drones, les systèmes de brouillage et les engins de génie sont également prévus ainsi que des systèmes d'appui (*combat service support*) tels que les systèmes de communication et d'information ou encore l'appui logistique.

Stratégie de la Défense

La stratégie de la Défense, qui découle de la vision stratégique approuvée par le gouvernement en 2016, a été réévaluée en 2021 par un groupe d'experts, ce qui a conduit à l'approbation du Plan STAR par le gouvernement en 2022. Ce plan a été décliné en plusieurs plans opérationnels, dont le plan d'entreprise 2023-2026 et le plan de transformation de la composante Terre.

La Cour des comptes recommande de continuer d'actualiser périodiquement (par exemple à chaque

parallel met de evaluatiecyclus van de NAVO) te blijven actualiseren op basis van een evaluatie, om aldus rekening te houden met de capaciteitsvereisten van de internationale allianties, de nieuwe geopolitieke context en de behoeften van Defensie. Het Rekenhof beveelt ook aan om externe deskundigen bij die evaluatie te blijven betrekken, om zich ervan te vergewissen dat de beoogde doelstellingen nog altijd relevant zijn en inspelen op de nieuwe dreigingen en de behoeften van Defensie.

Ambitieniveau en capaciteitsdoelstellingen van de NAVO

De NAVO heeft België capaciteitsdoelstellingen toegewezen: twee brigades, een mediane en een lichte. Het ambitieniveau dat in de Strategische Visie van 2016 wordt bepaald en in het STAR-plan van 2022 wordt bevestigd, is echter beperkt tot één gemotoriseerde brigade.

De evaluaties van de NAVO in 2022 en 2024 geven aan dat de doelstellingen voor die brigade bovendien niet zijn gehaald. De Strategische Visie en het STAR-plan maken geen melding van de capaciteitstekorten ten opzichte van de NAVO-doelstellingen, in het bijzonder met betrekking tot een mediane gemotoriseerde brigade.

Het Rekenhof beveelt dan ook aan om het ambitieniveau dat de Belgische regering nastreeft voor Defensie duidelijk te omschrijven, of het nu gaat om een gedeeltelijke dan wel volledige conformiteit met de NAVO-doelstellingen. Die keuze moet gebaseerd zijn op studies en ramingen die door Defensie worden uitgevoerd met betrekking tot de nodige investeringen en de totale kosten ervan gedurende de levenscyclus.

Keuze voor een partnerschap met Frankrijk (vaststellingen)

De keuze voor een partnerschap van land tot land met Frankrijk is gebaseerd op relevante redenen: de bijdrage aan de Europese defensie, de beperkte omvang van België en het ontbreken van een toereikende Belgische industriële en technologische basis. Na acht geallieerde landen te hebben benaderd, ging de keuze uit naar Frankrijk vanwege de operationele, technische en financiële voordelen. Het Rekenhof wijst er echter op dat de financiële voordelen niet werden geraamd of aangetoond in de vergelijkende analyse.

Bovendien impliceert het partnerschap een verregaande interoperabiliteit tussen beide legers, wat risico's inhoudt zoals technologische afhankelijkheid, prijscontrole en de gewaarborgde bevoorrading van wisselstukken en munitie.

législature ou tous les 4 ans suivant le cycle d'évaluation de l'Otan) la stratégie de la Défense à partir d'une évaluation pour tenir compte des exigences des alliances internationales en termes de capacité, du nouveau contexte géopolitique et des besoins de la Défense. Elle recommande de continuer à impliquer les experts externes dans cette évaluation pour s'assurer que les objectifs poursuivis sont toujours pertinents et adaptés aux nouvelles menaces et aux besoins de la Défense.

Niveau d'ambition et objectifs de capacité de l'OTAN

L'OTAN a assigné à la Belgique des objectifs de capacité: deux brigades, l'une médiane et l'autre légère. Or, le niveau d'ambition défini dans la vision stratégique de 2016 et confirmé dans le Plan STAR de 2022 se limite à une seule brigade motorisée.

Les évaluations de l'OTAN en 2022 et 2024 indiquent que par ailleurs les objectifs fixés pour cette brigade ne sont pas atteints. La vision stratégique et le Plan STAR ne font pas état des lacunes en termes de capacité par rapport aux objectifs de l'OTAN, en particulier pour une brigade motorisée de type médiane.

La Cour recommande dès lors de définir clairement le niveau d'ambition visé par le gouvernement pour la Défense belge, qu'il s'agisse d'une conformité partielle ou complète aux objectifs de l'OTAN. Ce choix doit reposer sur des études et des estimations par la Défense des investissements nécessaires et de leur coût total sur leur cycle de vie.

Choix du partenariat avec la France (constats)

Le choix d'un partenariat d'État à État avec la France repose sur des motifs pertinents: la contribution à la défense européenne, la taille limitée de la Belgique et l'absence d'une base industrielle et technologique belge suffisante. Après une prospection auprès de huit pays alliés, la France a été retenue pour ses avantages opérationnels, techniques et financiers. Cependant, la Cour des comptes relève que les avantages financiers n'ont pas été estimés ni démontrés dans l'analyse comparative.

Par ailleurs, ce partenariat implique une interopérabilité poussée entre les deux armées, ce qui comporte des risques comme la dépendance technologique, la maîtrise des prix, la sécurité d'approvisionnement en pièces de rechange et en munitions.

Het Rekenhof stelt vast dat die risico's niet afdoende werden geanalyseerd, noch afgedekt door specifieke contractuele clausules.

Keuze van partnerschap met Frankrijk (aanbevelingen)

Voor grootschalige aankoop- of partnerschapsprogramma's beveelt het Rekenhof aan de risico's te beoordelen alvorens een beslissing te nemen, rekening houdend met de lessen die zijn getrokken uit voorgaande partnerschappen, onder meer met betrekking tot de technologische afhankelijkheid, de prijsniveaus en de bevoorradingszekerheid van reserveonderdelen en munitie.

Het Rekenhof beveelt ook aan in de contractuele documenten clausules op te nemen om de risico's in de hand te houden, onder meer op het vlak van de prijzen (aankoop en onderhoud) en de verplichtingen qua expertiseoverdracht.

Beheer van het programma – vaststellingen (1)

De wederuitrusting van de gemotoriseerde capaciteit is dus gebaseerd op een intergouvernementele overeenkomst tussen België en Frankrijk, opgebouwd rond verschillende componenten, namelijk aankoop van materieel, doctrine, opleiding en trainingen. Die aspecten werden opgevolgd en er werd een planning opgesteld, onder meer in het kader van de transformatie van de Belgische landcomponent.

Die overeenkomst heeft echter geen betrekking op de aspecten inzake de werking en het onderhoud van het materieel. Op die elementen, die nochtans essentieel zijn voor de houdbaarheid van het programma, werd onvoldoende geanticipeerd op het moment van de aankoopbeslissing.

Voor het onderhoud was in de nota die in 2018 aan de Ministerraad werd voorgelegd met het oog op het sluiten van het strategisch partnerschap met Frankrijk, sprake van een budget van 60 miljoen euro per jaar. Dat budget werd geraamd op basis van contracten van het Franse leger, maar er werd indertijd geen contract ondertekend tussen België en de Franse industriële leverancier. De onderhandelingen met die leverancier werden pas enkele jaren na de aankoopbeslissing opgestart, met een groter risico op afhankelijkheid tot gevolg.

Naast het onderhoud dat de leverancier zal uitvoeren, zet Defensie het project *Logistic Support for Land Systems – LS²* [spreek uit: *LS square*] op, dat in België moet leiden tot de oprichting van een competentiecentrum voor het zware en evolutieve onderhoud van het rollend

La Cour des comptes constate que ces risques n'ont pas été suffisamment analysés, ni encadrés par des clauses contractuelles spécifiques.

Choix du partenariat avec la France (recommandations)

Pour des programmes d'achat ou de partenariat de grande envergure, la Cour des comptes recommande d'évaluer les risques avant toute décision, en tenant compte des enseignements tirés des partenariats précédents, notamment les risques relatifs à la dépendance technologique, au niveau des prix ainsi qu'à la sécurité d'approvisionnement en pièces de rechange et munitions.

La Cour des comptes recommande également d'insérer des clauses visant à maîtriser les risques dans les documents contractuels, notamment pour les prix (acquisition et maintenance) et les obligations en matière de transfert d'expertise.

Gestion du programme – constats (1)

Le rééquipement de la capacité motorisée repose donc sur un accord intergouvernemental entre la Belgique et la France, structuré autour de plusieurs volets: l'acquisition de matériel, la doctrine, la formation et les entraînements. Ces volets ont fait l'objet d'un suivi et d'une planification, notamment dans le cadre de la transformation de la composante Terre belge.

Cet accord ne couvre toutefois pas les aspects liés au fonctionnement et à la maintenance du matériel. Ces éléments, pourtant essentiels à la soutenabilité du programme, n'ont pas été suffisamment anticipés au moment de la décision d'acquisition.

Pour la maintenance, la note présentée au conseil des ministres en 2018 en vue de la conclusion du partenariat stratégique avec la France évoquait un budget de 60 millions d'euros par an. Ce budget a été estimé sur la base des contrats de l'armée française mais aucun contrat n'a été signé entre la Belgique et le fournisseur industriel français à l'époque. Les négociations avec celui-ci n'ont été entamées que plusieurs années après la décision d'acquisition, ce qui a accru le risque de dépendance.

En plus de la maintenance qui sera réalisée par le fournisseur industriel, la Défense met en place le projet "*Logistic Support for Land Systems – LS²* [prononcer: *LS square*]" qui vise à créer un centre de compétences en Belgique pour la maintenance lourde et évolutive du

materieel, met inbegrip van de pantservoertuigen. Dat initiatief zou de strategische autonomie van ons land kunnen verbeteren.

Programmabeheer – andere vaststellingen (2)

De kosten in verband met het personeel en de infrastructuur die nodig zijn voor de uitvoering van het programma werden niet geraamd in de aanloop naar de beslissing om de overeenkomst te sluiten.

Het STAR-plan vermeldt een budgettair groeitraject dat rekening houdt met de investeringen, maar de budgetten zijn niet uitgesplitst per component of wapensysteem. Het is dus niet zeker dat het geplande groeipad voor het Defensiebudget zal volstaan om alle verworven capaciteiten optimaal te doen werken.

Volgens de schattingen van de landcomponent volstaan de werkingsbudgetten waarin het STAR-plan voorziet niet: volgens Defensie zou er tussen 2025 en 2027 een tekort zijn van meer dan 200 miljoen euro per jaar, of een totaal van 1,048 miljard euro voor de periode 2025-2028.

Aanbeveling over het programmabeheer

Gelet op die vaststellingen beveelt het Rekenhof aan te voorzien in een projectbeheer dat rekening houdt met alle fases van de levenscyclus van het project. Dankzij een dergelijke benadering zouden de totale kosten beter kunnen worden ingeschat, in overeenstemming met de aanbevelingen van de NAVO, en zou de planning kunnen worden bijgewerkt op basis van feedback over het gebruik van het materieel.

Een raming van de totale kosten van de programma's is immers noodzakelijk ter waarborging van de financiële houdbaarheid ervan en ter beperking van de risico's op budgettaire verdringing (het risico om andere noodzakelijke uitgaven te moeten terugschroeven).

Raming van de kosten voor de wederuitrusting – Aanbevelingen van de NAVO

Vooraleer een beslissing te nemen voor een grote investering, beveelt de NAVO aan de totale levenscycluskosten te ramen. Die omvatten niet alleen de aankoop, maar ook het onderhoud, de werking, de munitie, de infrastructuur en personeel.

Die raming van de totale kosten is essentieel om de beleidsmakers te informeren, de verschillende opties te kunnen vergelijken en de financiële houdbaarheid van het project te garanderen.

matériel roulant, dont les blindés. Il s'agit d'une initiative qui pourrait permettre à notre pays de gagner en autonomie stratégique.

Gestion du programme – constats toujours (2)

Les coûts liés au personnel et aux infrastructures nécessaires à la mise en œuvre du programme n'ont pas été estimés avant la décision de conclure l'accord.

Le Plan STAR prévoit une trajectoire de croissance budgétaire qui prend en compte les investissements, mais les budgets ne sont pas ventilés par composante ou par système d'armes. Il n'y a dès lors pas de garantie que la trajectoire de croissance prévue pour le budget de la Défense soit suffisante pour assurer un fonctionnement optimal de toutes les capacités acquises.

Selon les estimations de la composante Terre, les budgets de fonctionnement prévus par le plan Star sont insuffisants: il manquerait selon la Défense plus de 200 millions d'euros par an entre 2025 et 2027, soit un total d'1,048 milliard d'euros pour la période 2025-2028.

Recommandation sur la gestion de programme

Face à ces constats, la Cour des comptes recommande de mettre en place une gestion de projet prenant en compte l'ensemble des phases du cycle de vie du projet. Cette approche permettrait de mieux estimer les coûts totaux, conformément aux recommandations de l'OTAN, et d'actualiser la planification en fonction des retours d'expérience liés à l'utilisation du matériel.

L'estimation du coût total des programmes est, en effet, un préalable nécessaire pour s'assurer de leur soutenabilité financière et diminuer les risques d'éviction budgétaire, à savoir le risque de devoir réduire d'autres dépenses nécessaires.

Estimation du coût de rééquipement – Recommandations de l'OTAN

L'OTAN recommande, avant toute décision d'investissement majeur, d'estimer le coût total du cycle de vie du projet. Cela inclut non seulement l'acquisition, mais aussi la maintenance, le fonctionnement, les munitions, les infrastructures et les ressources humaines.

Cette estimation du coût total est essentielle pour éclairer les décideurs politiques, comparer les différentes options et garantir la soutenabilité financière du projet.

Uit de grafiek rechts op de geprojecteerde slide, die ook op bladzijde 35 van het verslag van het Rekenhof staat, blijkt dat de ramingen in de ontwerpfase hoofdzakelijk gebaseerd zijn op veronderstellingen (analoge of parametrische modellen) met een onzekerheidsmarge. Naarmate het project vordert, worden die veronderstellingen geleidelijk verfijnd met behulp van meer betrouwbare gegevens, teneinde rekening te houden met de feedback op basis van ervaringen en met de door industriële leveranciers bezorgde gegevens. Ten aanzien van de verschillende in de NAVO-richtsnoeren vervatte methoden vormt de zwakte van de oorspronkelijke gegevens dus geen belemmering voor een raming van de levenscycluskosten.

Raming van de kosten voor de wederuitrusting – de aan Defensie gevraagde gegevens

Ten tijde van de initiële beslissing in 2018 werd er geen enkele raming gemaakt van de totale levenscycluskosten. Op verzoek van het Rekenhof heeft Defensie in 2024 een bijgestelde raming bezorgd, die is opgenomen in de tabel die zal worden geprojecteerd. Die tabel staat op bladzijde 47 van het verslag van het Rekenhof.

Raming van de kosten voor de wederuitrusting (1)

Deze tabel geeft een raming weer van de op 25 jaar te maken kosten van de investeringen in gemotoriseerde capaciteit waartoe in 2018 en 2022 werd besloten. De heer Guide benadrukt dat deze tabel ook de werking, het onderhoud, de munitie en de infrastructuur omvat, alsook de andere geplande aankopen opgenomen in de Strategische Visie en het STAR-plan voor de gemotoriseerde capaciteit. De tabel is dus niet beperkt tot de initiële aankoop van 382 Griffons en 60 Jaguars (linksboven) voor een bedrag van 1242 miljoen (euro in 2015), wat in 2024 overeenstemt met een bedrag in euro van 2283 miljoen (met de andere contracten).

Op basis van deze tabel merkt het Rekenhof op dat, door toevoeging van de infrastructuurkosten en het ad-hocgedeelte van de kosten voor het aanleggen van een munitievoorraad, de totale kosten voor de investeringen in de gemotoriseerde capaciteit vervat in de Strategische Visie van 2016 oplopen tot 6471 miljoen euro in geactualiseerde kosten voor 2024 (namelijk 4746 miljoen euro zoals vermeld in de Strategische Visie + 386 miljoen euro voor infrastructuur + 1339 miljoen euro voor de munitievoorraad). Het ambitieniveau in de Strategische Visie stemt overeen met vijf manoeuvre bataljons, waarvan de interoperabiliteit met het Franse leger verzekerd zou zijn.

Het ambitieniveau dat overeenkomt met het STAR-plan van 2022 omvat 4 infanteriebataljons en 2 cavaleriebataljons. In vergelijking met de Strategische Visie

Le graphe sur la partie droite de la diapositive à l'écran, qui figure également à la page 32 de notre rapport, montre qu'en phase de conception, les estimations reposent essentiellement sur des hypothèses – des modèles analogiques ou paramétriques – avec une marge d'incertitude. Au fur et à mesure que le projet avance, ces hypothèses sont progressivement affinées à l'aide de données plus fiables pour prendre en compte les retours d'expérience et les données fournies par les fournisseurs industriels. Au regard des différentes méthodes explicitées dans les guides de l'Otan, la faiblesse des données initiales n'empêche donc pas d'établir une estimation du coût du cycle de vie.

Estimation du coût de rééquipement – Données demandées à la Défense

Lors de la décision initiale de 2018, aucune estimation du coût total du cycle de vie n'a été réalisée. À la demande de la Cour, la Défense a fourni en 2024 une estimation actualisée qui figure dans le tableau qui va s'afficher à l'écran, tableau que l'on retrouve à la page 45 de notre rapport.

Estimation du coût de rééquipement (1)

Ce tableau reprend une estimation des coûts sur 25 ans des investissements décidés en 2018 et 2022 pour la capacité motorisée. M. Guide tient à souligner que ce tableau inclut aussi le fonctionnement, la maintenance, les munitions et les infrastructures ainsi que les autres acquisitions prévues par la vision stratégique et le plan Star pour la capacité motorisée. Il ne se limite donc pas à l'acquisition initiale des 382 Griffon et 60 Jaguar qui figure en haut à gauche, pour 1242 millions (en euros de 2015), ce qui représente en euros de 2024, avec les autres contrats, 2283 millions d'euros.

Au départ de ce tableau, la Cour des comptes constate qu'en ajoutant les coûts d'infrastructure et la partie *ad hoc* des coûts pour la constitution d'un stock de munitions, le coût total des investissements relatifs à la capacité motorisée de la vision stratégique de 2016 s'élève à 6471 millions d'euros en coûts actualisés de 2024 (soit 4746 millions d'euros prévus par la vision stratégique + 386 millions d'euros pour l'infrastructure + 1339 millions d'euros pour le stock de munitions). Le niveau d'ambition dans la vision stratégique correspond à 5 bataillons de manœuvre, dont l'interopérabilité avec l'armée française aurait été assurée.

Le niveau d'ambition correspondant au plan Star de 2022 est de 4 bataillons d'infanterie et 2 bataillons de cavalerie. Par rapport à la vision stratégique, cela

betekent dat een toename van de vuurkracht, extra gevechtsondersteunende capaciteiten en het aanleggen van een munitievoorraad. De extra kosten voor dat ambitieniveau bedragen 6673 miljoen euro, uitgedrukt in geactualiseerde kosten van 2024.

De totale kosten (over 25 jaar) van de in 2018 en 2022 goedgekeurde investeringen in de gemotoriseerde capaciteit, met inbegrip van de kosten voor werking, onderhoud, munitie en infrastructuur, kunnen op basis van de in 2024 door Defensie verstrekte informatie op minstens 14,7 miljard euro worden geraamd, in geactualiseerde kosten van 2024.

Raming van de kosten voor de wederuitrusting (2)

De totale kosten zullen allicht nog hoger liggen, omdat het bedrag nog geen rekening houdt met andere aankopen die wel in het STAR-plan zijn opgenomen, maar nog niet werden uitgevoerd.

In die kosten zitten evenmin de extra investeringen die nodig zijn om volledig te beantwoorden aan de militaire capaciteitsdoelstellingen van de NAVO voor het inzetten van een gemotoriseerde brigade.

Raming van de kosten voor de wederuitrusting – Analyse van Defensie

Defensie benadrukt dat het ingewikkeld is om alle kosten van een investering in een wapensysteem te ramen, omdat het materieel op het ogenblik van de aankoopbeslissing meestal nog niet is geproduceerd en de militaire doctrine nog niet helemaal is uitgewerkt. Het departement benadrukt dat de overeenkomst die in 2018 voor een bedrag van 1,575 miljard euro werd ondertekend, enkel betrekking heeft op de 382 Griffons en 60 Jaguars, met andere woorden slechts een deel van de te vernieuwen systemen. Defensie erkent dat dit deel gepaard gaat met meerkosten ten belope van ongeveer 300 miljoen euro (in constante euro 2018). Het departement voegt eraan toe dat de vernieuwing van de andere delen na 2018 werd voortgezet in nieuwe dossiers, met hun eigen cyclus voor goedkeuring door de regering, los van de beslissing die in 2018 werd genomen. Die latere investeringen weerspiegelen de toegenomen ambities van de regering in het licht van de veranderende geopolitieke context.

Kostenraming van de wederuitrusting – Analyse van het Rekenhof

Het Rekenhof is van oordeel dat de latere investeringen niet los kunnen worden gezien van de beslissing van 2018, aangezien ze een aanvulling vormen op de initiële investering en bijdragen aan dezelfde doelstelling

représente une augmentation de la puissance de feu, des capacités additionnelles pour le support de combat et la constitution d'un stock de munitions. À ce niveau d'ambition correspondent des coûts supplémentaires de 6673 millions d'euros en euros de 2024.

Sur la base de ces informations de la Défense en 2024, on peut dès lors estimer que le coût total sur 25 ans des investissements décidés en 2018 et 2022 pour la capacité motorisée, en incluant le fonctionnement, la maintenance, les munitions et l'infrastructure, atteint au moins 14,7 milliards d'euros (actualisés en 2024).

Estimation du coût de rééquipement (2)

Le coût total du rééquipement de la capacité motorisée devrait être plus élevé encore puisque ce montant n'inclut pas les coûts de fonctionnement des autres acquisitions prévues par le plan Star mais non encore réalisées.

Ce coût ne comprend pas non plus les investissements supplémentaires qui permettraient de répondre complètement aux objectifs de capacité militaire de l'Otan pour le déploiement d'une brigade motorisée.

Estimation du coût de rééquipement – Analyse de la Défense

La Défense souligne que l'estimation complète des coûts est difficile à réaliser au moment de la décision d'achat, car le matériel n'est souvent pas encore produit et la doctrine militaire n'est pas finalisée. Elle indique que le contrat signé en 2018 pour 1575 millions d'euros portait uniquement sur 382 Griffon et 60 Jaguar, soit seulement une partie des systèmes à renouveler. Elle admet un surcoût d'environ 300 millions d'euros (en euros constants 2018) pour cette partie. La Défense ajoute que le renouvellement des autres parties s'est poursuivi après 2018 dans de nouveaux dossiers, avec leur propre cycle d'approbation par le gouvernement, indépendamment de la décision prise en 2018. Ces investissements ultérieurs découlent du relèvement du niveau d'ambition du gouvernement à la suite de l'évolution du contexte géopolitique.

Estimation du coût de rééquipement – Analyse de la Cour des comptes

La Cour des comptes estime, pour sa part, que ces investissements ultérieurs ne peuvent être considérés comme indépendants de la décision prise en 2018, puisqu'ils complètent l'investissement initial et contribuent

om te beschikken over een operationele gemotoriseerde brigade die zou moeten beantwoorden aan de NAVO-capaciteitsdoelstellingen voor de ontplooiing van een dergelijke brigade. De Strategische Visie ging er in 2016 al van uit dat de gemotoriseerde brigade als geheel moest kunnen worden ingezet binnen de collectieve defensie.

Om de Franse en Belgische landstrijdkrachten interoperabel te maken, wordt het materieel van de gemotoriseerde capaciteit in het kader van het strategische partnerschap hoofdzakelijk aangekocht bij de Franse industriële leverancier. Het materieel dat via andere overeenkomsten wordt aangekocht, zal eveneens geheel of gedeeltelijk met infovalorisatietechnologie moeten worden uitgerust, teneinde ervoor te zorgen dat het doeltreffend kan worden ingezet bij een gevechtso opdracht.

Volgens het Rekenhof hadden de totale levenscycluskosten van alle investeringen die nodig zijn om de NAVO-capaciteitsdoelstellingen te halen, dus moeten worden geraamd en meegedeeld op het moment van de beslissing om de gemotoriseerde capaciteit opnieuw uit te rusten.

Op die manier waren beleidsmakers beter geïnformeerd geweest over de capaciteitsvereisten om hun ambitieniveau te bepalen en de budgetten te plannen die nodig zijn om de doelstellingen te halen. Zo wordt de financiële houdbaarheid van de investeringen gewaarborgd en wordt het risico op budgettaire verdringing verkleind. De raming moet ook opnieuw worden geëvalueerd en bijgesteld in het licht van de veranderende geopolitieke context en de nieuwe NAVO-capaciteitsdoelstellingen.

Tot slot merkt het Rekenhof op dat de beslissing van april 2025 om de defensie-inspanning te verhogen tot 2 % van het bbp, het risico op budgettaire verdringing waarschijnlijk zal verminderen. Momenteel is het echter niet mogelijk om te stellen dat die verhoging voldoende zal zijn om alle behoeften te dekken, met name wat betreft de werking en het onderhoud van de verworven capaciteiten.

Aanbevelingen over de kostenraming

Het Rekenhof doet twee aanbevelingen inzake de kostenraming, waarmee wordt beoogd de transparantie, de voorspelbaarheid en de betaalbaarheid van defensie-investeringen te verbeteren:

1) Teneinde de financiële houdbaarheid van het project te garanderen en de regering en het Parlement te informeren voordat er een investeringsbeslissing wordt genomen, dient er een raming te worden gemaakt van de totale levenscycluskosten van het project, inclusief de

au même objectif de disposer d'une brigade motorisée opérationnelle, qui devrait répondre aux objectifs de l'Otan en termes de capacité pour le déploiement d'une telle brigade. La vision stratégique prévoyait déjà en 2016 que la brigade motorisée devait pouvoir être engagée en bloc, dans son ensemble, dans le cadre de la défense collective.

Afin de mettre en œuvre l'objectif d'interopérabilité entre les armées de terre française et belge, le matériel de la capacité motorisée est essentiellement acquis dans le cadre du partenariat stratégique auprès du fournisseur industriel français. Le matériel acquis via d'autres contrats devra également être adapté pour intégrer complètement ou partiellement la technologie d'infovalorisation pour assurer un déploiement efficace durant une mission de combat.

Pour la Cour des comptes, le coût total du cycle de vie de l'ensemble des investissements nécessaires pour répondre aux objectifs de l'Otan en termes de capacité aurait dû être estimé et communiqué au moment de la décision de rééquiper la capacité motorisée.

Une telle estimation aurait permis de mieux informer les décideurs politiques sur les besoins en termes de capacité pour définir leur niveau d'ambition et prévoir les budgets nécessaires pour atteindre les objectifs. Ainsi, on s'assure de la soutenabilité financière des investissements et on réduit le risque d'éviction budgétaire. L'estimation réalisée doit par ailleurs être réévaluée et affinée suivant l'évolution du contexte géopolitique et les nouveaux objectifs de l'Otan en termes de capacité.

Enfin, La Cour des comptes note que la décision prise en avril 2025 de porter l'effort de défense à 2 % du PIB est de nature à réduire le risque d'éviction budgétaire. À ce stade, il n'est toutefois pas possible d'affirmer que cette augmentation suffira à couvrir l'ensemble des besoins, notamment en matière de fonctionnement et de maintenance des capacités acquises.

Recommandations sur l'estimation des coûts

La Cour formule deux recommandations à propos de l'estimation des coûts, recommandations qui visent à renforcer la transparence, la prévisibilité et la soutenabilité des investissements de défense:

1) Pour assurer la soutenabilité financière du projet et éclairer le gouvernement et le Parlement avant toute décision d'investissement, estimer le coût total du cycle de vie du projet, en ce compris les coûts liés à l'acquisition, la maintenance et au fonctionnement

kosten voor aankoop, onderhoud en werking (behoefte aan munitie, brandstof, personeel en infrastructuur). De raming van de totale levenscycluskosten dient te worden gebaseerd op een behoefteanalyse die afhankelijk is van het ambitieniveau dat de regering heeft vastgesteld (gedeeltelijke of volledige naleving van de NAVO-vereisten).

2) Voor grote investeringsprogramma's, met inbegrip van de wederuitrusting van de gemotoriseerde capaciteit dient te worden onderzocht of in de militaire programmeringswet de werkings-, onderhouds- en personeelsaspecten kunnen worden opgenomen, evenals de begrotingsmiddelen die nodig zijn voor een optimaal gebruik van de capaciteiten. De desbetreffende wet dient periodiek te worden bijgewerkt rekening houdend met de feedback, de behoeften en de evoluties op het stuk van het ambitieniveau van de regering of de capaciteitsdoelstellingen van de NAVO.

Return

Voorspelde return

De industriële en economische return vormt een gewichtig aspect van de militaire aankoopprogramma's. Artikel 346 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie staat een lidstaat toe om onder strikte voorwaarden en binnen een duidelijk kader van een buitenlandse leverancier te eisen dat hij zich bij bedrijven binnen die lidstaat bevoorraadt. Aldus wil men de risico's op een strategische afhankelijkheid van buitenlandse spelers beperken en de industriële en technologische basis van de eigen defensie vergroten.

In het CaMo-programma heeft de Belgische Staat dat artikel van het verdrag niet ingeroepen. In 2018 verbond de Franse industriële leverancier zich er in een intentiebrief niettemin toe om tegen 2030 910 miljoen euro naar de Belgische economie te doen terugvloeien. Die toezegging betreft onder meer de overdracht van competentie, bijvoorbeeld inzake de assemblage van militaire voertuigen of inzake cybersveiligheid. Er dient op te worden gewezen dat het contract geen bindende clausule bevat voor het geval dat die doelstelling niet wordt gehaald. De return is dus vrijwillig en niet-bindend.

Beperkingen van de omschrijving van de return (1)

België heeft zich aangesloten bij een reeds lopend programma van het Franse leger, waardoor zijn betrokkenheid bij de ontwikkelingsfase van het materieel beperkt is gebleven. De Belgische industriële bedrijven zijn dan ook weinig betrokken geweest bij de omschrijving van de return. Bij gebrek aan een representatief orgaan waarin

(munitions, carburant, ressources humaines et infrastructure nécessaires); Fonder l'estimation du coût total du cycle de vie sur une analyse des besoins qui dépend du niveau d'ambition fixé par le gouvernement (c'est-à-dire la conformité partielle ou complète aux exigences de l'Otan).

2) Pour les programmes d'investissements majeurs, y compris le rééquipement de la capacité motorisée, examiner la possibilité d'inclure dans la loi de programmation militaire les volets fonctionnement, maintenance et personnel ainsi que les moyens budgétaires nécessaires pour assurer une utilisation optimale des capacités; actualiser de manière périodique cette loi en fonction des retours d'expérience, des besoins et des évolutions du niveau d'ambition du gouvernement ou des objectifs de capacité de l'Otan.

Retours

Retours prévus

Les retours industriels et économiques sont un aspect important des programmes d'acquisition militaire. L'article 346 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne permet, sous des conditions et un encadrement stricts, à un État membre d'exiger qu'un fournisseur étranger s'approvisionne auprès d'entreprises nationales. Cela vise à limiter les risques liés à une dépendance stratégique envers des acteurs étrangers et à renforcer la base industrielle et technologique de défense nationale.

Dans le cadre du programme CAMO, l'État belge n'a pas invoqué cet article du traité. Toutefois, en 2018, le fournisseur industriel français s'est engagé, par une lettre d'intention, à générer un retour vers l'économie belge à hauteur de 910 millions d'euros d'ici 2030. Cet engagement inclut des transferts de compétences dans des domaines tels que l'assemblage de véhicules militaires ou la cybersécurité. Il est important de noter qu'aucune clause contraignante n'a été prévue dans le contrat en cas de non-atteinte de cet objectif. Le retour est donc volontaire et pas contraignant.

Limites de la définition des retours (1)

La Belgique s'est greffée à un programme en cours de l'armée française, ce qui a limité son implication dans la phase de développement du matériel. Par conséquent, les industriels belges ont été peu associés à la définition des retours. De plus, l'absence d'un organe représentatif conjoint entre la Défense et les industriels

de Belgische industrie en de Belgische Defensie samen vertegenwoordigd waren, was het bovendien moeilijk de industrie bij het bepalen van de return te betrekken.

De FOD Economie is belast met de opvolging van de return en brengt er verslag over uit aan de bijzondere Kamercommissie belast met de controle op de legeraankopen en -verkoop, wat een goede praktijk is. Aangezien de return echter vrijwillig en niet-bindend is, baseert de FOD Economie zijn follow-up hoofdzakelijk op de verklaringen van de leverancier, zonder systematische controles te kunnen uitvoeren.

Daadwerkelijke return

Volgens de FOD Economie liep de return eind december 2023 op tot 626 miljoen euro en werd daarmee 69 % van de beoogde doelstelling behaald. Die raming is echter gebaseerd op de omzet van de Belgische bedrijven of op de nominale waarde van de overgedragen activiteiten, dus niet op de reële toegevoegde waarde voor de Belgische economie, wat een relevantere indicator zou zijn geweest.

Bepaalde bestellingen die in de berekening zijn opgenomen, houden niet rechtstreeks verband met de aankoop van pantservoertuigen, wat de evaluatie bemoeilijkt. Bovendien is het mogelijk dat nieuwe activiteiten die aan Belgische dochterondernemingen van de leverancier werden toegekend, als return worden meegerekend, terwijl ze gewoon het resultaat zijn van een wegens de geopolitieke context algemeen gestegen vraag.

Aanbevelingen

Het Rekenhof beveelt dan ook aan voor de toekomstige investeringen de comités van de in 2022 opgezette *Defence, Industry and Research Strategy* (DIRS) al in de voorbereidingsfase bij de zaak te betrekken, met inachtneming van de beginselen van transparantie en gelijke behandeling van de economische spelers.

Het Rekenhof beveelt voorts aan ervoor te zorgen dat de verwachte return wordt uitgedrukt in toegevoegde waarde voor de Belgische economie en gekoppeld aan bindende contractuele bepalingen op basis waarvan monitoring van de uitvoering mogelijk is.

II. — VRAGEN EN OPMERKINGEN VAN DE LEDEN

De heer Koen Metsu (N-VA) onderschrijft de aanbevelingen die het Rekenhof formuleert in zijn rapport; gelet op het aanzienlijke en nog toenemende budget voor

belges a rendu difficile leur participation au moment de la définition du retour.

Le suivi des retours est assuré par le SPF Économie, qui en rend compte à la commission des Achats et Ventes militaires de la Chambre. Il s'agit d'une bonne pratique. Toutefois, comme les retours sont volontaires et non contraignants, leur suivi repose essentiellement sur les déclarations du fournisseur, sans possibilité de contrôle systématique.

Retours effectifs

Selon le SPF Économie, les retours atteignaient 626 millions d'euros fin décembre 2023, soit 69 % de l'objectif fixé. Cependant, cette estimation repose sur le chiffre d'affaires des entreprises belges ou sur la valeur nominale des activités transférées, et non sur la valeur ajoutée réelle pour l'économie belge, qui aurait constitué un indicateur plus pertinent.

Certaines commandes incluses dans le calcul ne sont pas directement liées à l'acquisition des blindés, ce qui complique l'évaluation. En outre, de nouvelles activités attribuées à des filiales belges du fournisseur pourraient être comptabilisées comme retours, alors qu'elles résultent simplement de la hausse générale de la demande, liée au contexte géopolitique.

Recommandations

Dès lors, la Cour des comptes recommande, pour les futurs investissements, d'impliquer dès la phase de préparation les comités de la *Defence, Industry and Research Strategy* – les DIRS, mis sur pied en 2022 – dans le respect des principes de transparence et d'égalité de traitement des opérateurs économiques.

Elle recommande aussi de s'assurer que les retours prévus soient formulés en valeur ajoutée pour l'économie belge et qu'ils fassent l'objet de dispositions contractuelles contraignantes permettant d'en suivre la réalisation.

II. — QUESTIONS ET OBSERVATIONS DES MEMBRES

M. Koen Metsu (N-VA) souscrit aux recommandations formulées par la Cour des comptes dans son rapport. Dès lors que le budget alloué à la Défense est considérable

Defensie is transparantie een absolute vereiste. Er dient inderdaad een systematische risicoanalyse en continue actualisering van de aankoopdossiers te gebeuren. Op de komende NAVO-top in Den Haag zullen de budgetten ongetwijfeld nog verder opgeschroefd worden, wat ook van België bijkomende inspanning zal vragen en wat uiteraard eveneens transparant dient te verlopen.

De finaliteit van het CaMo-project is volkomen terecht, de Belgische strijdkrachten hebben immers volstrekt onvoldoende gemotoriseerde capaciteit. De vraag rijst wel waarom de keuze voor dit project op Frankrijk is gevallen waarbij het vooral Frankrijk is dat voordeel haalt uit dit project. Er werd onvoldoende en slecht onderhandeld.

Uit het rapport blijkt gelukkig wel dat er, in tegenstelling tot eerdere berichtgeving, geen sprake is van een totale ontsporing van het budget maar dat er wel nood is aan strikte opvolging om dit te vermijden.

Kunnen de sprekers duiden wat de structurele oorzaken zijn van eerdere verwaarlozing van Defensie? Welke alternatieven voor samenwerking met Frankrijk werden overwogen? En waarom precies Frankrijk? Vanwaar de keuze voor een volledige integratie met het Franse systeem en niet voor een modulaire interoperabiliteit van meerdere systemen? Zijn de werkelijke kosten tot op heden binnen budget gebleven? Hoe werd de raming van de levenscycluskosten samengesteld? Waarom zijn bepaalde onderhoudskosten nog steeds niet concreet? De begroting van het STAR-plan dekt de noden niet (1,048 miljard euro over periode 25-28), wat is daar de verantwoording voor?

Mevrouw Kristien Verbelen (VB) wijst erop dat het verslag van het Rekenhof op meerdere punten ernstige tekortkomingen in de besluitvorming rond het CaMo-project vaststelt. Het project getuigt van een gebrekkige beleidsvoorbereiding en slechte informatiedoorstroming naar het Parlement.

Er rijzen ook vragen over de constructie van het contract waarbij België aan Frankrijk een mandaat gaf om namens België te onderhandelen met de Franse industrie, met Belgisch geld, terwijl Frankrijk op geen enkele manier aansprakelijk gesteld kan worden. Integendeel: Frankrijk ontvangt vergoedingen voor de onderhandeling. Kan het Rekenhof bevestigen of dit onderhandelingsmodel, waarbij de hoofdleverancier 100 % in handen is van de onderhandelende partnerstaat, in internationale context gebruikelijk is?

et qu'il ne cesse d'augmenter, la transparence est une nécessité absolue. Il convient en effet de procéder à une analyse systématique des risques et à une actualisation continue des dossiers d'achat. Lors du prochain sommet de l'OTAN à La Haye, les budgets seront assurément encore revus à la hausse. La Belgique devra dès lors consentir un effort supplémentaire, mais elle devra bien entendu le faire en toute transparence.

Les forces armées belges disposant d'une capacité motorisée tout à fait insuffisante, la finalité du projet CaMo est parfaitement légitime. Il convient toutefois de se demander pourquoi le choix s'est porté sur la France dans le cadre de ce projet, alors que c'est principalement nos voisins français qui en tirent profit. Les négociations ont été insuffisantes et mal menées.

Le membre se réjouit de lire dans le rapport qu'il n'est pas question d'un dérapage total du budget, contrairement à ce qui avait été annoncé précédemment, mais qu'un suivi rigoureux est nécessaire pour éviter tout dérapage à l'avenir.

Les orateurs pourraient-ils identifier les causes structurelles qui expliquent pourquoi la Défense a été négligée par le passé? Quelles alternatives au partenariat conclu avec la France ont été envisagées? Et pourquoi précisément le choix de nos voisins français? Pourquoi avoir opté pour une intégration complète avec le système français plutôt que pour une interopérabilité modulaire de plusieurs systèmes? Les coûts réels sont-ils restés dans les clous budgétaires jusqu'à présent? Comment le coût du cycle de vie a-t-il été estimé? Pourquoi certains coûts de maintenance ne sont-ils toujours pas concrets? Comment expliquer que le budget du plan STAR ne couvre pas les besoins (1,048 milliard d'euros pour la période 2025-2028)?

Mme Kristien Verbelen (VB) souligne que le rapport de la Cour des comptes pointe des manquements graves à plusieurs égards dans le processus décisionnel du projet CaMo. Le projet témoigne d'une préparation lacunaire et d'une mauvaise transmission de l'information au Parlement.

Des questions se posent également concernant la construction du contrat par lequel la Belgique a mandaté la France pour négocier en son nom avec l'industrie française, avec des moyens financiers belges, sans que la responsabilité de la France puisse être mise en cause. Pis encore, la France a reçu une compensation financière pour les négociations. La Cour des comptes pourrait-elle confirmer que ce modèle de négociation, dans lequel le fournisseur principal est détenu à 100 % par l'État partenaire négociateur, est courant à l'échelle internationale?

Bovendien gebeurde er geen formele risicoanalyse en is er een reëel risico op structurele afhankelijkheid van één leverancier. Wat is, volgens het Rekenhof, de minimale invulling van een degelijke risicoanalyse bij militaire aankopen van deze orde?

Ook de maatschappelijke return verdient bijzondere aandacht: de beloofde aanzienlijke return blijkt slechts gedeeltelijk te zijn gerealiseerd en is bovendien niet juridisch afdwingbaar. Is het Rekenhof, betreffende deze return, van oordeel dat deze voortaan in bindende contractuele clausules moet worden opgenomen, tevens moet worden opgevolgd door een onafhankelijke instantie (met afdwingbare controle) en beter wordt uitgedrukt in toegevoegde waarde veeleer dan in omzet?

Dit dossier toont duidelijk aan dat de bestaande controlemechanismen – zowel politiek als administratief – niet volstaan om dergelijke omvangrijke dossiers op een correcte manier op te volgen. Beveelt het Rekenhof aan om een onafhankelijke auditcommissie voor legeraankopen op te richten, die investeringsprojecten van deze orde systematisch opvolgt, vanaf de prospectiefase en voor de volledige levensduur?

De heer Mathieu Michel (MR) erkent dat een nauwkeurige raming aan het begin van een programma als CaMo, voordat er met de dienstverleners daadwerkelijk contracten worden afgesloten, uiteraard niet eenvoudig is. Dat is echter wel absoluut nodig. De spreker vindt het jammer dat de noodzaak om de contractuele clausules aan te scherpen over het hoofd werd gezien in het project.

Er lijken in het CaMo-dossier drie verschillende fases te zijn geweest waarbij men in feite de gelegenheid had om de problemen in kaart te brengen en vooral om ze op te lossen, alsook om verbeteringen aan te brengen in de clausules. Hoe luidde het advies van het Rekenhof tussen fase 1 en fase 2 van het CaMo-project?

Een ander belangrijk aspect betreft de manier waarop het Belgische defensie-ecosysteem zo vroeg mogelijk in het traject kan worden betrokken, met inachtneming van de geldende regels.

Qua interoperabiliteit benadrukt de spreker dat de compatibiliteit van het aangeschafte materieel met de bestaande systemen moet worden gegarandeerd en dat technologische lock-in moet worden voorkomen. Op Europees niveau moet de harmonisering van de investeringsstrategieën worden nagestreefd. Dit CaMo-dossier lijkt de Franse industrie onevenredig ten goede te komen. Het ware wenselijk bepaalde strategische beslissingen aan het Europese niveau over te dragen, waarbij dan wel

En outre, aucune analyse formelle des risques n'a été réalisée. Or, le risque de dépendre structurellement d'un seul fournisseur est réel. Selon la Cour des comptes, que devrait au minimum comprendre une analyse de risques appropriée pour des achats militaires de cette ampleur?

Le retour social sur investissement mérite également une attention particulière: le retour substantiel annoncé n'a été que partiellement réalisé et n'est en outre pas juridiquement contraignant. La Cour des comptes estime-t-elle que ce retour devrait dorénavant être inscrit dans des clauses contractuelles contraignantes, qu'il faudrait également en confier le suivi à un organe indépendant (dont le contrôle serait contraignant) et qu'il serait préférable d'exprimer ce retour en termes de valeur ajoutée plutôt qu'en termes de chiffre d'affaires?

Ce dossier montre clairement que les mécanismes de contrôle existants, tant politiques qu'administratifs, ne suffisent pas pour assurer un suivi correct des dossiers d'une telle ampleur. La Cour des comptes recommande-t-elle de créer une commission d'audit indépendante pour les achats militaires, qui serait chargée de suivre systématiquement les projets d'investissement de cette ampleur, dès la phase de prospection et pendant toute la durée du projet?

M. Mathieu Michel (MR) reconnaît la difficulté de disposer d'une estimation précise dès le lancement d'un programme comme CaMo avant l'engagement effectif des prestataires, tout en considérant cet objectif comme fondamental. Il est regrettable que la nécessité de renforcer les clauses contractuelles, ait été négligé dans le cadre du projet.

Il semble y avoir trois phases distinctes dans le déroulement de CaMo qui auraient eu, en fait, l'opportunité d'identifier les problèmes et surtout de les résoudre, d'apporter des améliorations à ces clauses; quel a été l'avis de la Cour des Comptes entre la phase 1 et la phase 2 de ce projet CaMo?

Un autre aspect important, c'est la façon dont on peut, tout en respectant les règles en vigueur, impliquer le plus tôt possible dans le processus l'écosystème de défense belge.

Abordant les enjeux d'interopérabilité, l'orateur insiste sur l'importance de garantir la compatibilité des dispositifs acquis avec les systèmes existants, tout en évitant un enfermement technologique. À l'échelle européenne, il importe d'harmoniser les stratégies d'investissement. Dans ce dossier CaMo, l'industrie française semble avoir bénéficié de retombées disproportionnées. Il serait préférable de déléguer à l'échelon européen certaines décisions stratégiques, tout en posant les questions

de nodige bezorgdheden aan de orde moeten komen inzake governance en nationale controle, met name door het Rekenhof.

Hebben de leemten bij de evaluatie van de totale levenscycluskosten van het programma de politieke beslissing beïnvloed? Is het Rekenhof van oordeel dat die ontbrekende eerste evaluatie, of in ieder geval die vertekende evaluatie, gevolgen heeft gehad voor de politieke besluitvorming?

Zal de huidige planning van de begrotingsmiddelen volstaan om het onderhoud, de werking en de infrastructuur van de verworven capaciteit te garanderen en, zo niet, hoe luiden de aanbevelingen van het Rekenhof met betrekking tot de planning voor 2025-2026? Qua risicobeheer werd de betere opstelling van contracten aan de orde gesteld. Welke minimumclausules zouden in toekomstige contracten van dit type moeten worden opgenomen om grootschalige technologische afhankelijkheid te voorkomen? Zal het LS²-project volstaan om de afhankelijkheid van andere mechanismen te compenseren, of zouden er nog andere mechanismen moeten worden opgezet?

Inzake directe en indirecte economische return, heel vaak een essentiële basis voor dergelijke projecten, wordt gegoocheld met tal van bedragen aan economische return. Beschikt het Rekenhof over externe audits of controles om die cijfers te bevestigen?

Is men thans daadwerkelijk in staat om te evalueren hoeveel die directe en indirecte return precies bedraagt? Zijn het leger dan wel de FOD Economie op dit stuk over het geheel genomen voldoende toegerust, ook in hun relaties met de deelstaten, om de impact van die return te ramen? De weerslag van mogelijke investeringen of samenwerkingsverbanden moet uiteraard achteraf worden berekend, maar zou ook vooraf moeten worden ingeschat. Wordt er een onderscheid gemaakt tussen de eenmalige return en de voordelen die de industriële basis op lange termijn versterken, dan wel onderzoek en ontwikkeling bevorderen?

Is het Rekenhof van oordeel dat het Parlement op het stuk van governance en transparantie over de geschikte middelen beschikt voor de follow-up van die programma's op lange termijn? Welke aanbevelingen zou het Rekenhof ter zake doen? Valt het te overwegen om de voormelde *a priori*-evaluatie op te nemen in de wet houdende de militaire programmering, evenals de verplichting om de economische, technologische en strategische voordelen van die investeringen voor België op voorhand in te schatten?

que cela impliquerait en matière de gouvernance et de contrôle national, notamment par la Cour des comptes.

L'évaluation lacunaire du coût total du cycle de vie du programme a-t-elle influencé la décision politique? La Cour des comptes estime-t-elle que cette absence d'évaluation initiale ou, en tout cas, cette évaluation biaisée a eu un impact sur la prise de décision politique?

La planification budgétaire actuelle sera-t-elle suffisante pour assurer la maintenance, le fonctionnement, l'infrastructure des capacités acquises et sinon quelles sont les recommandations de la Cour des comptes concernant la planification pour 2025-2026? En matière de gestion des risques, on a abordé cette question de contractualisation mieux travaillée, quelles seraient les clauses minimales à prévoir dans tout futur contrat de ce type pour éviter des dépendances technologiques massives en la matière? Le projet LS² est-il suffisant pour pallier la dépendance à d'autres mécanismes, ou bien d'autres mécanismes devraient-ils être mis en place?

Sur les retours économiques directs et indirects qui sont très souvent une base essentielle de projets de cette nature, toute une série de chiffres de retours économiques sont évoqués. La Cour des comptes dispose-t-elle aujourd'hui d'audits ou de contrôles externes sur les chiffres?

Dispose-t-on aujourd'hui d'une vraie capacité d'évaluation au plus fin et au plus juste de ces retours, tant directs, évidemment, qu'indirects? Sur ce point, est-ce que globalement, soit l'armée, soit le SPF Économie, sont suffisamment équipés, y compris dans ces relations avec les entités fédérées, pour estimer, évidemment *a posteriori*, l'impact des retombées, mais aussi, *a priori*, les impacts attendus des types d'investissement ou de collaboration pouvant être réalisés? Opère-t-on une distinction entre les retours ponctuels et qui renforcent durablement la base industrielle ou stimulent la recherche et le développement?

Concernant la gouvernance et la transparence, le Parlement dispose-t-il, selon la Cour des comptes, des moyens adéquats pour assurer le suivi de ces programmes à long terme et quelles seraient les recommandations de la Cour à ce sujet? Est-il envisageable d'intégrer dans la loi de programmation militaire cette évaluation *a priori*, mais aussi l'obligation d'évaluation *a priori* de ces investissements en termes de performances économiques, technologiques et stratégiques pour la Belgique?

De heer Christophe Lacroix (PS) merkt op dat het verslag van het Rekenhof vlijmscherp is en het valt volgens hem niet te begrijpen dat de minister van Defensie of de minister van Economie er zelfs niet op hebben gereageerd. Destijds heeft de PS-fractie zich tegen de aankoop in kwestie verzet, niet omdat een dergelijk programma met een leidende EU-lidstaat niet zinvol zou zijn, maar omdat gewoonweg geen rekening werd gehouden met de Belgische belangen, want in de contracten is nergens sprake van een maatschappelijke return, op alle niveaus werden de budgetten te laag ingeschat, er werd geen rekening gehouden met de Belgische (en vooral de Waalse) industriële belangen, aan de aankoop ging geen enkele vergelijking vooraf enzovoort.

De heer Lacroix verwijst naar bladzijde 36 en volgende van het rapport van het Rekenhof betreffende externalisatie van de kosten, personeel en het project LS². Dit laatste werd goedgekeurd door de Ministerraad op 5 april 2024 en moet de strategische autonomie van België verhogen op het vlak van onderhoud en dit voor al het materieel van de landcomponent van Defensie. Kan het Rekenhof bevestigen dat dit LS²-project tegemoetkomt aan de bezwaren geopperd in dit verslag?

Heeft het Rekenhof overigens al aandacht geschonken aan andere, recente programma's zoals de aankoop van een derde fregat, het nieuwe hoofdkwartier van de generale staf of de niet voorziene infrastructuurwerken voor de F-35's, waar eveneens ernstige budgetoverschrijdingen dreigen?

De verwijzing van Defensie naar de geopolitieke situatie ter rechtvaardiging van de budgettaire ontsporing slaat nergens op. Reeds in 2014 bezette Rusland de Krim en bovendien werd het CaMo-project opgezet om te kunnen voldoen aan de NAVO-doelstellingen uit 2016. De aangekondigde hoorzitting met de Chef Defensie zal moeten uitwijzen of Defensie hier iets poogt te verbergen of zelfs liegt.

Tijdens de vorige regeerperiode werden tal van initiatieven genomen om waar mogelijk een en ander alsnog goed te maken en vooral om lessen te trekken, via het STAR-plan, de DIRS en de bijgewerkte wet op de militaire programmering. Voor België ging de voorrang bij die miljardencontracten per slot van rekening naar de Europese defensie en de steun aan de Belgische ondernemingen. In het verslag van het Rekenhof wordt het volgende benadrukt: "Het STAR-plan legde ook budgetten vast voor investeringen in infrastructuur en voor de werking ervan."

In plaats van onsamenhangend dogmatisme toe te passen, wil de PS-fractie de inspanning voor Defensie

M. Christophe Lacroix (PS) constate que le rapport de la Cour des comptes est cinglant et on ne peut comprendre que ni le ministre de la Défense ni le ministre de l'économie n'aient même pas répondu à ce rapport. À l'époque, le groupe PS s'était opposé à cet achat. Non pas sur l'opportunité d'un tel programme avec un État membre de l'UE de premier plan, mais bien parce que les intérêts belges n'avaient tout simplement pas été pris en compte: aucun retour sociétal prévu dans les contrats, des sous-évaluations budgétaires à tous les niveaux, une non-prise en compte des intérêts industriels belges (et avant tout wallons), aucune comparaison avant l'achat, etc.

M. Lacroix renvoie aux pages 36 et suivantes du rapport de la Cour des comptes, qui concernent l'externalisation des coûts, le personnel et le projet LS². Le projet LS² a été approuvé par le Conseil des ministres du 5 avril 2024 et a pour objectif d'accroître l'autonomie stratégique de la Belgique en matière de maintenance, et ce, pour l'ensemble du matériel de la composante terre de la Défense. La Cour des comptes pourrait-elle confirmer que ce projet LS permet de répondre aux réserves émises dans le rapport?

Par ailleurs, la Cour des comptes s'est-elle déjà penchée sur d'autres programmes récents, tels que l'achat d'une troisième frégate, le nouveau quartier général de l'état-major ou les travaux d'infrastructure non prévus pour les F-35, qui présentent aussi de sérieux risques de dépassements de budget?

Le prétexte de la situation géopolitique avancé par la Défense pour justifier le dérapage budgétaire ne tient pas debout. La Russie occupait déjà la Crimée en 2014 et, en outre, le projet CaMo a été lancé pour satisfaire aux objectifs de l'OTAN de 2016. L'audition annoncée du Chef de la Défense devra établir si la Défense tente de cacher quelque chose en l'occurrence voire si elle ment.

De nombreuses initiatives ont été prises sous la précédente législature pour essayer de rattraper ce qui pouvait l'être et surtout tirer les leçons au travers du Plan STAR, de la DIRS et de la loi de programmation militaire actualisée. L'Europe de la Défense et le soutien des entreprises belges ont, enfin, été une priorité pour notre pays dans ces contrats qui se chiffrent en milliards. Le rapport de la Cour le souligne: "Le plan Star a également alloué des budgets pour les investissements en infrastructures et pour leur fonctionnement."

Loin des dogmatismes incohérents, le groupe PS défend une trajectoire de croissance de l'effort de Défense

verbinden met een realistisch groeitraject. Geld uitgeven mag geen doel op zich zijn: het Belgisch leger moet de budgetverhogingen daadwerkelijk kunnen benutten. Het heeft geen zin om nieuwe voertuigen te kopen als er geen militairen zijn om ze te bemannen.

Het groeitraject naar 2 % moet gepaard gaan met strikte voorwaarden, met name op het gebied van maatschappelijke return voor de Belgische economie, duale investeringen (bijvoorbeeld via de versterking van de hulp aan de natie of de cyberveiligheid) en de bijdrage aan een echte pijler van de Europese defensie binnen de NAVO, in het bijzonder op industrieel gebied.

De fouten uit het verleden mogen niet worden herhaald door aan het einde van de keten wapensystemen te kopen die niet bijdragen aan de ontwikkeling van het sociaal-economische weefsel, noch aan de strategische autonomie van de EU, zoals het geval is met de F-35's die onder de regering-Michel werden besteld.

Het CaMo-dossier dreigt zich te herhalen met een minister die Amerikaanse producten wil kopen en het heeft over de aankoop van meer dan twintig extra F-35's. Deze keer wordt ingegrepen in een overheidsopdracht van vele miljarden, nog voor die opdracht is toegewezen, in weerwil van de waardevolle aanbevelingen van het Rekenhof.

Destijds heeft de PS-fractie in deze commissie aangeklaagd dat grote door de regering-Michel toegekende overheidsopdrachten niet gefinancierd en vooral te laag ingeschat waren, wat vandaag leidt tot enorme budgetoverschrijdingen voor het hoofdkwartier van de staf, de fregatten, de F35's en uiteraard de CaMo.

Zulks wekt de indruk dat het er uiteindelijk louter op aankomt Amerikaans te kopen en de NAVO te behagen. Over al het overige is men volstrekt onbekommerd. Nu de rijksbegroting onder grote druk staat en de openbare dienstverlening op de helling wordt gezet door de huidige meerderheid, is een dergelijke nonchalance in het beheer van de staatsmiddelen onaanvaardbaar.

De onzekere financiering van de beloften die werden gemaakt met het oog op de NAVO-top in Den Haag is heel verontrustend gezien de hypothetische en niet-gedocumenteerde aard van de beoogde financieringsbronnen, zoals ook aangegeven in het advies van het Rekenhof over de begroting. De heer Lacroix betreurt het gebrek aan duidelijkheid over de verkoop van activa, het ontbreken van structurele compensatiemaatregelen en de onnauwkeurigheid van de langetermijnprognoses, met name wat de kosten voor de verlenging van de loopbaan van de militairen betreft.

réaliste notamment au regard des capacités pour notre armée d'intégrer réellement ces augmentations budgétaires et ne pas "dépenser pour dépenser". Il ne sert à rien de disposer de nouveaux véhicules s'il n'y a pas de militaires à mettre dedans.

La trajectoire de croissance vers les 2 % doit s'accompagner de conditions très strictes, notamment en matière de retours sociétaux pour notre économie, d'investissements duaux (par exemple via le renforcement de l'aide à la nation ou de la cybersécurité) et de la contribution à un véritable pilier de la Défense européenne au sein de l'OTAN en particulier sur le plan industriel.

Il faut que les erreurs passées ne se reproduisent plus en achetant en bout de chaîne des systèmes d'armes qui ne contribuent ni au développement du tissu socio-économique ni à l'autonomie stratégique de l'UE à l'instar des F-35 commandés sous le gouvernement Michel.

Ce dossier CaMo risque de se reproduire avec un ministre qui veut acheter américain et parle d'acheter plus de 20 F-35 supplémentaires. Cette fois, on tronque carrément un marché public à plusieurs milliards avant même de le passer faisant fi des recommandations pourtant précieuses formulées par la Cour.

À l'époque, dans cette même commission, le groupe PS a dénoncé les marchés majeurs signés sous la Suédoise qui n'étaient pas financés et surtout sous-évalués conduisant aujourd'hui à d'énormes dépassements budgétaires: quartier général de l'état-major, frégates, F-35 et évidemment CaMo.

Cela donne l'impression que, *in fine*, tout ce qui compte c'est d'acheter américain, de faire plaisir à l'OTAN et pour le reste "on verra". À l'heure où le budget de l'État est largement sous pression et où nos services publics sont menacés par cette majorité, une telle nonchalance dans la gestion des deniers de l'État est inacceptable.

Le financement incertain des promesses faites en vue du sommet de l'OTAN à La Haye est très préoccupant vu le caractère hypothétique et non documenté des sources de financement envisagées, comme l'indique l'avis de la Cour des comptes sur le budget. M. Lacroix regrette le manque de clarté sur la vente d'actifs, l'absence de mesures structurelles de compensation, et l'imprécision des projections à long terme, notamment sur le coût du prolongement de la carrière des militaires.

De heer Robin Tonniau (PVDA-PTB) verwijst naar eerdere uitspraken van minister Francken, waarbij die de kritiek van het Rekenhof probeerde te minimaliseren en stelde dat de uiteindelijke conclusies wel zouden meevallen. Het tegendeel blijkt echter waar te zijn: de totale kostprijs van het CaMo-project is nog aanzienlijk hoger dan eerder werd aangenomen.

Dit betreft geen boekhoudkundige vergissing of technische onvolkomenheid, maar een fundamenteel probleem van democratische controle, wanbeheer en politieke ondoorzichtigheid. Bij de oorspronkelijke raming werden essentiële kostenposten – zoals infrastructuur, onderhoud, munitie, personeel en werkingskosten – over het hoofd gezien. Deze nalatigheden zullen de Belgische belastingbetaler uiteindelijk meer dan 12 miljard euro extra kosten.

De rol van Frankrijk in het onderhandelingsproces van de defensiecontracten is bijzonder controversieel zoals blijkt uit een artikel van Defensieblog¹, dat leert dat Frankrijk namens België onderhandelde over contracten, met gebruik van Belgisch belastinggeld, zonder zelf enige aansprakelijkheid te dragen. Bovendien ontving Frankrijk een forfaitaire commissie, oplopend tot minstens 47 miljoen euro voor het eerste contract, via KNDS France – een wapenproducent volledig in handen van de Franse staat.

België streeft bij zijn defensie-investeringen naar het behalen van de NAVO *Capability Targets*; nu stelt de NAVO in haar eigen richtlijnen dat bij grote militaire investeringen een volledige inschatting van de levenscycluskosten (inclusief infrastructuur en onderhoud) van meet af aan vereist is. Volgens de heer Tonniau Hij stelde werd deze fundamentele richtlijn volledig genegeerd, wat geen toeval is maar een beleidskeuze ten dienste van het militair-industrieel complex. Er worden miljarden vrijgemaakt voor oorlogsmaterieel, terwijl het personeel van Defensie – het echte kapitaal van het leger – geen erkenning krijgt en getroffen wordt door ingrijpende pensioenhervormingen.

De heer Tonniau verwijst ten slotte naar ex-kolonel Housen, die stelde dat Defensie als instelling een eigen logica en doelstellingen ontwikkelt, waarbij de belangen van de organisatie zwaarder wegen dan die van de samenleving en de drie-eenheid van legertop, krijgsmacht en wapenindustrie een onaantastbare machtsstructuur vormt.

¹ <https://defensieblog.com/2025/06/09/dossier-camo-rekenhof-analyse/>

M. Robin Tonniau (PVDA-PTB) se réfère aux déclarations antérieures du ministre Francken, dans lesquelles celui-ci tentait de minimiser les critiques de la Cour des comptes en disant que les conclusions finales seraient plus favorables. Or, c'est l'inverse: le coût total du projet CaMo est encore nettement plus élevé que ce que l'on avait imaginé.

Il ne s'agit pas d'une erreur comptable ou d'une imperfection technique, mais d'un problème fondamental de contrôle démocratique, de mauvaise gestion et d'opacité politique. Des postes de dépenses essentiels, tels que l'infrastructure, la maintenance, les munitions, le personnel et les frais de fonctionnement, ont été négligés lors de l'estimation initiale. En fin de compte, ces négligences coûteront plus de 12 milliards d'euros supplémentaires au contribuable belge.

Le rôle de la France dans le processus de négociation des contrats de défense est particulièrement controversé, comme le révèle un article du *Defensieblog*¹, qui nous apprend que la France négociait des contrats au nom de la Belgique, avec l'argent du contribuable belge, sans assumer aucune responsabilité. De plus, la France a reçu une commission forfaitaire, s'élevant à 47 millions d'euros au moins pour le premier contrat, par l'intermédiaire de la société KNDS France, un fabricant d'armes détenu entièrement par l'État français.

La Belgique vise, dans ses investissements en matière de défense, à atteindre les *Capability Targets* de l'OTAN; or, dans ses lignes directrices, l'Organisation précise que les investissements militaires importants doivent être accompagnés, dès le départ, d'une estimation complète du coût du cycle de vie (y compris les infrastructures et la maintenance). Selon M. Tonniau, ces lignes directrices fondamentales ont été totalement ignorées, ce qui n'est pas un hasard mais un choix politique au service du complexe militaro-industriel. On débloque des milliards pour acquérir du matériel de guerre, tandis que le personnel de la Défense – qui constitue le véritable capital de l'armée – n'obtient pas de reconnaissance et est touché par des réformes radicales en matière de pensions.

M. Tonniau rappelle, enfin, les propos de l'ancien colonel Housen, qui affirmait que la Défense, en tant qu'institution, développe sa propre logique et ses propres objectifs, où les intérêts de l'organisation priment sur ceux de la société et où la trinité constituée par les hauts gradés de l'armée, les forces armées et l'industrie de l'armement constitue une structure de pouvoir intangible.

¹ <https://defensieblog.com/2025/06/09/dossier-camo-rekenhof-analyse/>

De spreker stelt vervolgens een aantal concrete vragen.

— Hoe staan de betrokkenen tegenover het voorstel van ex-kolonel Housen om een van politiek en leger onafhankelijke auditcommissie op te stellen, die als waakhond kan fungeren en als taak heeft het Parlement te adviseren en de politiek te informeren over militaire programma's. Welke structurele maatregelen zijn nodig om dergelijke ontsporingen in de toekomst te vermijden?

— Waarom werd de informele raming van de totale kosten, die volgens Defensie aan elke nieuwe regering wordt meegedeeld, niet ter beschikking gesteld aan het Rekenhof? Werd er na de installatie van de huidige regering transparant gecommuniceerd met het Rekenhof?

— Waarom werd artikel 346 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) niet benut om, zoals aanbevolen door de FOD Economie, contractueel maatschappelijke return af te dwingen binnen het CaMo-programma?

— Werd er een risicoanalyse uitgevoerd met betrekking tot het feit dat Frankrijk zowel optrad als onderhandelaar namens België, en tegelijk eigenaar is van de hoofdleverancier KNDS France?

De heer Luc Frank (Les Engagés) benadrukt dat dankzij dit verslag van het Rekenhof stellingnames kunnen worden gebaseerd op degelijke informatie, dus niet op voorbarige of opportunistische reacties.

Het verslag van het Rekenhof trekt de essentie van het CaMo-programma niet in twijfel. Aan dat programma ligt een logica van internationale samenwerking ten grondslag. Weliswaar is België te laat in het traject gestapt, waardoor het afhankelijk werd van een programma dat initieel was ontworpen als antwoord op de specifieke behoeften van Frankrijk.

Europese partnerschappen vormen een terecht strategisch politiek doel, maar zijn niet noodzakelijk gemakkelijker of transparanter dan trans-Atlantische partnerschappen. De verdediging van de economische belangen van België moet centraal staan, of de partner nu Europees is of niet.

De heer Frank gaat ook in op het vraagstuk aangaande de financiering van Defensie. Ter zake wijst hij op een chronisch gebrek aan transparantie in de communicatie naar de burger over het feit dat België zijn verplichtingen ten aanzien van de NAVO niet nakomt, met name inzake landcapaciteiten. De ontoereikendheid van de

L'intervenant pose ensuite une série de questions concrètes.

— Que pensent les intéressés de la proposition de l'ancien colonel Housen visant à créer une commission d'audit indépendante de la politique et de l'armée, qui pourrait faire office de chien de garde et aurait pour mission de conseiller le Parlement et d'informer les responsables politiques sur les programmes militaires? Quelles mesures structurelles sont nécessaires pour éviter de tels dérapages à l'avenir?

— Pourquoi l'estimation informelle du coût total, qui, selon la Défense, est communiquée à chaque nouveau gouvernement, n'a-t-elle pas été mise à la disposition de la Cour des comptes? Après la mise en place du gouvernement actuel, la communication avec la Cour des comptes a-t-elle été transparente?

— Pourquoi l'article 346 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) n'a-t-il pas été utilisé pour imposer contractuellement un retour sociétal dans le cadre du programme CaMo, comme le recommandait le SPF Économie?

— Une analyse des risques a-t-elle été effectuée quant au fait que la France agissait à la fois en tant que négociatrice au nom de la Belgique et en tant que propriétaire du principal fournisseur, KNDS France?

M. Luc Frank (Les Engagés) accentue l'importance du présent rapport de la Cour des comptes pour une prise de position fondée sur des éléments consolidés, et non sur des réactions prématurées ou opportunistes.

Sur le fond, le rapport de la Cour des comptes ne remet pas en question le programme CaMo dans son essence. Il y a une logique de coopération internationale qui le sous-tend, bien que la Belgique soit entrée trop tardivement dans le processus, ce qui l'a rendue dépendante d'un programme initialement conçu selon les besoins propres de la France.

Les partenariats européens, bien qu'ils constituent un objectif politique stratégique légitime, ne sont pas nécessairement plus aisés ni plus transparents que les partenariats transatlantiques. La défense des intérêts économiques de la Belgique doit être centrale, qu'il s'agisse d'un partenaire européen ou non.

M. Frank a également abordé la problématique du financement de la Défense où il y a un manque de transparence chronique dans la communication vis-à-vis des citoyens au sujet du non-respect par la Belgique de ses engagements vis-à-vis de l'OTAN, notamment en matière de capacités terrestres. L'insuffisance des

in het verleden toegewezen budgetten heeft geleid tot structurele vertragingen, die nu moeten worden ingehaald in een bijzonder krappe budgettaire context.

Met betrekking tot het financiële beheer van het CaMo-programma betreurt de spreker het ontbreken van een volledige en nauwgezette inschatting van de totale levenscycluskosten (*total life cycle cost*) van het aangeschafte materieel. Bij de huidige uitvoering van het programma is evenwel geen sprake van budgettaire ontsporing. Toch heeft de heer Frank grote bedenkingen bij het zwakke of zelfs onduidelijke economische rendement voor België en betreurt hij dat de nationale industriële belangen onvoldoende zijn behartigd bij de onderhandelingen over de aan het programma verbonden contracten.

Tot slot stelt de heer Frank de vertegenwoordigers van het Rekenhof een aantal vragen:

— Het Rekenhof heeft tijdens de opstellingsprocedure van het verslag geen antwoord gekregen van de minister van Defensie noch van de FOD Economie. Is dat gebruikelijk bij opdrachten van het Rekenhof?

— Heeft Defensie geen beoordeling van de levenscycluskosten gemaakt wegens technische beperkingen (nog niet geproduceerd materieel) of was die tekortkoming te wijten aan een gebrek aan politieke wil of aan ontoereikende middelen?

— Wat zijn de oorzaken van de povere afspraken inzake economische compensatie? Is dat te wijten aan nalatigheid van de Belgische overheidsdiensten, aan een structurele zwakte in de onderhandelingscapaciteit van de Staat of aan een manifeste onwil van de Franse partner?

Tot besluit vraagt de heer Frank om structureel lering te trekken uit het verslag van het Rekenhof, in het bijzonder over de noodzaak om de strategische bevoegdheden van de Belgische Staat uit te breiden op het vlak van militaire aankopen, budgettaire transparantie en steun voor de industriële en technologische defensiebasis.

De heer Axel Weydts (Vooruit) benadrukt het strategisch belang van het CaMo-project voor de toekomst van Defensie en vandaar dat zijn fractie vragende partij was voor een hoorzitting, nog voor de publicatie van het rapport van het Rekenhof.

Het rapport, en de toelichting daarover vandaag, is zeer duidelijk. De vragen zullen zich vooral richten tot Defensie wanneer zij gehoord worden. Die vragen zullen niet alleen deze audit betreffen maar ook het CaMo-project in zijn geheel en de strategische keuze die daar

budgets alloués dans le passé a conduit à des retards structurels, qu'il s'agit désormais de compenser dans un contexte budgétaire particulièrement contraint.

En ce qui concerne la gestion financière du programme CaMo, l'intervenant a regretté l'absence d'une évaluation complète et rigoureuse des coûts totaux sur le cycle de vie (*Total Life Cycle Cost*) du matériel acquis. Toutefois le programme, dans sa mise en œuvre actuelle, ne présente pas de dérive budgétaire. Néanmoins M. Frank exprime des réserves importantes concernant la faiblesse, voire le manque de clarté, des retours économiques pour la Belgique et il déplore le déficit de défense des intérêts industriels nationaux lors de la négociation des contrats liés au programme.

Enfin, M. Frank adresse une série de questions aux représentants de la Cour des comptes:

— La Cour des comptes n'a pas reçu de réponse du ministre de la Défense ni du SPF Économie lors de la procédure d'élaboration du rapport; est-ce habituel dans le cadre des missions de la Cour?

— Est-ce que, concernant l'absence d'évaluation des coûts de cycle de vie, la Défense a été empêchée par des contraintes techniques (matériels non encore produits) ou est-ce que cette carence relève d'une absence de volonté politique ou de moyens suffisants?

— Enfin, quelles sont les causes de la faiblesse du cadre des compensations économiques: s'agit-il d'une négligence de l'administration belge, d'une faiblesse structurelle dans la capacité de négociation de l'État, ou d'une mauvaise volonté manifeste de la partie partenaire?

En conclusion, M. Frank invite à tirer les enseignements structurels du rapport de la Cour, notamment quant à la nécessité de renforcer les compétences stratégiques de l'État belge en matière d'acquisitions militaires, de transparence budgétaire et de soutien à la base industrielle et technologique de défense.

M. Axel Weydts (Vooruit) souligne l'importance stratégique du projet CaMo pour l'avenir de la Défense. C'est la raison pour laquelle son groupe a demandé une audition avant même la publication du rapport de la Cour des comptes.

Le rapport et les explications fournies aujourd'hui sont très clairs. Les questions s'adresseront principalement à la Défense lorsqu'elle sera entendue. Ces questions ne porteront pas uniquement sur cet audit, mais aussi sur l'ensemble du projet CaMo et sur le choix stratégique

destijds is voor gemaakt. De Vooruitfractie heeft drie grote bezorgdheden naar aanleiding van dit rapport: over de Europese samenwerking, over de transparantie of het ontbreken ervan en over de geringe economische return.

Iedereen is het er roerend over eens dat er meer Europese samenwerking moet zijn op het vlak van aankopen met het oog op een strategische en operationele onafhankelijkheid van de Verenigde Staten. Een project als CaMo had een voorbeeld moeten zijn van een Europese samenwerking op defensieniveau, maar dan blijkt Defensie opnieuw zowel operationeel, strategisch als financieel volledig afhankelijk te zijn van de Fransen en wat heeft men dan bereikt? Vandaar een pleidooi om in de toekomstige strategische visie – ook inzake investeringen – weliswaar te streven naar Europese samenwerkingen mits die echter meer te spreiden om zo strategische afhankelijkheid te beperken. Meer multilaterale samenwerking dient minstens te worden overwogen.

Wat betreft de gebrekkige transparantie komt het erop aan om van bij aanvang van een project, voor zoveel als mogelijk, de volledige levenscycluskosten te kennen en van Defensie te eisen deze te rapporteren aan het Parlement en de regering. In dit dossier is dat blijkbaar onvoldoende gebeurd. Wellicht is dit niet steeds technisch mogelijk omdat projecten met het verloop van tijd evolueren – zo was het later bestelde Serval-voertuig bij de start van het CaMo-project nog niet eens ontworpen. Heeft het Rekenhof adviezen over hoe hiermee om te gaan? Minstens zou Defensie regering en Parlement moeten wijzen op dergelijke lacunes en budgettaire onzekerheden in de aanvangsfase van een project.

Ten slotte, de economische return. De indruk heerst dat België zich heeft laten rollen door de Franse partner. De economische return is bijlange niet wat hij had kunnen zijn. Dit heeft wellicht meerdere oorzaken, maar de vraag is hoe men dat in de toekomst kan vermijden. Investerings in Defensie, in nieuwe capaciteiten moeten de Belgische en Europese economie ten goede komen. Het is een absolute noodzaak dat daar in de toekomst beter over onderhandeld wordt. De vraag is of daar in dit CaMo-dossier nog iets aan te verhelpen valt, ongetwijfeld dient dit op het allerhoogste politieke niveau beslecht worden.

Kan het Rekenhof tot slot toelichten hoe contractuele afspraken tussen landen kunnen worden afgedwongen, via bemiddeling of via sancties – en wie zou die dan kunnen opleggen?

qui a été effectué à l'époque. Le groupe Vooruit exprime trois grandes préoccupations à la suite de ce rapport. Elles concernent la coopération européenne, la transparence ou plutôt son absence, et les faibles retombées économiques.

Tout le monde s'accorde à dire qu'il faut renforcer la coopération européenne en matière d'achats militaires afin de parvenir à une indépendance stratégique et opérationnelle vis-à-vis des États-Unis. Un projet tel que CaMo aurait dû être un exemple de coopération européenne en matière de défense, mais il s'avère que la Défense est à nouveau totalement dépendante de la France sur les plans opérationnel, stratégique et financier. Qu'y avons-nous gagné? Le membre plaide dès lors pour que la future vision stratégique – y compris en matière d'investissements – vise certes à renforcer les coopérations européennes, mais en les diversifiant davantage afin de limiter la dépendance stratégique. Une coopération plus multilatérale devrait au moins être envisagée.

En ce qui concerne le manque de transparence, il importe, dès le début d'un projet, de connaître autant que faire se peut le coût total du cycle de vie et d'exiger de la Défense qu'elle le communique au Parlement et au gouvernement. Dans ce dossier, cela n'a manifestement pas assez été le cas. Ce n'est peut-être pas toujours techniquement possible, car les projets évoluent avec le temps – ainsi, le véhicule Serval commandé ultérieurement n'était même pas encore conçu au début du projet CaMo. La Cour des comptes a-t-elle des conseils à donner sur la manière de procéder? La Défense devrait au moins signaler ce type de lacunes et d'incertitudes budgétaires au gouvernement et au Parlement dès la phase initiale d'un projet.

Enfin, le membre évoque les retombées économiques. L'impression qui domine est que la Belgique s'est laissée bernier par son partenaire français. Les retombées économiques sont loin d'être ce qu'elles auraient pu être. Cela s'explique sans doute par plusieurs facteurs, mais la question se pose de savoir comment éviter que cette situation se reproduise. Les investissements dans la Défense et dans de nouvelles capacités doivent profiter à l'économie belge et européenne. Il est absolument nécessaire de mieux négocier en la matière à l'avenir. La question est de savoir s'il est encore possible, dans le dossier CaMo, d'y remédier. Cette question doit sans aucun doute être tranchée au plus haut niveau politique.

Enfin, la Cour des comptes pourrait-elle expliquer comment il est possible d'imposer des accords contractuels entre pays, par voie de médiation ou de sanctions, et qui pourrait être chargé de les imposer?

De heer Staf Aerts (Ecolo-Groen) benadrukt het belang van dit rapport, ook voor de toekomst aangezien er heel veel investeringen gepland zijn. Het Parlement heeft immers een controlefunctie en rapporten als deze audit zijn noodzakelijk om die functie terdege te kunnen vervullen.

Het is positief dat de Chef Defensie antwoorden heeft geformuleerd op deze audit, maar betreurenswaardig dat noch de minister van Defensie, noch de minister van Economie noch de voorzitter van de FOD Economie dat nodig vond. Heeft het Rekenhof hiervoor van hen een verklaring gekregen? Zijn er engagementen aangegaan om deze conclusies wel mee te nemen in het verdere verloop van het project?

De fouten die in dit dossier werden gemaakt mogen niet meer worden herhaald, zeker gelet op de aankopen die de komende tien jaar zullen gebeuren en de omvangrijke budgetten die daartoe worden vrijgemaakt. Dit vereist een heldere verantwoording en een degelijke langetermijnplanning waarbij alle kosten worden meegenomen. Dat zijn meteen de belangrijkste lessen uit de conclusies van het Rekenhof. Maar even goed als je ziet op welke manier eigenlijk de beslissingen tot stand gekomen zijn in 2016, 2018.

Toen de beslissingen voor het CaMo-project genomen werden waren twee cijfers gekend: 1,57 miljard euro voor aankoop van materieel bij de aanneming van de strategische visie in 2016 en dan later in 2018 is er dan nog anderhalf miljard aan toegevoegd voor onderhoudskosten terwijl men reeds op dat moment al meer kosten kon inschatten. Het Rekenhof stelt dat er enorm veel werd onderschat. Van de aanvankelijk ingeschatte drie miljard gaat het uiteindelijk naar 14,7 miljard euro. Het valt moeilijk te begrijpen dat er op twee zo'n beperkte bedragen zo'n ver reikende beslissingen genomen zijn.

De belangrijkste tabel uit het verslag staat op pagina 47 en 48, waarin de ramingen van 2024 van de kosten voor de wederuitrusting geschat worden en waaruit blijkt dat reeds in 2016 eigenlijk 3,5 miljard aan totale investeringskosten, die direct noodzakelijk waren, buiten het plaatje gehouden werd. De algemene teneur was in die tijd besparen op Defensie, men ging van de ene besparingsgolf naar de andere, zeker op aantal militairen, maar evengoed op materieel, tot er een kentering kwam in 2015, 2016. Er kwam extra budget voor materieel maar de landcomponent kwam er wat bekaaid vanaf, met enkele plannen voor de aankoop van nieuwe lichte voertuigen. Was dat dan een bewuste operatie om op een slinkse manier de landcomponent meer te

M. Staf Aerts (Ecolo-Groen) souligne l'importance de ce rapport, également pour l'avenir puisque de très nombreux investissements sont prévus. Le Parlement exerce en effet une mission de contrôle. Certains rapports, notamment le rapport d'audit à l'examen, sont indispensables pour pouvoir remplir cette mission de manière adéquate.

Il est positif que le Chef de la Défense ait formulé des réponses à cet audit. En revanche, il est regrettable que ni le ministre de la Défense, ni le ministre de l'Économie, ni le président du SPF Économie n'aient jugé nécessaire d'en faire autant. La Cour des comptes a-t-elle reçu des explications de leur part à ce sujet? Les ministres concernés se sont-ils engagés à tenir compte de ces conclusions dans la suite du projet?

Les erreurs commises dans ce dossier ne peuvent plus se reproduire, surtout au vu des acquisitions prévues au cours des dix prochaines années et des budgets considérables qui y seront consacrés. Une justification claire et une planification à long terme rigoureuse, intégrant l'ensemble des coûts, seront nécessaires. Ce sont là les principaux enseignements des conclusions formulées par la Cour des comptes, *a fortiori* lorsqu'on examine la manière dont les décisions ont été prises en 2016 et 2018.

Lorsque les décisions relatives au projet CaMo ont été prises, deux montants étaient connus: 1,57 milliard d'euros pour l'acquisition de matériel à la suite de l'adoption de la vision stratégique en 2016, puis, en 2018, un milliard et demi supplémentaire pour les coûts de maintenance. Or certains coûts plus élevés auraient déjà pu être anticipés à ce moment-là. La Cour des comptes indique qu'il y a eu une sous-estimation de très grande ampleur. Du montant initialement estimé à trois milliards, on passe finalement à 14,7 milliards d'euros. Il est difficilement compréhensible que des décisions aussi lourdes de conséquences aient été prises sur la base de deux montants aussi limités.

Le tableau principal du rapport figure à la page 44. Il comporte une estimation des coûts du rééquipement pour 2024. Il en ressort que, dès 2016, un montant total de 3,5 milliards d'euros d'investissements, directement nécessaire, avait été exclu du cadre budgétaire. À l'époque, la tendance générale était à l'austérité dans le domaine de la Défense, avec des vagues successives d'économies, tant sur les effectifs militaires que sur le matériel, jusqu'à un revirement en 2015-2016. Des crédits supplémentaires ont alors été alloués pour le matériel, mais la composante Terre en a relativement peu bénéficié, avec seulement quelques projets d'acquisition de nouveaux véhicules légers. S'agissait-il d'une opération délibérée visant à allouer un montant plus élevé à la

geven? Klopt het dat op dat moment, 2016, 2018, voor de regering slechts twee bedragen gekend waren van om en bij de drie miljard, terwijl er blijkens de tabellen in het rapport op dat moment al 6,7 miljard euro had kunnen worden ingeschat?

Wat betreft levenscyclusplanning heeft de minister van Defensie al gesteld dat die voor F-35's wel is gebeurd. Kan het Rekenhof dat bevestigen? Defensie stelt dan ter verdediging dat een vliegtuig, minder onderhevig is aan terreinslijtage dan terreinvoertuigen. Werd daar in dit rapport rekening mee gehouden? Deelt het Rekenhof die analyse?

Het rapport stelt eveneens dat er telkens als er een nieuwe regering aantreedt, Defensie opnieuw op informele wijze een nieuwe raming geeft. Het Rekenhof heeft die ramingen echter, ondanks haar verzoeken daartoe, niet gekregen. Is daar een motivatie voor gegeven? Wat is de huidige status van die ramingen, gelet op het feit dat er pas een nieuwe regering is aangetreden? Weigert Defensie dan gewoon om die ramingen aan het Rekenhof te bezorgen?

Het rapport stelt voorts dat Defensie overweegt om een heel aantal taken die het vandaag zelf uitvoert, toe te vertrouwen aan een externe dienstverlener. Dat zou op 30 jaar gaan om 3 miljard euro aan opdrachten. Dat is opvallend, omdat de minister van begroting stelt dat deze regering wil inzetten op het beperken van het uitbesteden van opdrachten. Maar blijkbaar is er dan toch binnen het leger een omgekeerde gang van zaken aan de gang. Klopt dat? Zitten hier ook risico's aan verbonden rond kostenbeheer, wat is de mening van het Rekenhof hierover?

Tot slot vraagt de heer Aerts dat het Rekenhof ook zou betrokken worden bij de verdere besprekingen over het CaMo-project, inz. de geplande hoorzitting met de Defensiestaf.

De heer Koen Van den Heuvel (cd&v) stelt dat de onderbouwde analyses van het Rekenhof noodzakelijk zijn om het Parlement toe te laten omvangrijke investeringsprogramma's, zoals het CaMo-project, op te volgen.

Het betreft een project met hoge kostprijs en verregaande samenwerking met Frankrijk. De recente beslissing om het defensiebudget fors op te trekken naar 2 % van het bbp – en binnenkort ongetwijfeld nog hoger – impliceert dat er nog veel dergelijke dossiers zullen volgen en een grondige doorlichting is dan ook nuttig om lessen te trekken voor toekomstige projecten.

composante Terre, de manière détournée? Est-il exact qu'en 2016 et 2018, seuls deux montants d'environ trois milliards d'euros étaient connus du gouvernement, alors que, selon les tableaux du rapport, un montant de 6,7 milliards d'euros aurait déjà pu être anticipé?

Le ministre de la Défense a déclaré que la planification du cycle de vie avait bien été réalisée pour les F-35. La Cour des comptes peut-elle le confirmer? La Défense a rétorqué qu'un avion est moins exposé à l'usure du terrain que les véhicules terrestres. Le rapport a-t-il tenu compte de cette distinction? La Cour des comptes partage-t-elle cette analyse?

Le rapport indique également qu'à chaque changement de gouvernement, la Défense fournit, de manière informelle, une nouvelle estimation. Toutefois, malgré ses demandes, la Cour des comptes n'a pas obtenu ce document. Une justification a-t-elle été donnée à cet égard? Quel est l'état actuel de ces estimations, sachant qu'un nouveau gouvernement vient d'entrer en fonction? La Défense refuse-t-elle tout simplement de transmettre ces données à la Cour des comptes?

Le rapport précise en outre que la Défense envisage de confier à un prestataire externe un grand nombre de tâches qu'elle exécute actuellement en interne. Cela représenterait, sur une période de 30 ans, un volume de marchés de 3 milliards d'euros. Ce constat est d'autant plus étonnant que le ministre du Budget affirme que le gouvernement entend justement limiter le recours à l'externalisation. Il semble donc que l'armée connaisse une dynamique inverse. Est-ce exact? Ce choix comporte-t-il des risques en matière de maîtrise des coûts? Quelle est la position de la Cour des comptes à ce sujet?

Enfin, M. Aerts demande que la Cour des comptes soit également associée aux discussions ultérieures sur le projet CaMo, notamment dans le cadre de l'audition prévue avec l'état-major de la Défense.

M. Koen Van den Heuvel (cd&v) indique que les analyses circonstanciées réalisées par la Cour des comptes sont nécessaires pour permettre au Parlement d'assurer le suivi des programmes d'investissement de grande ampleur tels que le projet CaMo.

Ce projet présente un coût élevé et s'appuie sur une collaboration étroite avec la France. La décision prise récemment de porter le budget alloué à la Défense à pas moins de 2 % du PIB (et il est évident que cela n'est qu'un début) implique que de nombreux autres dossiers suivront. Un audit approfondi est donc nécessaire si l'on veut tirer des leçons pour les projets à venir.

De huidige geopolitieke situatie rechtvaardigt deze uitgaven en daarbij moet men er tevens over waken dat er voldoende draagvlak is bij de bevolking voor deze ongeziene inspanning. Daartoe is het absoluut noodzakelijk dat die middelen op een juiste en efficiënte manier worden gebruikt. Vandaar ook het belang van Europese samenwerking inzake defensie en defensie-investeringen. Die samenwerking tussen Europese landen dient vanzelfsprekend ook billijk, evenwichtig en performant te zijn – zoals deze audit van het CaMo-project treffend illustreert. De zeven aanbevelingen die het Rekenhof formuleert, spreken voor zich.

De heer Van den Heuvel stelt vervolgens een aantal vragen aan het Rekenhof.

Welke investeringskosten zijn opgenomen in de totale kost van het project, hoe werd de levenscycluskost berekend? Welke contracten of aankopen staan er nog te gebeuren in het CaMo-project? Welke zijn gepland maar nog niet uitgevoerd?

Betreffende de gebrekkige economische return kan men zich afvragen of dit al niet van bij de aanvang fout liep, aangezien België geen beroep heeft gedaan op het artikel 346 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, terwijl dat daar wel een gunstig advies voor was. Heeft het Rekenhof onderzocht waarom, ondanks dat gunstig advies, geen beroep werd gedaan op dit artikel? Is het gebruikelijk dat er voor zulke grote contracten geen bindende return-clausules worden opgenomen? Het rapport vermeldt dat het Rekenhof van oordeel is dat de *Defence, Industry and Research Strategy* (DIRS) van bij het begin betrokken moet worden bij elk project waarvoor een return wordt beoogd. Op welke manier kan de DIRS ervoor zorgen dat er een verhoogde return wordt verzekerd? Moet de DIRS daarvoor nog uitgebouwd worden of is het daar nu al toe in staat?

Is het Rekenhof ten slotte tevreden over de medewerking van Defensie bij hun doorlichting en welke methodes werden gehanteerd voor de kostenramingen en risicoanalyses?

De heer Kjell Vander Elst (*Open Vld*) stelt dat dit rapport met zijn waardevolle aanbevelingen een gids moet zijn voor komende investeringsprojecten, ook voor het Parlement.

Iedereen heeft de mond vol over Europese samenwerking en strategische Europese autonomie, maar als men dan merkt hoe de samenwerking tussen Frankrijk en België in dit dossier verloopt, dan is dat het slechtst

Le contexte géopolitique actuel justifie ces dépenses. Il convient également de veiller à ce que cet effort budgétaire extraordinaire puisse bénéficier d'un appui suffisant au sein de la population. Dans cette perspective, il est donc absolument capital que ces moyens soient affectés de manière juste et efficace. D'où l'importance d'une coopération européenne en matière de défense et d'investissements dans ce domaine. Cette coopération entre pays européens se doit évidemment d'être équitable, équilibrée et performante, comme l'audit du projet CaMo l'illustre de manière éloquente. Les sept recommandations formulées par la Cour des comptes parlent d'elles-mêmes.

M. Van den Heuvel pose ensuite quelques questions à la Cour des comptes.

Quels coûts d'investissement ont été repris dans le coût total du projet? Comment le coût du cycle de vie a-t-il été calculé? Quels contrats et quels achats doivent encore avoir lieu dans le cadre du projet CaMo? Quels postes ont déjà été planifiés, mais non encore exécutés?

Concernant le manque de retour sur investissement, l'on est en droit de se demander s'il n'y avait pas un problème dès le départ puisque la Belgique n'a pas eu recours à l'article 346 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne alors qu'elle avait reçu un avis favorable. La Cour des comptes a-t-elle cherché à savoir pourquoi, malgré cet avis favorable, cet article n'a pas été utilisé? Est-il habituel que des contrats de cette ampleur n'incluent aucune clause contraignante en matière de retour sur investissement? Le rapport indique que la Cour est d'avis que la stratégie pour la défense, l'industrie et la recherche (*Defence, Industry and Research Strategy* – DIRS) doit être impliquée dès le départ dans chaque projet visant un retour sur investissement. De quelle façon la DIRS peut-elle garantir un retour sur investissement élevé? La DIRS doit-elle être améliorée à cette fin ou le permet-elle déjà?

Enfin, l'intervenant demande encore si la Cour des comptes est satisfaite de la manière dont la Défense a collaboré à son audit et quelles méthodes ont été appliquées dans l'estimation des coûts et dans les analyses de risques.

M. Kjell Vander Elst (*Open Vld*) indique que ce rapport et ses précieuses recommandations doivent servir de guide pour les projets d'investissement à venir, notamment pour le Parlement.

Tout le monde ne parle que de coopération européenne et d'autonomie stratégique européenne, mais la coopération franco-belge dans ce dossier est le pire exemple possible à suivre à l'échelon européen. L'État

mogelijke voorbeeld voor die gewenste Europese samenwerking. De Franse staat gaat op zijn minst gezegd zeer grof om met het partnerland dat België zou moeten zijn. Van gelijkwaardigheid is absoluut geen sprake. De Belgische staat heeft trouwens bijzonder slecht onderhandeld en de contracten werden slordig opgesteld. Dit komt ook het vertrouwen tussen Europese partners niet ten goede, uitgerekend op het moment dat die Europese samenwerking noodzakelijk is.

Ook inzake transparantie is er duidelijk een groot probleem: het is zorgwekkend vast te stellen dat het Parlement al dan niet bewust zeer weinig betrokken werd. Zelfs de betrokken actoren werden zeer vaak in het ongewisse gelaten. Dergelijke gang van zaken is ontoelaatbaar bij dergelijke omvangrijke en dure projecten, betaald met belastinggeld. Vandaar het grote belang van de aanbevelingen van het Rekenhof.

Waarom hebben de minister van Defensie, de minister van Economie en de FOD Economie niet geantwoord op de vragen van het Rekenhof, het rapport stelt dit vrij expliciet. Is dat gebruikelijk en is er een verklaring waarom er niet geantwoord werd?

Wat betreft de keuze voor Frankrijk als partner in het project rijzen eveneens vragen. Er werden initieel acht landen aangeschreven waarvan er vijf hebben geantwoord. De keuze viel uiteindelijk op Frankrijk, waar op zich wel iets voor te zeggen is. Maar een van de parameters of een van de criteria voor die keuze is op basis van financiële aspecten, dus de kostprijs. Uit het rapport blijkt echter duidelijk dat de kostprijs van de oorspronkelijke aankoop onvolledig was wat betreft de Jaguars en de Griffons. Er werd immers geen rekening gehouden met de *life cycle cost*. Werden alle procedures correct gevolgd?

Op een bepaald moment, toen de audit nog niet volledig was afgerond maar deels gelekt was, was er sprake van dat het project ontspoord was tot 14 miljard euro. Uiteindelijk bleek dat dan over de *life cycle cost* te gaan. Dit toont aan dat er over dit project, bewust of onbewust, heel wat informatie werd achtergehouden en dat het project destijds door het Parlement beoordeeld werd op basis van onvolledige informatie.

Is het dan gebruikelijk dat er bij het afsluiten van dergelijk omvangrijk contract geen raming is van de totale kostprijs levensduur? Bij de vervanging van de F-16 is dat wel degelijk gebeurd.

Betreffende de return on investment voor de Belgische staat blijkt duidelijk dat België in het CaMo-dossier

français traite de façon pour le moins cavalière le partenaire que la Belgique est censée être. Les deux États ne sont absolument pas sur un pied d'égalité. La Belgique est d'ailleurs loin d'avoir brillé dans les négociations et les contrats ne sont pas particulièrement soignés. De surcroît, cette expérience n'est pas de nature à favoriser la confiance entre les partenaires européens, au moment précis où cette coopération européenne est plus nécessaire que jamais.

Un problème manifeste se pose également en matière de transparence: il est préoccupant de constater que le Parlement a été très peu associé, volontairement ou non, à ce dossier. Même les acteurs concernés ont très fréquemment été laissés dans l'incertitude. C'est une attitude inadmissible dans le cadre de projets d'une telle ampleur et d'un tel coût, financés par le contribuable. Les recommandations de la Cour des comptes sont par conséquent particulièrement pertinentes.

Le rapport le dit sans détour: ni le ministre de la Défense, ni la ministre de l'Économie, ni le SPF Économie n'ont répondu aux questions de la Cour des comptes. Pourquoi ce silence? Est-ce habituel et qu'est-ce qui explique l'absence de réponse?

Des questions se posent également concernant le choix de la France comme partenaire. La Belgique s'est initialement adressée à huit pays, dont cinq ont répondu. Pour finir, c'est la France qui a été retenue, un choix sur lequel il y aurait beaucoup à dire. Mais l'un des paramètres ou l'un des critères de ce choix concerne les aspects financiers, donc le coût. Or, il ressort clairement du rapport que les informations relatives au prix d'achat initial pour les Jaguars et les Griffons étaient incomplètes. En effet, le prix du cycle de vie n'avait pas été pris en considération. Toutes les procédures ont-elles été correctement suivies?

À un certain moment, alors que l'audit n'était pas encore bouclé, mais que certaines parties avaient fuité, il a été dit que le coût du projet avait explosé pour atteindre 14 milliards d'euros. En définitive, il est apparu qu'il s'agissait du coût lié au cycle de vie. Cela démontre que de très nombreuses informations n'ont pas été divulguées sur ce projet, délibérément ou pas, et que le Parlement l'avait à l'époque évalué sur la base d'informations incomplètes.

Est-il dès lors habituel que de tels contrats majeurs puissent être conclus sans que le coût total de la durée de vie ait été évalué? Pour le remplacement des F-16, cela avait pourtant bel et bien été le cas.

Concernant le retour sur investissement pour l'État belge, il apparaît clairement que, dans le cadre du dossier

volledig afhankelijk is van de goodwill van de Franse staat of van Franse staatsbedrijven. Dat is problematisch. De gemaakte afspraken (zogenaamde intenties) waren niet bindend, Belgische fabrikanten werden tegen elkaar uitgespeeld. Dat is bijzonder nefast voor het onderling vertrouwen tussen landen, *in casu* voor Europese samenwerking terwijl die noodzakelijk is.

Kan het Rekenhof duiden welke contractuele bindende clausules hier ontbreken en wat zou echt noodzakelijk zijn om dergelijke situaties voortaan uit te sluiten en om die economische return voor België te garanderen?

De heer Stéphane Lasseaux (Les Engagés) wijst op de lessen die uit het verslag kunnen worden getrokken voor de toekomst, zeker als men terugdenkt aan de problemen bij verschillende overheidsopdrachten, zoals die voor de aankoop van de Piranha-voertuigen in 2006.

De aanbevelingen moeten worden gesteund en Defensie moet proberen er zoveel mogelijk gevolg aan te geven. Nu er heel wat aankopen voor Defensie op til zijn, is er een robuust en transparant systeem nodig om de behoeftes vast te stellen en met leveranciers te onderhandelen.

Voorts is een maximale maatschappelijke return onontbeerlijk. Dat is overigens ook een manier om een draagvlak te creëren voor de militaire aankopen. Het Rekenhof vindt het een goede praktijk dat de FOD Economie een stand van zaken geeft over de economische en maatschappelijke return. Het principe is goed, maar het was onduidelijk hoe het afgelopen najaar is toegepast.

Voor grootschalige aankoop- of partnerschapsprogramma's beveelt het Rekenhof een risicobeoordeling aan. Het Rekenhof verwijst naar de risico's met betrekking tot de technologische afhankelijkheid, de prijsniveaus en de bevoorradingszekerheid van reserveonderdelen en munitie. Om die risico's te beoordelen, zijn echter een methodologie en indicatoren nodig. Zijn die voorhanden?

Voorts benadrukt het Rekenhof dat het moeilijk is om informatie over technologische returns of indicatoren te krijgen. Hoe moeten die zaken worden beoordeeld?

Acht het Rekenhof het nodig de middelen van de aankoopafdelingen te doen toenemen, nog ongeacht de extra werklast die gepaard gaat met de verhoging van de budgetten? Zijn er bepaalde functies of opdrachten

CaMo, la Belgique est entièrement dépendante du bon vouloir de l'État français ou des entreprises publiques françaises. C'est un problème. Les accords qui avaient été conclus (les fameuses intentions) n'étaient pas contraignants. Les producteurs belges ont été montés les uns contre les autres. Cette dynamique porte atteinte à la confiance entre les pays et, en l'espèce, à la coopération européenne, alors même qu'elle est plus nécessaire que jamais.

La Cour des comptes peut-elle indiquer quelles clauses contraignantes font défaut dans les contrats concernés et quels éléments seraient indispensables pour éviter ce genre de situations à l'avenir et garantir ce retour sur investissement pour la Belgique?

M. Stéphane Lasseaux (Les Engagés) insiste sur les enseignements pour l'avenir qui émanent du rapport. Surtout quand on se souvient des problèmes rencontrés dans plusieurs marchés dont, entre autres, le contrat des Piranhas en 2006.

Il est nécessaire de soutenir les recommandations et la Défense doit tenter de s'y conformer autant que possible. À un moment où nous allons nous lancer dans de nombreux achats pour notre Défense, il est nécessaire d'avoir un système robuste et transparent, tant pour déterminer nos besoins que pour négocier avec les fournisseurs.

Il est également indispensable de s'assurer le maximum de retours sociétaux, ce qui est d'ailleurs aussi une façon de légitimer les achats militaires. La Cour des comptes considère que l'exposé par le SPF Économie de l'état des retours économiques/sociétaux est une bonne pratique. Le principe est cohérent, mais la façon dont cet exercice a été réalisé à l'automne dernier n'était pas claire.

La Cour des comptes demande une évaluation des risques pour les programmes d'achats ou de partenariat d'envergure. La Cour envisage les risques relatifs à la dépendance technologique, au niveau des prix ainsi qu'à la sécurité d'approvisionnement en pièces de rechange et munitions. Cependant, pour évaluer ces risques, il faut une méthodologie, des indicateurs? Ceux-ci existent-ils?

Dans le même ordre d'idée, la Cour souligne la difficulté d'avoir des informations sur les retours technologiques ou en matière d'indicateurs? Comment les évaluer?

La Cour des comptes estime-t-elle nécessaire de renforcer les moyens des services chargés des achats, indépendamment même de l'accroissement de la charge de travail supplémentaire liée à l'augmentation des

die slecht worden uitgevoerd of die worden veronachtzaamd wegens een tekort aan middelen?

III. — ANTWOORDEN VAN DE SPREKER

A. Strategie

Redenen om voor Frankrijk te kiezen in plaats van voor alternatieve leveranciers?

Antwoord van het Rekenhof

In oktober 2016 werd een militaire prospectie uitgevoerd door een aanvraag te sturen naar acht NAVO-landen die aan de verwachtingen van België zouden kunnen voldoen.

Vijf landen hebben gereageerd.

Volgens Defensie voldeed het partnerschap met Frankrijk op het gebied van lichte en middelzware gevechtsvoertuigen voor interwapen-gemotoriseerde capaciteit van de Belgische landstrijdkrachten aan de militair-strategische, militair-technische, financiële en economische vereisten van de Strategische Visie. Het Rekenhof heeft niet gezegd dat het partnerschap met Frankrijk een goed idee is, maar dat die keuze was gebaseerd op relevante factoren. Volgens het Rekenhof brengt de keuze voor een partnerschap met Frankrijk strategische, operationele en technische voordelen met zich, zoals Defensie ook benadrukt in haar analyse. De door Defensie vermelde financiële voordelen zijn echter niet aangetoond of becijferd. De vergelijkende analyse met andere landen betrof de aankoopkosten en niet de totale levenscycluskosten van het programma.

Inzake technologische afhankelijkheid moet een risicoanalyse worden uitgevoerd. Kent het Rekenhof een specifieke methodologie? Beschikt het Rekenhof over indicatoren of andere instrumenten?

Antwoord van het Rekenhof

De aanbeveling van het Rekenhof luidt dat een risicoanalyse wenselijk is. Het Rekenhof is niet gespecialiseerd in militaire aspecten. Defensie is het best geplaatst om risicoanalyses uit te voeren en maatregelen voor te stellen ter beheersing van risico's zoals afhankelijkheid.

budgets? Y-a-t-il certaines fonctions ou missions qui sont mal assumées ou qui sont négligées faute de moyens?

III. — RÉPONSES DE L'ORATEUR

A. Stratégie

Raisons du choix de la France versus alternatives?

Réponse CCREK

Une prospection militaire a été réalisée en octobre 2016 par l'envoi d'une demande à 8 pays de l'Otan susceptibles de répondre aux attentes de la Belgique.

Cinq pays ont répondu.

Selon la Défense, le partenariat avec la France en matière de véhicules de combat légers et médians pour la capacité motorisée interarmes des forces terrestres belges répondait aux exigences militaro-stratégiques, militaro-techniques, financières et économiques de sa vision stratégique. La Cour n'a pas dit que le partenariat avec la France était une bonne idée mais que ce choix repose sur des éléments pertinents. Pour la Cour des comptes, le choix d'un partenariat avec la France induit des avantages stratégiques, opérationnels et techniques, comme le souligne aussi la Défense dans son analyse. En revanche, les avantages financiers mis en avant par la Défense n'ont pas été démontrés ou quantifiés. L'analyse comparative avec les autres pays a porté sur le coût d'acquisition et non sur l'ensemble des coûts du programme durant son cycle de vie.

Pour la dépendance technologique, il faut mener une analyse de risques. Connaissez-vous une méthodologie spécifique? Disposez-vous d'indicateurs ou d'autres travaux?

Réponse CCREK

La recommandation de la Cour est de réaliser une analyse de risques. Nous ne sommes pas des spécialistes militaires. La Défense est la plus à même de réaliser l'analyse des risques et de proposer des mesures pour maîtriser les risques, notamment de dépendance.

B. Beheer van het programma

Is een vrij nauwkeurige raming aan het begin van het programma mogelijk?

Antwoord van het Rekenhof

De NAVO beveelt aan om, voordat er een beslissing wordt genomen over een grote investering, alle kosten met betrekking tot het project gedurende de hele levensduur te ramen (totale levenscycluskosten), teneinde de beleidsmakers te informeren, de verschillende opties te vergelijken en de betaalbaarheid van het project te waarborgen. Die raming, die aanvankelijk kan worden gebaseerd op aannames betreffende bepaalde kostenposten, moet worden bijgewerkt in het licht van de evoluerende geopolitieke context. Er bestaan handleidingen en methodologieën, met name van de NAVO, om dergelijke ramingen te maken.

C. Onderhoud

Kan het Rekenhof verduidelijken of de in 2024 genomen beslissing van de Ministerraad (over het LS²-project) een antwoord biedt op de aangekaarte problemen?

Antwoord van het Rekenhof

Via het *Logistic Support for Land System*-project (LS²) zal een competentiecentrum in België worden opgericht voor het zware en evolutieve onderhoud van het rollend materieel, waaronder pantservoertuigen. Dat initiatief zou ons land volgens het Rekenhof inderdaad meer strategische autonomie kunnen geven.

D. Totale kosten van het programma

Waarom zijn de in het STAR-plan opgenomen werkingsmiddelen ontoereikend en waarom werden de behoeften niet correct geraamd (tekort van 1,048 miljard euro)?

Antwoord van het Rekenhof

Het Rekenhof stelt vast dat Defensie, nu de oplevering van de eerste voertuigen nakend is, de ramingen van de werkingskosten voor het rollend materieel en van de investeringen in infrastructuur voor de gemotoriseerde capaciteit heeft verfijnd. Ondanks het groeipad voor het Defensiebudget dat in het STAR-plan is vastgelegd, zal die stijging volgens Defensie vermoedelijk niet volstaan, hoewel in 2022 al 1 miljard euro werd uitgetrokken voor grotere munitievoorraden. De raming van de reële behoeften voor de werking van de landcomponent ligt namelijk hoger dan de budgetten die in het STAR-plan zijn opgenomen. Tussen 2025 en 2027 wordt het verschil op meer dan 200 miljoen euro per jaar geschat.

B. Gestion de programme

Est-il possible d'avoir une estimation assez fine au début du programme?

Réponse CCREK

L'Otan recommande, avant toute décision d'un investissement majeur, d'estimer tous les coûts relatifs au projet, tout au long de sa durée de vie (coût total du cycle de vie) afin d'informer les décideurs politiques, de pouvoir comparer les différentes options et de s'assurer de la soutenabilité financière du projet. Cette estimation, qui peut reposer initialement sur des hypothèses pour certains éléments de coûts, doit être actualisée au regard de l'évolution du contexte géopolitique. Il est important de signaler que des guides et méthodologies sont mis à disposition, notamment par l'Otan, pour élaborer ces estimations.

C. Maintenance

La Cour pourrait-elle préciser si la décision du conseil des ministres de 2024 (sur LS²) répond aux problèmes soulevés précédemment?

Réponse CCREK

Le projet *Logistic Support for Land System* ("LS²") vise à créer, en Belgique, un centre de compétences pour la maintenance lourde et évolutive du matériel roulant, dont les blindés. Pour la Cour des comptes, il s'agit effectivement d'une initiative qui pourrait permettre à notre pays de gagner en autonomie stratégique.

D. Coût total du programme

Pourquoi les besoins de fonctionnement prévus par le plan Star ne sont pas suffisants et n'ont pas été correctement prévus (1,048 milliard d'euros manquants)?

Réponse CCREK

La Cour des comptes dresse le constat que pour la capacité motorisée, à l'approche de la réception des premiers véhicules, la Défense a affiné les estimations des coûts de fonctionnement pour le matériel roulant et d'investissement pour les infrastructures. Selon celle-ci, même si le plan Star prévoit une trajectoire de croissance pour le budget de la Défense, cette augmentation ne suffira probablement pas, même si 1 milliard d'euros en 2022 est déjà destiné à augmenter les stocks de munitions. L'estimation des besoins réels de fonctionnement pour la composante terre dépasse en effet les montants prévus par le plan Star. La différence est estimée à plus de 200 millions d'euros par an entre 2025 et 2027.

Voor 2028 wordt het verschil op 435 miljoen euro geraamd. Voor de periode 2025-2028 bedraagt het totale verschil 1048 miljoen euro. Een dergelijk tekort aan budget zou het optimale onderhoud van de voertuigen kunnen belemmeren en ertoe kunnen leiden dat de instandhouding van de munitievoorraden op het vereiste niveau onmogelijk wordt of zelfs dat slechts een deel van de volledige voertuigenvloot tijdens gevechtsmissies kan worden ingezet.

E. Return

Moet de return het voorwerp van bindende clausules worden?

Antwoord van het Rekenhof

Aanbeveling nr. 9 uit het verslag luidt inderdaad als volgt: "Ervoor zorgen dat de verwachte return wordt uitgedrukt in toegevoegde waarde voor de Belgische economie en dat hij gekoppeld wordt aan bindende contractuele bepalingen op basis waarvan een opvolging van de uitvoering ervan mogelijk is."

Heeft het Rekenhof bij de aanneming van de verscheidene opeenvolgende contracten positieve adviezen verleend?

Antwoord van het Rekenhof

Het Rekenhof formuleert geen adviezen over lopende dossiers. Het voert achteraf controles uit op de besteding van de overheidsmiddelen. Een medewerker van het Rekenhof wordt aangesteld als deskundige bij de commissie Legeraankopen en -verkoop, maar heeft geen mandaat om het Rekenhof te vertegenwoordigen, net om de wettelijke en constitutionele opdrachten van het Rekenhof niet in gevaar te brengen. Er wordt dus louter expertise op het gebied van overheidsopdrachten ter beschikking gesteld, voor het geval de commissieleden ter zake vragen zouden hebben.

Waarom werd geen beroep gedaan op artikel 346, ondanks het gunstige advies van de FOD Economie? Is er een dwingend middel ten aanzien van de Franse bedrijven voorhanden of enkel een politieke hefboom?

Antwoord van het Rekenhof

Dit was een politieke beslissing, waarvan het Rekenhof de motieven niet kent. Bij gebrek aan bindende contractuele clausules kunnen de intenties inzake de economische return enkel via een politieke hefboom worden afgedwongen.

Pour 2028, elle est estimée à 435 millions d'euros. Au total, pour la période 2025-2028, cette différence atteint 1048 millions d'euros. Un tel manque de moyens budgétaires pourrait entraver la maintenance optimale des véhicules, conduire à l'impossibilité de maintenir des stocks de munitions aux niveaux requis voire à l'incapacité de déployer la totalité de la flotte de véhicules lors de missions de combat.

E. Retours

Les retours doivent-ils faire l'objet de clauses contraignantes?

Réponse CCREK

Oui, c'est une recommandation du rapport n° 9. S'assurer que les retours prévus soient formulés en valeur ajoutée pour l'économie belge et qu'ils fassent l'objet de dispositions contractuelles contraignantes permettant d'en suivre la réalisation.

La Cour a-t-elle remis des avis positifs lors de l'adoption des différents contrats successifs?

Réponse CCREK

La Cour des comptes ne formule pas d'avis sur les dossiers en cours. Elle réalise un contrôle a posteriori sur l'utilisation des deniers publics. Une personne de la Cour est désignée en tant qu'expert au sein de la Commission des achats et ventes militaires mais sans mandat pour représenter la Cour, précisément afin de ne pas entraver les missions légales et constitutionnelles de la Cour. Il s'agit donc uniquement d'une mise à disposition d'une expertise en marchés publics en cas de questions des membres.

Pourquoi n'avons-nous pas eu recours à l'article 346 malgré l'avis positif du SPF Économie? Avons-nous un moyen de contraindre les entreprises françaises ou disposons-nous uniquement d'un levier politique?

Réponse CCREK

Il s'agit d'une décision politique dont les motifs n'ont pas été communiqués à la Cour. Faute de clauses contractuelles contraignantes, seul le levier politique peut être mobilisé pour faire respecter les intentions en termes de retours économiques.

Is het gebruikelijk dat de ministers of geauditeerden niet reageren?

Antwoord van het Rekenhof

Ontwerprapporten worden stelselmatig aan de geauditeerden (diensten en minister) bezorgd, waarna die een maand de tijd hebben om te reageren. In het onderhavige geval kregen de betrokkenen bijna twee maanden de tijd om te reageren (doordat Defensie een langere termijn kreeg). In de meeste gevallen krijgt het Rekenhof een antwoord van de minister. In het huidige geval heeft het uitblijven van een reactie waarschijnlijk ten dele met de regeringswissel te maken. De FOD Economie heeft niet formeel gereageerd, maar heeft tijdens de audit geantwoord op alle gestelde vragen.

F. Andere thema's

Zou het nuttig zijn om een onafhankelijke auditcommissie voor defensieaankopen in het leven te roepen?

Antwoord van het Rekenhof

Een dergelijk initiatief zou relevant kunnen zijn, mocht die commissie kunnen bijdragen aan een betere governance en meer transparantie. De politiek moet uitmaken of zulks wenselijk is, want er bestaan immers reeds onafhankelijke controleactoren, zoals de Federale Interne Audit en het Rekenhof.

De rapporteurs,

Kristien Verbelen
Staf Aerts

De voorzitters,

Peter Buysrogge
Christophe Lacroix, *a.i.*

Est-il habituel de ne pas recevoir de réponse des ministres ou des audités?

Réponse CCREK

Le projet de rapport est systématiquement envoyé aux audités (administration et ministre) et un délai d'un mois leur est laissé pour répondre. Ici le délai de réponse a été de près de 2 mois (en raison de la prolongation du délai accordée à la Défense). Nous recevons dans la plupart des cas une réponse du ministre. Ici, le contexte de changement de gouvernement explique sans doute en partie du moins l'absence de réponse. Le SPF Économie n'a pas répondu formellement mais a durant l'audit apporté des réponses à l'ensemble des questions posées.

F. Autres

Pensez-vous qu'il serait utile de créer une commission d'audit indépendante pour les achats de la Défense?

Réponse CCREK

C'est une initiative qui pourrait être pertinente si celle-ci peut renforcer la gouvernance et la transparence. Il s'agit d'un choix relevant de l'opportunité politique mais il existe déjà des acteurs de contrôle indépendants, tels que le FIA et la Cour des comptes.

Les rapporteurs,

Kristien Verbelen
Staf Aerts

Les présidents,

Peter Buysrogge
Christophe Lacroix, *a.i.*



Audit van de wederuitrusting van de gemotoriseerde capaciteit

Presentatie van 11 juni 2025

Kamer van Volksvertegenwoordigers – Commissie Defensie

VERLOOP VAN DE PRESENTATIE

- 1 Audit door het Rekenhof
- 2 Strategie voor de wederuitrusting van de gemotoriseerde capaciteit
- 3 Beheer van het programma en kostenraming
- 4 Return voortvloeiend uit de wederuitrusting van de gemotoriseerde capaciteit

1.AUDIT DOOR HET REKENHOF

Reikwijdte van de audit

Het onderzoek betrof de wederuitrusting van de gemotoriseerde capaciteit van Defensie.

Het Rekenhof onderzocht:

- De keuze voor een partnerschap met Frankrijk voor de vervanging van pantservoertuigen in vergelijking met andere oplossingen, maar ook de meerwaarde van dat partnerschap voor België, met inbegrip van de economische return.
- Het programmabeheer, vanuit het oogpunt van de kostenraming, de beschikbare budgettaire informatie en de naleving van budgetten en deadlines.
- Of de voorwaarden die nodig zijn voor het welslagen van het programma, zoals human resources, werkmiddelen en infrastructuur, werden gepland en geïmplementeerd.



Normenkader

- Beleidsdocumenten (bv. beleidsnota's, de Strategische Visie voor Defensie uit 2016, het STAR-plan uit 2022);
- De strategische en operationele plannen van Defensie (bv. het militair bedrijfsplan 2023-2026 of het plan voor de transformatie van de landcomponent);
- De algemene normen voor goed bestuur en interne beheersing;
- Internationale normen, onder meer de NAVO-guidelines voor het beheer van militaire programma's.

5



Auditmethodes

- Analyse van diverse beleidsdocumenten en van de informatie die werd opgevraagd bij Defensie.
- Gesprekken met vertegenwoordigers van het bevel van de landcomponent en van de diensten van de generale staf.
- Gesprekken met militaire deskundigen, NAVO-vertegenwoordigers en vertegenwoordigers van de Belgische firma's die bij het Camo-programma betrokken zijn.
- Plaatsbezoeken, onder meer aan het Kwartier Koningin Elisabeth en de militaire basis in Rocourt.

6



Planning van de audit

30 augustus 2023	Aankondiging van de audit
September 2023 tot november 2024	Uitvoering van de audit
12 februari 2025	Verzending van het ontwerpverslag
17 maart 2025	Verzoek van Defensie om de antwoordtermijn te verlengen (ingewilligd door het Rekenhof)
11 april 2025	Ontvangst van het antwoord van de Chef Defensie

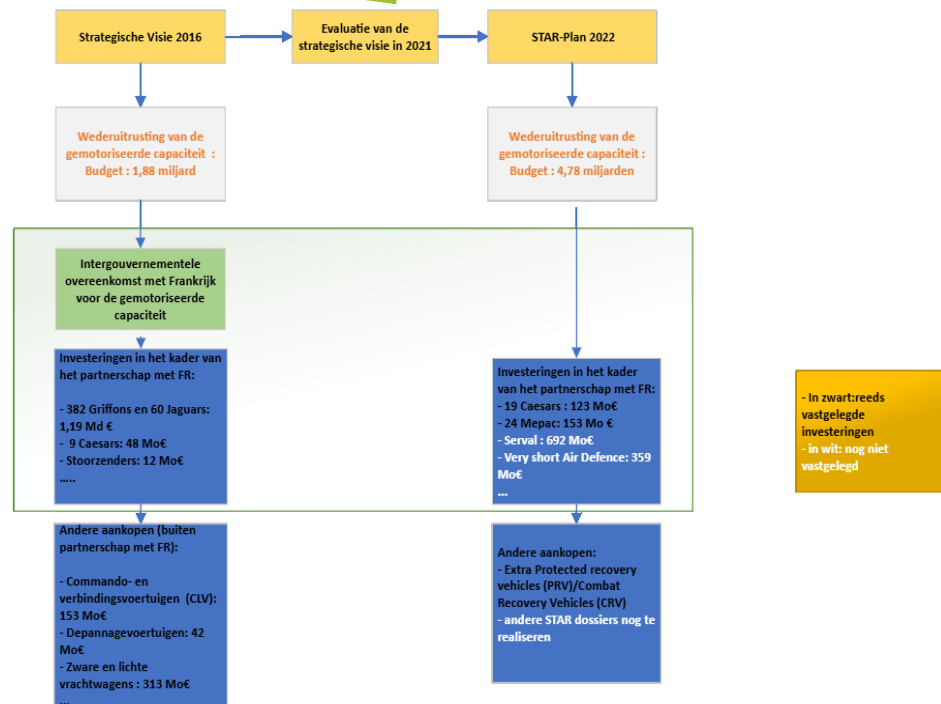
De FOD Economie en de bevoegde ministers hebben niet gereageerd.

7



2. STRATEGIE VOOR DE WEDERUITRUSTING VAN DE GEMOTORISEERDE CAPACITEIT

Strategische investeringen in de gemotoriseerde capaciteit



Strategie van Defensie

Strategische Visie (2016) en STAR-plan (2022), geconcretiseerd in diverse operationele plannen binnen Defensie

Periodieke actualisering van de strategie van Defensie en inschakeling van externe deskundigen goede praktijk.

Aanbeveling 1

De strategie van Defensie periodiek (bv. elke legislatuur of vierjaarlijks, in navolging van de evaluatiecyclus van de NAVO) actualiseren op grond van een evaluatie om ze in lijn te brengen met de capaciteitsvereisten van de internationale allianties, de nieuwe geopolitieke context en de noden van Defensie; externe deskundigen bij die evaluatie betrekken om zich ervan te vergewissen dat de beoogde doelstellingen nog altijd relevant zijn en inhaken op de nieuwe dreigingen en op de noden van Defensie



Ambitieniveau en capaciteitsdoelstellingen van de NAVO

- Capaciteitsdoelstellingen van de NAVO: twee brigades (een lichte en een mediane).
- NAVO-evaluaties van 2022 en 2024: de vastgelegde doelstellingen voor één Belgische gemotoriseerde brigade zijn nog niet gehaald
- Ambitieniveau in de Strategische Visie en in het STAR-plan: één gemotoriseerde brigade.
- De Strategische Visie uit 2016 en het STAR-plan uit 2022 maken geen melding van tekortkomingen qua capaciteit ten opzichte van de NAVO-doelstellingen voor de gemotoriseerde capaciteit.

Aanbeveling 2

Duidelijk definiëren welk ambitieniveau de regering voor ogen heeft voor de Belgische Defensie als het gaat over de capaciteitsdoelstellingen van de NAVO; die keuze baseren op door Defensie uitgevoerde studies en ramingen aangaande de benodigde investeringen en de totale kostprijs over de levenscyclus daarvan.



Keuze voor een partnerschap met Frankrijk

- De keuze voor een partnerschap tussen landen met Frankrijk is gerechtvaardigd door relevante redenen: bijdragen tot de Europese defensie, de beperkte omvang van België en het ontbreken van een voldoende grote industriële en technologische basis in België.
- Na prospectie bij acht NAVO-landen heeft Defensie gekozen voor Frankrijk wegens de operationele, technische en financiële voordelen.
- De financiële voordelen werden niet geraamd noch aangetoond in het kader van de vergelijkende analyse.
- Een partnerschap dat interoperabiliteit van twee strijdkrachten impliceert, houdt risico's in: technologische afhankelijkheid en prijsbeheersing, zowel qua onderhoud als qua bevoorrading van wisselstukken en munitie.
- Die risico's werden onvoldoende geanalyseerd en niet omkaderd met specifieke contractuele bepalingen.

12



Keuze voor een partnerschap met Frankrijk

Aanbeveling 3

Bij grootschalige aankoop- of partnerschapsprogramma's een risicoanalyse maken alvorens een beslissing te nemen, en daarbij rekening houden met opgedane ervaringen uit vorige partnerschappen. Het gaat dan onder meer om risico's in verband met de technologische afhankelijkheid, de prijzen en de gewaarborgde bevoorrading van wisselstukken en munitie

Aanbeveling 4

In de contractuele documenten clauses opnemen om de risico's in de hand te houden, onder meer op het vlak van de prijzen (aankoop en onderhoud) en de verplichtingen qua expertise-overdracht.

13



3. BEHEER VAN HET MILITAIRE PROGRAMMA EN KOSTENRAMING

14



Beheer van het programma

Onderdelen van de intergouvernementele overeenkomst met Frankrijk: aankoop, doctrine, opleiding en trainingen.

Uitvoering van die onderdelen: opgevolgd en gepland

De overeenkomst omvat niet de werking en het onderhoud:

- ➡ geen voorafgaande afspraken over onderhoud en werking
- ➡ groot risico op afhankelijkheid ten aanzien van de Franse leverancier (de onderhandelingen met de Franse leverancier werden pas jaren na de aankoopbeslissing opgestart)
- ➡ de bijbehorende kosten worden niet onder controle gehouden.

Nota uit 2018 aan de ministerraad, aangekondigd budget van 60 Mo€ per jaar voor onderhoud.

Door Defensie ingesteld project *Logistic Support for Land System (LS²)*: initiatief waarmee ons land strategisch onafhankelijker zou kunnen worden.

15



Beheer van het programma

De personeels- en infrastructuurkosten om het programma te doen slagen werden niet geraamd vóór de overeenkomst tot stand kwam.

STAR-plan: groeipad voor de budgetten van Defensie dat rekening houdt met de nieuwe investeringen, maar niet uitgesplitst per component of per wapensysteem.

Werkingsuitgaven uitgesplitst per wapensysteem in de vijfjarenplannen die elk jaar worden opgesteld en geactualiseerd, binnen de grenzen van de enveloppe voor het STAR-plan.

Volgens de ramingen van de landcomponent zouden de door het STAR-plan vooropgestelde werkingsbudgetten meer dan 200 miljoen euro per jaar te laag zijn tussen 2025 en 2027.

- ➡ Totaal voor de periode 2025-2028: 1.048 miljoen euro.
- ➡ Het is dus niet zeker dat het geplande groeipad voor het Defensiebudget zal volstaan om alle verworven capaciteiten optimaal te doen werken.

16

Beheer van het programma

Aanbeveling 5

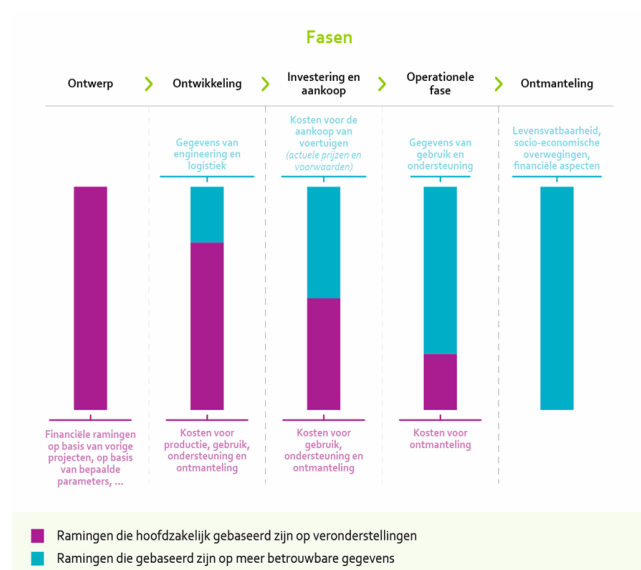
Voor projecten met zo'n groot budget en zo'n lange looptijd, bij het beheer van het project rekening houden met alle projectfases om de kosten van het project gedurende de levensduur beter in te schatten, in overeenstemming met de aanbevelingen van de NAVO; die planning gedurende de hele levensduur van het project bijwerken op basis van feedback met ervaringen op basis van het gebruik van het materieel.

17

Raming van de kosten voor de wederuitrusting van de gemotoriseerde capaciteit

Volgens de NAVO:

Alvorens een beslissing te nemen over een grote investering, alle kosten in verband met het project gedurende zijn hele levensduur (totale levenscycluskosten) ramen om de beleidsmakers te informeren, om de verschillende opties te kunnen vergelijken en om zich ervan te vergewissen dat het project financieel houdbaar is.



Bron: Rekenhof, op basis van de *Code of Practice for Life Cycle Costing* van de NAVO (SASo6g)

18

Raming van de kosten voor de wederuitrusting van de gemotoriseerde capaciteit

- Initiële beslissing tot wederuitrusting van de gemotoriseerde capaciteit: geen raming van de totale levenscycluskosten van de investeringen
- Het Rekenhof heeft aan Defensie gevraagd om de totale levenscycluskosten te ramen van de geplande en gedane investeringen voor de wederuitrusting van de gemotoriseerde capaciteit.

19

Raming van de kosten voor de wederuitrusting van de gemotoriseerde capaciteit

	Partnerschap met Frankrijk	Andere overeenkomsten	Totaal	Referentiejaar	Aanpassing van het totaal in kosten van 2024
Investeringskosten in materieel die bepaald zijn in de Strategische Visie van 2016	1.242	508	1.750	2015	2.283
Werkingskosten van die investeringen op 25 jaar	2.213	250	2.463	2024	2.463
Raming van de totale investeringskosten die bepaald zijn in de Strategische Visie	3.455	758	4.213		4.746
Investeringskosten in materieel die bepaald zijn in het STAR-plan van 2022	1.462	3.320	4.782	2022	5.073
Werkingskosten van die investeringen op 25 jaar	1.600	Niet bepaald	1.600	2024	1.600
Strategische Visie + STAR-plan	6.517	4.078	10.595		11.419
Infrastructuurkosten			386	2024	386
Aanleg van munitievoorraden			2.886	2024	2.886
Algemeen totaal			13.867		14.692

20



Raming van de kosten voor de wederuitrusting van de gemotoriseerde capaciteit

- De totale kosten over 25 jaar van de in 2018 en 2022 goedgekeurde investeringen voor de gemotoriseerde capaciteit (ramingen van Defensie), lopen met inbegrip van de werking, het onderhoud, de munitie en de infrastructuur op tot minstens 14,7 miljard euro (geactualiseerd in 2024).
- De totale kosten zullen waarschijnlijk hoger uitvallen, aangezien dit bedrag geen rekening houdt met de werkingskosten van de andere aankopen die in het STAR-plan zijn voorzien maar nog niet zijn gerealiseerd.
- In die kosten zitten ook niet de extra investeringen waarmee ten volle tegemoet zou kunnen worden gekomen aan de NAVO-doelstellingen inzake militaire capaciteit voor het inzetten van een gemotoriseerde brigade.

21



Raming van de kosten voor de wederuitrusting van de gemotoriseerde capaciteit

Analyse van Defensie:

- De totale kosten van een investering in een wapensysteem zijn moeilijk in te schatten omdat het materieel op het ogenblik van de aankoopbeslissing over het algemeen nog niet geproduceerd is en de militaire doctrine nog niet definitief vastligt.
- Overeenkomst die in 2018 voor een bedrag van 1.575 miljoen euro werd ondertekend voor de aankoop van 382 Griffons en 60 Jaguars kan niet worden vergeleken met de 14,7 miljard euro kosten die de levenscyclus van alle in 2018 en 2022 goedgekeurde investeringen voor de gemotoriseerde capaciteit dekken.
- Die latere investeringen vloeien voort uit het verhoogde ambitieniveau van de regering als gevolg van de evolutie van de geopolitieke context. Ze hebben hun eigen cyclus voor goedkeuring door de regering gevolgd, los van de beslissing van 2018.

22

Raming van de kosten voor de wederuitrusting van de gemotoriseerde capaciteit

Analyse van het Rekenhof:

- De extra investeringen zijn intrinsiek verbonden met de beslissing van 2018 aangezien ze nodig zijn voor de uitrusting van een operationele gemotoriseerde brigade overeenkomstig de NAVO-doelstellingen en om de interoperabiliteit tussen de Franse en Belgische landstrijdkrachten te verzekeren.
Die investeringen hadden dus bij de initiële raming van de totale levenscycluskosten voor de realisatie van die NAVO-doelstellingen in aanmerking moeten worden genomen.
Noodzakelijk om de beleidsmakers te informeren over de budgetten die nodig zijn, en om er zeker van te zijn dat het project financieel houdbaar is en dat het risico op budgettaire verdringing onder controle is.
Raming aan te passen in functie van de ontwikkeling van de geopolitieke context.
- Beslissing van april 2025 om de defensie-inspanning op te trekken naar 2,0 % van het bbp vermindert het risico op budgettaire verdringing wel, maar biedt momenteel geen enkele waarborg dat die verhoging zal volstaan om de werkelijke behoeften te dekken en de aangekochte capaciteiten optimaal te kunnen laten werken en onderhouden.

Raming van de kosten voor de wederuitrusting van de gemotoriseerde capaciteit

Aanbeveling 6

Om de financiële houdbaarheid van het project te garanderen en om de regering en het parlement te informeren voordat er een investeringsbeslissing wordt genomen, een raming maken van de totale levenscycluskosten van het project, inclusief de kosten voor de aankoop, het onderhoud en de werking (behoefte aan munitie, brandstof, personeel en infrastructuur);
De raming van de totale levenscycluskosten baseren op een behoefteanalyse die afhankelijk is van het ambitieniveau dat de regering heeft vastgesteld (gedeeltelijke of volledige naleving van de NAVO-vereisten).

Aanbeveling 7

Voor grote investeringsprogramma's, met inbegrip van de wederuitrusting van de gemotoriseerde capaciteit, onderzoeken of in de militaire programmeringswet de werkings-, onderhouds- en personeelsaspecten op te nemen, evenals de begrotingsmiddelen die nodig zijn voor een optimaal gebruik van de capaciteiten; deze wet periodiek bijwerken rekening houdend met de feedback, de behoeften en de evoluties in het ambitieniveau van de regering of de capaciteitsdoelstellingen van de NAVO.

4. RETURN VAN DE WEDERUITRUSTING VAN DE GEMOTORISEERDE CAPACITEIT

25

Verwachte return

Artikel 346 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie staat een aankoopland onder strikte voorwaarden en binnen een strikt kader toe, te eisen dat een niet-nationale leverancier materiaal en diensten aankoopt bij nationale bedrijven.

Die return beoogt de risico's te beperken die samenhangen met een strategische afhankelijkheid van buitenlandse actoren. Het doel kan ook zijn om de nationale technologische en industriële basis (DTIB) te versterken.

De Belgische Staat heeft geen beroep gedaan op artikel 346 van het verdrag.

De Franse leverancier heeft zich er in 2018 via een intentiebrief wel toe verbonden een return voor de Belgische economie van naar schatting 910 miljoen euro tot 2030 te genereren.

In de overeenkomst is echter geen bindende clause opgenomen voor het geval die doelstellingen niet wordt gehaald.

26



Beperkingen van de definitie van de return

België heeft zich aangesloten bij een lopend programma van het Franse leger

- ➡ was niet betrokken bij de ontwikkelingsfase van het materieel
- ➡ beperkte betrokkenheid van de Belgische industrie bij de ontwikkeling van de gemotoriseerde capaciteit.

Er bestaat geen Belgisch representatief orgaan van de Belgische industriëlen en de Belgische Defensie, wat hun betrokkenheid op het ogenblik van de definitie van de return dus bemoeilijkt.

De FOD Economie stond in voor de opvolging van die return = goede praktijk.

Return is vrijwillig en niet dwingend.

- ➡ Opvolging is voornamelijk gebaseerd op de verklaringen van de Franse leverancier zonder dat ze noodzakelijk kunnen worden gecontroleerd.

27



Beperkingen van de definitie van de return

Volgens de FOD Economie bedroeg de return 626 miljoen euro eind december 2023, d.i. 69 % van de doelstelling.

Deze raming is gebaseerd op de omzet van de Belgische ondernemingen of op de nominale waarde van de overgedragen activiteiten, en niet op de reële toegevoegde waarde voor de Belgische economie.

Sommige bestellingen die in de berekening zijn opgenomen, houden niet rechtstreeks verband met het CAMO-programma voor de aankoop van pantservoertuigen.

Aan de geplande nieuwe investeringen in het kader van het STAR-plan voor de gemotoriseerde capaciteit zijn geen returns gekoppeld, afgezien van een voorstel van de Franse leverancier met betrekking tot de 19 Caesar-artilleriesystemen en de 24 Griffon-voertuigen in Mepac-uitvoering.

28



Beperkingen van de definitie van de return

Aanbeveling 8

Voor de volgende investeringen in de wederuitrusting van de gemotoriseerde capaciteit of voor elk ander investeringsprogramma, de comités van de *Defence, Industry and Research Strategy* (DIRS) betrekken van bij de voorbereiding van een project om nieuwe capaciteit te verwerven of bestaande capaciteit uit te breiden; die betrokkenheid tot stand brengen met inachtneming van de beginselen van transparantie en gelijke behandeling van de ondernemers

Aanbeveling 9

Ervoor zorgen dat de verwachte return wordt uitgedrukt in toegevoegde waarde voor de Belgische economie en dat die gekoppeld wordt aan bindende contractuele bepalingen op basis waarvan een opvolging van de uitvoering ervan mogelijk is

29



Audit du rééquipement de la capacité motorisée

.....

Présentation du 11 juin 2025

Chambre des Représentants – Commission de la Défense

PLAN DE LA PRÉSENTATION

- 1 Audit de la Cour des comptes
- 2 Stratégie de rééquipement de la capacité motorisée
- 3 Gestion du programme et estimation des coûts
- 4 Retours associés au rééquipement de la capacité motorisée

1.AUDIT DE LA COUR DES COMPTES

Portée de l'audit

L'audit porte sur le rééquipement de la capacité motorisée de la Défense.

La Cour des comptes a examiné:

- Le choix de recourir à un partenariat avec la France pour le remplacement des véhicules blindés par rapport à d'autres solutions, ainsi que la plus-value de ce partenariat pour la Belgique y compris les retours économiques.
- La gestion de programme sous l'angle de l'estimation des coûts, de l'information budgétaire et du respect des budgets et des délais.
- Si les conditions nécessaires pour la réussite du programme telles que les ressources humaines, les moyens de fonctionnement et les infrastructures ont été prévues et réalisées.



Cadre normatif

- Documents stratégiques (par exemple, les notes de politique générale, la vision stratégique pour la Défense de 2016, le Plan STAR de 2022) ;
- Plans stratégiques et opérationnels de la Défense (par exemple, le plan d'entreprise militaire 2023-2026 ou le plan de transformation de la composante terre) ;
- Normes générales de bonne gouvernance et de contrôle interne ;
- Normes internationales, notamment les *guidelines* de l'Otan pour la gestion des projets militaires.

5



Méthodes d'audit

- Analyse de divers documents stratégiques et des informations sollicitées auprès de la Défense.
- Entretiens avec des représentants du commandement de la composante Terre et des services de l'état-major.
- Entretiens avec des experts militaires, des représentants de l'Otan et des industriels belges impliqués dans le programme Camo.
- Visites sur place, notamment au quartier général Reine Elisabeth et à la base militaire de Rocourt.

6

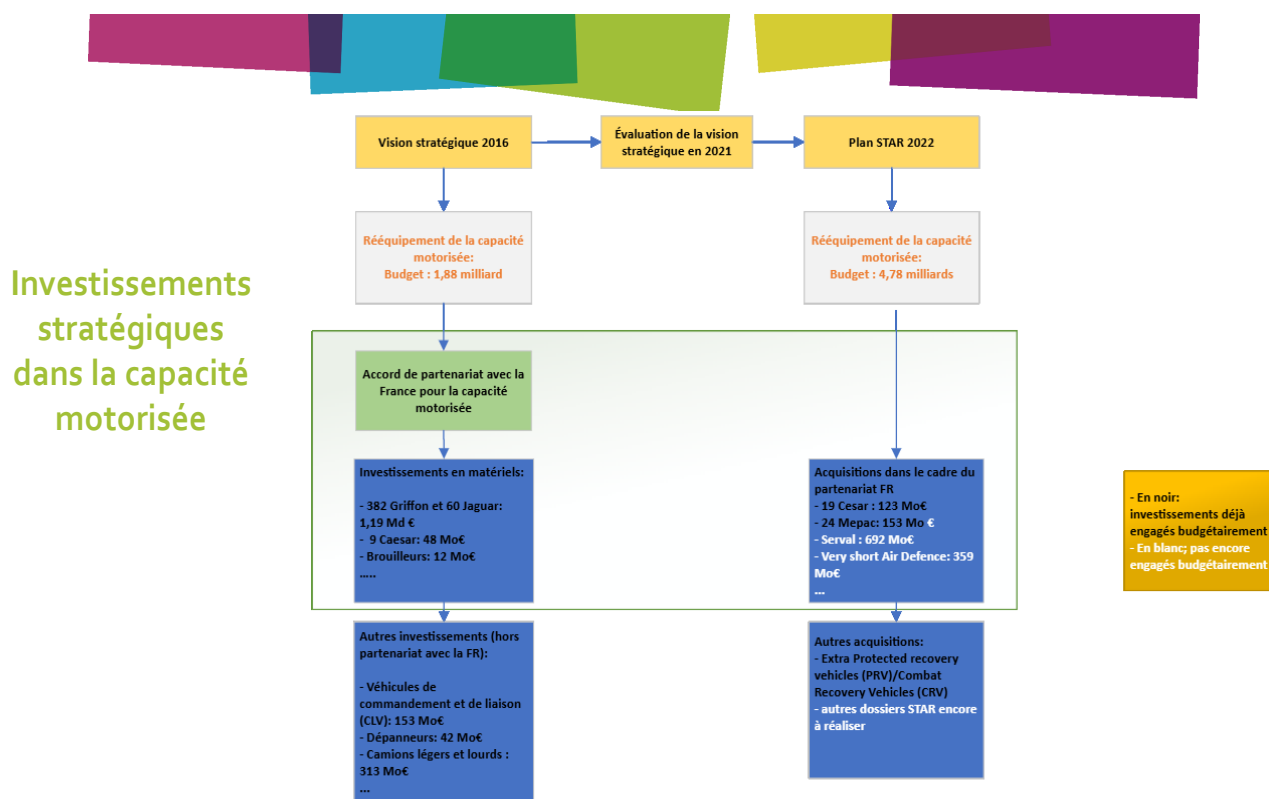
Calendrier de l'audit

30 août 2023	Annonce de l'audit
Septembre 2023 - novembre 2024	Réalisation de l'audit
12 février 2025	Envoi du projet de rapport
17 mars 2025	Demande d'une prolongation du délai de réponse par la Défense (accordée par la Cour des comptes)
11 avril 2025	Réception de la réponse du chef de la Défense

Le SPF Économie et les ministres compétents n'ont pas répondu.

7

2. STRATÉGIE DE RÉÉQUIPEMENT DE LA CAPACITÉ MOTORISÉE



Stratégie de la Défense

Vision stratégique (2016) et plan STAR (2022) déclinés en différents plans opérationnels au sein de la Défense

Actualisation de la stratégie de la Défense sur une base périodique et implication d'experts externes ➡ bonne pratique.

Recommandation 1:

Continuer d'actualiser périodiquement (par exemple à chaque législature ou tous les 4 ans suivant le cycle d'évaluation de l'Otan) la stratégie de la Défense à partir d'une évaluation pour tenir compte des exigences des alliances internationales en termes de capacité, du nouveau contexte géopolitique et des besoins de la Défense ; continuer à impliquer les experts externes dans cette évaluation pour s'assurer que les objectifs poursuivis sont toujours pertinents et adaptés aux nouvelles menaces et aux besoins de la Défense



Niveau d'ambition et objectifs de capacité de l'OTAN

- Objectifs de capacité de l'Otan : deux brigades (une médiane et une légère).
- Évaluations de 2022 et 2024 de l'Otan : les objectifs fixés pour la seule brigade motorisée belge ne sont pas encore atteints
- Niveau d'ambition de la vision stratégique et du plan Star: une brigade motorisée.
- La vision stratégique de 2016 et le plan Star de 2022 ne font pas état des lacunes en termes de capacité en référence aux objectifs de l'Otan pour la capacité motorisée.

Recommandation 2

Définir clairement le niveau d'ambition visé par le gouvernement pour la Défense belge en ce qui concerne les objectifs de l'Otan en termes de capacité ; fonder ce choix sur des études et des estimations par la Défense des investissements nécessaires et de leur coût total sur leur cycle de vie.

11



Choix du partenariat avec la France

- Choix d'un partenariat d'État à État avec la France se justifie par des motifs pertinents: contribuer à la défense européenne, taille limitée de la Belgique et absence d'une base industrielle et technologique belge suffisante.
- Après une prospection auprès de huit pays alliés, choix de la France pour ses avantages opérationnels, techniques et financiers.
- Avantages financiers non estimés ni démontrés dans le cadre de l'analyse comparative.
- Partenariat qui implique l'interopérabilité entre deux armées comporte des risques : dépendance technologique et maîtrise des prix, tant pour la maintenance que l'approvisionnement en pièces de rechange et munitions.
- Ces risques n'ont pas été suffisamment analysés ni encadrés par des clauses contractuelles spécifiques.

12



Choix du partenariat avec la France

Recommandation 3

Pour des programmes d'achat ou de partenariat de grande envergure, évaluer les risques avant toute décision, en tenant compte des enseignements tirés des partenariats précédents, notamment les risques relatifs à la dépendance technologique, au niveau des prix ainsi qu'à la sécurité d'approvisionnement en pièces de rechange et munitions

Recommandation 4

Insérer des clauses visant à maîtriser les risques dans les documents contractuels, notamment pour les prix (acquisition et maintenance) et les obligations en matière de transfert d'expertise.

13



3. GESTION DU PROGRAMME MILITAIRE ET ESTIMATION DES COÛTS

14



Gestion de programme

Accord intergouvernemental avec la France: volets acquisition, doctrine, formation et entraînements.

Exécution de ces volets : suivi et planification réalisée

Mais accord ne porte pas sur le fonctionnement et la maintenance :

- ➡ modalités de maintenance et de fonctionnement pas prévus à l'avance
- ➡ risque de dépendance importante vis-à-vis du fournisseur industriel français (négociations avec le fournisseur industriel français entamées plusieurs années après la décision d'acquisition)
- ➡ absence de maîtrise des coûts y liés.

Note au Conseil des ministres de 2018, budget de 60 Mo€ par an annoncé pour la maintenance.

Projet Logistic Support for Land System (« LS² ») mis en place par la Défense : initiative qui pourrait permettre à notre pays de gagner en autonomie stratégique.

15



Gestion de programme

Coûts liés au personnel et aux infrastructures pour assurer la réussite du programme non estimés avant la décision de conclure l'accord.

Plan Star : trajectoire de croissance des budgets de la Défense prenant en compte les nouveaux investissements mais budgets non ventilés par composante ou par système d'armes.

Dépenses de fonctionnement ventilées par systèmes d'armes dans les plans quinquennaux développés et actualisés annuellement, dans la limite de l'enveloppe du plan Star.

Selon les estimations de la composante terrestre, insuffisance des budgets de fonctionnement prévus par le plan Star estimée à plus de 200 millions d'euros par an entre 2025 et 2027

- ➡ Total pour la période 2025-2028 : 1.048 millions d'euros.
- ➡ Pas de garantie que la trajectoire de croissance prévue pour le budget de la Défense soit suffisante pour assurer un fonctionnement optimal de toutes les capacités acquises.

16

Gestion de programme

Recommandation 5

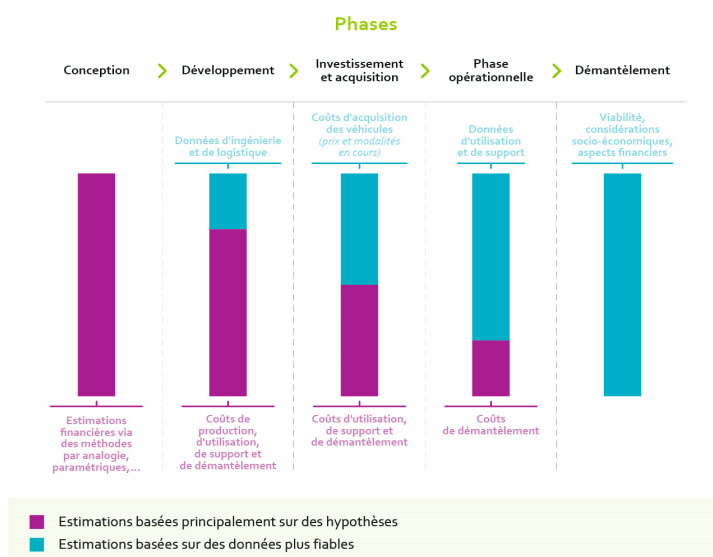
Pour des projets d'une telle importance budgétaire et d'une durée aussi longue, prévoir une gestion de projet prenant en compte toutes les phases de projet en vue de mieux estimer les coûts du projet sur sa durée de vie, conformément aux recommandations de l'Otan ; actualiser cette planification tout au long du cycle de vie du projet sur la base des retours d'expérience liés à l'utilisation du matériel.

17

Estimation du coût de rééquipement de la capacité motorisée

Selon l'Otan :

Avant toute décision d'un investissement majeur, estimer tous les coûts relatifs au projet, tout au long de sa durée de vie (coût total du cycle de vie) afin d'informer les décideurs politiques, de pouvoir comparer les différentes options et de s'assurer de la soutenabilité financière du projet.



Source: Cour des comptes sur la base du code de bonne conduite de l'Otan pour une évaluation du coût global de possession, SASo69

18



Estimation du coût de rééquipement de la capacité motorisée

- Décision initiale de rééquiper la capacité motorisée : pas d'estimation du coût total du cycle de vie des investissements
- La Cour des comptes a demandé à la Défense d'estimer le coût total du cycle de vie des investissements prévus et réalisés pour le rééquipement de la capacité motorisée.

19



Estimation du coût de rééquipement de la capacité motorisée

	Partenariat avec la France	Autres contrats	Total	Année de référence	Adaptation du total en coûts de 2024
Investissements en matériel prévus dans la vision stratégique de 2016	1.242	508	1.750	2015	2.283
Coûts de fonctionnement de ces investissements sur 25 ans	2.213	250	2.463	2024	2.463
Estimation du coût total des investissements prévus par la vision stratégique	3.455	758	4.213		4.746
Investissements en matériel prévus dans le plan Star de 2022	1.462	3.320	4.782	2022	5.073
Coûts de fonctionnement de ces investissements sur 25 ans	1.600	non déterminé	1.600	2024	1.600
Estimation du coût total des investissements prévus par le plan Star	3.062	3.320	6.382		6.673
Vision stratégique + plan Star	6.517	4.078	10.595		11.419
Frais d'infrastructure			386	2024	386
Constitution d'un stock de munitions			2.886	2024	2.886
Total général			13.867		14.692

20



Estimation du coût de rééquipement de la capacité motorisée

- Coût total sur 25 ans des investissements décidés en 2018 et 2022 pour la capacité motorisée (estimations fournies par la Défense), en incluant le fonctionnement, la maintenance, les munitions et l'infrastructure, atteint au moins 14,7 milliards d'euros (actualisés en 2024).
- Coût total devrait être plus élevé puisque ce montant n'inclut pas les coûts de fonctionnement des autres acquisitions prévues par le plan Star non encore réalisées.
- Ce coût ne comprend pas non plus les investissements supplémentaires qui permettraient de répondre complètement aux objectifs de capacité militaire de l'Otan pour le déploiement d'une brigade motorisée.

21



Estimation du coût de rééquipement de la capacité motorisée

Analyse de la Défense:

- Estimation de l'ensemble des coûts d'un investissement dans un système d'armes difficilement réalisable car matériel généralement pas encore produit et doctrine militaire pas encore finalisée au moment de la décision d'achat
- Contrat signé en 2018 pour 1.575 millions d'euros pour l'achat de 382 Griffon et 60 Jaguar ne peut être comparé au coût de 14,7 milliards d'euros qui couvre le cycle de vie de l'ensemble des investissements décidés en 2018 et 2022 pour la capacité motorisée.
- Ces investissements ultérieurs découlent du relèvement du niveau d'ambition du gouvernement à la suite de l'évolution du contexte géopolitique. Ils ont suivi leur propre cycle d'approbation par le gouvernement, indépendamment de la décision prise en 2018.

22



Estimation du coût de rééquipement de la capacité motorisée

Analyse de la Cour des comptes:

- Investissements supplémentaires intrinsèquement liés à la décision de 2018 car nécessaires à l'équipement d'une brigade motorisée opérationnelle conforme aux objectifs de l'Otan et à assurer l'interopérabilité entre les armées de terre française et belge
 - ➡ Ces investissements auraient donc dû être pris en compte lors de l'estimation initiale du coût total du cycle de vie lié à la réalisation des objectifs de l'Otan.
 - ➡ Nécessaire pour informer les décideurs politiques sur les budgets qui seront nécessaires, et s'assurer de la soutenabilité financière du projet et de la maîtrise du risque d'éviction budgétaire.
 - ➡ Estimation à actualiser au regard de l'évolution du contexte géopolitique.
- Décision d'avril 2025 de porter l'effort de défense à 2,0 % du PIB est de nature à réduire le risque d'éviction budgétaire mais aucune garantie à ce stade que cette augmentation sera suffisante pour couvrir les besoins réels et permettre un fonctionnement et une maintenance optimale des capacités acquises.

23



Estimation du coût de rééquipement de la capacité motorisée

Recommandation 6

Pour assurer la soutenabilité financière du projet et éclairer le gouvernement et le Parlement avant toute décision d'investissement, estimer le coût total du cycle de vie du projet, en ce compris les coûts liés à l'acquisition, la maintenance et au fonctionnement (munitions, carburant, ressources humaines et infrastructure nécessaires) ;
Fonder l'estimation du coût total du cycle de vie sur une analyse des besoins qui dépend du niveau d'ambition fixé par le gouvernement (conformité partielle ou complète aux exigences de l'Otan)

Recommandation 7

Pour les programmes d'investissements majeurs, y compris le rééquipement de la capacité motorisée, examiner la possibilité d'inclure dans la loi de programmation militaire les volets fonctionnement, maintenance et personnel ainsi que les moyens budgétaires nécessaires pour assurer une utilisation optimale des capacités ; actualiser de manière périodique cette loi en fonction des retours d'expérience, des besoins et des évolutions du niveau d'ambition du gouvernement ou des objectifs de capacité de l'Otan

4. RETOURS ASSOCIÉS AU RÉÉQUIPEMENT DE LA CAPACITÉ MOTORISÉE

Retours prévus

Article 346 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne permet, sous des conditions et un encadrement stricts, à un pays acheteur d'exiger qu'un fournisseur non national s'approvisionne en matériel ou en services auprès d'entreprises nationales.

Ces retours visent à limiter les risques liés à une dépendance stratégique envers des acteurs étrangers. L'objectif peut également être de renforcer la base industrielle et technologique de défense (BITD) nationale.

L'État belge n'a pas invoqué l'article 346 du traité.

Le fournisseur industriel français s'est toutefois engagé en 2018, par une lettre d'intention, à générer un retour vers l'économie belge, estimé à 910 millions d'euros jusqu'en 2030.

Aucune clause contraignante n'est toutefois prévue dans le contrat en cas de non-atteinte de ces objectifs,

26



Limites de la définition des retours

Belgique s'est greffée à un programme en cours de l'armée française

- ➡ pas été associée à la phase de développement du matériel
- ➡ limitation de l'implication des industriels belges dans le développement de la capacité motorisée.

Absence d'un organe représentatif conjoint des industriels belges et de la Défense belge, donc implication difficile au moment de la définition du retour.

Suivi de ce retour assuré par le SPF Économie = bonne pratique.

Retours volontaires et non contraignants

- ➡ Suivi se base essentiellement sur les déclarations du fournisseur industriel français sans qu'elles puissent nécessairement faire l'objet d'un contrôle.

27



Limites de la définition des retours

Selon le SPF Économie, les retours atteignaient 626 millions d'euros fin décembre 2023, soit 69 % de l'objectif fixé.

Cette estimation repose sur le chiffre d'affaires des entreprises belges ou sur la valeur nominale des activités transférées, et non sur la valeur ajoutée réelle pour l'économie belge.

Certaines commandes incluses dans le calcul ne sont pas directement liées au programme CAMO à l'acquisition des blindés

Nouveaux investissements prévus dans le cadre du plan Star pour la capacité motorisée pas assortis de retours, hormis une proposition du fournisseur industriel français portant sur les 19 systèmes d'artillerie Caesar et les 24 Griffon Mepac.

28



Limites de la définition des retours

Recommandation 8

Pour les prochains investissements de rééquipement de la capacité motorisée ou tout autre programme d'investissement, impliquer les comités de la Defence, Industry and Research Strategy (Dirs) dès la préparation d'un projet d'acquisition de nouvelles capacités ou d'extension de capacités existantes ; réaliser cette implication dans le respect des principes de transparence et d'égalité de traitement des opérateurs économiques

Recommandation 9

S'assurer que les retours prévus soient formulés en valeur ajoutée pour l'économie belge et qu'ils fassent l'objet de dispositions contractuelles contraignantes permettant d'en suivre la réalisation.

29