

Pour une communauté du renseignement militaire belge !

Alexandre DANIEL

Le capitaine-commandant Alexandre Daniel est officier des troupes de reconnaissance. Il a débuté sa carrière au 2/4 Régiment de Chasseurs à Cheval comme chef de peloton et a, après un bref passage en instruction, participé à la création d'une nouvelle capacité au sein du Bataillon ISTAR pour rejoindre ensuite d'autres unités. Pendant 7 ans, il a rempli des fonctions dans le renseignement militaire tactique et opérationnel, tant en Belgique qu'à l'étranger. Il porte un intérêt marqué pour les problématiques de renseignement.

Inlichtingen staan centraal in de besluitvorming van iedere staat en zijn voor iedere militaire commandant een voorwaarde tot succes. Nochtans blijft de wereld van de militaire veiligheid- en inlichtingendiensten voor velen obscuur. Sommigen zien ook niet onmiddellijk het verband tussen het wettelijk kader van de militaire veiligheid- en inlichtingendiensten en de doeltreffendheid van onze krijgsmacht. Tijdens het volgende decennium zal Defensie tevens een tot nu toe ongekende capaciteitsvervanging kennen en naast de invoering van het nieuwe materieel zullen de implicaties op de inlichtingenprocessen ongetwijfeld ook overwogen moeten worden. We zijn overtuigd dat België niet alleen nood heeft aan een aangepast wettelijk kader maar dat ook de ontwikkeling van een efficiënte militaire inlichtingengemeenschap moet aangemoedigd worden om de nieuwe capaciteiten ten volle te benutten.

Qu'est-ce que le renseignement militaire ?

L'objet du renseignement souffre d'un problème double : son absence de définition communément admise et l'inexistence des limites de son champ d'application.

Nulle part la communauté des théoriciens et des professionnels qui animent le renseignement ne s'accorde sur l'objet de leur travail. Difficile, dès lors qu'on souhaite le concevoir comme une capacité militaire cohérente, de pouvoir l'articuler dans sa globalité. Difficile aussi d'en envisager sa nécessaire évolution. Quelle structure ? Comment l'utiliser ? Peut-on, à l'instar d'autres capacités, faire l'économie d'une doctrine nationale pour notre renseignement militaire ?



© BE Defence

Le Bn ISTAR de la composante Terre fournit un détachement multicapteur pour la collecte du renseignement au profit de la mission MINUSMA au Mali.

Dans le présent article, nous proposerons dans un premier temps une définition du renseignement et de la sécurité militaire pour enchaîner ensuite avec une brève analyse de la situation au sein de notre Défense, avant de conclure par quelques recommandations. Le terme « renseignement » est polysémique ; s'il définit les structures et les organisations qui en font leur métier (les « agences de renseignement »), il fait aussi référence aux « processus de production » mis en œuvre pour acquérir et transformer « l'information

brute » en « quelque chose », tout comme il désigne le résultat de ce processus : les « produits et services du renseignement », qui répondent aux besoins d'un client. Dans le monde militaire, il définit également une « fonction opérationnelle » nécessaire à la conduite des armées. Les actions militaires et les opérations de renseignement agissent en soutien mutuel et sont souvent indissociables les unes des autres.

Pour appuyer l'action et éclairer la décision, les services fournissent un « renseignement d'intérêt militaire ». Celui-ci est stratégique, opérationnel ou tactique en fonction de l'espace et du temps envisagés et du niveau des clients appuyés. Il doit pouvoir couvrir tous les milieux opérationnels (air, terre, mer, espace, cyber et informations) dans lesquels opèrent les forces armées conventionnelles et spécialisées. Ce renseignement est traditionnellement constitué de l'appui géographique, de la veille et du renseignement orienté vers l'ennemi, mais il prend aujourd'hui aussi en compte la totalité des facteurs¹ civils et militaires d'une crise. La spécialité d'un service militaire est de comprendre l'évolution des environnements conflictuels et de leurs acteurs. Souvent à l'insu et à l'encontre de leur volonté. Au-delà de la confrontation physique, il existe donc un combat de l'information pour l'information.

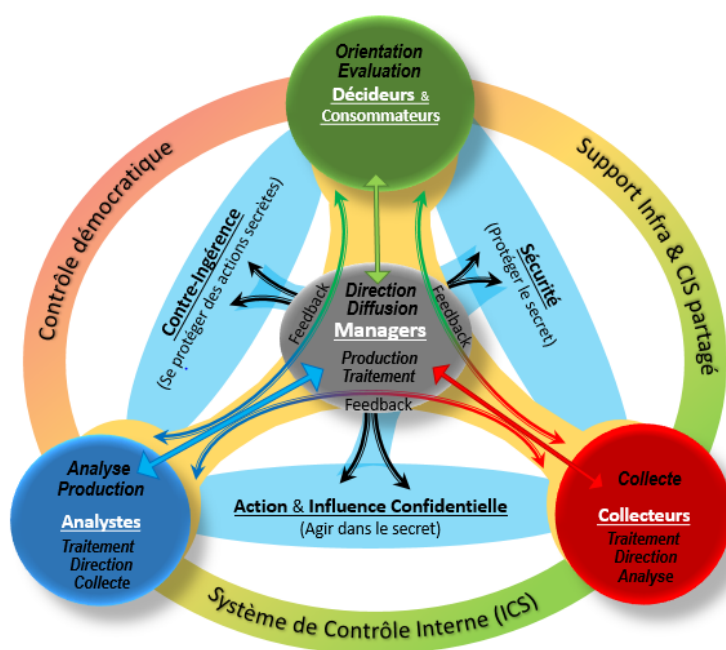
Afin d'y arriver, certains services recourent à des méthodes particulières : l'action et l'influence confidentielle. Celles-ci visent à agir et/ou influencer « sur une situation politique ou stratégique locale en fonctions d'intérêts clairement établis, ou à accompagner de manière secrète une action diplomatique ou militaire de plus grande ampleur »². Comme cette confidentialité offre une plus grande liberté d'action aux décideurs civils et militaires, certains pays autorisent leurs services à les mettre en œuvre alors que d'autres ne le conçoivent pas. Le degré de confidentialité de ces méthodes est simultanément une mesure de publicité et d'attribution de l'action (la compréhension du lien qui existe entre une action et son commanditaire). Malgré la connotation négative que véhicule cette confidentialité et au-delà des questions essentielles de légalité et d'éthique, son emploi de par le monde est quotidien. Dans l'étude du renseignement contemporain face au monde multipolaire dans lequel nous évoluons, nier son emploi relèverait d'une naïveté coupable.

¹ Par exemple : l'analyse des acteurs politiques, économiques et médiatiques d'un environnement, la grande criminalité, la cyber-influence ou encore les caractéristiques sociologiques et anthropologiques d'une population.

² Olivier CHOPIN, Benjamin OUDET, *Renseignement et sécurité*, ed Armand Colin, 2016, p. 142.

Pour contrer les volontés confidentielles de leurs adversaires, les structures du renseignement doivent travailler de concert avec les services de sécurité et de contre-ingérence. Les premiers assurent la protection de l'information, des installations et du personnel dont ils ont la charge. Les seconds s'occupent, dans le cadre militaire, des missions de protection des forces armées face aux menaces qui naissent en son sein³. Ces deux services opèrent dans des cadres juridiques et opérationnels parfois différents de leurs contreparties du renseignement. Il en découle des besoins d'information légitime qui justifient parfois le développement de capacités de renseignement spécifiques.

L'ensemble de ces services de renseignement et de sécurité forment une « communauté du renseignement » unie par une même notion : la relation qu'ils entretiennent au secret et sous couvert duquel ils agissent tous. Ils sont les doigts d'une même main, mais surtout les maillons d'un même réseau. La coopération entre le renseignement, la sécurité et la contre-ingérence est une condition nécessaire pour faire face aux menaces contemporaines et leur interaction coordonnée est une indiscutable mesure de l'efficacité de l'action d'un État !



© Michael Herman : *Intelligence power in peace and War*
Cambridge University Press, first published in 1996

Schéma notionnel d'un service de renseignement et de sécurité

³ Ces missions sont traditionnellement reprises sous l'acronyme de TESSOC (terrorisme, espionnage, subversion, sabotage et crime organisé)

À la lumière de ce qui précède, nous définirons donc le renseignement et la sécurité militaire, non pas comme une organisation unique, mais comme « un mécanisme distribué et collaboratif qui, dans un environnement concurrentiel, acquiert, transforme et protège de l'information et de la connaissance pour offrir un avantage décisionnel aux chefs politiques et militaires dans la mise en condition et la mise en œuvre des forces armées. Cet avantage décisionnel, toujours secret, peut prendre deux formes : l'appui au chef par la compréhension et l'anticipation des événements ainsi que l'action et l'influence confidentielle ».

Signalons que ce mécanisme de renseignement est un facteur essentiel de souveraineté nationale. Les services offrent aux décideurs politiques et militaires une capacité de décision éclairées de mise en œuvre des facteurs de puissance d'un État. Ils fournissent aux forces armées le renseignement nécessaire à l'action et aux autorités politiques le renseignement nécessaire à la décision.

Qu'en est-il en Belgique ?

L'ensemble de nos nouvelles capacités militaires partage un point commun : la capacité d'acquérir, traiter et partager de l'information mais aussi le besoin d'en être alimentés. Qu'il s'agisse de nos futurs avions de chasse F-35, de nos drones MQ-9B SkyGuardian, des véhicules Scorpion et Jaguar du projet CAMO, de nos futures frégates ou de nos chasseurs de mines, toutes ces capacités doivent être analysées individuellement et collectivement au prisme du renseignement.

Par exemple, l'acquisition des drones MQ-9B constituera un changement important pour nos forces armées. De par ses spécificités techniques, l'appareil a le pouvoir de transcender les niveaux traditionnels de commandement et pourra servir simultanément de plateforme de collecte tactique, opérationnelle et stratégique, au profit de toutes nos composantes, tout en étant piloté à partir de la Belgique sur un rayon de plusieurs milliers de kilomètres⁴.

Pourtant, aux yeux de la loi belge en vigueur (la loi organique des services de renseignement et de sécurité du 30 novembre 1998), seules deux organisations sont

⁴ Portée maximale : 6000 Nmi (données du constructeur)

habilitées à « faire du renseignement » : la Sûreté de l'État (VSSE, à savoir le service civil), et le Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS), qui est responsable des missions de renseignement, de contre-ingérence et de sécurité à caractère militaire. Cette loi désigne les acteurs, leur attribue des missions et des outils, définit les méthodes de renseignement et surtout fixe les limites et modalités de leur mise en œuvre. Insistons sur le caractère nécessaire d'une telle démarche. Comme certaines méthodes peuvent constituer une atteinte aux droits fondamentaux, il est du devoir de toute démocratie d'en garantir l'utilisation proportionnée.

Malheureusement, figée par son cadre juridique, cette approche limite la compréhension du renseignement, qui devrait pourtant pouvoir être envisagé dans sa globalité.

Premièrement, le renseignement militaire belge, par une lecture restrictive de la législation, se conçoit de façon dichotomique. On est « dans le cadre » ou « en dehors » de la loi. Puisque « faire du renseignement » ne serait autorisé qu'au sein du seul SGRS, il serait à la fois interdit aux autres organismes militaires d'en faire et il incomberait à l'unique SGRS d'en assumer l'entière charge pour l'ensemble de la Défense. Les deux positions sont intenables. Dans ces conditions, difficile de construire une fonction de renseignement efficace et légitime au sein de nos forces armées.

Deuxièmement, la centralisation des méthodes de renseignement au seul profit du SGRS bloque les mécanismes d'adaptation des forces armées, qui doivent pouvoir évoluer dans des environnements concurrentiels et fluides.

Il faut comprendre la nature profonde d'une méthode de renseignement. Celle-ci est immatérielle, c'est une connaissance partagée et appliquée, une façon de faire, une technique. Elle est d'abord une ressource de l'organisation tout entière et, à ce titre, doit pouvoir y être distribuée en fonction des nécessités. Cette centralisation imposée va à l'encontre des préceptes essentiels de la flexibilité des structures militaires. Il nous semble que cette centralisation voulue par le législateur émane plus d'une volonté de faciliter le contrôle sur les services que d'une réflexion opérationnelle visant à l'efficacité.

Troisièmement, enfin : le libellé des missions imposé par la loi pose question ! Le SGRS a, entre autres missions, celle de fournir aux forces armées un soutien en renseignement aux opérations en cours ou à leurs éventuelles opérations à venir. Comment le législateur

définit-il les unités belges déployées dans le cadre de coalitions (OTAN, UE, ONU) ? Au moment du transfert des forces, la Belgique concède un partage de souveraineté au profit de cette alliance. Nos troupes, à ce moment, font-elle encore exclusivement partie de nos forces armées ? Que nos unités exécutent des missions au sein de coalitions n'implique pas pour autant que les missions de cette coalition deviennent par conséquent celles de notre armée !

Le rôle traditionnel demandé par l'État belge à ses forces armées est de rejoindre une alliance et donc de préparer, fournir et appuyer un détachement qui, lui, effectue des missions prédéfinies par un mandat politique. Et ce sera le cadre d'emploi de ce mandat qui sera surveillé ! Y observe-t-on des modifications dans les hypothèses qui ont conduit au déploiement de nos troupes ? C'est le processus de décision d'engagement opérationnel dans son ensemble qui doit être alimenté en renseignement.

Ce modèle de fonctionnement par détachement est l'idée maîtresse de la doctrine d'emploi de notre Défense. Celle-ci est conçue comme un réservoir de modules de forces, destinés à être imbriqués dans des ensembles internationaux larges plutôt que dans un ensemble construit pour une mise en œuvre conjointe de nos forces dans le cadre d'une mission restant nationale. Comme la Belgique participe à un nombre très (trop ?) important de coalitions, on comprend facilement que les besoins des forces armées et de leur commandement ne sont pas les mêmes que ceux des unités déployées. L'architecture de renseignement nécessaire à l'appui d'autant d'opérations différentes nécessite des capacités de renseignement tout aussi différentes !

Précisons enfin que le modèle de renseignement prévu pour notre pays n'envisage pas l'existence d'un autre service à finalité extérieure. Il revient donc de facto au SGRS d'appuyer une mise en œuvre globale des instruments de puissance de l'État le concept de « Comprehensive Approach »⁵. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si le SGRS porte l'appellation de service « général » au lieu de service « militaire ». Mais, comme il est au sein de la Défense la seule structure habilitée à mettre en œuvre les méthodes de renseignement au profit des armées, le SGRS se retrouve, de par la rareté de ses ressources, tiraillé entre les niveaux de commandement de ses clients et la finalité de

⁵ La « Comprehensive Approach » est une méthode de travail qui vise à développer une politique étrangère cohérente par l'intégration de tous les départements concernés. Ce concept remplace l'ancien « 3DLO » (*Defence, Diplomacy, Development, Law and Order*).

leurs actions. Il est incapable de satisfaire l'ensemble de sa clientèle. Aider l'État à se positionner face aux crises ou fournir le renseignement « en prévision » ou « en cours » d'opérations sont trois choses différentes !⁶ Si notre pays choisi de faire exécuter des missions complémentaires mais différentes à ses services, il doit aussi lui fournir les moyens requis. La cohérence entre les objectifs et les moyens reste la première règle de l'art militaire.

Quelles propositions ?

Premièrement : assurer le développement d'une **communauté du renseignement militaire**, d'un réseau d'acteurs intégrés, partageant une doctrine commune et animés par une structure centrale⁷, plutôt qu'une solution qui viserait à établir de nouveaux piliers de renseignement indépendants au sein de notre Défense⁸. Il faut faire évoluer nos organisations fermées vers des mécanismes souples et adaptatifs. Cette communauté du renseignement militaire aurait vocation naturelle à s'inscrire au sein d'une plus large communauté du renseignement belge⁹.

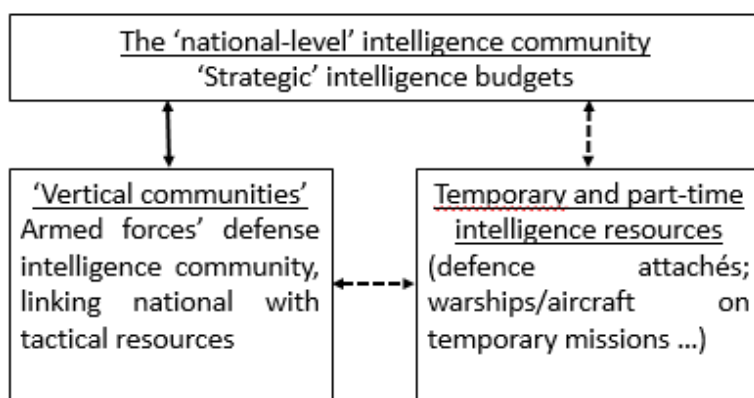
⁶ À titre d'illustration, même si les ambitions et les moyens attribués ne sont pas directement comparable, il faut se rendre compte de ce qui est demandé en Belgique au SGRS. Chez nos voisins français, les mêmes missions sont réparties entre au moins quatre organisations distinctes (la DGSE, la DRM, la DRSD et le COMCYBER). Cette communauté du renseignement militaire emploie à elle seule près de 14 000 personnes. Si la taille des populations devait être prise comme rapport de comparaison (66,9 millions d'habitants en France et 11,46 millions d'habitants en Belgique), les services de notre pays devraient atteindre un total de 2 400 professionnels du renseignement militaire. Nous en sommes loin !

⁷ Cette structure centrale doit être comprise comme une entité de coordination de l'ensemble du renseignement militaire de nos forces armées et non comme un échelon de commandement qui viendrait accaparer l'ensemble des moyens de collecte de la Défense belge. Cette position serait indéfendable.

⁸ Nous connaissons les mêmes problématiques de cloisonnement de l'information. Soyons certains qu'au vu des ressources disponibles, l'émergence de nouvelles structures de renseignement, à moins d'en faire une priorité stratégique marquée, est vouée à l'échec avant l'horizon 2030-2035.

⁹ Celle-ci est envisagée par le commissaire divisionnaire Patrick LEROY dans « La communauté du renseignement belge – Essai de définition », *Revue Militaire Belge*, n°12, juin 2016, p105.

Il est intéressant de percevoir les structures de renseignement militaire telles que présentées dans le modèle des *total intelligence activities*¹⁰, qui reconnaît que le lien entre les services de renseignement et de sécurité est une interconnexion aux contours poreux constituée de trois ensembles : une couche horizontale, celle des agences de niveau national (comme le SGRS) ; des piliers verticaux, qui lient ces agences à des ressources de collecte tactique (comme le sont les structures de renseignement des forces armées) ; et des moyens de collecte temporaire ad-hoc.



Total intelligence activities

© Michael Herman : *Intelligence power in peace and war*, Cambridge University Press, ed 1999, p33

Deuxièmement : favoriser le découplage des acteurs et des méthodes du renseignement pour faciliter leur mise en œuvre. Notons qu'il n'est pas ici question d'éluder le contrôle démocratique lié à ces méthodes. Une piste de réflexion intéressante serait celle de la loi concernant les méthodes particulières de recherche du 6 janvier 2003, qui met en œuvre des méthodes de collecte similaires au profit de l'ensemble de la police intégrée belge et non d'un seul de ses départements. Rappelons également que, de manière semblable, la législation française introduit ce principe de découplage via désignation par décret des organismes autorisés à recourir aux méthodes de renseignement¹¹. Insistons également sur la nécessité d'établir un système de contrôle qualitatif de la mise en œuvre des méthodes visées. N'importe qui ne doit pas pouvoir faire n'importe quoi.

¹⁰ Michael HERMAN, *Intelligence power in peace and war*, 1996, Cambridge University Press, ed. 1999, p33

¹¹ Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, Article 2, modification de l'Art L. 811-4 du code de la sécurité intérieure.

Troisièmement : appuyer le développement d'une culture du renseignement et de la sécurité tant au sein de la Défense que dans notre société. Une réflexion sur son objet, civil et militaire, public et privé, doit être entreprise. Notre culture en la matière est faible et cela se ressent dans l'efficacité de nos structures. Aucune de nos universités n'en propose une étude réellement approfondie à l'image de ce qui se fait dans les universités anglo-saxonnes¹², peu de nos hauts responsables en connaissent le fonctionnement et peu de réflexions structurelles et doctrinales lui sont accordées . La part de budget qui lui est consacrée et l'importance qu'on lui accorde est proportionnelle. Si les moyens lui étaient accordés, l'École royale militaire nous semble être idéalement positionnée pour remplir un rôle de chef de file intellectuel en la matière. Nous rêvons, peut-être naïvement, à la création d'un département des études de renseignement en son sein.

Acquérir de nouveaux matériels et faire émerger de nouvelles capacités sont des choses différentes. Cette émergence capacitaire est le fruit d'une complexe intégration de facteurs et d'importants efforts de réflexion. Les questions à traiter restent nombreuses. Les missions légales du SGRS sont elles correctement formulées ? À qui incombe la charge de coordonner l'ensemble de la collecte du renseignement extérieur belge ? Quel renseignement militaire souhaitons-nous ? Nous espérons contribuer modestement à cette réflexion par notre proposition de définition et nos quelques remarques. Les réponses sont toutes autant politiques que militaires. Balayer la question d'un revers de la main serait peu responsable et pourrait nous mener au-devant de bien des dangers.

Mots clés : Renseignement militaire

¹² Précisons que de nombreuses universités anglo-saxonnes proposent des masters en « *intelligence* » et/ou « *security studies* », alors qu'aucune université belge n'offre ce type de spécialisation.