

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LA COORDINATION DE  
LA POLITIQUE CANADIENNE DE RENSEIGNEMENT  
DANS LE CADRE DE  
RELATIONS DE COOPÉRATION INSTITUTIONNALISÉES

MÉMOIRE  
PRÉSENTÉ  
COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR  
MATHIEU BARSALOU

MARS 2008

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL  
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

*À Jacques Barsalou.*

## REMERCIEMENTS

Ce mémoire n'aurait pas été possible sans la contribution à mon apprentissage de plusieurs personnes. Je tiens à remercier mon directeur de recherche, M. André Donneur, dont l'apport est inestimable. Je veux aussi remercier un autre professeur de l'UQÀM avec qui j'ai eu l'honneur de travailler, M. Stéphane Roussel. J'étendrai aussi les remerciements à mes professeurs du Divine Word College, M. Ronald Condon, Mme Marilyn Taylor, M. Daniel Vasey et M. Joseph Hartel, pour leurs contributions multiples et inestimables pendant ces incroyables années

## TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX .....	vi
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES .....	vii
INTRODUCTION .....	1
CHAPITRE I : ORIENTATION THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE .....	3
1.1 : Revue de la littérature .....	3
1.2 : Problématique .....	8
1.3 : Cadre théorique .....	9
CHAPITRE II: LA CAPACITÉ CANADIENNE DE RENSEIGNEMENT ÉLECTROMAGNÉTIQUE.....	24
2.1 : Introduction : .....	24
2.2 : Les différentes composantes d'une capacité de renseignement électromagnétique ...	25
2.3 : Historique de la création de la capacité canadienne de renseignement électromagnétique .....	28
2.4 : Analyse de la coopération .....	41
2.5 : Les agences de renseignement électromagnétique aujourd'hui. ....	52
2.6 Conclusion .....	53
CHAPITRE III: LE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ ET LA CRÉATION DES CENTRES D'ANALYSE INTÉGRÉS .....	55
3.1 : Introduction .....	55
3.2 : Définition .....	56
3.3 : Les services de renseignement de sécurité.....	57
3.4 : Services de police .....	58
3.5 : Comparatif .....	60
3.6 : La coopération dans le domaine du renseignement de sécurité.....	66
3.7 : Crise et modifications après le 11 septembre 2001 .....	67
3.8 : La réponse au nouveau besoin d'échange et de fusion de renseignement : les centres d'analyse intégrés .....	68
3.9 : Les centres d'analyse intégré des alliés .....	70
3.10 : Coopération entre les centres .....	73
3.11 : État des lieux de la coopération.....	76

3.12 : Conclusion .....	78
<b>CONCLUSION</b> .....	79
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	83

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau		Page
2.1	Les services de renseignement électromagnétique du Canada et leur relation avec les services alliés	41
2.2	Ententes formelles de coopération entre les alliés, début 1948	51
3.1	Services participant aux opérations des centres d'analyse intégrés	72

## LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

SCRS	Service Canadien de Renseignement de Sécurité
GRC	Gendarmerie Royale du Canada
FBI	Federal Bureau of Investigation
DAE	Département des Affaires Extérieures
MAE	Ministère des Affaires Étrangères
CIÉM	Centre Intégré d'Évaluation des Menaces
JTAC	Joint Terrorism Analysis Center
NCTC	National Counter-Terrorism Center



## RÉSUMÉ

La politique canadienne de renseignement est un des aspects les moins connus de la sécurité nationale. Nous proposons dans ce mémoire d'observer le phénomène de sa coordination avec celle des alliés du Canada à deux moments et dans deux domaines précis : lors de la création de la capacité moderne du Canada en matière de renseignement électromagnétique (1939- 1950), et lors de la création du Centre Intégré d'Évaluation des Menaces en 2004. Nous procéderons à l'observation de la coordination de la politique canadienne par le biais d'une recherche historique de la contribution des alliés du Canada dans le premier cas et par une approche plus comparative dans le second. Ceci nous permettra de souligner les similarités croissantes qui peuvent être trouvées entre les politiques du Canada, du Royaume-Uni et des États-Unis.

Mots-clés : Renseignement, politique de sécurité, Canada, États-Unis, Royaume-Uni, services de renseignement.

## INTRODUCTION

Parler du renseignement n'est jamais tâche facile. À cause de la nécessaire discrétion qui lui est propre, apprendre et comprendre comment les agences gouvernementales responsables de mener à bien la collecte et la production de renseignement opèrent est souvent quelque chose que la recherche ne peut entreprendre que plusieurs années après les faits. Ceci ne rend pas une certaine connaissance du renseignement moins nécessaire, surtout dans des sociétés démocratiques.

Au Canada, le renseignement est produit par des agences et des ministères utilisant divers moyens de collecte de données (Canada, 2001). Si l'effort canadien en la matière peut sembler humble, il ne faut pas oublier que le Canada, en matière de renseignement comme en matière de défense, fait partie d'un nombre impressionnant d'alliances et coopère avec une multitude d'organisations. C'est de ce dernier phénomène dont il sera question dans ce mémoire. Aujourd'hui plus que jamais, le Canada échange des renseignements avec des alliés plus ou moins proches. Cette coopération a des effets sur la politique de renseignement et la façon d'organiser et de faire du renseignement au Canada. Au cours de son histoire, le Canada s'est doté de différents services de renseignement et a adopté différentes attitudes face à l'acquisition et la dissémination de leur produit. Ces développements soumis à l'effet de l'expérience de coopération des décideurs canadiens avec certains alliés privilégiés. Cet effet sera au cœur de nos discussions.

Ce mémoire est un survol de la politique canadienne de renseignement à deux moments importants de son développement : la période entourant la Seconde Guerre mondiale et celle suivant le 11 septembre 2001. Nous réduirons notre recherche à deux éléments précis de cette politique, c'est-à-dire le renseignement électromagnétique et de sécurité. Ces deux limites que nous nous imposons permettront l'observation de l'évolution des tendances dans les deux secteurs de renseignement les plus importants et les plus

publiquement discutés au Canada. Nous avons pour but d'expliquer les choix faits par le Canada en ayant comme hypothèse que ces choix reflètent une importance croissante de la coopération internationale et de son institutionnalisation.

L'appréhension que nous pourrons faire des dynamiques qui servent de cadre à la formulation de la politique canadienne de renseignement peut nous informer sur les contraintes et les opportunités auxquelles le Canada fait face. Notre travail prend tout son sens à un moment où les priorités du Canada au niveau international sont de plus en plus discutées.

## CHAPITRE I

### ORIENTATION THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE

Nous présentons dans ce chapitre le cadre dans lequel s'inscrit notre recherche. Ce cadre est composé d'une part de la recherche effectuée précédemment sur le sujet, d'autre part de l'orientation théorique dont nous avons choisi de faire usage. Nous débuterons avec une présentation des œuvres les plus significatives dans le domaine de la recherche portant sur la politique canadienne de renseignement et la coopération internationale dans le domaine du renseignement. Nous poursuivrons en présentant la problématique qui nous a intéressée à travers l'observation que nous avons faite du sujet à travers la littérature présentée. Finalement, nous présenterons notre question de recherche et notre hypothèse, ainsi que le cadre théorique et la méthodologie que nous utiliserons pour y répondre.

#### 1.1 : Revue de la littérature

Pour bien comprendre la pertinence et le cadre dans lequel s'inscrit ce travail, il est important de considérer le travail accompli par d'autres dans le domaine de l'étude du renseignement. Plusieurs chercheurs se sont penchés sur le sujet de la politique canadienne de renseignement, l'approchant chacun sous un angle particulier. Dans les écrits des chercheurs qui ont effectué des travaux en dehors d'une perspective strictement historique, on ne compte que très peu d'ouvrages dédiés exclusivement à la question, mais un certain nombre d'articles, de mémoires et de thèses qui se démarquent.

D'abord, au niveau de la théorisation du renseignement, l'ouvrage de Michael Herman (Herman, 1996), *Intelligence Power in Peace and War*, doit être considéré comme l'ouvrage le plus important sur le sujet dans la littérature anglophone. Il s'agit d'un livre décrivant avec force détails la pratique du renseignement, surtout au Royaume-Uni et aux

États-Unis. Même s'il ne s'agit pas d'un ouvrage portant directement sur le renseignement canadien, la conception du renseignement qui y est proposé est utile dans l'étude de celui-ci. Se basant sur sa longue carrière au sein de la communauté du renseignement britannique, Herman établit des principes et dévoile des dynamiques propres au domaine.

Selon Herman, le facteur qui motive la coopération est essentiellement le fait qu'une menace ou un objectif soit partagé par les coopérants, une observation somme toute assez peu originale. À cela s'en ajoutent d'autres propres au renseignement, tels le besoin de protéger les sources du renseignement partagé et le besoin de s'assurer que le renseignement que l'on reçoit en contrepartie soit de qualité.

Une remarque est faite qui nous a par contre inspiré dans le développement de la problématique de ce mémoire. Herman mentionne la propension des plus petits partenaires coopérants à imiter les plus gros. Cette suggestion n'est cependant pas illustrée par l'auteur, contrairement à la majorité des points dans le reste de l'ouvrage. Comme elle réfère directement à la relation que le Canada peut entretenir avec ses alliés dans le domaine, nous la trouvons particulièrement intéressante et nous nous y attarderons tout au long de ce mémoire.

Ce qu'il faut par contre déplorer dans le chapitre de Herman portant sur la coopération est la faible attention portée aux relations entre États coopérants, pourtant essentielles dans le traitement de cette question. Herman porte plutôt une attention particulière aux relations entre services de renseignement. C'est selon nous une faiblesse, dans la mesure où les relations internationales des acteurs dictent souvent le choix de coopérer ou non. C'est une critique que l'on peut adresser à Herman, mais aussi à la vaste majorité des auteurs traitant de la coopération internationale en matière de renseignement.

On retrouve ainsi un article de Stéphane Lefebvre (Lefebvre, 2003), portant aussi sur le sujet. L'article souligne une différence entre la coopération multilatérale (alliances et clubs élargis) et bilatérale. Autrement, les observations d'usage sont prononcées quant à ce qui motive et ce qui limite la coopération. Il est à noter que malgré le fait que Lefebvre est un

ancien praticien du renseignement au Canada, son article portant sur la coopération ne se réfère pas directement au cas canadien. Il s'agit plutôt d'observations générales sur le sujet.

Tributaire de cette approche, le mémoire de David G. M. Perry est particulièrement significatif et traite directement des relations de coopération que le Canada entretient dans ce domaine (Perry, 2005). Perry questionne la primauté de l'intérêt national dans la formulation de la politique de renseignement en l'opposant à l'influence de la coopération, influence qui prend largement la forme des facteurs bureaucratiques énoncés chez Lefebvre et Clough. La thèse de Perry est essentiellement que ces facteurs sont déterminants dans le fonctionnement des agences canadiennes de renseignements, particulièrement dans le cas du Centre de Sécurité des Télécommunications et de ses prédécesseurs.

Perry oppose « les considérations des alliés » à l'intérêt national canadien. Cela implique que le Canada a un intérêt autre que de coopérer et qui ne serait pas servi par la coopération. Ce mémoire concentre son analyse sur les services de renseignements du Canada et non sur la politique de l'État canadien. Il en résulte une analyse à un niveau intraétatique, mais qui vise tout de même à soutenir une thèse qui fait référence à la notion d'intérêt national (qui n'est d'ailleurs jamais défini dans le mémoire). Selon Perry, c'est l'intérêt des alliés (ou en fait dans le cas principalement étudié, des États-Unis) qui est servi par le fonctionnement du CST, (Perry, 2005). Nous allons fortement remettre en question cette conclusion.

Le résultat final est que les seuls travaux portant sur l'impact de la coopération internationale du Canada dans le domaine font souvent preuve d'une conception tronquée des facteurs qui façonnent la formulation de la politique canadienne. Les facteurs professionnels et bureaucratiques sont certes influents, mais il ne faut en aucun cas qu'ils éclipsent le fait que ce sont d'abord les États qui déterminent leurs politiques de renseignement, et non leur service.

Les travaux de Martin Rudner ont aussi leur importance (Rudner, 2001, 2002a, 2004). À cheval entre l'histoire et la science politique, les recherches du professeur Rudner sont

généralement dédiées à la communauté canadienne du renseignement. Ses travaux les plus récents sont hautement descriptifs et n'offrent pas d'analyse du « pourquoi » des choses. Les travaux de Rudner seront utiles à notre recherche dans la mesure où ils offrent de bonnes synthèses de l'action des services canadiens.

Dans le domaine strictement historique, le professeur Westley Wark est mondialement reconnu comme étant non seulement un auteur prolifique, mais aussi un des rares spécialistes du renseignement canadien (Wark, 1987, 1989, 1992)<sup>1</sup>. Ses travaux se sont penchés surtout sur le renseignement militaire, mais incluent aussi des informations essentielles sur l'évolution du renseignement électronique au Canada.

Il est à noter cependant que le document le plus intéressant à avoir été produit par un historien est sans doute la thèse de Kurt F. Jensen (Jensen, 2003), portant sur la capacité du Canada dans le domaine du renseignement extérieur au début de la Guerre froide. Jensen a eu accès à des documents qui étaient auparavant classifiés et sa thèse fourmille de références à des documents provenant des différents ministères canadiens ayant trait à la conception de la politique de renseignement de l'époque. Ils regroupent, entre autres, des extraits de la correspondance entre les fonctionnaires canadiens intervenant dans la formulation de la politique de renseignement et leurs vis-à-vis britanniques et états-uniens. Ces extraits représentent une fenêtre unique en son genre. En soi il s'agit d'une ressource inestimable qui nous sera fort utile dans notre recherche.

Jensen a aussi produit un article portant sur le programme d'interviews des voyageurs canadiens du ministère des Affaires étrangères (Jensen, 2004). Le programme d'interview avait pour but de recueillir de l'information au près de Canadiens ayant visité des régions sur lesquelles le ministère avait peu d'informations. L'article comme tel n'est pas particulièrement remarquable, particulièrement à cause de la faiblesse de l'annotation<sup>2</sup>, mais se démarque par la précision du propos. On y expose, finalement, la « généalogie » des

---

<sup>1</sup> Les travaux du professeur Wark sont vastes et ne sont mentionnés ici que ceux qui sont reliés à la rédaction de ce mémoire.

<sup>2</sup> L'article ne compte que trois notes, dont la deuxième renvoie le lecteur aux Archives Nationales du Canada, sans d'autres précisions.

organismes centraux d'analyse et de planification du renseignement. Encore une fois, il s'agit d'un travail d'historien.

Un autre article d'intérêt est celui de Steve Hewitt (Hewitt, 2003), portant moins sur le renseignement que sur la contre subversion au Canada. Un regard critique est posé sur l'approche que la Gendarmerie Royale du Canada (GRC) a pu avoir de la subversion et de ses difficultés à renouveler sa perception. L'article comporte une quantité importante d'informations sur les programmes de la GRC à l'époque, ainsi que sur la perception qu'elle pouvait avoir des menaces à la sécurité nationale.

Sur le processus de production du renseignement au Canada, on trouve l'article de Lawrence Aronsen (Aronsen, 2004) portant sur le rapport du Comité canadien du Renseignement (Canadian Joint Intelligence Committee) sur une possible attaque soviétique sur le Canada et les États-Unis. Ce rapport, intitulé « JIC-I (Final) », avait pour but de produire une évaluation « canadienne » des capacités et des tactiques possibles de l'Union Soviétique, si un conflit majeur devait s'engager entre l'URSS et les pays de l'Ouest. L'article met l'accent sur la difficulté de produire une évaluation canadienne largement basée sur des sources états-uniennes. Aronsen porte aussi attention à l'intérêt que les États-Unis pouvaient avoir à supporter les Canadiens dans leurs efforts sur le sujet, montrant que la coopération de ceux-ci ne sous-entendait pas la réduction de l'autonomie canadienne. Il est à noter que le Comité Canadien du Renseignement était un organe de renseignement militaire (composé des chefs d'état-major) et n'était pas l'équivalent du Joint Intelligence Committee britannique.

Adoptant une vision différente, la contribution de Anthony Campbell stipule qu'il existe une dépendance canadienne en matière d'information vis-à-vis des États-Unis. Écrivant au sujet de l'époque contemporaine, Campbell soutient que le Canada doit développer ses propres capacités de collecte de renseignement. De plus, Campbell est un des trop rares auteurs à souligner le fait que le Canada a d'abord et avant tout besoin de connaître son allié états-unien dans l'ensemble de ses réalités. Reconnaître ce besoin équivaut à recommander que le Canada entreprenne une certaine forme d'effort de collecte de



renseignement au sujet des États-Unis, au moins de façon ouverte (sans avoir recours aux sources clandestines, à l'espionnage). Quelqu'un qui est familier avec la littérature sur le renseignement canadien observera que de prendre position de la sorte est chose rare et ouvre la porte à une orientation différente en terme de relation Canada-États-Unis.<sup>3</sup> Le lien entre politique de renseignement et politique étrangère est alors bien visible.

## 1.2 : Problématique

Ce qui émerge rapidement de ces travaux est l'éclectisme qui caractérise les démarches de recherche. La plupart des auteurs font appel à une expérience personnelle du domaine du renseignement ou à des principes qui émanent d'une réflexion basée sur l'expérience de praticiens du domaine. Ce que nous trouvons problématique dans ces approches est le divorce effectué entre l'étude du renseignement et les études des relations internationales en général. Cette isolation a des conséquences importantes puisqu'elle finit par exclure certains éléments de l'environnement international qui ont pourtant un rôle essentiel dans la formulation des politiques.

Sans nier l'importance des relations privilégiées entre les services, nous nous sentons interpellés par l'absence de cadre théorique clair qui mettrait en relation ces principes et ces dynamiques. Nous désirons marquer notre préférence pour une approche théorique dont les unités fondamentales ne sont pas les agences de renseignements, mais bien les États. Si l'on s'arrête à considérer les services de renseignements comme unité analytique, on se butte à la nature secrète de leur travail, et à la petite quantité d'information disponible. Autrement dit, il est peut être possible pour un ancien membre du Comité Conjoint du Renseignement<sup>4</sup> britannique d'observer ces principes en action au sein de sa propre organisation, mais ce n'est pas le cas de la très vaste majorité des chercheurs en science politique. Si l'on ne choisit pas d'analyser les politiques de renseignement au niveau étatique, on se perdra en spéculations au

---

<sup>3</sup> Sans trop s'étendre, on peut noter que John Kirton (2006) trace un assez bon portrait de différentes approches en termes de relation Canada-États-Unis, suggérant entre autres que certains voient les États-Unis comme étant une société ouverte où il est possible d'exercer une influence en tant que groupe de pression. Ce genre d'approche nous semble particulièrement à même de faire usage du renseignement dans la poursuite de ses objectifs.

<sup>4</sup> Traduction de *Joint Intelligence Committee*.

sujet de la situation d'agence dont nous ne connaissons qu'à retardement les actions, si jamais il est possible de les connaître.

Une autre faiblesse qui résulte de l'isolement de l'étude des politiques de renseignement est la perception du renseignement comme étant une fonction de l'État comme tel. Le renseignement serait une activité essentielle des États sans être en fait affecté par les aspirations de politiques étrangères et sécuritaires de ceux-ci. Par exemple, plusieurs parlent de la dépendance canadienne au renseignement américain (Campbell, 2003). Sans prétendre que ces auteurs ne tiennent pas compte de la situation du Canada dans le système international, il faut constater que plusieurs ne la discutent que très peu. Cette situation particulière est pourtant à la source de plusieurs choix peu répandus en matière de politiques, aussi bien en terme de renseignement que de défense. Il est regrettable que cette particularité ne fasse pas l'objet de plus d'attention dans la discussion portant sur notre sujet. Nous croyons que le recours à un cadre théorique reconnaissant les effets de l'environnement politique (dans ce mémoire, principalement la coopération internationale) sur la politique de renseignement permettra de réintroduire plusieurs facteurs présentement moins discutés.

Cette problématique peut sembler simple, mais la proposition d'approcher une politique de renseignement par le biais d'une théorie des relations internationales devrait apparaître comme étant originale au lecteur averti. Nous croyons que cet effort seul sera déjà une contribution d'une certaine valeur sur le sujet.

### 1.3 : Cadre théorique

#### 1.3.1 : Les concepts

Avant de continuer l'élaboration de notre proposition de recherche, il nous semble nécessaire de clarifier certains concepts de notre champ d'étude souvent perçu à tort comme étant familier. Le renseignement, la politique de renseignement d'un État, et les modalités de sa mise en action sont tous des concepts qu'il est essentiel de définir.

### 1.3.1.1 : Le renseignement :

L'idée du renseignement est en soi problématique. Il n'existe en effet pas de définition ou de théorie propre fournissant une idée claire de ce qu'est le renseignement. Plusieurs auteurs procèdent d'une observation des agences de renseignements et décrivent ensuite leurs activités et leurs produits comme étant « le » renseignement. C'est le cas d'une bonne part d'auteurs américains. Nous n'utiliserons pas ce genre de définitions, car nous les trouvons bien restrictives et assez peu utiles en général. Nous proposons notre propre définition.

Selon nous, dans un contexte étatique, le renseignement est plutôt le savoir lié à l'action du gouvernement dans ses conflits et ses épreuves. Il n'est donc pas nécessairement secret ou acquis de façon furtive. Il s'agit simplement d'informations, analysées ou non, utiles à l'État dans la poursuite de son intérêt face à une force qui l'oppose. Notre définition englobe un ensemble beaucoup plus large de phénomènes, mais ne restreint pas l'idée au seul produit des agences et services gouvernementaux. Même si ce mémoire s'intéresse principalement à la politique encadrant ces derniers, nous choisissons une définition qui permet de penser le renseignement hors de sa relation avec les appareils étatiques.

Cette définition est donc la nôtre et elle se fonde sur une réflexion critique de la littérature sur le sujet et sur les commentaires de l'amiral Pierre Lacoste (Lacoste et Thual, 2001). Lacoste constate que le renseignement est inhérent à la conflictualité, donc qu'il n'est pas nécessairement lié au produit d'une ou de certaines agences gouvernementales, ni même à des individus effectuant une tâche spécialisée. Sa perspective historique est aussi à la source de ses remarques, les agences de renseignements n'ayant pas toujours existé et le renseignement les précédant dans l'histoire (entre autres dans les domaines militaire, diplomatique et politique).

### 1.3.1.2 : Politique de renseignement

Si le renseignement est le savoir qu'un gouvernement utilise dans la mise en œuvre de sa volonté, la politique de renseignement est le plan qui détermine son besoin et les moyens de se le procurer.

L'expression « politique de renseignement » n'est pas un terme rencontré souvent dans la littérature canadienne portant sur le sujet. Elle est par contre monnaie courante aux États-Unis, là où les discussions sur le fonctionnement et la performance d'agences de renseignements sont bien ancrées dans la vie publique.

Une politique de renseignement se résume au choix fait par un gouvernement quant à l'acquisition, la production et la distribution des renseignements. Dans le cas du Canada, cette politique n'a jamais fait, avant 2004, l'objet d'une formulation publique et explicite (Canada, 2004). Le fait qu'elle ait été implicite pendant une très longue période ne signifie pas qu'elle n'ait pas été le sujet de délibérations et de développements. Par exemple, la politique de renseignement du Canada se démarque largement de celle d'États comparables par l'absence d'un service de renseignements humains extérieur<sup>5</sup>. Il s'agit d'une caractéristique parmi d'autres qui est la conséquence d'un choix gouvernemental qui continue de faire l'objet d'un vaste débat.<sup>6</sup>

### 1.3.1.4 : Mise en action de la politique de renseignement

La politique de renseignement est mise en action par plusieurs unités administratives. En premier lieu, une fois qu'un gouvernement a identifié et priorisé ses besoins, ses ministères se doivent de créer les agences et les services nécessaires. Dans un second lieu, ces services assureront la production du renseignement et sa distribution.

---

<sup>5</sup> L'expression « renseignement humain » désigne le renseignement obtenu par l'action d'individus, par opposition de l'usage de moyens technologiques. Le renseignement états-unien est particulièrement friand de l'usage d'une typologie basé sur les méthodes de collecte. Nous n'en n'offrirons pas dans ce mémoire une discussion exhaustive, comme certain l'on fait. Pour une discussion en profondeur des différentes sources voire Shulsky (1991) et Herman.(1996).

<sup>6</sup> On peut se référer aux travaux de Jérôme Mellon (2002) sur le sujet. Même si Mellon prend position, son travail demeure une bonne introduction au débat.

Comme nous l'avons sous-entendu, les services de renseignements et leurs cibles sont l'objet de la politique de renseignement. L'observation de l'évolution de ces services à travers le temps devrait donc pouvoir révéler certaines choses sur le contexte de la formulation de celle du Canada.

Il est à noter que l'expression collectivité du renseignement est largement utilisée dans le domaine pour faire référence à l'ensemble des unités administratives produisant du renseignement.<sup>7</sup> Une collectivité du renseignement ne comprend pas exclusivement des services de renseignements proprement dits. Elle inclut aussi tous les ministères qui produisent du renseignement de façon connexe à leurs activités principales. C'est le cas du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ainsi que du Conseil du Trésor. Nous mentionnons ceci dans le but d'informer nos lecteurs sur la nature collective, même au sein de l'appareil étatique, de l'effort de renseignement des gouvernements.

La notion de collectivité du renseignement ne jouera pas un rôle important dans notre mémoire, mais elle demeure nécessaire à l'appréciation des évolutions plus récentes dans le domaine au Canada.

#### 1.3.1.5 : Catégorisation des services de renseignement

Les services de renseignements ont souvent une fonction définie en termes de cible et de moyen de collecte. Ce sont les caractéristiques que nous utiliserons pour définir les services que nous approcherons dans ce mémoire. Dans notre cas, nous nous pencherons sur les services de renseignements électromagnétiques et sur les services de renseignements de sécurité. Les premiers étaient voués autrefois principalement à l'interception des communications soviétiques, les seconds au contre-espionnage et à la contre-subversion. Ces services ont connu des évolutions dans leurs objectifs et leurs moyens. Nous décrirons plus

---

<sup>7</sup> Pour un aperçu de l'ensemble de l'appareil canadien, se référer à : Canada. 2001. *La collectivité canadienne du renseignement*. Ottawa: Bureau du Conseil Privé, 26 p.

en détail ces services dans les chapitres subséquents. Il suffit ici de noter que c'est l'entité administrative qui sera observée en tant qu'expression de la politique de renseignement.

C'est aussi pour des raisons de faisabilité que nous avons choisi de discuter de la politique de renseignement ayant mené à la création des services canadiens de renseignements électromagnétique et de sécurité. Le Centre de la Sécurité des Télécommunications (CST) et le Service Canadien de Renseignement de Sécurité (SCRS) sont les deux principaux organes du gouvernement dédiés à la collecte et à l'analyse du renseignement. Ils sont aujourd'hui les deux seuls à bénéficier d'une histoire et d'une expérience de collaboration internationale aussi documentée.

#### 1.3.1.6 : Alliés

Comme nous l'avons dit, le Canada coopère abondamment avec ses alliés. Dans le cadre de ce mémoire, nous utiliserons le mot « alliés » pour désigner les pays avec qui le Canada coopère depuis la Deuxième Guerre mondiale sans interruption : les États-Unis et le Royaume-Uni. Le Canada coopère de façon formelle avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, mais il ne nous sera pas utile de les citer ici comme exemple d'alliés. Cette décision est prise en considérant que ces deux derniers pays mentionnés disposent d'une capacité de renseignement comparable à celle du Canada.

#### 1.3.2 : Orientation théorique

Nous avons décidé d'étudier la politique de renseignement du Canada par le biais de la théorie institutionnaliste néolibérale des relations internationales. Cette théorie s'applique généralement au comportement des États dans le domaine de l'économie politique, mais elle peut aussi traiter des relations en matière de sécurité.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Le fait que la théorie institutionnaliste soit à même de traiter des questions de sécurité a fait l'objet d'un débat entre John Mearsheimer (1994) et Robert O. Keohane (1995). La conclusion de Keohane (1995) fut que la théorie institutionnaliste est capable de traiter des questions de sécurité, mais que la vaste majorité des travaux l'utilisant ont jusqu'ici porté sur l'économie politique.

Dans cette section, nous présenterons la théorie institutionnaliste néolibérale (ses prémisses et les conséquences qu'on leur impute) pour ensuite apporter des précisions sur la relation qu'elle peut entretenir avec la coopération en matière de renseignement. Le renseignement est en effet un élément particulier de la capacité d'un État, il est donc important de le considérer comme tel dans toutes discussions.

### 1.3.2.1 : La théorie institutionnaliste néolibérale

Il est généralement admis que la théorie institutionnaliste néolibérale des relations internationales est conçue comme dialoguant avec la théorie néoréaliste. Comme cette dernière, elle reconnaît deux prémisses fondamentales : l'anarchie du système international et la rationalité de ses acteurs (Keohane, 1989).

L'anarchie du système international ne constitue pas un chaos international. Il s'agit plutôt d'un système où un ensemble d'acteurs sont vus comme étant égaux dans leur statut. Un acteur est l'égal des autres acteurs et n'est soumis à aucun autre de façon formelle. Ceci ne veut pas dire que le système international est privé de tout principes l'ordonnant. Le fait que les acteurs soient égaux par leur essence n'implique pas qu'ils soient égaux dans leurs attributs. Les disparités dans les attributs de chaque acteur peuvent engendrer des hiérarchies et des principes régulateurs.

Comme la théorie néoréaliste, la théorie institutionnaliste néolibérale considère que les acteurs principaux du système international sont les États. Ceux-ci sont considérés comme étant souverains, soumis à aucune autorité supérieure. Ce sont eux qui font la guerre et qui signent les armistices. Ils sont ceux qui peuvent soumettre les autres types d'acteurs à leur volonté (corporations, groupes transnationaux, etc.). En somme, ce sont eux dont le comportement a le plus d'impact sur la vie humaine et sa fin. Les États sont aussi vus comme agissant de façon égoïste et rationnelle, c'est-à-dire selon leur intérêt propre.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Il est essentiel ici de noter que Keohane n'est pas aussi simple que nous le sommes dans ses écrits. Son œuvre offre vision assez développée de ce que peut être la rationalité des États à l'intérieur du système international. Il n'en demeure pas moins que pour le mémoire que nous désirons produire, la vision d'un État agissant dans son propre intérêt est largement suffisante, surtout que nous désirons traiter d'une

### 1.3.2.2 : La capacité

Égaux en statut, les États sont pourtant différents en capacité. La capacité est constituée d'un ensemble d'éléments (principalement militaires et économiques) qui sont distribués de façon très inégale (Waltz, 1979).<sup>10</sup> Cette inégalité varie aussi entre chaque domaine de la capacité. Un État peut être doté d'une capacité économique très importante mais avoir des moyens militaires sommes toutes assez modestes.

Comme nous l'avons dit, nous considérons le renseignement comme étant un élément de la capacité d'un État. C'est ainsi qu'il devient pertinent d'étudier la coopération dans le domaine avec une théorie des relations internationales plutôt que de se cantonner dans une approche historique ou centré sur des éléments intra-étatiques. Le renseignement étant une composante de la capacité des États, il n'est que normal que de le considérer comme un élément des relations internationales au même titre que les effectifs militaires.

On ne peut trop souligner le lien entre renseignement et capacité. C'est sur la base de ce lien que nous nous permettons d'avoir recours à la théorie institutionnaliste néolibérale des relations internationale pour expliquer les choix que le Canada a faits dans sa politique de renseignement. La coopération, dans tous les domaines, est l'objet central des études utilisant une approche néolibérale. C'est donc d'elle dont nous discuterons dans la section suivante.

### 1.3.2.3 : La coopération

La coopération internationale demande que « l'action d'individus séparés ou d'organisations, ... , soit amenée à se conformer l'une à l'autre à travers un procédé de

---

question lié au domaine de la sécurité. La coopération en matière de sécurité laisse peu de place à d'autres types de logiques, qu'elles soient limitées (*bounded*) (Keohane, 1984, p. 110) ou lié à une perception de ce qui est approprié (*appropriateness*) (March et Olsen, 1998).

<sup>10</sup> La capacité (*capability*) n'est pas un concept utilisé principalement par les auteurs néolibéraux. C'est un concept que l'on retrouve chez Kenneth N. Waltz (1979), fondateur de l'école néoréaliste des relations internationales. Nous incluons la capacité dans notre cadre théorique à cause du rôle qu'elle joue dans la détermination des objectifs et des stratégies dans les questions de sécurité et que son renforcement est le but ultime de toute coopération dans le domaine du renseignement.



négociation, auquel on se réfère souvent sous l'appellation « coordination des politiques » » (Keohane, 1984 51).<sup>11</sup> La coopération internationale ne survient pas quand les intérêts des acteurs sont naturellement en harmonie. Il faut que le comportement de l'un soit modifié ou s'adapte pour accommoder l'autre et que le choix de ne pas coopérer ait un impact marqué sur les autres partenaires. Il s'agit d'une situation où les protagonistes sont conscients de l'existence et de la réalité de leurs partenaires et ajustent leur comportement en conséquence, selon une ligne de conduite négociée entre eux.

Dans le cas de la redistribution des ressources, la coopération ou son absence a des effets quantifiables. En matière de sécurité, par contre, les effets ne sont pas aussi clairement définis, encore moins pour ce qui est du renseignement. Pourtant, le choix de partager de l'information avec un partenaire peut avoir un impact significatif sur sa capacité. La possibilité et l'intérêt de coopérer en la matière sont entièrement liés à l'effet que la coopération aura sur la capacité. Cela est particulièrement évident dans le cas de la coopération en matière de renseignement militaire pendant un conflit. Le partage des cartes ou des photos satellites américaines a eu son effet sur la capacité des différentes forces internationales auxquelles les États-Unis ont participées. Il en va de même dans d'autres champs du renseignement.

Ce qui pousse les États à « transmettre » des renseignements à un autre est leur désir de voir l'autre devenir plus capable d'agir sur certains enjeux. La coopération en matière de lutte au terrorisme est un bon exemple, sur lequel nous reviendrons dans les chapitres suivants. Il suffit ici de noter que des États qui sont des alliés face à une certaine menace devraient logiquement s'échanger le plus de renseignement possible face à cette menace, de façon à favoriser son élimination ou son endiguement.

L'affirmation précédente peut sembler simpliste, mais elle pose problème pour plusieurs auteurs réalistes et néoréalistes. Ces derniers, en particulier sont très préoccupés par la question des gains relatifs et absolus (Mearsheimer, 1994 Waltz, 1979). Les gains absolus sont calculés selon les bénéfices qu'en tire un État, leur valeur n'étant pas influencée par la

---

<sup>11</sup> Il s'agit de notre traduction.

structure (hiérarchique) du système international ambiant. Les gains relatifs sont ceux faits sur ou aux dépens des autres acteurs du système. Par exemple, un État et son voisin sont tous deux entièrement dépourvus d'armement à la fin d'un long conflit. Si le premier décide un jour de s'armer de cinq nouveaux missiles pendant que son voisin se procure dix des même missiles, celui-ci réaliserait un gain absolu (cinq missiles), mais une perte de sécurité relative face à son voisin (déficit de cinq missiles).

Selon les auteurs réalistes, la logique égoïste centrée autour du pouvoir relatif des États fait en sorte que les arrangements coopératifs internationaux sont essentiellement le reflet de la hiérarchie du système international (Mearsheimer, 1994). Pour les auteurs néolibéraux, les gains et les pertes relatifs sont moins importants au sein d'un système international dont plusieurs États sont dans une relation d'interdépendance complexe. Une relation d'interdépendance complexe est marquée par la grande variété de canaux par lesquels les deux États communiquent, par l'absence de hiérarchie entre les enjeux et par le faible rôle que l'outil militaire joue dans les relations inter-étatiques (Keohane et Nye, 2001). Sans entrer dans les détails, remarquons que ces trois éléments caractérisent fort bien la relation que peuvent entretenir les États-Unis, le Canada et le Royaume-Uni. Le fait que des États en relation d'interdépendance complexe ne se sentiraient pas menacés dans leur existence par la puissance de certains autres États permettrait une coopération basée sur des gains absolus et atténuerait les hésitations liées aux gains ou aux pertes relatifs que pourraient connaître les partenaires (Keohane et Martin, 1995).

Pour ce qui est de notre sujet, nous nous rallions d'une part à la position des auteurs néolibéraux, mais nous croyons aussi que les pertes relatives sont moins une menace dans le cas du renseignement à cause d'une caractéristique propre à celui-ci. Le renseignement n'affecte pas la capacité d'un État de la même façon que d'autres outils le font. La capacité accrue d'un État l'est en relation avec un certain sujet, une certaine cible et non sur l'ensemble des menaces et des opportunités retrouvées dans l'environnement. Le renseignement est toujours produit *en rapport* à un objet. Il ne fournit qu'une capacité en rapport à cet objet particulier, et non une capacité tous azimuts à l'intérieur du système international, comme la force militaire brute le fait.

Par exemple, le travail de cryptologie que les services polonais avaient fait sur Enigma<sup>12</sup> et qui a plus tard été remis aux services britanniques ne donnait pas au Royaume-Uni une « capacité » d'action générale, mais bien une capacité d'agir avec beaucoup plus d'efficacité dans son combat contre les forces allemandes. La capacité accrue par le Royaume-Uni ne s'est pas faite aux dépens de la Pologne dans ce cas. Le Royaume-Uni était plus capable dans sa lutte contre l'Allemagne, mais ne l'était pas dans d'autres domaines. Le fait que les États-Unis ont eux accès au matériel Ultra<sup>13</sup> ne les a aussi pas directement aidés dans leur lutte contre le Japon est aussi un autre exemple.

La question des gains relatifs et absolus doit alors être reconsidérée selon le sujet et le type de renseignement dont il est question. Dans la plupart des cas, la question des gains relatifs ne se posera pas, parce que le renseignement n'affectera pas la capacité que les coopérateurs ont l'un par devers l'autre, mais seulement leur capacité envers la cible sur laquelle le renseignement a été obtenu.

La coopération en matière de renseignement est donc chose possible et devrait survenir de la même façon que surviennent toutes autres coopérations. Ainsi, elle engendre des institutions qui viennent influencer le comportement des États qui y prennent part.

#### 1.3.2.4 : Les institutions

Nous avons jusqu'ici discuté essentiellement des relations interétatiques. Les dynamiques qui affectent ces relations, qui favorisent ou inhibent la coopération ont été présentées. Essentiellement, nous avons couvert la partie « néolibérale » de la théorie institutionnaliste néolibérale. L'aspect institutionnaliste reste encore à expliquer.

---

<sup>12</sup> Enigma est le nom donné au système de codage des communications militaires des Nazis lors de la Deuxième Guerre mondiale.

<sup>13</sup> Ultra désigne le matériel encrypté par Enigma, mais déchiffré par les Britanniques. Ultra était le renseignement le plus prisé par les alliés.

La thèse que Robert O. Keohane défend dans ses écrits est que l'institutionnalisation de la politique internationale a un impact important sur le comportement des gouvernements (Keohane, 1989). Selon lui, plus les relations internationales seront institutionnalisées, plus la coopération sera facilitée. Les institutions influencent le flot d'information, les occasions de négociation, la capacité de surveiller le respect que des partenaires ont envers leurs engagements, ainsi que les attentes envers la solidité des accords internationaux (Keohane, 1989). En somme, la capacité des États à communiquer et à coopérer serait dépendante d'institutions. Par exemple, la capacité à interpréter le langage diplomatique et les mesures de protestations les plus subtiles dépendent d'une certaine conception partagée et institutionnalisée des relations interétatiques.

Les institutions peuvent prendre plusieurs formes. Les organisations internationales sont les plus visibles et tangibles des institutions internationales (Keohane, 1989). Ces organisations sont souvent des entités administratives autonomes. De plus, elles résultent souvent d'une évolution historique qui repose sur d'autres formes d'institutions moins évidentes. Par exemple, Keohane cite les régimes internationaux et les conventions comme étant les deux autres sortes d'institutions. Les régimes internationaux visent souvent la redistribution de ressources entre divers acteurs, mais ils sont surtout dotés de règles explicites. Les conventions quant à elles sont plutôt constituées de pratiques partagées et de sous-entendus entre les participants qui affectent les attentes des ces derniers. Les règles et les principes des conventions sont souvent implicites et sont aussi articulés que les règles des régimes (Keohane, 1989).

Ces trois types d'institutions sont au centre de toutes analyses néolibérales des relations internationales. Malgré leur différent niveau d'institutionnalisation, ces trois types peuvent se révéler tout aussi cruciaux l'un que l'autre dans l'analyse du comportement des États (Keohane, 1989). Une convention peut être encore plus influente sur l'action d'un État qu'une organisation en bonne et dûe forme. Keohane donne comme exemple la Cour Internationale de Justice (une organisation qui influence peu le comportement) et le principe de souveraineté (une convention qui affecte grandement le comportement des États) (Keohane, 1989, p. 7). Dans le cas de la coopération canadienne en matière de renseignement,

nous ne discuterons pas d'organisations, mais bien plutôt de conventions et, parfois de régimes. Nous expliquerons en détails dans les chapitres subséquents les niveaux d'institutionnalisation que nous observerons à chaque époques étudiées.

Il est aussi important de discuter de la forme que l'impact des institutions internationales prend. Les institutions affectent tout d'abord les incitatifs à la coopération, principalement le coût de la participation ou du retrait de certaines institutions (Keohane, 1989). Un cas qui vient facilement à l'esprit est celui du retrait d'un pays de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Un retrait de l'OMC de la part d'un pays implique toutes sortes de conséquences et il y a fort à parier (ce serait en fait une question de recherche valable) que plus longtemps un État est membre de l'OMC, plus son retrait serait coûteux. Cet exemple montre comment les institutions affectent le coût de certaines décisions et certains comportements que les États pourraient choisir d'adopter.

Selon Keohane, l'institutionnalisation des relations internationales peut aussi être mesurée selon trois dimensions : le niveau auquel elles sont partagées (*commonality*), la spécificité, et l'autonomie. Le niveau de partage reflète le niveau auquel l'institution, dans ses normes et ses principes, est partagée par les participants. La spécificité reflète le niveau auquel l'institution est clairement réglementée. Typiquement, les régimes et les organisations sont plus spécifiques dans leurs règles que les conventions; ils adressent des questions précises et ont des mécanismes définis par des chartes ou des règles explicites. Les conventions sont souvent plus souples et moins spécifiques dans leurs fonctions. Finalement, les institutions peuvent être observées selon leur niveau d'autonomie. L'autonomie est définie selon le niveau auquel les institutions sont capables de changer elles-mêmes leurs propres règles, sans l'intervention d'un agent extérieur (Keohane, 1989).

Dans le cadre de notre mémoire, nous regarderons de près les institutions de la coopération canadienne en matière de renseignement. Les questions que notre cadre d'analyse nous suggère sur le sujet sont nombreuses. Nous reviendrons sur la périodisation que nous avons l'intention d'observer dans notre discussion de la méthodologie que nous avons l'intention d'employer. Il nous suffit de dire ici que nous devons nous interroger sur la

façon dont ces institutions ont affecté le comportement du gouvernement du Canada dans ses choix dans le domaine du renseignement. Nous présenterons dans la section suivante notre hypothèse en réponse à cette question, puisqu'elle est la question centrale de ce mémoire, les autres préparant la voie à une compréhension juste de l'enjeu.

### 1.3.3 : Question de recherche, hypothèse et méthodologie

Avec les concepts mis de l'avant, nous devrions être en mesure de mener à bien notre recherche. Compte tenu de l'approche théorique que nous avons choisie, la question que nous désirons nous poser est la suivante : **Y a-t-il coordination des politiques de renseignement entre le Canada et ses alliés ?**

Notre hypothèse est que oui, il y a bel et bien coordination des politiques de renseignement, et ce via les institutions de coopération. En termes logiques, la coordination des politiques de renseignement est une variable dépendante. Elle relève d'une variable indépendante et d'une variable intermédiaire, c'est-à-dire en premier lieu d'un intérêt commun entre le Canada et ses alliés (dans la plupart des cas, la résistance aux mêmes menaces), et en second lieu d'un effort de coopération de la part du Canada. La présence de ces variables mène à une institutionnalisation de la coopération. Ces institutions finissent par elles-mêmes devenir facteur d'influence sur la politique comme le montrera la forte augmentation de la coordination des politiques que nous croyons être en mesure d'observer. En somme, nous nous attendons à ce que la collaboration fasse « boule de neige » à travers le temps.

Cela implique que les services de renseignements du Canada et de ses alliés formaliseront leur collaboration au sein même de la structure de leurs services. L'échange de renseignement, de personnel et de savoirs techniques entraînera des transformations de l'appareil de renseignement canadien, le rapprochant de la forme de ceux de ses alliés. Il devrait donc, selon notre hypothèse, avoir des similitudes évidentes entre la structure et le statut des services de renseignements au Canada et ceux de ses alliés. Par exemple, les services pourront dépendre d'instances semblables et se constituer avec des mandats

identiques. En second lieu, nous croyons pouvoir être en mesure de souligner une évolution dans cette coordination.

Nous rappelons donc ici les variables que nous entendons observer. La coopération (sous toutes ses formes) est notre variable indépendante. L'apparition de cette variable devrait entraîner notre variable intermédiaire, c'est-à-dire des institutions de coopération. Cette variable intermédiaire entraînera à son tour une variable dépendante, dans notre cas une coordination des politiques de renseignement entre les alliés (observable à travers la similitude des structures et des agences de renseignement).

Pour mieux cibler notre travail, nous nous proposons de poser notre regard sur deux moments précis de l'évolution de la politique canadienne de renseignement.

- 1) La création de la capacité d'interception de signaux électromagnétique à la fin de la Deuxième Guerre mondiale (un service de renseignement électronique qui allait devenir le CST).
- 2) La création du Centre d'analyse intégré des menaces au sein du SCRS pour mener la guerre au terrorisme (qui implique à la fois le renseignement de sécurité et le renseignement électronique) en 2004.

Nous avons choisi ces deux moments précis car ils sont ceux de transformations majeures de l'appareil de renseignement canadien. Nous croyons qu'ils sont ceux où l'influence des institutions de coopération s'est fait le plus sentir. Nous tenterons d'observer :

- 1) Quelle forme a pris la collaboration (et comment a-t-on coordonné la politique canadienne avec celle de ses alliés).
- 2) Quelles institutions ont été considérées comme étant significatives dans la forme qu'a prise cette coopération (avant), et quelles institutions en ont découlé (après).
- 3) Le niveau auquel celles-ci sont partagées et leur spécificité.

Avec ces informations en main, nous devrions être en mesure d'observer les caractéristiques marquantes de la politique de renseignement du Canada. Par contre, pour parvenir à nos fins, nous aurons besoin de procéder quelque peu différemment d'un chapitre à un autre. Le chapitre portant sur la capacité canadienne en matière de renseignement électromagnétique sera basé sur une étude historique tandis que celui sur le renseignement des sécurité sera plutôt de nature comparative (nous comptons observer les différences entre les services canadiens, américains et britanniques).

#### 1.3.4 : Sources

Dans le chapitre portant sur le renseignement électromagnétique, nous devons utiliser largement le travail des historiens pour trouver des éléments de réponses. Les événements entourant la création de la capacité canadienne remontant au milieu du XXème siècle et étant tenus secret à l'époque, il sera plus avantageux de procéder ainsi. Pour ce qui est du renseignement de sécurité, les services qui en ont la responsabilité sont des créations plus récentes. L'événement majeur qui les transformera, le 11 septembre 2001, est aussi beaucoup plus proche de nous. Il n'existe en fait pas de travail d'historien portant sur cette période de leur histoire et même pas vraiment d'article scientifique. Les seules sources disponibles sont en fait des documents gouvernementaux et des verbatim de comités parlementaires. Celles-ci sont par contre assez bien pourvues et manque rarement dans les démocraties modernes.



## CHAPITRE II

### LA CAPACITÉ CANADIENNE DE RENSEIGNEMENT ÉLECTROMAGNÉTIQUE

#### 2.1 Introduction :

Dans ce chapitre, nous nous pencherons sur l'évolution de la politique canadienne d'acquisition de renseignement électromagnétique. Selon la définition de Michael Herman (1996, p. 66), le renseignement électromagnétique est une méthode de collecte basée sur l'interception et l'analyse de signaux électroniques émis par ou transmis entre des appareils électroniques. Elle représente l'un des domaines les plus modernes du renseignement parce qu'elle est intimement liée avec l'évolution des technologies de communication.

S'intéressant d'abord aux communications câblées, les spécialistes l'utilisant ont vu leurs façons de faire rapidement transformées par l'apparition de la radio, qui permettait aux ordres militaires d'être transmis par les ondes. La croissance de l'usage des nouvelles technologies de télécommunication au niveau domestique a aussi eu un impact révolutionnaire. Avec l'avènement des réseaux informatiques, les agences responsables de la sécurité des communications des gouvernements ont aussi vu l'apparition de techniques plus agressives et plus intrusives dans le domaine (Herman, 1996, p. 67).

Le renseignement électromagnétique est une sphère d'activité assez vaste et comporte toutes sortes d'activités et de sous-disciplines. Pour des raisons de faisabilité, nous nous intéresserons dans cette section qu'à celles que le Canada a pratiqué le plus à l'époque de la Seconde Guerre mondiale et au début de la Guerre froide, et laisserons de côté les autres types d'activités pratiquées par d'autres pays. Les services et les alliances ayant des responsabilités dans le domaine ayant été créés à cette époque, il est utile d'étudier ce moment fondateur. Nous observerons aussi les différentes formes de coopération qui prirent place. Nous tenterons ensuite dans le chapitre suivant de retrouver les mêmes formes de

coopération dans le domaine du renseignement de sécurité, les utilisant en quelque sorte comme un modèle. Commençons donc ce chapitre en présentant les différentes composantes de l'activité d'acquisition de renseignement électromagnétique.

## 2.2 : Les différentes composantes d'une capacité de renseignement électromagnétique

On peut décrire le renseignement électromagnétiques pratiqué par le Canada à cette époque comme comportant au moins cinq volets : l'interception de signaux, l'analyse de ces signaux, la triangulation, l'analyse cryptologique et finalement l'analyse stratégique.<sup>14</sup>

### 2.2.1 : Interception

Tout simplement l'interception de signaux électromagnétiques et souvent leur enregistrement pour analyse à un autre moment et possiblement par un autre service au sein de l'État, ou par les services d'un allié.

### 2.2.2 : Analyse des signaux

Le fait que les signaux soient émis et qu'ils soient présents dans l'atmosphère indique déjà plusieurs choses. Analysée, la vitesse à laquelle les signaux sont émis peut indiquer une variation dans d'autres activités de la part des émetteurs et des récepteurs (par exemple une flotte de navire en mouvement enverra plus de signaux à son amiral que si elle est à quai). Ce genre d'analyse ne nécessite pas le décodage des communications, mais seulement l'étude de ses autres caractéristiques. Elle est aussi présente dans la littérature de

---

<sup>14</sup> Cette catégorisation est la nôtre et nous semble refléter les différentes activités menées à l'époque par les services canadiens. Nous aurions préféré trouver une typologie des différentes sous-disciplines du renseignement électromagnétique chez les différents auteurs que nous avons consultés, mais comme nous l'avons expliqué en introduction, les travaux discutant du Renseignement au Canada sont surtout de l'ordre du récit historique. Des typologies sont proposées par Herman (1996) et Shulsky (1991). Nos lecteurs jugeront eux-mêmes de la pertinence de nos catégories. Pour notre part, nos définitions sont dérivées de l'action des services canadiens tel que d'écrits dans nos sources historiques. À travers celles-ci, nous devons souligner que la plus complète est la thèse de Kurt F. Jensen (2003), à qui beaucoup des données de ce chapitre sont dues.

langue anglaise sous le nom de *discrimination*. Cette appellation fait référence au jugement que posent les opérateurs de stations d'interception quant à la pertinence de porter attention ou non à ces signaux. Ce niveau très élémentaire d'analyse nécessite déjà une capacité technique et un savoir faire particulier.

### 2.2.3 : Triangulation :

La triangulation était une des tâches les plus importantes entreprise par les militaires canadiens lors de la Seconde Guerre mondiale. Elle consiste à repérer la position des émetteurs (souvent les navires) ennemis en utilisant les données obtenues par deux ou plusieurs stations d'interception. Dans la littérature de langue anglaise sur la période, la triangulation est désigné sous l'appellation de « Y work », une expression qui illustre bien le processus à l'œuvre. On parle aussi parfois d'une première phase de la triangulation comme du « direction finding work », visant à trouver la direction de provenance des signaux. Une capacité avancée en matière de triangulation peut aussi mener à l'identification des caractéristiques des signaux émis. Ceci permet de lier les signaux à leurs émetteurs et de reconnaître ce dernier d'une communication à une autre. Cette dernière fonction est parfois appelée « Z work » (Jensen, 2003, p. 192).

### 2.2.4 : Analyse cryptologique

La cryptologie est l'étude des codes. L'analyse cryptologique consiste donc en l'analyse et le bris des codes utilisés pour protéger les communications. Un service d'analyse cryptologique a souvent la double tâche de briser les codes ennemis, mais aussi de gérer les codes utilisés par le gouvernement qui l'emploie.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Le langage que certains utilisent pour parler de l'analyse cryptologique varie. On parle parfois de travail de cryptographie. Selon notre compréhension, cette expression devrait être réservé aux activités d'encodage, et non au bris des codes. Nous avons décidé d'utiliser l'expression d'analyse cryptologique dans ce mémoire pour décrire toutes tâches liées avec l'encodage ou, plus souvent, le décodage des communications.

Il s'agit sans aucun doute de la tâche la plus généralement associée avec le renseignement électromagnétique dans l'imagination populaire et la littérature également. Il est vrai que l'expertise d'un État dans le domaine est difficile à acquérir et demande un personnel compétent avec des connaissances rares en mathématiques avancées. Pourtant, elle ne demeure qu'une des composantes de l'ensemble des tâches menant à la production de renseignement électromagnétique.

### 2.2.5 : Analyse stratégique

Une fois les communications désirées interceptées et décodées, il persiste un besoin de leur donner sens. Dans certains cas, une communication comporte une signification évidente. L'annonce d'une attaque ou la localisation d'une cible apprise par le biais d'une communication décodée est immédiatement utile à un décideur. Quand un renseignement est utile à la conduite d'une action, on le dit tactique. Dans un contexte militaire ou d'application de la loi, le renseignement tactique est essentiellement utile à la conduite des opérations.<sup>16</sup>

Par contraste, le renseignement dit stratégique sert à la planification des politiques et surtout à l'identification des objectifs et des menaces et opportunités présentes dans l'environnement. Le renseignement stratégique couvre généralement des sujets sur une période plus longue et produit des rapports ayant trait aux tendances générales plutôt qu'aux événements ponctuels. L'analyse stratégique utilise aussi souvent des éléments non secrets dans ses rapports pour permettre de mieux comprendre son sujet. Un bon exemple d'analyse stratégique est la série « Perspectives », publiée de nos jours par le Service Canadien de Renseignement de Sécurité.<sup>17</sup> Un autre serait les publications du National Intelligence

---

<sup>16</sup> Un exemple de renseignement tactique est celui utilisé par les forces armées pour préparer une attaque. Un exemple de renseignement stratégique serait le type de renseignement utilisé par le Département de la Défense nationale dans l'élaboration d'un livre blanc.

<sup>17</sup> Le SCRS publie plusieurs documents portant sur la sécurité et l'environnement politique international. La série « Perspectives » est produite par les analystes du SCRS. Une autre série de publication, « Commentaires » est également publiée par la Direction de l'Évaluation du Renseignement du SCRS, mais produite par des auteurs souvent issus du monde universitaire. Ces publications sont disponibles sur le site du SCRS.

Council des États-Unis.<sup>18</sup> Ces publications ne contiennent aucun matériel classé secret, mais représente tout de même des rapports qu'un gouvernement peut trouver utile dans l'élaboration de ses politiques. L'analyse stratégique incorporant des renseignements obtenus suite à l'analyse cryptologique de communications interceptées est ce qui nous intéressera dans ce chapitre.

Notre description de l'évolution de la politique canadienne de renseignement se fera autour de ces cinq dimensions du renseignement électromagnétiques. Nous les retrouverons dans les différents services et unités qui formeront les organes de la capacité de renseignement électromagnétique du Canada jusqu'à nos jours. Nous observerons aussi les pratiques, normes et règles qui les lient à leurs alliés britanniques et américains.

### 2.3 : Historique de la création de la capacité canadienne de renseignement électromagnétique<sup>19</sup>

Nous débuterons notre étude avec une présentation des différentes étapes de la constitution de la capacité canadienne de renseignement électromagnétique. Pour chacune de ces étapes, nous soulignerons les différentes façons dont la coopération avec les alliés a créé des institutions qui ont influencées les choix de Canada. Nous commençons donc ici notre survol avec une présentation de ce qu'était l'apport du Royaume-Uni en matière de renseignement pendant la période entre les deux Guerres mondiales. Nous enchaînerons avec les efforts entrepris au sein des services armés dans le domaine de l'interception et l'analyse des signaux. Nous verrons ensuite comment le Ministère des Affaires extérieures (MAE) et le Conseil National de Recherche (CNR) fourniront l'élan initial permettant au Canada de se

---

<sup>18</sup> Le National Intelligence Council est l'organe d'analyse central de la collectivité du renseignement américain. Il parraine entre autres un projet portant sur « le monde en 2020 ». Il a aussi récemment rendue publique un ensemble de rapports d'analyse nouvellement déclassifiés portant sur la Chine dans les années 60-70.

<sup>19</sup> Dans la présentation de l'histoire du renseignement électromagnétique que nous faisons dans ce chapitre, les annotations font surtout référence à la thèse de Jensen (2003). Cette thèse est de loin la plus complète sur le sujet et surpasse en profondeur tous les autres ouvrages que nous avons consultés. Par contre, le lecteur qui voudrait se familiariser avec l'époque pourra trouver des versions plus concises mais moins précises dans les travaux de Wark (1987), Rudner (2001), Rosen (1993), et Richelson et Ball (1985).

doter d'une unité d'analyse cryptologique et finalement comment le MAE développera un service d'analyse stratégique.

### 2.3.1 : Avant le conflit

Après la Première Guerre mondiale, le Canada s'était pratiquement entièrement défait de la capacité de renseignement extérieur dont il disposait (Jensen, 2003 Wark, 1987, p. 639). Les dépenses militaires fortement réduites et la démobilisation entraîna la quasi disparition des opérations de renseignement au Canada. Il ne se faisait à peu près rien en la matière dans la plupart des ministères.

Il ne faut cependant pas croire que les Canadiens de l'époque étaient entièrement démunis en termes d'information. La participation du Canada au système de l'Empire britannique permettait au Canada de recevoir l'assistance de la Grande-Bretagne dans le domaine. Le statut de dominion du Canada au début du XXI<sup>ème</sup> siècle lui conférait une autonomie en matière de relations extérieures. Londres n'était que trop contente de pouvoir « éclairer » ses anciennes colonies dans la poursuite de leur intérêt en leur transmettant des renseignements sur la situation internationale (Jensen, 2003, p. 28).

En matière de renseignement, le Ministère canadien de la Défense recevait des rapports diplomatiques provenant du service de renseignement extérieur (Secret Intelligence Service) et du Foreign and Commonwealth Office du Royaume-Uni (Jensen, 2003, p. 29, 59). Ces documents devaient servir à informer l'état-major canadien sur certains sujets. Ces rapports touchaient bien sûr particulièrement la défense, un domaine où la politique impériale jouait un rôle particulièrement persistant.

Il est important de souligner que ces rapports étaient des « produits finis », déjà analysés au Royaume-Uni, et sélectionnés spécialement pour être envoyés dans les dominions. Ils constituaient des synthèses faites sur certains sujets, et en aucun cas des informations émanant de sources « primaires ». Les rapports étaient donc le fruit d'un travail

important de la part des analystes du gouvernement britannique et ne pouvait manquer de porter la marque de leurs sensibilités particulières.

Il est vrai que le fait de recevoir des rapports « finis » peu permettre une prise de décision plus éclairée. Par contre il ne s'agit toujours dans le meilleur des cas que d'un avantage ponctuel conféré à un État de manière ponctuelle. En aucun cas, ce genre de coopération permet-il à l'État recevant les rapports d'augmenter sa capacité sur le long terme. Il s'agit exclusivement d'un transfert de renseignement, et non un transfert de savoir-faire et ainsi n'affecte pas la production de renseignement à l'intérieur de l'État qui reçoit. Pendant la période précédant la Seconde Guerre mondiale, la politique du Royaume-Uni envers le Canada ne visait donc pas à développer une capacité canadienne autonome, mais bien à s'assurer que le Canada adopterait une attitude « appropriée » face à l'environnement mondial. Cette attitude du Royaume-Uni allait radicalement changer au cours du conflit (Jensen, 2003).

### 2.3.2 : Les premiers efforts de développement d'une politique de renseignement autonome

Les Canadiens de l'époque ne disposaient donc pas d'une capacité autonome sérieuse de renseignement extérieur. L'approche de la Seconde Guerre mondiale allait relancer les efforts du pays dans le domaine. Ceci allait se faire d'abord au sein de la marine canadienne, ensuite chez les militaires du Corps des signaux de l'armée canadienne.

La Marine canadienne avait été le premier service à chercher à coopérer au niveau international, et ce dès 1910 (Jensen, 2003, p. 33). Cet effort de coopération était tout à fait normal dans la mesure où l'Empire britannique reposait largement sur le contrôle des routes maritimes pour assurer sa pérennité. Malgré cette expérience, la Marine canadienne ne disposait pas des équipements et des instances qui lui aurait permis de faire seul le travail. Le fait demeure que l'influence qu'exerçait l'Amirauté britannique était énorme et inhibait le désir d'autonomie de la marine canadienne.

Malgré ceci, d'autres éléments des forces armées commençaient à sentir l'urgence de préparer le gouvernement à un conflit mondial. Une autre initiative émanant du Ministère de la Défense allait accélérer le progrès du Canada dans le domaine. Comme nous l'avons déjà mentionné, ce ministère recevait de la part du Royaume-Uni des rapports diplomatiques et des services secrets. Pourtant, jusqu'en janvier 1929, ces rapports ne quittaient pas ses bureaux et ne circulaient pas dans les autres instances du gouvernement. C'est à l'initiative de A.G.L. McNaughton, nouvellement nommé Chef d'état-major, que les informations arrivant du Royaume-Uni commencèrent à circuler de la Défense nationale vers le Ministère des Affaires extérieures (Jensen, 2003, p. 30).

Cette initiative avait pour but de tirer le maximum de l'information disponible et de permettre une meilleure coordination de l'action du gouvernement canadien. Le principe introduit par cette décision de partager le renseignement envoyé par les Britanniques marquait le début de l'aspect communautaire du renseignement au Canada, et ouvrait le chantier de ce qui allait devenir la collectivité du renseignement canadien.

Le Canada entra donc dans la Seconde Guerre mondiale sans capacité autonome et avec très peu d'expérience en matière de renseignement électronique. Le début de la guerre allait fortement inciter à l'action et à l'initiative dans le domaine, non seulement pour le Canada, mais aussi pour ses alliés.

### 2.3.3 : Les différents services de renseignement créés pendant le conflit

La situation allait commencer à changer avec l'entrée en guerre du Canada en 1939. Dans les paragraphes qui suivent, nous présenterons l'évolution des différents services de renseignement électromagnétique du Canada lors de leur création et de leur évolution au fil de la Seconde Guerre mondiale. Cinq services sont au centre de l'expérience canadienne dans le domaine : la Section du Renseignement extérieur et le Centre de Renseignement Opérationnel de la Marine canadienne, l'Unité de Discrimination du Corps des Signaux de l'armée canadienne, l'Unité d'examen du Conseil National de Recherche et la Section Spéciale du Renseignement du Ministère des Affaires extérieures.



### 2.3.3.1 : La Section du Renseignement extérieur et le Centre de Renseignement opérationnel de la Marine canadienne : Interception et Triangulation

Les premières expériences en matière de renseignement électromagnétique maritime à partir du sol canadien furent menées par la marine royale britannique qui ouvrit secrètement une station d'interception en 1925 à Esquimalt en Colombie-Britannique (Jensen, 2003, p. 38). Cette station avait pour but d'intercepter des signaux émanant des flottes navigant dans le Pacifique. Avec le début du conflit, le Royaume-Uni envoya un officier, E.S. Brand, pour superviser l'interception des signaux sur les océans Atlantique et Pacifique à partir du Canada (Jensen, 2003, p. 48). Le Commandant Brand eut recours aux services d'un officier de la réserve de la Marine canadienne, John Barbe-Pouget de Marbois, pour développer une compétence dans le domaine. De Marbois allait mettre au point un système d'interception de signaux d'un bout à l'autre du territoire canadien. Sous la supervision de Brand et de Marbois, les opérations seraient moins directement menées pour le compte de l'Amirauté britannique. En augmentant le volume des opérations, de Marbois allait organiser un service autonome d'interception et d'analyse des signaux, la Section de Renseignement Extérieur (Foreign Intelligence Section), au sein du commandement maritime canadien (Jensen, 2003, p. 49). Cette section étendrait les activités d'interception et procéderait aussi à l'analyse de ces signaux et à la triangulation des émetteurs. Ceci allait permettre entre autres la lutte aux sous-marins allemands dans l'Atlantique.

Finalement, les données collectées par la Section de Renseignement Extérieur pour fin de triangulation seront rassemblées au sein du Centre de Renseignement Opérationnel. Ce centre consistait en fait en une salle au sein du quartier général de la Marine royale canadienne où l'on utilisait les résultats de la triangulation pour illustrer le mouvement des flottes ennemies. Cette évolution consistait en une activité nouvelle pour les Canadiens, qui n'avaient auparavant qu'assister les Britanniques dans ce genre de tâche, lors de la Première Guerre mondiale (Wark, 1989, p. 84).

Brand et de Marbois réussirent aussi à créer un lien direct entre leur service et le centre des opérations de l'Amirauté à Londres, évitant ainsi de se soumettre au commandement régional, qui lui était situé aux Bermudes (Jensen, 2003, p. 53). Ce lien direct avec le commandement central peut être vu comme une reconnaissance de l'autonomie croissante des efforts de la marine canadienne. Finalement, le travail effectué par Marbois et sa section permettrait au Canada de prendre part à la Conférence de Washington, sur laquelle nous reviendrons, qui formera la première instance explicite de coordination des politiques entre les alliés (Jensen, 2003, p. 195).

De plus, de Marbois avait cherché à attirer de nouveaux éléments au sein du personnel de la section. En particulier, plusieurs scientifiques avaient été recrutés pour permettre d'élaborer de meilleures méthodes de triangulation. Ce perfectionnement ira jusqu'au point où l'efficacité des Canadiens aurait surpassé celle des Britanniques s'affairant à des tâches semblables. Le personnel recruté par de Marbois avait réussi à inclure dans leur calcul plusieurs facteurs (entre autres météorologiques) autrefois ignorés dans les calculs de position, ce qui permettait un résultat plus précis (Jensen, 2003, p. 50).

Le réseau d'intercepteurs canadiens s'était aussi largement étendu. D'une seule station opérée en collaboration avec les Britanniques au début de la guerre, on était passé à huit à la fin de 1940 (Jensen 2003, p.61). Ces installations s'étendaient sur tout le pays (et même au-delà, Terre-Neuve étant à l'époque un dominion indépendant). Certaines des stations auxquelles on eut recours étaient en fait propriété du Ministère des Transports prêtées au Ministère de la Défense (Jensen, 2003, p. 52).

#### 2.3.3.2 : L'Unité de discrimination : Interception de signaux, analyse des communications

Le travail effectué par la Marine canadienne était excellent, mais l'urgence de défendre les lignes d'approvisionnement du Royaume-Uni faisait en sorte qu'elle n'était pas intéressée à aller au-delà du travail de triangulation. Le décryptage des communications ennemies restait hors de portée.

Le premier service canadien à songer sérieusement à se doter d'une capacité cryptologique fût l'Armée. La capacité cryptologique, comme nous l'avons expliqué, sert à briser les codes utilisés pour encrypter les communications des missions et agents étrangers, au front ou ailleurs. En octobre 1939, l'Armée créa au sein de sa division responsable des signaux une unité dédiée au renseignement électromagnétique (Jensen, 2003, p. 53). Elle était vouée à l'interception des communications étrangères en sol canadien et allait continuer son travail tout au long de la guerre (et un peu au-delà). Elle est aussi entrée dans l'histoire sous le nom d'Unité de discrimination (*Discrimination Unit*).

Le mandat de cette unité ne fut pas immédiatement clair. Nos sources ne nous renseignent que bien peu sur les détails de son fonctionnement et ses priorités. Par contre, il semble certain qu'elle interceptait du matériel étranger (notamment émanant de la mission de la France de Vichy) et l'envoyait au War Office britannique pour décryptage et analyse (Jensen, 2003, p. 65). Cet arrangement correspond bien aux pratiques de la fin des années 30. De plus, l'unité semble avoir été en mesure de briser des codes allemands très simples utilisés par des agents en Amérique du nord (Wark, 1987, p. 643). Le Canada aurait donc eue accès à une certaine quantité de matériel décrypté à son intention par les Britanniques et par ses propres efforts.

Malgré cet arrangement, les Canadiens sentaient bien venir les moments d'inconfort que le fait de s'en remettre aux analystes britanniques amènerait (Jensen, 2003, p. 65). On s'inquiétait en particulier du fait que le Royaume-Uni pourrait rapidement se désintéresser du conflit dans le Pacifique si la menace pesait trop sur les îles britanniques. La capacité du Canada à avoir accès aux communications japonaises devenait de plus en plus importante.

Des mesures furent prises par les gens en charge du renseignement électromagnétique de l'Armée pour tenter de développer une capacité d'analyse cryptologique. En novembre 1939, on envoya le nouveau commandant en second de l'unité, le Capitaine E.M. Drake, faire un voyage aux États-Unis pour se procurer de l'équipement et solliciter de l'assistance technique. Le voyage en était plus un d'exploration que de commission. Personne n'était certain à ce moment de la faisabilité de ce projet. À tout le

moins, Drake savait qu'il allait acheter de l'équipement. Pour ce qui était de la collaboration américaine à l'établissement d'une unité de cryptologie au Canada, rien n'était assuré. Le Canada manquait cruellement d'éléments compétents pour organiser un tel service et n'avait aucune idée de ce dont pouvait avoir de besoin celui-ci en termes de budget et de personnel (Jensen, 2003, p. 54).

Drake arriva à Washington avec les quelques résultats de l'Unité de discrimination, prêt à les partager. Malheureusement pour lui, les militaires américains n'étaient pas prêts à prêter main forte au Canada. Ceci n'était pas un refus catégorique de leur part, mais venait du fait qu'ils n'étaient pas à ce moment encore en guerre et n'auraient pu justifier une telle aide (Jensen, 2003 p. 55-56).

Les Américains donnèrent néanmoins leurs idées sur ce qu'exigerait un tel service en matière de personnel. Le Comité canadien des chefs d'État Major considéra les coûts évalués par les Américains et décida de ne pas créer d'unité de cryptologie (Jensen, 2003, p. 58). L'opposition persistante de la Marine à ne pas vouloir participer à des efforts multipartites n'est sûrement pas étrangère à cette décision. Ceci ne marqua cependant pas la fin des activités d'interception au sein de l'unité de l'Armée. Celle-ci continua à envoyer son matériel intercepté en Angleterre où il était décodé par les experts britanniques.

Cette situation allait bientôt changer. Drake allait trouver des gens partageant son espoir de voir le Canada se doter d'une capacité d'analyse cryptologique, et la politique canadienne de renseignement allait finalement atteindre une certaine maturité.

#### 2.3.3.3 : L'Unité d'examen : analyse cryptologique

Malgré l'échec des forces armées dans leur tentative d'établir un service d'analyse cryptologique des communications, le Canada ne finirait pas la Deuxième Guerre mondiale sans avoir accès à ces méthodes. C'est au sein du Conseil National de Recherche que cette capacité allait finalement trouver sa place. Un officier en charge du renseignement extérieur à Ottawa avait reçu des informations de la part du représentant du Canada à Londres selon

laquelle le War Office britannique avait de plus en plus de difficultés à trouver le temps et les ressources pour déchiffrer le matériel en provenance du Canada. Ce sont les gens du War Office qui suggérèrent eux-mêmes que le Canada se dote d'un bureau de cryptologie. On décida donc d'entreprendre une étude (Jensen, 2003, p. 65).

Le but premier était de réussir à briser les codes protégeant les communications des délégations de gouvernements hostiles ou inamicaux en territoire canadien. Le Ministère des Affaires extérieures de l'époque ne considérait pas nécessairement ces activités comme une priorité absolue, mais on comprenait bien les bénéfices que l'on pourrait en retirer (Jensen, 2003, p. 65).

Le représentant du Ministère des Affaires extérieures sur le Comité de Développement Technique et Scientifique de guerre du Conseil National de Recherche se rendit d'abord au Ministère de la Défense pour vérifier que ce dernier s'était déjà intéressé ou non à la possibilité de développer une telle capacité pour le Canada (Jensen, 2003, p. 65). Il apprit que les chefs d'état major considéraient le développement d'une unité de cryptologie trop coûteuse. Le représentant rencontra aussi E.M. Drake, celui-là même qui avait fait le voyage aux États-Unis pour solliciter l'aide des Américains auparavant.

Sans se laisser abattre par le manque d'enthousiasme des chefs militaires, le Conseil National de Recherche avait déjà lancé un appel dans les universités canadiennes dans le but de recruter du personnel compétent en cryptologie (Jensen, 2003, p. 66). On retint les services de deux mathématiciens de l'Université de Toronto. Le Conseil décida de les envoyer aux États-Unis pour demander encore une fois leur assistance et leur évaluation des ressources nécessaires. Le 1<sup>er</sup> mai 1941, un haut responsable du renseignement électromagnétique de l'armée américaine les reçut. Celui-ci les mis ensuite en relation avec l'officier à la tête du Corps des signaux de l'armée américaine, le même officier rencontré par Drake lors de son voyage (Jensen, 2003, p. 67). En réponse à leur demande d'assistance technique, on leur recommanda les services de Herbert O. Yardley, un mathématicien et un des fondateurs du bureau américain de cryptographie qui était tout juste de retour de Chine après avoir travaillé pour le Guo Ming Tang. Le Corps des signaux était déjà presque à cours

de personnel et ne pouvait détacher personne pour assister le Canada dans sa démarche (Jensen, 2003, p. 68).

On décida d'aller de l'avant et de solliciter les services de Yardley. La première unité de cryptologie au Canada porterait le nom d'Unité d'examen (*Examination Unit* en anglais). Caché au sein du Conseil National de Recherche, elle relevait de la responsabilité du bureau du renseignement extérieur du Département des Affaires Extérieures (Jensen, 2003, p. 69-71).

Yardley fut engagé, et ce malgré le fait qu'il n'était pas dans les bonnes grâces des hauts responsables du renseignement américain. Il avait en effet publié quelque temps auparavant un ouvrage faisant état de sa participation à la fondation du bureau américain de cryptographie. Son livre exposait certaines pratiques du service de cryptanalyse. Il fut tout de même embauché, et certaines tentatives plutôt superficielles de camoufler sa présence à Ottawa furent entreprises. Sa présence ne passa pourtant pas longtemps inaperçue aux Britanniques qui le reconnurent pour être ce qu'il était, un homme peu fiable et une menace au secret d'État. La coopération entre le Canada et ses alliés fut rapidement interrompue et ceux-ci exigèrent le départ du maillon faible. On congédia Yardley mais pas sans avoir au préalable reçu l'assurance de la part des Britanniques qu'ils fourniraient un remplaçant (Jensen, 2003, p. 72-80).

À cette époque, comme nous l'avons vu, la coopération entre le Canada et ses alliés était complète. Le matériel décrypté par le Canada était partagé avec à la fois les États-Unis et le Royaume-Uni. Du personnel britannique était en place au sein de l'Unité d'examen et participait très activement à la formation des Canadiens pendant que les Américains fournissaient des manuels d'entraînement (Jensen, 2003, p. 73).

Très petite en comparaison avec les services alliés ayant une mission semblable, l'Unité d'examen s'attaqua avec succès aux communications diplomatiques japonaises et des agents allemands dans les Amériques (Jensen, 2003, p. 83-84). Les résultats obtenus par le travail de décryptage de ces messages servaient à informer le gouvernement canadien des

progrès des combats dans le Pacifique. Les rapports que les diplomates recevaient de Tokyo étaient en effet la meilleure source d'information disponible (Jensen, 2003, p. 92).

Toute l'initiative fut financée par un budget du Conseil National de Recherche qui devait servir au développement de matériel radiophonique. Comme tel, l'Unité était sous la supervision d'un comité interdépartemental regroupant des représentants des différents états-majors, du Ministère des Affaires extérieures, du Conseil National de Recherche (Jensen, 2003, p. 70) et finalement de la Gendarmerie Royale du Canada et de la Division de la Censure Postale (Jensen, 2003, p. 73).

L'Unité d'examen vit les rangs de son personnel grossir en nombre tout au long de la guerre et ses budgets augmenter (Jensen, 2003, p. 86). La qualité et l'utilité de son travail ne faisaient aucun doute pendant la durée du conflit. Par contre, elle dépendait toujours d'un directeur prêté par les services britanniques. Le matériel analysé au Canada était ensuite partagé avec les alliés (particulièrement avec les États-Unis, pour qui toutes les informations sur des agents étrangers hostiles en sol américain étaient utiles) (Jensen, 2003, p. 76). Ceci incitait les Américains à aider le Canada dans la création de l'Unité d'examen en envoyant du matériel de formation. Pour la petite histoire, il est intéressant de noter que, selon nos sources, le transfert de renseignement s'effectuait à partir de l'Unité d'examen par l'entremise de la Gendarmerie royale du Canada vers le Federal Bureau of Investigation (FBI), la police fédérale américaine (Jensen, 2003, p. 100).

Les fruits du travail de son personnel pouvaient servir à la fois au Ministère de la Défense nationale, au Ministère des Affaires extérieures et à la Gendarmerie royale. La Défense et les Affaires extérieures cherchaient à comprendre l'évolution des combats et des circonstances de la guerre. La Gendarmerie Royale cherchait à trouver et arrêter des espions en sol canadien. À cause de la nature du renseignement intercepté, c'est le Ministère des Affaires extérieures qui consommait le plus de matériel décrypté (Jensen, 2003, p. 89). Conséquemment, il semblait normal que le Ministère des Affaires extérieures demeure en charge de l'orientation de l'Unité d'examen.

#### 2.3.3.4 : La Section Spéciale du Renseignement : Analyse stratégique

À cause de l'usage que faisait le Ministère des Affaires Extérieures du renseignement décrypté, c'est dans celui-ci que vit le jour le premier bureau dédié à l'analyse stratégique du renseignement produit par l'Unité d'examen (Jensen, 2003, p. 90). Ce bureau était dédié à tirer le maximum de bénéfice du matériel décrypté et d'informer le gouvernement sur les impacts de la guerre sur le monde. Il servait aussi à informer le Ministère sur les politiciens étrangers et sur les progrès de la guerre (Jensen, 2003, p. 91).

C'est en septembre 1942 que l'unité vit le jour. Constitué autour de E.H. Norman (un spécialiste du Japon), la Section Spéciale du Renseignement (*Special Intelligence Section*) commença son travail en annotant et commentant les messages japonais interceptés. Avec le temps, Norman commença à produire des rapports de plus en plus élaborés et détaillés sur des questions touchant la région Pacifique et l'occupation japonaise dans cette zone. Le produit prenait la forme de bulletins, publiés à toutes les deux semaines, qui étaient distribués au Premier Ministre (W.L. Mackenzie-King), à Normand Robertson (sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures)<sup>20</sup> et aux chefs d'état-major (Jensen, 2003, p. 90). Il est à noter que même si la Section Spéciale du Renseignement est une unité du Ministère des Affaires extérieures, elle cohabite directement avec l'Unité d'examen, ce qui réduisait le temps de transport et le nombre d'individu ayant accès au matériel secret.

Avec la création de cette unité, le Canada est arrivé à posséder une structure fonctionnant selon ce que l'on conçoit aujourd'hui comme étant le cycle du renseignement. Si la directive ou les demandes du gouvernement n'ont peut être pas toujours été formulées explicitement, il est clair que les instances du gouvernement canadien qui prenaient part aux opérations de renseignement savaient bien où se trouvaient leurs priorités. Les activités de collectes menées par les services militaires ont rapidement été exploitées au bénéfice des

---

<sup>20</sup> Le sous-secrétaire d'État aux Affaires Extérieures est alors le plus haut fonctionnaire à l'intérieur du département.



autres composantes du gouvernement, y compris ses dirigeants. Les capacités d'analyse cryptographique rassemblées au sein de l'Unité d'examen ont été appliquées sur la base des données collectées pour en décupler l'utilité. Dans un effort pour donner de la profondeur au renseignement recueilli, le Ministère des Affaires Extérieures a amené les éléments compétents de son personnel pour qu'ils utilisent leur expertise à rédiger des analyses permettant d'informer le gouvernement, qui n'aurait su que faire des communications interceptées dans leur état brut.

#### 2.3.4 : Sommaire

Il est important de bien saisir que différents services et types de renseignement entraînent dans la composition de l'effort canadien de renseignement électromagnétique. Trop souvent, on amalgame les différents composants du mécanisme servant à informer le gouvernement canadien et on en cache les subtilités derrière un jargon technique d'une décevante banalité. Nous présentons donc ici un tableau qui devrait permettre au lecteur de mieux comprendre les différentes fonctions de tous ces services que nous venons de présenter.

Tableau 2.1 : Les services de renseignement électromagnétique du Canada et leur relation avec les services alliés.

<b>Nom du service</b>	<b>Tâche</b>	<b>Clients</b>	<b>Aide reçue des alliés</b>
Section du Renseignement Extérieur (Marine)	Interception des signaux à partir du territoire canadien, triangulation.	Amirauté du Royaume-Uni, Marine des États-Unis d'Amérique.	Aide technique, proposition des structures opérationnelles (après 1942).
Unité de discrimination (Armée de terre)	Interception de signaux à partir du territoire canadien	Unité d'examen, British Security Coordination (pour transmission au renseignement de l'Armée Canadienne), GC&CS, U.S. Military Intelligence Service (Jensen, 2003, p. 108)	Aide technique, proposition des structures opérationnelles de la part de GC&CS (après 1942).
Unité d'examen (Conseil National de Recherche)	Analyse cryptologique	Section spéciale du Renseignement, Premier ministre, sous-secrétaire d'État aux Affaires Extérieures, chefs d'état-major, GC&CS,	Matériel de formation américain, personnel britannique
Section spéciale du Renseignement (Ministère des Affaires Extérieures)	Analyse stratégique.	Premier ministre, sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, chefs d'état-majors	Rapport des services de renseignement britanniques (via le Ministère des Affaires extérieures)

La plupart des organes permettant au Canada de recueillir des informations à l'étranger étaient en place en 1942. La fonction de chacun de ces organismes est la dimension la plus importante de ceux-ci. Le nom et l'arrangement administratif de chacun de ces services varieront avec le temps, mais les fonctions de chacun sont encore aujourd'hui identifiables dans l'appareil de renseignement canadien.

#### 2.4 : Analyse de la coopération

Ayant présenté les différents services et les événements entourant leur création, nous pouvons maintenant nous consacrer à l'analyse du rôle qu'a joué la coopération dans chacun de ceux-ci.

#### 2.4.1 : La coopération comme condition *sine qua non* du renseignement

Ce qui transparaît de l'étude de l'histoire du renseignement canadien est non seulement la persistance de la recherche de coopération avec les alliés, mais l'état effectif de condition *sine qua non* de celle-ci. Le Canada n'entreprend pas des efforts d'acquisition et d'analyse de renseignement en comptant arriver seul à des résultats satisfaisants. À chaque fois, il s'assure que ses choix lui permettront de pouvoir échanger ces renseignements pour d'autres, de pouvoir participer à un effort collectif et concerté plutôt qu'à un simple marchandage d'informations.

C'est cette dimension qui est souvent oubliée quand on parle de coopération canadienne dans le domaine. Le Canada n'a jamais rien entrepris sans savoir que son travail lui permettrait de coopérer. Il existe des institutions régissant l'échange avant même que le Canada ne débute ses efforts. Le but du Canada est de pouvoir coopérer avec ses alliés, non seulement parce que cette coopération permet l'échange de renseignement, mais aussi parce que sans l'apport de ses alliés, le Canada aurait été beaucoup plus limité dans ses capacités.

Les voyages de Drake de l'Unité de Discrimination et des mathématiciens du Conseil National de Recherche illustrent bien cette situation. Dans les deux cas, on est allé demander aux Américains s'il était possible de coopérer avant d'entreprendre quoi que ce soit. Cela indique une conscience premièrement du manque d'expertise de son personnel, deuxièmement du fait que cette expertise était disponible chez les alliés, et surtout troisièmement de la possibilité pour le Canada de fournir un apport utile à ceux-ci.

#### 2.4.2 : Coopération technologique et en matière de personnel

Comme nous l'avons dit, la politique de renseignement d'un État est souvent fortement liée à sa politique de défense et de sécurité, ainsi qu'à sa politique étrangère. Il est donc normal d'observer que les pays qui coopèrent dans le domaine du renseignement coopèrent aussi dans la défense et créent des alliances entre eux. Dans le cas du Canada, des États-Unis et du Royaume Uni, cela est particulièrement évident. La coopération entre ces pays a influencé la façon de faire du Canada à plusieurs niveaux. Déjà, pendant la période que nous avons couverte jusqu'à présent, on peut observer plusieurs instances de coordination des politiques de renseignement.

Le volume d'échange de ressources entre les alliés était élevé, aussi bien au plan technique qu'humain. Les Américains avaient envoyé au Canada des manuels de formation en analyse cryptologique et les Britanniques fournissaient du personnel à l'Unité d'examen. À cela s'ajoutait bien sûr les échanges de renseignement comme tel, formant l'essentiel de la collaboration.

En plus du renseignement comme tel, les alliés ont aussi partagé un bon nombre de secrets techniques et d'expertise. Comme nous l'avons mentionné, le Canada a reçu beaucoup d'aide de la part de ses alliés dans le domaine, des manuels de formations américain au personnel britannique. Certains systèmes de communication furent aussi développés par les alliés à l'intérieur de leurs relations de coopération. Par exemple, un ingénieur canadien avait mis au point un système d'encryptage des communications lors de son passage au sein du British Security Coordination (Jensen, 2003, p. 230).

La coopération technologique est une des dimensions les plus importantes de la coopération du Canada en matière de renseignement électromagnétique. Cet aspect est bien sûr un des plus difficiles à étudier. Pourtant, il existe certains indices que le partage de technologie ait encore lieu aujourd'hui. Par exemple, les rumeurs récentes concernant l'accès des alliés à certaines bases de données de la National Security Agency par les alliés montrent les difficultés de l'intégration technologique entre eux. L'étude des contrats du Ministère du

la Défense Nationale du Canada révèle aussi que la NSA est l'un des fournisseurs du ministère<sup>21</sup>. Ces contrats se réfèrent vraisemblablement aux ordinateurs dont le Centre de la Sécurité des Télécommunications (CST) aurait fait acquisition récemment (Canada, 2007).

L'apport des alliés du Canada prit aussi la forme de l'envoi de personnel. Des officiers britanniques envoyés pour diriger l'Unité d'examen et la faire profiter de leur expérience est l'exemple le plus évident. Une interprétation particulièrement machiavélique serait de voir dans cette contribution une tentative de la part de Londres de maintenir un certain contrôle sur l'activité de l'Unité d'examen. Compte tenu des circonstances extraordinaires de la Seconde Guerre mondiale, nous ne croyons pas que le Royaume-Uni ait pu exercer une influence au détriment des intérêts canadiens. Ces officiers étaient présents pour voir au bon fonctionnement de l'Unité et à son efficacité. L'adoption des priorités se faisait, comme nous l'avons dit, en comité avec une importance spéciale accordée au MAE. L'apport des officiers britanniques était sans contredit d'une forte valeur et n'avait vraisemblablement pas d'impact négatif.

Pour sa part, le Canada laissait le Royaume-Uni utiliser son territoire pour y mener l'entraînement de ses agents spéciaux. Le Royaume-Uni avait aussi le support du gouvernement canadien pour ce qui était de recruter des employés au sein de la population canadienne pour servir au sein du bureau new-yorkais des agences de renseignement britanniques.

De nos jours, le Canada échange toujours du personnel de son organe de renseignement électromagnétique (le Centre de Sécurité des Télécommunications (CST)) avec ses homologues alliés. Ces programmes de liaisons sont aujourd'hui une pratique essentielle au sein de ces organismes (Canada, 2007).

#### 2.4.3 : Établissement de zones de couverture géographique

---

<sup>21</sup> Les contrats passés entre le Ministère de la Défense du Canada et la NSA sont beaucoup trop nombreux pour que l'on puisse les détailler ici. On peut noter qu'en 2005, plusieurs contrats de plusieurs millions de dollars ont été conclus. Les contrats passés par le Ministère de la Défense sont disponibles sur son site internet.

Un épisode de l'évolution de la politique de renseignement du Canada de la plus haute importance est la conférence qui se tint à Washington, du 6 au 17 avril 1942. Cette conférence, fut réunie à l'initiative de l'École de code et de chiffre du Gouvernement (Government Code and Cypher School, autrement plus connue sous l'acronyme GC&CS) britannique. Il est important de se rappeler qu'à l'époque, le Royaume-Uni avait déjà réussi à briser les codes allemands. Les Américains quant à eux, déchiffraient les communications japonaises. C'est l'échange de ces deux savoirs qui avaient lancé la coopération entre les deux pays (Smith, 1994). Par contre, malgré le succès des Américains, les services britanniques demeuraient bien en avance sur le plan technique et en termes de connaissances cryptologiques et d'interception de signaux (Jensen, 2003, p. 107).

La Conférence de Washington rassemblait les différentes personnes en charge de cette dernière discipline, des intercepteurs de signaux. Dans le cas canadien, il s'agissait principalement de représentants des trois services armés (la Marine, l'Armée et, depuis peu, l'Armée de l'air).

Le but principal de la conférence était d'organiser les efforts de collecte de renseignements entre les alliés. L'effort fait par les participants à cette conférence pour délimiter des territoires à couvrir et se partager le travail de la façon la plus efficace possible était un pas vers une politique de renseignement plus concertée. Par exemple, on s'entendit pour que le Canada et les États-Unis soient conjointement responsables de l'interception des signaux dans le Pacifique. Le principe à l'œuvre ici découle du fait que l'ensemble des cibles sur lesquelles du renseignement devait être collecté formait un nombre et couvrait un espace bien trop grand pour qu'un des alliés puisse être efficace en agissant seul. Les besoins de chacun dépassaient grandement leurs moyens individuels (Jensen, 2003, p. 111).

Cette division du travail représente un des exemples les plus évidents de coordination des politiques par le truchement d'une coopération qui s'institutionnalise. Ayant pris conscience d'une part de l'urgence que fait peser la menace, d'autre part du fait que de renforcer ses alliés ne peut constituer un affaiblissement, la coopération entre le Canada et

ceux-ci prit place sans entrave. Cette coopération s'accélérait et s'enrichissant, elle mena à une action plus concertée et à des choix faits conjointement entre les alliés. La division du territoire en zones de responsabilité et la constitution d'autres mécanismes d'élaboration des priorités entre les alliés est une étape prouvant le phénomène de la coordination de la politique canadienne avec celle du Royaume-Uni et des États-Unis.

La Conférence de Washington marqua aussi la première relation clientéliste du Canada avec les États-Unis dans le domaine du renseignement. Avant l'acquisition d'une capacité d'analyse cryptologique, le Canada était le client du Royaume-Uni en matière de renseignement extérieur. Les signaux interceptés par les services armés (surtout par la marine) étaient enregistrés et transmis aux services de renseignement électromagnétique britannique (GC&CS), et ceux-ci renvoyaient vers le Canada ce matériel décrypté, en tout ou en partie (Jensen, 2003, p. 111).

Jusqu'à la Conférence de Washington, nous n'avons pas trouvé une telle relation entre le Canada et les États-Unis. Pourtant, c'est bien ce que la conférence suggérait de faire dans le domaine du renseignement électromagnétique visant les communications japonaises dans le Pacifique. Comme tel, elle marque un point tournant pour la politique canadienne, formalisant la coopération entre deux pays.

#### 2.4.4 : Coopération dans le domaine organisationnel

Le Canada bénéficia de la coopération avec le Royaume-Uni d'une autre façon. Jusqu'en 1942, les différents services armés conduisaient tous leur efforts d'interception de signaux électroniques de manière autonome et sans se concerter entre eux. Cette pratique résultait en une superposition des zones couvertes (Jensen, 2003 p. 108). Cette duplication des efforts avait non seulement lieu entre les différents alliés, mais aussi entre les services d'un même pays. Par exemple, la Marine et l'Armée pouvaient se retrouver à intercepter les mêmes signaux mais avec deux stations et deux équipes différentes, rendant redondant le travail de l'un des deux services. C'est un problème qui avait été observé par les autorités canadiennes, mais aucune solution n'y avait encore été apportée (Jensen, 2003, p. 109).

Le Royaume-Uni avait connu le même genre de problème et auparavant et avait développé un modèle d'organisation qui permettait d'y remédier quelque peu. L'idée consistait à confier à un comité composé de représentants de chaque service et des différents clients en matière de renseignement la responsabilité de planifier le travail d'interception des signaux. En procédant ainsi, on s'assurait que les priorités de chacun étaient entendues et que le travail serait réparti de façon optimale entre chaque unité d'interception (Jensen, 2003, p. 112).

L'essentiel des tâches supervisées par le comité avait trait à la triangulation des émissions de signaux. Comme nous l'avons dit, la triangulation permet de situer les émetteurs de signaux électromagnétiques. Le comité s'occupait aussi de produire les rapports de triangulation au sein d'un seul bureau (le Centre de Renseignement Opérationnel) et de diffuser ensuite aux différents clients (Jensen, 2003, p. 199).

Des représentants du Royaume-Uni vinrent au Canada pour présenter ce modèle aux différents états-majors (Jensen, 2003, p. 112). Ceux-ci désiraient voir le Canada adopter le modèle britannique de façon à rendre les efforts canadiens plus efficaces. La proposition britannique, en plus de la création d'un comité de triangulation, incluait l'affirmation de la primauté du Centre de Renseignement Opérationnel dans la conduite de la triangulation et de la conduite des opérations offensives contre les U-boote allemands. Les Britanniques firent la même remarque aux Américains concernant leur propre travail. (Jensen, 2003, p. 199)

#### 2.4.5 : Établissement du mécanisme de requête entre les alliés

La coopération entre le Canada et ses alliés comportait aussi des normes ayant trait à l'usage des ressources entre les alliés eux-mêmes. La croissance de la capacité d'analyse cryptographique des alliés avait décuplée le nombre de cibles d'intérêt potentielles, largement au-delà de leur capacité d'intercepter toutes leurs communications. Le recours par l'un ou l'autre des alliés à leurs moyens combinés pour cibler certaines communications fut envisagé rapidement par ceux-ci. L'usage de la capacité d'interception d'un allié pour le bénéfice et



l'usage immédiat d'un autre dû faire l'objet d'une entente préalable. Il fallût s'entendre sur les dispositions à prendre quand à la formulation de telles requêtes.

Après la Conférence de Washington, d'autres rencontres eurent lieu, avec différents niveaux de formalité. Une rencontre importante retenue par Jensen dans son récit est celle tenu à Arlington Hall Station le 13 janvier 1943 (Jensen, 2003, p. 114). Pendant cette rencontre, les alliés décidèrent de systématiser l'interception des communications diplomatiques. Cela devait leur permettre de faire des requêtes entre eux afin de cibler certaines communications particulièrement importantes pour l'un ou l'autre des alliés.

Cette fonction de la relation entre les alliés demeure quelque peu floue dans nos sources. Ce système serait un moyen pour chacun des alliés de faire des requêtes, demandant aux autres de cibler selon leurs moyens certaines communications. Ceci équivaldrait donc à mettre à la disposition des alliés, et ce de façon pré-autorisée, l'ensemble de la capacité d'interception de chaque pays (Jensen, 2003, p. 113; Rudner, 2001, p. 113).

Il n'existe pas, selon nous, de meilleur exemple d'institutionnalisation et de coordination des politiques que celui-ci. Les ressources et l'expertise que le Canada assigne au renseignement électromagnétique peuvent aussi être mise au service d'un allié sans que cela soit explicitement approuvé par les hautes instances décisionnelles. D'utiliser les services canadiens pour couvrir des cibles d'intérêts aux alliés ne serait plus une mesure exceptionnelle, mais bien un usage légitime accepté comme faisant partie des normes de la coopération.

2.4.6 : Échange de code et d'échelle de classification, clause de préservation du niveau de classification.

Une autre dimension de la coordination des politiques de sécurité entre les alliés allait survenir lors de la conclusion de l'entente UKUSA. Selon ses termes, cette entente amenait les alliés à adopter un système de classification réciproque. C'est-à-dire que des documents classés « très secret » par l'une des parties ne pouvaient être classés à un niveau

moindre par une autre des parties qui les aurait reçus. Ceci visait à protéger les sources des alliés et ainsi permettre à celui qui avait produit ce renseignement de conserver un certain contrôle sur sa circulation.

La même entente sous-entendait aussi que l'échelle de classification des renseignements utilisée par chaque allié devait être sensiblement la même. Les niveaux de classification s'équivalent entre chaque allié, on pouvait ensuite s'entendre sur quels services du gouvernement pouvait avoir accès aux renseignements échangés (Richelson et Ball, 1985, p. 141).

On peut facilement supposer que cette disposition soit une de celles qui incitent le plus les États membres d'une même alliance à « s'imiter » l'un l'autre, pour reprendre l'idée de Michael Herman (Herman, 1996, p. 216). En parallèle avec les programmes de liaison qui existent entre les différents services, le partage d'un système de classification commun permet de créer des modèles d'organisation qui sont suggérés par l'alliance. Ces modèles permettent ensuite d'une communication plus efficace entre les alliés et servent de garantie de sécurité. Le partage d'un même système de classification allait permettre d'établir un « langage » commun en quelque sorte, qui permet la compréhension de l'importance et des priorités qu'ont les différents alliés.

#### 2.4.7 : Cadres formels

Toutes ces dimensions de la coopération sont apparues pour la première fois pendant la seconde guerre mondiale et ont largement fait l'objet de traités par la suite, après le début de la coopération. C'est lors de l'organisation de la coopération en temps de paix que les alliés ont eu recours à des ententes formelles. Auparavant, la coopération se faisait largement selon les besoins de l'heure. Après la guerre, les alliés se retrouvèrent devant la nécessité de définir leurs besoins communs dans un environnement où les menaces étaient moins claires et le rationnel justifiant les investissements était lui aussi plus confus.

Il est à noter qu'au Canada en particulier, la perception des besoins en matière de renseignement extérieur était très floue. Les décideurs canadiens n'avaient pas encore à l'esprit la Guerre froide, l'affaire Gouzenko n'ayant pas encore éclatée (Jensen, 2003, p. 222). Le but du gouvernement de l'époque était d'assurer la continuité du flot de renseignement des alliés vers le Canada tout en minimisant l'investissement nécessaire dans sa propre capacité pour permettre une contribution pertinente.

Des efforts furent d'abord pris pour rassembler différentes fonctions au sein d'un même organisme. L'interception et l'enregistrement des communications (autrefois la tâche de l'Unité de discrimination) ainsi qu'une capacité d'analyse cryptographique réduite furent rassemblées au sein d'un seul service. Celui-ci fut camouflé à l'intérieur du Conseil National de Recherche et reçut le nom de Section des communications (en anglais, Communication Branch – National Research Council : CBNRC) (Rudner, 2001, p. 99).

Entre les alliés, les règles régissant la coopération étaient de plus en plus explicites. Des ententes formelles furent signées au cours des années d'après-guerre. La première de celles-ci intervint en 1946 entre le Canada, les États-Unis et le Royaume-Uni et est connue sous le nom d'accord BRUSA (Rudner, 2001, p. 108). Comme tel, elle ne faisait qu'approuver des pratiques qui avaient pris place pendant la guerre et assurait leur continuité en temps de paix. Elle ne marquait pas un progrès particulier et ne signifiait pas une extension de la coopération.

Suite à un bref refroidissement des relations américano-britanniques, le Royaume-Uni entreprit de faire entrer les Dominions dans une entente qui assurerait une couverture globale en matière de capacité d'interception. Cette entente portait le nom de Commonwealth Security Organization et aurait été adoptée en 1947 (Rudner, 2001, p. 108). Les États-Unis n'y étaient pas partie prenante et l'entente visait à maintenir les liens existants au sein de l'ancien Empire britannique. Au sein de cette structure, Londres n'avait pas particulièrement envie que les dominions conservent une capacité d'analyse cryptologique indépendante de la sienne. Conséquemment, on aurait recommandé au Canada d'abandonner son service d'analyse et de déléguer du personnel à la GC&CS britannique (Jensen, 2003, p. 230). Cette

offre aurait fait régresser la capacité canadienne à ce qu'elle était avant la guerre, c'est-à-dire une relation de client avec Londres. On choisit plutôt de réduire la taille du personnel dédié à l'analyse cryptologique et de l'intégrer au sein du service responsable de l'interception des signaux (CBNRC) (Jensen, 2003, p. 240-257).

Pendant que le Royaume-Uni tentait de construire une capacité d'interception globale avec les dominions, les États-Unis eux avaient plutôt tenté de négocier avec chacun de ses alliés de manière bilatérale. Ceci reflète bien l'intérêt américain envers une capacité canadienne autonome qui répondrait à des priorités nord-américaine plutôt qu'à celles d'un système impérial qui n'était plus que l'ombre de lui-même. Le Canada et les États-Unis entrèrent donc eux-mêmes dans une entente de coopération, CANUSA, dès le début de 1948 (Rudner, 2001, p. 108). On peut comprendre que les Américains, moins portés sur le modèle centralisé que les Britanniques proposaient aux Canadiens, s'attendaient à ce que le Canada soit un partenaire capable de partager l'ensemble de la tâche plutôt que de se limiter à l'interception des signaux.

Tableau 2.2 : Ententes formelles de coopération entre les alliés, début 1948

Nom de l'entente	Pays y participant	Caractéristiques
BRUSA	Canada, Royaume-Uni, États-Unis	Poursuite de la coopération en temps de paix.
CSO	Canada, Australie, Inde, Nouvelle-Zélande	Centré autour du Royaume-Uni.
CANUSA	Canada, États-Unis	Entente visant l'investissement canadien dans des projets communs avec les États-Unis.

La pluralité des cadres de coopération ne rendait ultimement service à personne. Le Royaume-Uni avait une capacité d'interception globale, mais manquait de ressources pour pouvoir utiliser cette capacité à son plein potentiel. La quantité de communications interceptées surpassait de beaucoup sa capacité de décryptage. Pour les Américains, une coopération avec le Royaume-Uni qui serait autre chose que pleine les coupait d'une

expertise inégalée dans le domaine et portait aussi ombrage à ses relations avec les dominions. Ces derniers étaient moins sujets à investir eux-mêmes dans leur capacité de renseignement à cause de la forme que leur coopération avec le Royaume-Uni tendait à prendre. La position de « client » du renseignement britannique ne justifiait pas la prise d'initiative de la part du gouvernement canadien et encourageait une compétition entre les priorité de renseignement du Royaume-Uni et celles des Nord-Américains.

Avec le début de la Guerre froide, le besoin des alliés de bénéficier à la fois d'une capacité d'interception globale et de la plus grande capacité d'analyse possible se précisa. Pour atteindre ces deux objectifs, les alliés décidèrent d'entériner l'entente UKUSA, qui rassemblait les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande en une seule alliance.

Ce que le processus d'assemblage de l'alliance UKUSA nous permet d'observer est une des caractéristiques de l'environnement à l'intérieur duquel les politiques canadiennes sont formulées : la tension qui existe souvent entre les intérêts liés à la coopération avec les États-Unis et ses liens avec d'autres instances multilatérales ou plurilatérales. Cette tension a été récemment illustrée lors de l'invasion de l'Iraq par les États-Unis, campagne à laquelle le Canada a refusé de participer. On peut remarquer que la politique canadienne de renseignement ne fait pas exception.

## 2.5 : Les agences de renseignement électromagnétique aujourd'hui.

Après la fin de la Seconde Guerre mondiale et le début de la Guerre froide, les défis auxquels faisait face le renseignement électromagnétique se transformaient constamment. Éventuellement, les agences responsables de la conduite des opérations se transformèrent quelque peu et prirent de nouvelles positions au sein de l'appareil étatique. D'autres ne changèrent pratiquement que de nom.

Au Canada, ce qui était le CBNRC devint le Centre de Sécurité des Télécommunications (CST). En plus de s'occuper du renseignement extérieur, le CST devint

responsable de la sécurité des infrastructures informationnelles du gouvernement canadien. Cette tâche, comme chacun peut l'imaginer, n'a cessé de croître avec le temps. Aujourd'hui logé au sein du Département de la Défense, le CST relève directement du Premier Ministre (à travers la Conseillère Spéciale en matière de Sécurité nationale auprès du Premier Ministre) pour ce qui est de ses orientations « stratégiques et opérationnelles », et d'un sous-ministre à la Défense de son administration et de son financement (O'Connor, 2006a, p. 162).

Aux États-Unis, les services de renseignement électromagnétiques des forces armées ont finalement fusionnés pour former la National Security Agency (NSA). Cette agence relève toujours aujourd'hui du Secrétaire à la Défense des États-Unis. (Site internet de la NSA) La Government Code and Cipher School britannique est quant à elle devenue le Government Communication Head Quarter (GCHQ), mais relève toujours du Foreign and Commonwealth Office.

## 2.6 Conclusion

L'acquisition de renseignement électromagnétique au Canada s'est toujours fait en collaboration avec des alliés. Celle-ci a entraîné la création d'institutions, de pratiques, de règles et de normes qui influencent les développements de la politique canadienne dans le domaine du renseignement. Ces institutions ont pris plusieurs formes :

- L'échange régulier et pratiquement automatique du renseignement.
- L'échange de technologie et de personnel.
- L'établissement de zones géographiques relevant de chaque allié.
- L'adoption d'un modèle organisationnel commun.
- L'établissement d'un protocole permettant de faire des requêtes entre alliés.
- L'échange d'échelle de classification des documents.
- L'établissement de cadres explicites portant sur les règles, normes et pratiques de la relation de coopération entre les alliés.

Comme le suggérait notre thèse, la coopération entre les alliés à amener ceux-ci à développer ces institutions. Il est à noter que la liste qui précède relève de la coopération

entre différents services (qui existent toujours aujourd'hui) à une époque précise. Certaines de celles-ci se sont transformées ou ont disparues depuis. Par exemple, les zones de responsabilités géographiques n'existeraient plus aujourd'hui (Canada, 2007).

Les autres dimensions peuvent aussi avoir varié. Il est parfois dit que les échanges de renseignement de toutes sortes entre les Britanniques et les Américains auraient fortement ralenti après la fin de la Guerre froide. Comme nous l'avons mentionné, la menace que posait l'URSS n'était pas la seule raison qui motivait la coopération entre les alliés, mais elle était sûrement le facteur de cohésion le plus important. Il n'y a donc pas de raisons de croire que les échanges entre le Canada et ses alliés n'aient pas non plus connu des ralentissements marqués au tournant des années 1990.

Les niveaux des budgets et du personnel ont aussi varié de manière importante à la même époque (Canada, 2007). L'effet que l'attrition a pu avoir sur la coopération est difficile à évaluer. Les programmes d'échanges de personnel et la coopération technologique demeurent. Le Canada a récemment fait l'acquisition d'ordinateurs spécialisés auprès de la NSA. Les employés canadiens du CST continuent aussi à recevoir de la formation auprès des agences alliées (Canada, 2007). Il demeure donc plusieurs aspects de la coopération qui sont intacts.

L'expérience canadienne dans le domaine a donc donné lieu à un échafaudage d'institutions qui ont survécu à la disparition des conflits qui les avaient engendrées. Le prochain chapitre de ce mémoire se penchera sur la question de la coopération dans une autre discipline du renseignement : le renseignement de sécurité.

## CHAPITRE III

### LE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ ET LA CRÉATION DES CENTRE D'ANALYSE INTÉGRÉS

#### 3.1 : Introduction

Ce chapitre porte sur un autre domaine, un autre type de renseignement dans lequel le Canada a aussi une longue expérience : le renseignement de sécurité.

Comme nous ne procéderons pas ici à l'étude systématique de l'histoire de la création de la capacité canadienne de renseignement de sécurité, nous tenterons plutôt de comprendre l'organisation de cette capacité en l'observant et en la comparant avec celle de ses alliés. Jamais auparavant cette capacité n'a-t-elle été aussi importante au Canada que depuis les attentats du 11 septembre 2001. Nous observerons donc les différentes caractéristiques du renseignement de sécurité au Canada, au Royaume-Uni et aux États-Unis telles qu'elles nous sont présentées dans les sources officielles.

Dans les trois cas, notre point de départ sera le service désigné par le gouvernement comme ayant la tâche d'acquérir et de disséminer ce type de renseignement. Nous présenterons aussi le rôle que jouent les services de police des trois pays dans le domaine du renseignement de sécurité. Cette explication donnera une vision plus juste des différentes composantes de la capacité de chaque pays, et permettra à nos lecteurs de mieux comprendre l'étendue des activités des gouvernements dans le domaine. Par la suite, nous montrerons comment ces capacités ont été augmentées en 2003 par un nouveau type d'organisme, les centres d'analyse intégrée. L'apparition simultanée de ces centres dans les trois pays qui nous intéressent ici nous servira d'exemple de coordination des politiques entre les alliés.



### 3.2 : Définition

Le renseignement de sécurité est une forme de renseignement moins spectaculaire et attire généralement moins l'attention que le renseignement extérieur. Pourtant, il est celui qui est susceptible de toucher de plus près la vie des citoyens canadiens. Les affaires Arar et Air India en sont des preuves douloureuses.

Selon Lacoste, ce que l'on considère aujourd'hui comme étant du renseignement de sécurité prend racine dans ce que furent à une autre époque les polices politiques (Lacoste et Thual, 2001). Le besoin des gouvernements de se prémunir contre les forces subversives que l'on peut retrouver à toutes les époques a motivé la mise en place de services spécialisés dans l'identification des menaces en sol national et l'accumulation de renseignements s'y rapportant. Ces organisations varient souvent d'un pays à l'autre selon leur mandat, leurs moyens, leurs organisations ainsi que leurs cadres légal et politique. Dans ce chapitre, nous étudierons la façon dont les États organisent leur appareil de renseignement de sécurité, laissant quelque peu de côté les autres facettes.

Le renseignement de sécurité est un renseignement essentiellement domestique. La tâche des services est d'identifier les menaces contre l'État et la sécurité publique émanant de l'intérieur du territoire. Les enquêtes menées par un service de renseignement de sécurité le sont selon un cadre légal différent de celles menées à l'extérieur du pays, parce qu'elles touchent des individus qui ont un statut légal à l'intérieur de l'État et ont des droits garantis par la constitution (Herman, 1996 Lacoste et Thual, 2001).

Le renseignement de sécurité se distingue aussi du renseignement criminel. Ce dernier vise à la prévention et la répression du crime. Ses cibles sont donc définies par le Code criminel. Le renseignement de sécurité cherche à protéger l'État de menaces dans un sens plus large. Le renseignement de sécurité ne vise donc pas nécessairement à mettre en accusation des individus en les liant à un crime. Il cherche plutôt à informer le gouvernement sur les menaces qui pèsent sur lui et sur sa population. Par contre, il n'est pas exclus que le renseignement de sécurité se « transforme » ou soit utilisé par les services policiers à des fins

de poursuites criminelles, les menaces contre l'État étant liés à des individus qui sont en mesure d'enfreindre la loi (Lemieux, 2006).

Il peut s'agir de menaces émanant de groupes ou d'individus qui sont entièrement organisés à l'intérieur des limites territoriales de l'État, ou qui reçoivent une assistance ou proviennent eux-mêmes de l'extérieur. Pour cette raison, le renseignement de sécurité n'est jamais à totalement domestique. Une enquête portant sur un réseau terroriste ou d'espionnage peut facilement s'étendre en dehors des frontières de l'État<sup>22</sup>.

### 3.3 : Les services de renseignement de sécurité

On entend par service de renseignement de sécurité un service dédié à la collecte, à l'analyse et à la dissémination de celui-ci (Chalk et Rosenau, 2004, p. 2). Un tel service sert son gouvernement en l'informant. Il est à noter qu'informer le gouvernement ne se limite pas à informer le président ou le premier ministre. Le renseignement de sécurité peut aussi servir à filtrer les nouveaux arrivants au pays et à évaluer la fiabilité des employés de l'État. Cette fonction de filtrage sert à réduire les risques posés par des individus soupçonnés de menacer l'intégrité de l'État ou la sécurité publique. Le service de renseignement de sécurité est donc en charge de l'information qui permet de sécuriser l'État de l'intérieur.

L'acquisition et l'analyse de renseignement de sécurité s'accompagnent aussi d'actions contre les menaces identifiées. La sécurité n'est en effet pas qu'une affaire de savoir. La connaissance d'une menace s'accompagne automatiquement d'un désir de la contrer. Un gouvernement reste rarement immobile et à besoin qu'un service soit prêt à le défendre. C'est pour cette raison entre autres que certains gouvernements vont laisser les services de police en charge à la fois de la sécurité nationale et de la gestion du

---

<sup>22</sup> C'est dans cet esprit que la commission McDonald avait recommandé en 1981 que le futur service de renseignement de sécurité du Canada soit autorisé par la loi à mener des enquêtes hors des frontières canadiennes.

McDonald, D. C. 1981. *La liberté et la sécurité devant la loi : deuxième rapport / La Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada*. Ottawa: La Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, 1333 p.

renseignement de sécurité. D'autres auront choisi un service civil, séparé des forces policières.

Les arguments en faveur d'un service civil qui ne possède pas de fonctions d'application de la loi sont nombreux. La plupart de ces arguments tournent autour du fait que ce que les gouvernements attendent de leur service de renseignement diffère grandement de ce dont ils attendent de leurs services de police. D'abord, plusieurs notent la nature réactive des enquêtes policières. Celles-ci sont toujours entreprises en réaction à un crime ou une infraction de la loi. Leur but est de prouver qu'un crime a été commis et dans quelles circonstances il a été commis. Il s'agit de présenter et de défendre une interprétation d'événements ayant pris place. Toute dérivation de cette interprétation est considérée comme nuisible dans la constitution de la preuve (Treverton, 2003, p. 122).

En comparaison, le renseignement de sécurité cherche plutôt à informer sur un sujet ou une situation. L'inculpation n'est pas l'un des objectifs de l'exercice. Il s'agit de proposer une interprétation de certains événements et de présenter les possibilités que laisse entrevoir leur interprétation. Le renseignement de sécurité vise l'information du gouvernement, de manière à la rendre capable d'agir face aux menaces qui le guettent. Cette action peut être entreprise par le gouvernement sur son environnement (par le biais d'une action directe) ou en adaptant ses politiques (par exemple sa politique de défense ou de sécurité). Par exemple, un État peut décider de renforcer la présence policière dans une zone géographique si son gouvernement apprend que des fondamentalistes religieux préconisant des actions violentes contre les cliniques d'avortement qui s'y trouvent. Un ministère peut décider de mettre à jour ses procédures de sécurité si le service de renseignement de sécurité lui indique que des agents étrangers s'intéressent particulièrement à ses activités.

### 3.4 : Services de police

Cela étant dit, il ne faut pas pour autant en déduire que les services de police n'ont aucun rôle à jouer dans l'acquisition de renseignements portant sur la sécurité nationale. Comme nous le verrons dans la présentation des services touchant au renseignement de

sécurité dans nos trois pays, la police joue un rôle important dans ce domaine. Il est par contre nécessaire de bien saisir que certaines divisions des services de police s'occupent du renseignement lié à la sécurité nationale, tandis que d'autres s'intéressent au renseignement criminel. Comme nous le verrons, il existe une relation quasi symbiotique entre le service de renseignement de sécurité d'un État et ses services de police. Ces derniers disposent d'une présence sur le terrain qui dépasse grandement celle des services de renseignement. Ceux-ci sont donc aussi à même de mener des activités visant à l'acquisition de renseignement.

Cette coopération entre les services de renseignement et les services policiers est difficile à cerner en termes abstraits. C'est pourquoi nous y reviendrons dans la présentation des dispositifs dans les trois pays dont nous discutons plus loin. Nous verrons entre autres que les trois cas semblent connaître des problèmes différents selon le modèle emprunté.

Somme toutes, le renseignement de sécurité n'est pas l'apanage que d'un seul service. Pour atteindre permettre une plus grande clarté dans notre discussion, nous proposons de considérer trois ordres de tâches pouvant être attribués aux différents services : l'acquisition de renseignement, l'analyse, et consommation/publication. Les deux premières fonctions sont assez explicites et correspondent assez bien à celle que nous avons présentées dans le chapitre précédent. L'analyse peut encore une fois être vue en termes tactique ou stratégique, selon le type de produit qui en résulte. Pour ce qui est de la consommation/publication, elle correspond à l'usage final qu'un service peut faire d'un « produit fini ». Certains services distribuent leurs analyses à d'autres services tandis que d'autres s'en servent pour planifier leurs opérations (ce que nous considérons comme de la consommation de renseignement). Comme nous le verrons, la plupart des services ont au moins deux de ces fonctions à la fois.

### 3.5 : Comparatif

#### 3.5.1 : Canada

Le renseignement de sécurité au Canada est au moins aussi ancien que la Gendarmerie Royale du Canada (GRC). Depuis 1984, c'est le Service Canadien de Renseignement de Sécurité (SCRS) qui agit comme seul service de renseignement de sécurité dédié au pays. (Rosen 2000, p. 1) Auparavant, les activités de renseignement de sécurité étaient menées par une branche de la GRC. La dernière incarnation de cette branche était le Service de Sécurité de la GRC. Suite à différentes exactions de la part de certains de ses membres (entre autres contre la branche légale du mouvement indépendantiste québécois) dans les années 1970, le service fut aboli et remplacé par le SCRS.

Le SCRS est une agence relevant aujourd'hui du Ministère de la Sécurité Publique du Canada. Comme tel, le SCRS reçoit de la part du Ministre de la Sécurité Publique ses priorités et est orienté dans ses opérations. Sans donner une liste de cibles, le ministre donne des indications au directeur du SCRS concernant ses priorités. Sécurité Publique Canada est en charge de la politique de sécurité du Canada. Le mandat actuel du SCRS est « d'analyser et de conserver les informations et renseignements sur les activités dont il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'elles constituent des menaces envers la sécurité du Canada (O'Connor, 2006a, p. 145). » Le SCRS est investi à la fois les trois fonctions d'acquisition, d'analyse et de publication du renseignement.

Le SCRS est libre d'utiliser un ensemble de moyens pour mener ses enquêtes, incluant des méthodes dites intrusives, dont l'usage requière une approbation ministérielle et le mandat d'un juge fédéral (Loi sur le SCRS, 1984). Contrairement aux autres services ayant par le passé la responsabilité de remplir le mandat de collecte du renseignement de sécurité, le SCRS est une entité autonome. Comme tel, le SCRS est un service entièrement civil. Cette séparation entre le service de renseignement de sécurité et la police et les forces armées n'est pas une caractéristique inhérente de celui-ci. Au Canada, avant 1984, la fonction était entièrement assumée par la GRC. Au fur et à mesure que les menaces contre la sécurité

nationale du Canada ont évolué, le service ayant la responsabilité de rassembler le renseignement de sécurité s'est aussi transformé. À l'origine, le SCRS devait être entièrement en charge des activités de renseignement au Canada.

Il est pourtant devenu aujourd'hui évident que la collecte et l'analyse de renseignement font toujours partie du mandat de la GRC (O'Connor, 2006a, p. 50). Au sein de sa Division du Renseignement sur la Sécurité Nationale, la GRC recueille et analyse toute information tombant en sa possession qui pourrait être liée à la sécurité nationale. Une autre sous-direction s'assure de la supervision des opérations en la matière. La Sous-Direction des Opérations de Sécurité Nationale (SDOSN) a la responsabilité de recevoir et d'évaluer ces informations. Elle doit ensuite déterminer si 1) cette information est effectivement pertinente à la sécurité nationale et 2) si elle a trait à des activités criminelles (O'Connor, 2006a, p. 112). Si cette information révèle qu'une enquête est nécessaire, la SDOSN peut la confier à une Section d'Enquête sur la Sécurité Nationale (SESN) ou à une Équipe Intégrée de Sécurité Nationale (EISN). S'il s'avère qu'aucun acte criminel n'a été commis, ou si aucun ne semble être en préparation, l'enquête peut être transférée au SCRS (la GRC conservant l'information liée à l'enquête dans ses banques de données) (O'Connor, 2006a, p. 112). Le but des opérations de renseignement de la GRC est de contrer le crime. On peut donc considérer que la GRC est principalement une consommatrice de renseignement de sécurité. Elle est aussi, à titre très secondaire, capable d'être un instrument d'acquisition et d'analyse tactique.

La GRC a des politiques bien établies en matière d'échange de renseignement avec ses partenaires étrangers. De manière générale, les informations qui sont envoyées aux services étrangers sont accompagnées de réserves. Les agents de la GRC doivent joindre à l'information une mention portant sur les limites à l'usage que les destinataires peuvent en faire. Généralement cette limite consiste à dire que l'organisme récepteur ne doit pas transférer cette information à une tierce partie sans le consentement explicite de la GRC. On peut aussi mentionner que l'organisme faisant usage de cette information doit aussi protéger la GRC en ne la nommant pas directement dans ses rapports (O'Connor, 2006c).

Ces réserves ont pratiquement toujours été utilisées dans les échanges entre le Canada et les États-Unis. Elles n'ont pas force de loi et ne garantissent pas que l'organisme récepteur les respectera. Par contre, un service qui déciderait de ne pas les respecter porterait atteinte à la confiance entre les différents pays. Les réserves attachées aux informations échangées entre les différents pays sont en fait des normes explicites de la conduite que ceux-ci attendent l'un de l'autre. Dans le cas du Canada et des États-Unis, l'affaire Arar nous fournit un bon exemple de l'importance de ces règles.

La coexistence d'un service de renseignement lié à la sécurité nationale au sein de la GRC avec le SCRS peut surprendre. Il nous est facile de concevoir cette situation comme menant à des duplications des efforts. Nous ne pouvons pas ici déterminer si cette cohabitation est adéquate. Il est difficile de commenter sur des arrangements tenus aussi loin des yeux du public. Il demeure que si le SCRS et la GRC acquièrent des renseignements dans des buts différents (respectivement informer le gouvernement et poursuivre des criminels) les données qui les intéressent, dans les sujets liés à la sécurité nationale, demeurent les mêmes.

Au sein de la capacité nationale de renseignement de sécurité, la centralité du SCRS va sans dire. Celui-ci dispose après tout de six fois plus d'effectifs voués à la tâche que la GRC.<sup>23</sup> Il est aussi dit que l'essentiel du renseignement utilisé par la GRC dans ses opérations en matière de sécurité nationale proviendrait du SCRS (O'Connor, 2006a, p. 157). De plus, de l'aveu même des représentants de la GRC, c'est le SCRS qui fournit une orientation à la GRC dans le domaine de la sécurité nationale. Des rencontres mensuelles entre les deux services assureraient la cohésion entre les deux services (Canada, 2007).

Le SCRS et la GRC sont aussi quelque peu imbriqués l'un dans l'autre. Les opérations de la GRC en matière de sécurité nationale sont souvent menées par des équipes regroupant de ses agents avec quelques-uns du SCRS et de d'autres agences fédérales (par exemple de l'Agence des Services Frontaliers du Canada) (O'Connor, 2006a, p. 116). Les deux services procèdent aussi à des échanges d'effectif, ce qui permet à chacun des services

---

<sup>23</sup> Le SCRS compterait aujourd'hui près de 2500 employés (rapport annuel, 2004-2005), tandis que la GRC affecterait 328 membres aux tâches liés à la sécurité nationale (O'Connor, 2007, p. 107)

de mieux comprendre l'autre, en plus de réunions visant à s'assurer leur coordination et le respect de leurs mandats mutuels.

### 3.5.2 : Le Royaume Uni

Le Royaume Uni dispose du même service de renseignement de sécurité depuis la Première Guerre mondiale. Le Service de Sécurité (Security Service), aussi connu sous l'acronyme MI5, a conservé une position et une forme relativement stable au cours des années. Aujourd'hui, le Service voit son mandat et ses pouvoirs définis par le Security Service Act de 1989.

Le Service de Sécurité doit répondre au Home Office, le ministère de l'Intérieur britannique. Le site internet du Home Office mentionne que le Secrétaire de l'Intérieur (Home Secretary, le ministre en charge) supervise et reçoit des comptes de la part du Service de Sécurité. On nuance par contre en expliquant que le Service de Sécurité ne fait pas partie du Home Office, étant plutôt un service autonome rendant compte au Secrétaire de l'intérieur. Ceci relève probablement du fait que le Service de Sécurité était à l'origine, comme nous l'avons dit, un service militaire. Il n'aurait donc jamais été vraiment intégré au Home Office. En maintenant le Service de Sécurité administrativement séparé, on le soustrait aussi aux politiques régissant l'activité du Home Office, permettant ainsi une supervision différente de ses activités (Security Service a, 2007).

Comme dans le cas canadien, le Service de Sécurité communique des renseignements aux services de police quand le besoin s'y trouve. Selon les dires mêmes du Service de Sécurité, leur rôle dans le domaine judiciaire est de plus en plus affirmé (Security Service b, 2007). Ceci est définitivement une tendance dans le domaine.

Le Service de Sécurité fait aussi largement usage des services policiers pour acquérir des renseignements. Par contre, à cause de son assise légale très différente de celle d'un corps policier, ses agents mènent des enquêtes autonomes et complémentaires avec des moyens différents de ceux des services policiers. Essentiellement, le Service de Sécurité britannique



ressemble beaucoup au SCRS canadien : il est un service civil, est régi par une loi du Parlement, relève d'un ministère ayant un mandat similaire, etc.

Par contre, on peut trouver une différence importante entre les services de police au Canada et au Royaume-Uni dans leurs tâches de sécurité nationale. Pendant que le Canada dispose d'un corps de police fédéral dont la juridiction s'étend à l'ensemble du territoire (avec un mandat variable selon les provinces et les territoires), le Royaume-Uni est couvert par une mosaïque de services sans équivalent direct au Canada. Le territoire du Royaume-Uni est divisé et confié à des corps de polices régionaux ou spécialisés (comme le crime organisé par exemple).<sup>24</sup> En matière de sécurité nationale, chacun des corps policiers dispose d'une division appelée « Special Branch ». Ces sections sont responsables de la lutte au terrorisme et du renseignement au sein de chaque corps policier. Leur principale tâche est de travailler en très étroite collaboration avec le Service de Sécurité et de lui fournir des renseignements.

Dans le cas des Branches spéciales, le renseignement qu'elles acquièrent est directement lié au travail du Service de Sécurité. Selon la procédure normale, tous les renseignements acquis par les Branches spéciales des différents services sont directement envoyés au Service de Sécurité. Le renseignement lié au terrorisme en Irlande du Nord est aussi envoyé à la Branche spéciale (aujourd'hui appelé le Commandement Anti-Terrorisme) de la Police Métropolitaine (le corps de police responsable pour la majeure partie du territoire londonien) (Blunkett, Jamieson et Kennedy, 2004).

Les Branches spéciales agiraient donc comme des antennes pour le compte du Service de Sécurité sur l'ensemble du Royaume-Uni. Les Branches spéciales sont en quelque sorte des services de renseignement « de proximité ». On pourrait dire qu'elles sont au renseignement ce qu'est la police de quartier à l'application de la loi. Les dernières années ont vu des développements particulièrement importants dans ce domaine. Par exemple, suite aux attentats de Londres en juillet 2005, des Unités de contact avec les communautés musulmanes ont été créées, employant du personnel des Branches spéciales des différentes

---

<sup>24</sup> Selon le site internet du Service de Sécurité, on parlerait ici de 56 corps policiers à assise territoriale et un certain nombre de corps spécialisés (Security Service, 2007d).

régions. Ces unités sont responsables d'établir des contacts avec les leaders des différentes communautés ainsi qu'avec le personnel des mosquées dans le but de freiner les partisans d'un Islam intégriste. Dans le cas de ces unités, les travaux de renseignement, d'application de la loi et de prévention sont menés de front (Dodd, 2005).

La multitude de services policiers ayant des tâches de sécurité nationale se différencie donc de la situation de la GRC au Canada. Jusqu'ici, l'efficacité des services britanniques n'a pas été remise en question malgré les attentats de Londres en 2005 et Glasgow en 2007. Peut-être peut-on attribuer cette relative confiance dans les services de police à une longue expérience de la menace d'attentat terroriste au Royaume Uni? Il n'en demeure pas moins qu'elle contraste avec le zèle appliqué aux États-Unis envers une réforme du renseignement suite aux attentats du 11 septembre 2001.

### 3.5.3 : États-Unis

Les États-Unis sont sûrement le pays où la politique de renseignement est débattue le plus ouvertement. Les deux chambres du Congrès américain ont chacune leur comité permanent traitant de la question et chacun produit régulièrement des rapports faisant des recommandations sur la question. Ils se démarquent aussi par les dimensions inégales (autant budgétaires que technologiques) de leur collectivité du renseignement. Les luttes internes et les déboires des services de renseignement américains sont mondialement connus et font l'objet d'une vaste littérature appelant à une perpétuelle réforme de la collectivité du renseignement.

Les pratiques américaines en matière de renseignement de sécurité se démarquent de celles du Canada et du Royaume-Uni. Ceci est particulièrement évident quand l'on considère l'absence au sein de la communauté du renseignement d'un service civil dédié au renseignement de sécurité. Comme nous l'avons laissé entendre plus haut, le renseignement de sécurité est le domaine du Federal Bureau of Investigation (FBI), un service policier. Même si aujourd'hui une importante branche du FBI est vouée à la sécurité nationale et inclut une division se consacrant au renseignement, il n'en demeure pas moins qu'elle répond au

directeur du FBI et fait partie d'une agence dont le rôle essentiel est d'appliquer la loi (Federal Bureau of Investigation, 2007).

Comme tel, cela représente une différence majeure. Le fait que les États-Unis ne disposent pas d'agence de renseignement domestique fait aussi l'objet d'un débat. Certains croient qu'il est plus que temps que Washington suive (nous oserions dire encore une fois) la voie tracée par Londres et se dote d'un service civil de renseignement de sécurité. Plusieurs accusent le FBI d'être prisonnier d'une culture policière incompatible avec le travail de renseignement (Posner, 2006).

Aujourd'hui, c'est la National Security Branch du FBI qui est responsable de l'ensemble des opérations liées à la sécurité nationale en sol américain. Cette division est particulièrement jeune (elle fut créée lors de la dernière vague de réformes de la communauté américaine du renseignement en 2005) (U.S. Department of Justice, 2006).

### 3.6 : La coopération dans le domaine du renseignement de sécurité

Nous avons jusqu'ici approché les services de renseignement de sécurité sans nous intéresser à la collaboration internationale de ces différents services entre eux. Les services que nous avons décrits jusqu'ici coopèrent tous entre eux, mais de manière différente entre les services policiers et les services dédiés à la collecte de renseignement. C'est justement cet échange de renseignement qui est au cœur de l'affaire Arar.

Par exemple, le SCRS a la possibilité de coopérer avec des services d'autres pays et même d'établir des ententes de coopération. Ces ententes sont sujettes à l'approbation du ministre de la Sécurité publique qui lui se doit de consulter le ministre des Affaires étrangères (Loi sur le SCRS, 1984). En 2005, des ententes de ce type auraient été conclues avec 140 pays et 250 services étrangers (Service Canadien de Renseignement de Sécurité, 2006). Pour sa part, la GRC maintient un réseau d'agents de liaison à travers le globe. Dans ses relations internationales, la GRC se concentre sur son travail de lutte contre la criminalité. Dans son témoignage devant le Comité permanent du Sénat sur la sécurité nationale et la défense, les

représentants de la GRC ont donné comme exemples de partenaires l'Angleterre et les États-Unis (Canada, 2007). Le travail des agents de liaison de la GRC est strictement lié à de l'information ayant trait à des affaires criminelles, et non au renseignement de sécurité comme tel (Canada, 2007).

Dans le cas du renseignement de sécurité, la coopération avec les services étrangers passe par le SCRS. Il arrive que la GRC, dans le cadre de ses enquêtes portant sur la sécurité nationale ait des contacts avec des agences de renseignement. Il est difficile de déterminer les modalités exactes de ces contacts. Par contre, selon ce que le rapport O'Connor nous apprend, c'est que le SCRS est le principal interlocuteur des services de renseignement étrangers, par exemple de la CIA (O'Connor, 2006b, p. 38).

Il existe donc certaines « hiérarchies » dans les processus d'échange de renseignement. Il est par contre certain que la coopération prend bel et bien place à tous les niveaux. Un examen attentif des événements menant à la déportation en Syrie de Maher Arar peut fournir un bon exemple de la complexité de celle-ci. La GRC et le SCRC coopèrent tous les deux avec le FBI et la CIA. Il en est de même avec le Service de Sécurité et le Service de Renseignement Secret (MI6) britanniques.

### 3.7 : Crise et modifications après le 11 septembre 2001

Les hiérarchies et les ententes entre agences étaient particulièrement importantes au moment de la Guerre froide, à une époque où le contre-espionnage était l'activité principale des services de renseignement de sécurité (du moins au Canada). Par contre, suite aux attentats du 11 septembre 2001, c'est la lutte au terrorisme qui occupe aujourd'hui la plupart des esprits dans les collectivités du renseignement.

Les premiers mois après le 11 septembre 2001 ont pris place dans un climat d'urgence extrême. Les services de renseignement des alliés ont commencé à se consulter et discuter d'échanger promptement des informations portant sur des personnes soupçonnées

d'intentions terroristes. Tous s'entendirent sur le fait que la coopération devait être mise en oeuvre aussi rapidement que possible.

Dans un climat d'urgence suscité par la peur d'autres attentats, la compréhension des initiatives qu'il était permis de prendre varia sensiblement au sein de l'appareil de renseignement de sécurité et criminel canadien. Par exemple, pour le SCRS, les politiques normales d'échange de renseignement tenaient toujours, et les réunions ayant pris place immédiatement après les attentats n'avaient pas mené à un accord modifiant le modus operandi de la coopération. Pour certains éléments de la GRC, un accord était bel et bien intervenu, mais les politiques d'échange de renseignement n'étaient pas affectées. Pour le projet A-O Canada de la GRC, qui se devait de mener une enquête sur des personnes soupçonnées de préparer des actes terroristes, leur compréhension était que non seulement un accord était survenu entre les services canadiens et américains, mais que celui-ci suspendait l'usage des politiques de la GRC en matière de partage de renseignements entre eux.

Cette équipe de la GRC aurait à ce moment partagé des renseignements avec la CIA, chose inhabituelle, et aurait ainsi mené à la déportation d'un citoyen canadien vers la Syrie par les États-Unis. Ce citoyen, Maher Arar, y fut emprisonné et torturé en sol syrien. L'ensemble du rapport du Commissaire O'Connor (2006a, 2006b, 2006c, 2006c) est consacré à ces événements et les décrit avec beaucoup de détails. Le rapport final de la commission est sans nul doute le meilleur document produit à date sur la collectivité canadienne de renseignement.

3.8 : La réponse au nouveau besoin d'échange et de fusion de renseignement : les centres d'analyse intégrés

Au-delà de cet épisode dramatique et révoltant, le besoin de coopérer des différentes collectivités du renseignement était jugé si grand que les alliés décidèrent non seulement de continuer à échanger des renseignements, mais aussi de mettre en place de nouvelles structures d'analyse qui allaient leur permettre de recevoir et disséminer le renseignement portant sur le terrorisme plus efficacement.

Dans le cas Arar comme dans plusieurs autres, l'information circulant entre les différents services portait sur des cas, sur des personnes et des groupes précis. Il s'agissait toujours d'échange de données, si l'on veut. De plus, l'échange de renseignement procédait et sur demande, sans qu'il n'y ait nécessairement une analyse conjointe au sein de chaque gouvernement des données disponibles. Le but de la coopération demeurait la prise d'action contre des cellules terroristes.

À cause de la complexité et de la nature polymorphe du terrorisme international, les États se retrouvaient dans une situation où la prévention des actes terroristes se révélait extrêmement difficile. En comparaison avec la situation qui prévalait lors de la Seconde Guerre mondiale et de la Guerre froide, les gouvernements ont beaucoup plus de difficultés à concevoir toutes les formes que l'action des terroristes peut prendre. D'une part, les moyens et les occasions à exploiter sont extrêmement nombreux. D'autre part, le terrorisme international pose de nouveaux défis à l'imagination. Par exemple, dans le domaine de la collecte, la différence entre renseignement domestique et étranger devient de moins en moins utile. Jim Judd, directeur du SCRS, s'est exprimé sur le sujet devant le Sénat canadien :

« Les frontières ne veulent plus dire grand-chose pour ce qui est de ces questions. Certaines des personnes qui nous intéressent dans le contexte du terrorisme peuvent avoir des liens avec d'autres dans jusqu'à une douzaine de pays différents. Bien sûr, les activités d'espionnage ont leur origine en pays étranger. Les questions relatives à la prolifération des armes peuvent traverser des frontières nationales et intervient également la distinction entre secteurs public et privé, du fait du rôle que peuvent jouer les entreprises privées dans la facilitation du développement de tels programmes. Les choses sont embrouillées du fait qu'il n'existe aucune distinction claire entre secteurs national et international et secteurs privé et public (Canada, 2007). »

Ceci est entre autres du au fait que l'on ne peut mettre de limite au niveau de violence que les terroristes d'aujourd'hui pourraient être prêts à utiliser. Par exemple, à l'époque des troubles en Irlande du Nord, on savait que l'Armée Républicaine Irlandaise n'irait pas jusqu'à faire exploser une arme de destruction massive en plein cœur de Belfast ou de Londres, le territoire nord-irlandais étant un objectif à conquérir. Dans le cas des attentats du 11

septembre 2001, le niveau de destruction engendré ne fut limité que par les moyens disponibles aux terroristes. Dans la mesure où ceux-ci seraient capables d'avoir accès à des moyens plus vastes, l'analyse du renseignement doit envisager un plus grand nombre de scénarios contre lesquels les gouvernements doivent se prémunir. Cette vision du contexte de la sécurité en occident a entre autres été donnée par Sir Andrew Turnbull, secrétaire du Cabinet sous Tony Blair en 2004 (Taylor, 2005, p. 7).

La réponse aux défis que posait le terrorisme fut l'intégration des capacités de renseignement. Au sein d'une collectivité du renseignement, l'intégration des capacités veut dire la mise à la disposition du travail d'un service aux autres services. De plus, on cherchait un moyen de faire travailler les agences de renseignement conjointement avec les autres services du gouvernement ayant besoin de renseignements sur la menace terroriste.

Plus spécifiquement, on cherchait à faire coopérer les agences de renseignements domestiques et étrangers. Les agences à vocation domestiques sont généralement entièrement distinctes de celles vouées à la collecte de renseignement à l'extérieur des frontières. Le fait est que ces agences avaient non seulement des difficultés à coopérer, mais n'y étaient tout simplement pas encouragées, les méthodes du renseignement extérieur étant pratiquement sans réelles limites. Le renseignement de sécurité (domestique) étant beaucoup plus encadré légalement et limité par son lien plus étroit avec les organismes d'application de la loi, les deux types d'agences se devaient de ne pas tenter d'empiéter sur le domaine de l'autre. Il fallait donc créer un nouveau lieu où les différents éléments de la collectivité se rencontreraient, mettraient leurs ressources en commun et partageraient rapidement et sans entrave le renseignement lié au terrorisme, au-delà du fossé séparant le domestique de l'étranger (National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004).

### 3.9 : Les centres d'analyse intégré des alliés

C'est en 2003 que les pays alliés (ce qui inclut encore l'Australie et la Nouvelle-Zélande, même si ceux-ci ne sont pas discutés dans ce mémoire) ont créé les centres d'analyse intégrés. Ces centres ont pour but premier de recueillir l'ensemble du

renseignement portant sur la sécurité disponible à l'intérieur de chaque communauté nationale et de produire des analyses communes. Ils se devaient de devenir des points de rencontre où chaque agence apporterait d'elle-même sa contribution. Ce modèle propose de laisser de côté l'approche de la distribution du renseignement selon le « besoin de savoir » et propose plutôt d'adopter un mode d'opération mettant l'emphase sur le « besoin de communiquer ». Il ne s'agit donc plus de mettre la main sur des renseignements et de se demander comment les protéger, mais plutôt de se demander avec qui l'agence a-t-elle le devoir de les partager (National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004, p. 416).

Chaque centre d'analyse intégré rassemble des experts issus des différentes agences et ministères produisant ou utilisant du renseignement dans ses activités courantes. Ces individus peuvent ensuite faire converger leurs efforts et leur expertise respective vers la production de rapport et d'analyse sur certains sujets. Ces études sont souvent précises et sont parfois faites à la demande d'un service en particulier (le Département de la Défense Nationale par exemple). De plus, chacun des employés détachés au centre conserve son accès aux bases de données de leur organisme d'origine (Centre intégré d'évaluation des menaces, 2007).

Les centres portent des noms différents d'un pays à l'autre : Centre Intégré d'Évaluation des Menaces (CIÉM, ITAC en anglais) au Canada, il deviendra le Joint Terrorism Analysis Center (JTAC au Royaume Uni). Aux États-Unis, il porte le nom de National Counter-Terrorism Center (NCTC). Nous présentons ici les différentes agences participant aux centres d'analyse intégrés. Dans le cas du Canada et des États-Unis, une liste exhaustive était disponible. Nous soupçonnons par contre que des services ou des agences peuvent participer au travail des centres sur une base ad hoc. Par contre, le Royaume-Uni ne semble pas publier la liste complète des agences y participant. Le centre britannique est décrit comme rassemblant des experts en matière de contre-terrorisme provenant de la police, des ministères clefs du gouvernement et d'agences (Security Service, 2007c).



Tableau 3.1 : Services participants aux opérations des centres d'analyse intégrés

Pays	Canada	Royaume-Uni	États-Unis
Nom du Centre	Centre Intégré d'Évaluation des Menaces (CIÉM) (Integrated Threat Assessment Center (ITAC))	Joint Terrorism Analysis Center (JTAC)	National Counter Terrorism Center (NCTC)
Participants	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sécurité publique Canada</li> <li>• Service canadien du renseignement de sécurité</li> <li>• Agence des services frontaliers du Canada</li> <li>• Centre de la sécurité des télécommunications</li> <li>• Ministère de la Défense nationale</li> <li>• Affaires étrangères et Commerce international Canada</li> <li>• Bureau du Conseil privé</li> <li>• Transports Canada</li> <li>• Service correctionnel Canada</li> <li>• Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada</li> <li>• Gendarmerie royale du Canada</li> <li>• Police provinciale de l'Ontario</li> <li>• Sûreté du Québec</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Service de Sécurité (MI5)</li> <li>• Service de Renseignement Secret (MI6)</li> <li>• Government Communication Head Quarter (GCHQ)</li> <li>• Ministère de la Défense</li> <li>• Foreign and Commonwealth Office</li> <li>• Home Office</li> <li>• Department of Transportation</li> <li>• Services de police</li> <li>• Autres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Central Intelligence Agency</li> <li>• Department of Justice</li> <li>• Federal Bureau of Investigation</li> <li>• Department of State</li> <li>• Department of Agriculture</li> <li>• Department of the Treasury</li> <li>• Department of Defense</li> <li>• National Geospatial-Intelligence Agency</li> <li>• Department of Energy</li> <li>• Nuclear Regulatory Commission</li> <li>• Department of Health and Human Services</li> <li>• US Capitol Police</li> <li>• Department of Homeland Security</li> </ul>

### 3.10 : Coopération entre les centres

Une fois que les centres d'analyses intégrés ont été établis et mis en fonction, les alliés ont pu ajouter une structure de coopération internationale entre eux. Le niveau de coopération est difficile à établir, mais il semblerait que toutes les évaluations produites par l'un des centres soient accessibles à tous les autres centres. Les différents sites internet de chacun des centres mentionnent la proche coopération qui existe entre eux et leurs partenaires étrangers, mais n'explique pas la nature de cette coopération au-delà de l'échange d'analyse. Les Américains mentionnent la diffusion de rapport provenant de leur base de données portant sur l'identité de terroristes. Ils partageraient ces rapports « sensibles, mais non classifiés » avec des gouvernements étrangers (National Counter-Terrorism Center, 2006). Il est aussi difficile d'évaluer le niveau de précision de ces rapports. Pour donner une idée du niveau de coopération entre le Canada et ses alliés, le rapport O'Connor nous apprend que depuis sa création en 2004 jusqu'en 2007 (année de rédaction du rapport) CIÉM avait diffusé 532 rapports d'évaluation. Sur ceux-ci, seulement 126 avaient été produits par le CIÉM (O'Connor, 2006a, p. 159).

Ceci ne veut cependant pas dire que le CIÉM n'est qu'un service de distribution de rapports étrangers. Le même rapport O'Connor mentionne que les documents provenant des alliés sont souvent publiés avec des commentaires et des ajouts de façon à leur donner une « perspective canadienne » (O'Connor, 2006a, p. 160). Ceci veut probablement dire que le centre procède à une réinterprétation du contenu en mettant l'accent sur les dimensions et les éléments affectant plus directement le Canada.

Comme nous l'avons dit plus haut, les États-Unis sont les seuls à ne pas avoir placé leur centre au sein de leur service de renseignement de sécurité. Ceci est vraisemblablement dû au fait que le FBI demeure aujourd'hui avant tout un service de police. Les modifications ayant mené à la création de la National Security Branch (la section du FBI dédié au

renseignement de sécurité) ont eu lieu comme suite aux recommandations de la commission sur les attentats terroristes du 11 septembre (2004). C'est le même rapport qui a suggéré la création du NCTC. La National Security Branch est donc une création très récente au FBI. Probablement que la création simultanée des deux organismes a contribué à les tenir quelque peu séparés.

L'importance de la CIA au sein de l'appareil américain est aussi un facteur qui a dû influencer l'emplacement du futur centre. Dans les jours qui suivirent le 11 septembre 2001, cette agence entreprit de créer un centre d'analyse intégré. Elle créa le Terrorist Threat Integration Center, un organisme qui devait à peu de chose près jouer le même rôle que le NCTC, mais demeurait au sein de la CIA et sous l'autorité de son chef. Aujourd'hui, le NCTC relève directement du Directeur National du Renseignement (Director of National Intelligence) (National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, 2004, p. 401).

Le fait que les évaluations produites par chacun des centres soient rendues disponibles aux autres peut avoir pour effet d'ouvrir chaque collectivité du renseignement à d'autres perspectives que celle de l'appareil national. Les questions posées dans un pays peuvent nourrir la réflexion dans un autre. Dans ce cas en particulier, on peut bien voir ce que Michael Herman suggérait en comparant les réseaux entre analystes du renseignement au monde de la collégialité des universités (Herman, 1996, p. 209). Herman ne parlait cependant pas des analystes du renseignement de sécurité comme tel, mais plutôt de ceux travaillant dans les processus d'analyse centraux. Pour le bénéfice du lecteur, il peut être intéressant de comparer les centres d'analyse intégrés aux mécanismes d'analyse centraux.

L'idée d'analyser des renseignements de manière centralisée n'est par contre absolument pas nouvelle. Des structures d'analyse centrales à chaque communauté du renseignement existaient bien avant le 11 septembre 2001. Celles-ci avaient le mandat de fournir au gouvernement des rapports d'analyse ou d'évaluation « nationale » servant à la

prise de décision stratégique.<sup>25</sup> Il s'agit en fait de rapports traitant d'une question en particulier et de son impact sur le pays à moyen ou à long terme. Les rapports d'évaluation nationale sont conçus pour informer le gouvernement sur les tendances globales. Elles sont généralement produites par des comités qui siègent de manière régulière. Il est à noter que ces comités coopèrent aussi entre eux, selon les questions qui y sont traitées.<sup>26</sup>

Ces structures sont efficaces dans leur rôle, mais le mandat de chacune de ces institutions était mal adapté à l'analyse des menaces terroristes. La quantité de données à traiter et l'urgence du besoin d'information rendaient nécessaires la création de nouveaux centres, l'établissement de nouvelles règles et de nouvelles façons de faire. En comparaison, les centres d'analyse intégrés s'occupent principalement de questions plus tactiques que stratégiques. Le terrorisme est la première priorité des centres d'analyse intégrés. Le terrorisme représente une menace souvent immédiate. Il n'est pas obligatoire pour qu'une attaque soit efficace qu'elle nécessite des préparatifs de très longue haleine. L'attention qui doit lui être portée est donc de tous les instants. Selon nos sources, les centres d'analyse intégrés seraient opérationnels 24 heures sur 24 (Centre intégré d'évaluation des menaces (CIÉM), 2007). Au moins dans le cas américain, les participants au travail du centre se rencontrent trois fois par jour pour discuter de la situation et déterminer si le gouvernement doit entreprendre de nouvelles mesures (Negroponte et Hayden, 2007, p. 5).

La création des centres d'analyse intégrés répond à un besoin de transformation de l'appareil de renseignement national. Ils sont un troisième palier dans le domaine du renseignement de sécurité, venant compléter le travail des services plus traditionnels. Même si leur rôle est limité à l'analyse et la distribution de renseignements acquis par d'autres services, ils fournissent une perspective unique sur la situation des gouvernements qu'ils servent.

---

<sup>25</sup> On parle ici, pour les pays qui nous intéressent du Joint Intelligence Committee britannique, National Intelligence Council américain et le Bureau de l'Évaluation International du Canada.

<sup>26</sup> Par exemple, le rapport Buttler fait mention du fait que le Joint Intelligence Committee britannique peut inclure des individus provenant du gouvernement du Canada ou des États-Unis selon les questions qui y sont traitées.

### 3.11 : État des lieux de la coopération

Comme nous l'avons vu, les appareils de renseignement de sécurité des trois pays coopèrent entre eux à tous les niveaux. Au niveau des services de police, il y a échange de renseignement entre les différents services dans la mesure où la menace à la sécurité nationale a atteint le stade d'activité criminelle. Les services de police échangent en fait entre eux toutes sortes d'informations et de renseignements criminels. La coopération entre les corps policiers procède aussi selon ses propres normes et pratiques institutionnalisées. L'ajout de réserves à toutes informations qui sont partagées est l'une de ses institutions, leur respect l'une de ces normes. Comme nous l'avons mentionné, la dérogation à celles-ci a eu des conséquences terribles pour un citoyen canadien.

Pour ce qui est de la coopération entre les services dédiés au renseignement de sécurité (SCRS, Service de Sécurité, FBI National Security Branch), il semble évident qu'elle a lieu. Pourtant, mis à part les déclarations de différents services concernant leurs ententes de liaison avec des gouvernements étrangers, nous n'avons pas trouvé d'exemple contemporain qui serait particulièrement informatif. Nous nous frappons ici au mur du secret entourant leur travail. Aucun document ne nous a semblé révéler une relation particulière entre les trois services. La coopération existe (elle va de soi entre des pays qui travaillent ensemble sur tant d'autres sujets depuis si longtemps), mais elle demeure impossible à investiguer en termes exacts. La dimension domestique de l'action de ces services fait en sorte que la majeure partie de leur travail se fait à l'intérieur de l'État qu'ils servent. Ceci était particulièrement vrai avant le 11 septembre 2001, moins après. La lutte au terrorisme transnational a exacerbé l'urgence du besoin de collaborer, non seulement internationalement, mais aussi à l'intérieur des gouvernements de chaque État se sentant visé. Ceci nous amène donc logiquement à observer la coopération entre les centres d'analyse intégrés.

Pour celui qui cherche à trouver un exemple de coordination des politiques entre les alliés, les centres d'analyse intégrés sont le meilleur que l'on puisse espérer. Non seulement

leur création découle-t-elle d'un désir de travailler ensemble des différents États, mais l'adoption d'un modèle commun marque en soit l'existence d'une relation institutionnalisée entre les alliés. Le choix de créer des centres ayant des fonctions identiques dans le but de les voir communiquer entre eux marque un assez haut niveau de coordination des politiques de renseignement de sécurité.

Il est vrai que l'on doit expliquer cet effort particulier à l'émergence de la menace terroriste. Placé devant une menace qui les touche tous, un des alliés (vraisemblablement le Royaume-Uni) a trouvé un modèle d'organisation qui s'est révélé efficace. Sentant son intérêt dans le renforcement de la capacité d'agir contre la même menace du Canada et des États-Unis (et aussi de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande), le modèle leur fût proposé et il fut accepté. Cela donna ensuite lieu à un nouveau réseau d'échange de rapport de d'information.

Ceci étant dit, même si la relation de coopération préalable des alliés a certainement facilité la mise en place de ce réseau, il faut souligner que le facteur le plus influent est la présence de la menace terroriste, partagée par tous les alliés. La preuve en est l'exportation du modèle des centres d'analyse intégrés hors des frontières des alliés. Par exemple, il est dit que l'Espagne (qui a aussi été frappée par des attentats terroristes en 2003) aurait créé un tel centre au sein de sa collectivité du renseignement (United Kingdom's Parliament, 2006). Il n'est aussi pas dit que l'Espagne et l'Allemagne ne reçoivent pas les rapports d'analyse des centres américains, britanniques, canadiens, australiens et néo-zélandais.

Nous ne pouvons douter que des échanges ont lieu entre les centres alliés, mais en même temps rien ne prouve que les échanges soient limités à ceux-ci. Après tout, seul les documents canadiens font mention d'une collaboration particulière entre le CIEM et ses homologues alliés (Royaume Uni, États-Unis, Australie, Nouvelle Zélande) (Centre intégré d'évaluation des menaces (CIÉM), 2007, p. 3). Le Royaume Uni et les États-Unis ne nomment pas les pays avec qui leur centre collabore. Il n'est jamais fait mention que du fait que le JTAC et le NCTC font appel à l'appui de gouvernements étrangers. Nous en déduisons donc qu'il n'existe pas de preuve que l'exportation du modèle du centre d'analyse intégré

représente un exemple d'une relation particulière entre les alliés seuls. C'est-à-dire que le partage du modèle organisationnel ne serait pas une preuve d'une relation de coopération spécifique et exclusive entre le Canada et ses alliés traditionnels dans le domaine de la lutte anti-terroriste. Ceci ne serait en fait que logique, dans la mesure où le renforcement de la capacité de plusieurs autres gouvernements à contrer des réseaux terroristes peut très bien servir l'intérêt sécuritaire du Canada et de ses alliés.

Il y aurait donc coordination des politiques de renseignement dans le domaine du renseignement de sécurité, mais celle-ci ne se limiterait pas à un groupe d'États aussi limité que dans le cas du renseignement électromagnétique. Ceci ne vient en rien invalider notre hypothèse, qui était que le Canada voyait ses choix de politique de renseignement fortement influencé par les institutions de ses relations de coopération. Il ne s'agit que d'observer une limite de ce qu'il nous est permis de savoir au sujet de ces dernières, particulièrement le contenu et l'intensité des échanges de renseignement.

### 3.12 : Conclusion

En créant le CIÉM, le Canada a fait un choix de politique de renseignement de sécurité. Ce choix a été fait non seulement parce qu'il était sensé du point de vue de l'analyse du renseignement, mais parce qu'il correspondait aux mesures prises par ses alliés proches dans le même domaine. La relation de confiance et les normes appliquées auparavant dans leurs relations ont servis de support à ce choix. Par contre, il ne fait aucun doute que c'est la pression exercée par une vulnérabilité partagée face à une menace qui les affecte tous qui a amenés les pays collaborateurs à adopter le modèle des centres d'analyse intégrés.

## CONCLUSION

Ce que nous avons analysé dans ce mémoire est la coordination de la politique de renseignement du Canada dans deux domaines précis. Comme nous l'avons vu, il est possible d'affirmer que les décisions que le Canada a prises au fil du temps ont souvent été influencées par sa collaboration avec ses alliés et les institutions qui en découlaient. La création d'un nouveau service de renseignement se fait souvent en considérant le potentiel qu'il a de coopérer avec d'autres services alliés. Ce fut entre autre le cas de la majorité des services de renseignements électromagnétiques. Parfois c'est même le fait de coopérer qui induit la création de nouveaux services ou le réaménagement de ceux qui existaient déjà. C'est le cas de la création du CIÉM au sein du SCRS et de l'établissement du Centre de Renseignement Opérationnel comme organe central de triangulation pendant la Seconde Guerre mondiale. Dans ces deux derniers cas, il est intéressant de noter que, même s'il sont séparés dans le temps par près de 60 ans, les modèles adoptés étaient tous deux d'origine britannique.

Nous avons pu observer certaines caractéristiques de la relation de coopération que le Canada entretenait avec ses alliés dans le domaine du renseignement électromagnétique. Nous avons vu comment cette relation a jouée un rôle primordial dans la conception même de la politique de renseignement, la possibilité de travailler de concert avec les alliés justifiant les investissements nécessaires dans la plupart des cas. Par contre, en est-il de même dans le domaine du renseignement de sécurité? Il ne nous semble pas que ce soit le cas. Le Canada n'a pas créé un service dédié de renseignement de sécurité parce que ses alliés en disposaient d'un. La création du Service de Sécurité du Royaume-Uni remonte aux années 1900, avant la Première Guerre mondiale, celle du SCRS à 1984, et les États-Unis ont créé la National Security Branch du FBI après 2001. Comme nous l'avons vu, d'importantes distinctions existent entre les appareils d'acquisition et d'analyse de renseignement de sécurité des trois



alliés (dans le nombre, le type, et la relation entretenue avec les services policiers ayant des tâches de sécurité nationale).

Pour commencer, les services de renseignement de sécurité (surtout à l'époque « pré-SCRS ») ont un mandat domestique. Prenons l'exemple du SCRS. L'essentiel de son travail est lié avec des individus et des organisations se trouvant en sol canadien. L'aide d'agences étrangères peut être utile, voire indispensable dans certains cas, mais elle n'est pas la chose la plus importante dans son travail. Il s'en suit une coopération moins constante, touchant un pourcentage moindre des dossiers traités par chaque service de renseignement de sécurité. Cela résulte dans des disparités plus grandes entre les services de renseignement des différents pays, d'autres facteurs ayant plus d'influence que le besoin de coopération étant à l'oeuvre. Par contre, au moment où ceux-ci veulent coopérer de façon accrue et plus constante, un modèle d'organisation est créé et partagé par tous.

Il en résulte donc que, sur la base des exemples étudiés dans les chapitres précédents, il nous semble possible d'extraire un principe expliquant le différent niveau de coordination des choix impliquant les appareils de renseignement électromagnétique et de sécurité. Il semble que plus la portion du matériel provenant de l'étranger est importante dans la masse de renseignements traités par un service, plus les politiques se rattachant à celui-ci seront coordonnées avec celle des alliés. Ce principe, en fait, correspond en tout point avec une des prémisses de notre cadre théorique. La coopération entraînant la création d'institutions et la coordination des politiques, il est donc juste de dire que la politique de renseignement du Canada se coordonne de plus en plus avec celle de ses alliés. Par contre, il est faut de dire que cette progression soit seulement due au passage du temps ou au « cour normal » des choses entre alliés. Elle repose plutôt sur le désir accru de coopérer du Canada et de ses alliés, stimulé par une menace présente et partagée.

Cette conclusion vient donc confirmer notre hypothèse. De plus, elle montre que le renseignement n'est pas un phénomène déconnecté des relations internationales. Les variations observables dans la politique de renseignement d'un État peuvent être interprétées de la même manière que n'importe quelle autre politique. Il s'agit de moyens pris pour

répondre à certains facteurs présents dans l'environnement. Les actions des États dans le domaine du renseignement (partager plus ou moins de renseignements entre eux, créer de nouveaux services, coordonner les mesures de sécurité, etc.) sont analysables comme le sont des choix en matière de défense (acquérir l'arme nucléaire, déplacer des troupes à la frontière, envahir un territoire, etc.).

La dimension plus difficilement étudiable du renseignement est celle des opérations. Les États ne publient pas les exploits de leurs espions. Il arrive que parfois une fenêtre soit ouverte (lors d'une commission d'enquête par exemple) sur les actions et exactions des services, mais ces opportunités sont rares et ne révèlent toujours que des parcelles de la réalité. Ceci étant dit, est-ce que cela diffère vraiment de l'étude des conflits en général? Le brouillard de la guerre cache aussi toujours une bonne partie de ce qui se passe sur le terrain. Par exemple, bien des choses portant sur l'invasion de l'Irak par les États-Unis ne seront pas connues avant longtemps. Le fait que l'on ne sache pas tout en tout temps des services de renseignement ne doit pas décourager ceux qui s'y intéressent. Nous espérons que notre mémoire aura contribué à montrer que l'étude des politiques de renseignement est possible par le biais des méthodes propres à l'étude des relations internationales.

Il est aussi important de noter les limites de notre travail. Comme le lecteur l'aura remarqué, une grande part de ce mémoire concerne les arrangements administratifs touchant les services de renseignement. La position, la forme et les relations des agences sont une dimension de ce qu'elles sont. Ce que nous avons présenté touche la forme que les agences prennent. Une critique pourrait ici nous être faite par rapport à l'absence de considérations pour les cadres légaux des différences agences. Peu importe la forme que prennent les services de renseignement, leur capacité est également définie selon les limites que les lois mettent à leur capacité. Les méthodes d'enquêtes et les moyens à utiliser par chaque services sont en effet énoncé dans les lois les concernant. Faire un comparatif des différentes dispositions législatives concernant les services de renseignement dans les trois pays aurait pu être intéressant. Nous avons décidé de limiter notre recherche aux formes organisationnelles parce que nous croyons qu'elles sont plus à même de refléter l'impact de la coopération entre les alliés. Le cadre légal est sujet à changer d'un État à un autre à cause

d'une multitude de facteurs qui peuvent faire intervenir des éléments très éloignés des relations internationales, telles la culture ou les habitudes administratives. Un tel travail aurait aussi demandé une recherche particulière dans le champ du droit criminel. Bref, le tout aurait nécessité des recherches plus poussées que ce que notre question de recherche commandait.<sup>27</sup>

Notre mémoire se limitait aussi à deux sortes de renseignement et aux services qui les produisent. Il existe plusieurs d'autres éléments de la politique de renseignement du Canada qui auraient pu être étudiés de la même façon. Par exemple, les organismes centraux à chaque communauté de renseignement comportent des similarités. Leurs produits circulent aussi entre les alliés et même au-delà. Le renseignement militaire est aussi un autre champ où non seulement le Canada coopère avec plusieurs partenaires. Il le fait aussi au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), qui propose des programmes d'intégration d'échange de renseignement et d'harmonisation des pratiques très avancés.

En somme, l'étude de la politique canadienne de renseignement est un sujet que nous pourrions poursuivre plus loin. Il y a fort à parier que tout savoir, toute théorie découlant de l'étude de la coopération entre le Canada et ses alliés pourra trouver son utilité dans le chantier qui s'annonce au sein de la collectivité canadienne du renseignement : la création d'un service de renseignement extérieur utilisant des sources humaines.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Pour un avant-goût de la recherche menée dans le domaine des transformations légales au Canada et à l'étranger, nous invitons nos lecteurs à consulter l'ouvrage de Kent Roach publié en 2003, et la contribution de Donneur et Chirica en 2005.

<sup>28</sup> Une lecture attentive des débats du Comité sénatorial permanent sur la Sécurité nationale et la Défense nous apprend que des discussions et des études ont présentement lieu portant sur la possibilité de créer un tel service au Canada (Canada, 2007).

## BIBLIOGRAPHIE

- Aid, Matthew M. 2003. «All Glory is Fleeting: Sigint and the Fight Against International Terrorism». *Intelligence and National Security*. vol. 18, no 4, p. 72-120.
- Aid, Matthew M. 2003. «All Glory is Fleeting: Sigint and the Fight Against International Terrorism». *Intelligence and National Security*. vol. 18, no 4, p. 72-120.
- Aid, Matthew M., et Cees Wiebes. 2001. *Secrets of Signals Intelligence during the Cold War and Beyond*. Londres: Frank Cass, 350 p.
- Aldritch, Richard J. 2004. «Transatlantic intelligence and security cooperation». *International affairs*. vol. 80, no 4, p. 731-753.
- Andrew, Christopher. 2004. «Intelligence, International Relations and ‘Under-theorisation’». *Intelligence and National Security*. vol. 19, no 2, p. 170-184.
- Andrew, Christopher. 2004. «Intelligence, International Relations and ‘Under-theorisation’». *Intelligence and National Security*. vol. 19, no 2, p. 170-184.
- Aronsen, Lawrence. 2004. «Preparing for Armageddon: JIC 1 (Final) and the Soviet Attack on Canada». *Intelligence and National Security*. vol. 19, no 3, p. 490-510.
- Blunkett, David, Cathy Jamieson et Jane Kennedy (2004). Guidelines on Special Branch work in the United Kingdom. Home Office, Communication Directorate: 12 p
- Campbell, David. 2003. «Canada-United States Intelligence Relations and Information Sovereignty». In *Canada Among Nations 2003: Coping with the American Colossus*, Fen Olsen Hampson et Norman Hilmer, p. 156-179. Torontoq: Oxford Univerisity Press.
- Canada. 1987. *Des ressources humaines et un processus en transition*. Ottawa: Solliciteur général du Canada, 40 p.
- Canada. 2001. *La collectivité canadienne du renseignement*. Ottawa: Bureau du Conseil Privé, 26 p.
- Canada (2003). La doctrine du renseignement interarmées. Défense Nationale: 102 p

- Canada. 2004. *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*. Ottawa: Bureau du Conseil Privé.
- Canada. 2005. *Protéger une société ouverte : un an après : rapport d'étape sur la mise en oeuvre de la politique canadienne de sécurité nationale*. Ottawa: Bureau du Conseil Privé.
- Canada (2007). *Délibérations, Fascicule 15. Comité Permanent du Sénat sur la Sécurité Nationale et la Défense*. Ottawa, Parlement du Canada
- Centre intégré d'évaluation des menaces (2007). *Centre intégré d'évaluation des menaces. Sécurité Publique Canada, Service Canadien de Renseignement de Sécurité*: 3 p
- Chalk, Peter, et William Rosenau. 2004. *Confronting the "enemy within" : security intelligence, the police, and counterterrorism in four democracies*. Santa Monica: RAND Corporation, 67 p.
- Charbonneau, Sophie. 2000. «Les interprétations de l'affaire Gouzenko». Montréal, Département d'Histoire, UQÀM, 175 p.
- Clough, Chris. 2004. «Quid Pro Quo: The Challenges of International Strategic Intelligence Cooperation». *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. vol. 17, no 4, p. 601-613.
- Défense Nationale. 2007. «Divulgence proactive». Défense Nationale. En ligne. <[http://www.admfincs.forces.gc.ca/pd/intro\\_f.asp?sel=pd](http://www.admfincs.forces.gc.ca/pd/intro_f.asp?sel=pd)>. Consulté le 10 septembre 2007.
- Dodd, Vikram. 2005. «Special Branch to track Muslims across UK». *The Guardian* (Manchester).
- Donneur, André, et Valentin Chirica. 2005. «Le Canada, l'Union Européenne et le 11 septembre: législation comparée et coopération canado-européenne en matière de lutte contre le terrorisme». In *Les relations transatlantiques et l'environnement international*, Josiane tercinet, p. 77-99. Bruxelles: Bruylant.
- Eddy, Troy Andrew. 1991. «The politics of intelligence: A study of factors influencing Canada's security and intelligence network requirements vs. capabilities». M.A., Canada, Dalhousie University (Canada). En ligne. <<http://proquest.umi.com/pqdweb?did=727702581&Fmt=7&clientId=13816&RQT=309&VName=PQD>>.
- Edwards, John Llewelyn Jones. 1980. *La responsabilité ministérielle en matière de sécurité nationale*. Ottawa: Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, 147 p.

- Federal Bureau of Investigation. 2007. «National Security Branch». En ligne. <<http://www.fbi.gov/hq/nsb/nsb.htm>>. Consulté le 10 septembre 2007.
- Franks, Charles Edward Selwyn. 1979. *Le parlement et la sécurité Bouquiner : étude préparée à l'intention de la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada*. Ottawa: Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, 91 p.
- Hannant, Larry. 1993. «The origins of state security screening in Canada». Ph.D., Canada, The University of British Columbia (Canada). En ligne. <<http://proquest.umi.com/pqdweb?did=766356621&Fmt=7&clientId=13816&RQT=309&VName=PQD>>.
- Herman, Michael. 1996. *Intelligence Power in Peace and War*. Cambridge, U.K: Cambridge University Press
- Hewitt, Steve. 2003. «Reforming the Canadian Security State: The Royal Canadian Mounted Police Security Service and the 'Key Sectors' Program». *Intelligence and National Security*. vol. 17, no 4, p. 165-184.
- Hill, Peter David. 1995. «A renewal plan for Canadian intelligence». M.A., Canada, Carleton University (Canada). En ligne. <<http://proquest.umi.com/pqdweb?did=764687711&Fmt=7&clientId=13816&RQT=309&VName=PQD>>.
- Jensen, Kurt F. 2003. «Canada and the Making of a Foreign Intelligence Capability, 1939-1951». Ottawa, Department of History, Carleton University, 350 p.
- Jensen, Kurt F. 2004. «Canada's Foreign Intelligence Interview Program, 1953-90». *Intelligence and National Security*. vol. 19, no 1, p. 95-104.
- Johnson, Loch K. 2003. «Preface to a Theory of Strategic Intelligence». *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. vol. 16, no 4, p. 638-663.
- Keohane, Robert O. 1984. *After hegemony : cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 290 p.
- Keohane, Robert O. 1989. *Internationalism, Institutions and State Power: Essays in International Politics*. Boulder: Westview Press.
- Keohane, Robert O., et Lisa L. Martin. 1995. «The Promise of Institutional Theory». *International Security*. vol. 20, no 1, p. 39-51.
- Kott, Richard. 2002. «Reinventing the looking glass: Developing a Canadian Foreign Intelligence Service». Calgary, Faculty of Graduate Studies, University of Calgary, 148 p.

- Kristmanson, Mark David. 1999. «Plateaus of freedom: Nationality, culture and state security in Canada, 1927--1957». Ph.D., Canada, Concordia University (Canada). En ligne. <<http://proquest.umi.com/pqdweb?did=862898791&Fmt=7&clientId=13816&RQT=309&VName=PQD>>.
- Lacoste, Pierre , et François Thual. 2001. *Services secrets et géopolitique* Panazol: Lavauzelle, 182 p.
- Lefebvre, Stéphane. 2003. «The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation». *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. vol. 16, no 4, p. 527-524.
- Lemieux, Frédéric. 2006. *Normes et pratiques en matière de renseignement criminel* Québec: Presses de l'Université Laval, 186 p.
- MacKenzie, M. W. 1969. *Rapport de la commission royale d'enquête sur la securite*. Hull: Approvisionnement et services Canada.
- Mann, William Edward, John Alan Lee et Norman Penner. 1979. *RCMP vs the people* Don Mills: General Publishing, 290 p.
- March, James G., et Johan P. Olsen. 1998. «The Institutional Dynamics of International Political Orders». *International Organization*. vol. 52, no 4, p. 943-969.
- McDonald, D. C. . 1980. *Sécurité et information :premier rapport / La Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie Royale du Canada*. Ottawa: La Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada.
- McDonald, D. C. 1981. *Certaines activités de la GRC et la connaissance qu'en avait le gouvernement : troisième rapport / la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada*. Ottawa: La Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, 537 p.
- McDonald, D. C. 1981. *La liberté et la sécurité devant la loi : deuxième rapport / La Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada*. Ottawa: La Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, 1333 p.
- Mellon, Jérôme. 2002. «The Missing Agency: The case for a Canadian Foreign Intelligence Service». Master, Salford, University of Salford, 72 p.
- National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (2004). *The 9/11 Commission Report*, U.S. G.P.O.: 585 p

- National Counter-Terrorism Center (2006). NCTC and Information sharing. National Counter-Terrorism Center, U.S. G.O.P.: 12 p
- Negroponte, John D., et Michael V. Hayden (2007). Intelligence Reform Progress Report Presentation. Washington D.C., Office of the Director of National Intelligence
- O'Connor, Dennis (2006c). Rapport sur les événements concernant Maher Arar: Analyse et recommandations, Travaux publics et services gouvernementaux Canada: 407 p
- O'Connor, Dennis (2006b). Rapport sur les événements concernant Maher Arar: Les faits, Travaux publics et services gouvernementaux Canada. vol 1: 508 p
- O'Connor, Dennis (2006d). Rapport sur les événements concernant Maher Arar: Les faits, Travaux publics et services gouvernementaux Canada. vol 2: 400 p
- O'Connor, Dennis (2006a). Un nouveau mécanisme d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale. Ottawa, Travaux publiques et services gouvernementaux du Canada: 697 p
- Palango, Paul. 1998. *The last guardians : the crisis in the RCMP-- and in Canada*. Toronto: M&S, 316 p.
- Perry, David G. M. 2005. «Quid pro quo or national security? Are Canadian interests or alliance influences paramount in Canada's international intelligence relationships?». M.A., Canada, Dalhousie University (Canada). En ligne. <<http://proquest.umi.com/pqdweb?did=726451041&Fmt=7&clientId=13816&RQT=309&VName=PQD>>.
- Posner, Richard A. 2006. «The Reorganized U.S. Intelligence System after One Year». American Enterprise Institute For Public Policy Research. En ligne. <[http://www.aei.org/publications/pubID.24213/pub\\_detail.asp](http://www.aei.org/publications/pubID.24213/pub_detail.asp)>. Consulté le 10 septembre 2007.
- Raaflaub, Tim Riordan (2006). Surveillance civile des fonctions de la GRC en matière de sécurité nationale. Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires: 12 p
- Rempel, Roy. 2004. «Canada`s Parliamentary Oversight of Security and Intelligence». *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. vol. 17, no 4, p. 634-654.
- Richelson, Jeffrey T., et Desmond Ball. 1985. *The ties that bind*. Boston: Allen & Unwin, 402 p.
- Roach, Kent. 2003. *September 11: Consequences for Canada*. Montréal: McGill-Queen University Press, 272 p.



- Rosen, Philip (1993). *Le Centre de la Sécurité des Télécommunications: L'organisme de renseignement le plus secret du Canada*. Ottawa, Direction de la recherche parlementaire: 18 p
- Rosen, Philip (2000). *Le Service Canadien de Renseignement de Sécurité*. Ottawa, Direction de la recherche parlementaire: 26 p
- Rudner, Martin. 2001. «Canada's Communications Security Establishment: from Cold War to Globalization». *Intelligence and National Security*, p. 97-128.
- Rudner, Martin. 2002b. «Contemporary Threats, Future Tasks : Canadian Intelligence and the Challenges of Global Security». In *Canada Among Nations 2002: A Fading Power ?*, Norman Hillmer et Maureen Appel Molot, p. 141-171. Toronto: Oxford University Press.
- Rudner, Martin. 2002a. «The Future of Canada's Defence Intelligence». *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. vol. 15, no 4, p. 540-564.
- Rudner, Martin. 2004. «Hunters and Gatherers: The Intelligence Coalition Against Islamic Terrorism». *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. vol. 17, no 2, p. 193-230.
- Saunders, Kimberly. 2000. «Open Source Information: A True Collection Discipline». Kingston, Ontario, Royal Millitary College of Canada, 230 p.
- Sawatsky, John. 1980. *Men in the shadows* Toronto Doubleday, 302 p.
- Security Service. 2007b. «Evidence and Disclosure». En ligne.  
<<http://www.mi5.gov.uk/output/Page73.html>>. Consulté le 10 septembre 2007.
- Security Service. 2007c. «Joint Terrorism Analysis Center». En ligne.  
<<http://www.mi5.gov.uk/output/Page63.html>>. Consulté le 10 septembre 2007.
- Security Service. 2007a. «MI5, Statutory Basis». En ligne.  
<<http://www.mi5.gov.uk/output/Page69.html>>. Consulté le 10 septembre 2007.
- Security Service. 2007d. «Partnerships». En ligne.  
<<http://www.mi5.gov.uk/output/Page74.html>>. Consulté le 10 septembre 2007.
- Service Canadien de Renseignement de Sécurité (2006). *Rapport public 2004-2005, Travaux Publics et Services Gouvernementaux Canada*: 30 p
- Service Canadien de Renseignement de Sécurité. 2007. «Publications». Consulté le 16 septembre 2007.

- Shore, Jacques J.M. 2006. «Intelligence Review and Oversight in Post-9/11 Canada». *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. vol. 19, no 3, p. 456-479.
- Shulsky, Abram N. 1991. *Silent Warfare: understanding the world of intelligence*. Washington: Brassey's, 222 p.
- Sims, Jennifer E. 2006. «Foreign Intelligence Liaison: Devils, Deals, and Details». *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. vol. 19, no 2, p. 195-217.
- Skaarup, Harold Aage. 1997. «An intelligence advantage: Collective security benefits gained by Canada through the sharing of military intelligence with the United States of America». M.A., Canada, Royal Military College of Canada (Canada).
- Smith, Bradley F. 1994. *The Ultra-Magic Deal*. Novato: Presidio Press, 288 p.
- Sylvain, Gaston. 1989. «Le renseignement de sécurité au Canada : du mythe à la réalité». Québec, Université Laval, 279 p.
- Taschereau, Robert. 1946. *Le rapport de la Commission royale nommée sous le régime de l'arrêté en conseil c.p. 411 du 5 février 1946*. Ottawa: E. Cloutier, Printer to the King.
- Taylor, Ann (2005). Intelligence and Security Committee: Annual report 2004-2005. Cabinet Office, HMSO: 48 p
- Treverton, Gregory F. 2003. «Terrorism, Intelligence and Law Enforcement: Learning the Right Lessons». *Intelligence and National Security*. vol. 18, no 4, p. 121-140.
- U.S. Department of Justice (2006). National Security Branch Overview. Federal Bureau of Investigation, Federal Bureau of Investigation: 41 p
- United Kingdom's Parliament (2006). Lords' Hansard. Londres, HMSO
- Wark, Wesley. 1987. «Cryptographic Innocence: The Origins of Signals Intelligence in Canada in the Second World War». *Journal of Contemporary History*. vol. 22, no 4, p. 639-665.
- Wark, Wesley. 1989. «The Evolution of Military Intelligence in Canada». *Armed Forces and Society*. vol. 16, no 1, p. 77-98.
- Wark, Wesley. 1992. «Security Intelligence in Canada, 1864-1945: The History of a 'National Insecurity State'». In *Go Spy the Land: Military Intelligence in History*. Keith Neilson et B.J.C. McKercher. Westport: Greenwood.

- Weller, Geoffrey R. 2001. «Assessing Canadian Intelligence Literature: 1980-2000». *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. vol. 14, no 1, p. 49-61.
- Weller, Geoffrey R. 2001. «The Internal Modernization of Western Intelligence Agencies». *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. vol. 14, no 3, p. 299-322.
- Woodard, Garry. 2001. «Enigmatic Variations: The Development of National Intelligence Assessment in Australia». *Intelligence and National Security*. vol. 16, no 2, p. 1-23.