

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LA CULTURE NATIONALE DU RENSEIGNEMENT AU CANADA

MÉMOIRE  
PRÉSENTÉ  
COMME EXIGENCE PARTIELLE  
À LA MAÎTRISE DE SCIENCE POLITIQUE

PAR  
MARCO MUNIER

MAI 2020

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.10-2015). 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.»

## REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à remercier mon directeur de recherche, le professeur Justin Massie, pour sa disponibilité, sa patience et ses nombreux conseils. La rigueur qu'il m'a transmise et son soutien intellectuel ont été un gage de réussite pour mon mémoire. Je remercie également le professeur Thomas Juneau de l'Université d'Ottawa pour les conseils et directives qu'il m'a donnés au début de mon projet de mémoire. Évidemment, je remercie de tout cœur ma femme, Tarika, pour sa grande patience, son écoute et pour m'avoir supporté pendant les moments de doute. Elle a su trouver les bons mots pour me motiver et pour que je trouve la force de me surpasser. Je remercie beaucoup mon amie Mathilde, pour ses relectures, ses conseils, nos échanges intellectuels, ainsi que pour m'avoir supporté durant mes études à l'UQAM, même lorsque j'en avais gros. Ses encouragements tout au long de mes études m'ont été indispensables. Enfin, je remercie Thalia pour son soutien et ses encouragements dans les dernières phases d'écriture du mémoire.

## TABLES DES MATIÈRES

LISTE DES FIGURES .....	v
LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES.....	vi
RÉSUMÉ .....	vii
ABSTRACT .....	viii
INTRODUCTION .....	1
CHAPITRE I Revue détaillée de la littérature sur la notion de culture du renseignement .....	15
1.1 La notion de culture dans les Études du renseignement : un manque de théorisation .....	16
1.1.1 La culture du renseignement comme culture organisationnelle .....	17
1.1.2 Les Études de sécurité à l’assaut du renseignement : la culture stratégique comme particularité culturelle .....	18
1.1.3 Tentatives d’élaboration d’un cadre d’analyse de la culture du renseignement .....	21
1.2 Les études sur les cultures du renseignement américaine et britannique .....	24
1.2.1 La culture du renseignement aux États-Unis .....	24
1.2.2 La culture du renseignement au Royaume-Uni .....	27
1.3 Les études du renseignement au Canada .....	29
1.3.1 L’origine et l’évolution du renseignement canadien .....	30
1.3.2 L’organisation de la communauté du renseignement .....	34
1.3.3 Le contrôle et la surveillance des agences de renseignement canadiennes 37	
1.4 Conclusion.....	41
CHAPITRE II une théorie culturaliste du renseignement .....	43
2.1 Définition de la notion de culture nationale de renseignement .....	44

2.1.1	De la difficulté à définir la notion de <i>culture</i> .....	44
2.1.2	Proposition d'une définition de <i>culture nationale de renseignement</i> .....	50
2.1.3	Proposition d'un cadre d'analyse de la culture nationale de renseignement 53	
2.2	Opérationnalisation du cadre d'analyse .....	56
2.2.1	La perception des menaces .....	56
2.2.2	Les actions privilégiées pour faire face aux menaces.....	59
2.2.3	L'utilité du renseignement.....	60
2.2.4	Le cadre juridique du renseignement.....	65
2.2.5	Responsabilité, surveillance et contrôle du renseignement .....	68
2.3	Conclusion.....	74
CHAPITRE III la culture Nationale du renseignement au canada .....		76
3.1	La perception de la menace .....	77
3.1.1	Une perception de la menace globale .....	78
3.2	Réactions privilégiées face aux menaces .....	83
3.2.1	Les réactions face aux menaces en politique étrangère canadienne .....	83
3.3	Utilité du renseignement .....	88
3.3.1	L'utilité du renseignement au Canada .....	88
3.4	Le cadre juridique du renseignement .....	95
3.4.1	Un cadre juridique principalement contraignant .....	95
3.5	Responsabilité, surveillance et contrôle du renseignement.....	100
3.5.1	Une responsabilité du renseignement limitée au Canada?.....	100
3.5.2	Un renseignement sous surveillance.....	102
3.5.3	Un contrôle du renseignement en expansion .....	105
3.6	Conclusion.....	107
CONCLUSION.....		109
BIBLIOGRAPHIE.....		116

## LISTE DES FIGURES

2.3	Cadre conceptuel de la culture nationale de renseignement.....	75
-----	--	----

## LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES

CIA	<i>Central Intelligence Agency</i> , agence centrale de renseignement américain
CSARS	Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
CST	Centre canadien de sécurité des télécommunications
HUMINT	Renseignement humain
CPSNR	Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement
ONU	Organisation des Nations Unies
OSSNR	Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
SCRS	Service canadien de renseignement de sécurité
SIGINT	Renseignement électromagnétique

## RÉSUMÉ

Les Études du renseignement sont encore aujourd'hui dominées par les approches conventionnelles des Relations internationales, dont le réalisme. Ce mémoire a pour objectif d'embrasser le tournant culturaliste et de proposer une théorie culturaliste du renseignement à travers le développement d'un cadre conceptuel pour l'analyse systématique des cultures nationales de renseignement. Nous proposons un cadre conceptuel se divisant en cinq dimensions : la perception de la menace, les réactions aux menaces, l'utilité du renseignement, le cadre juridique du renseignement et la responsabilité, la surveillance et le contrôle du renseignement. Nous illustrons ce cadre d'analyse avec le renseignement canadien, dont aucune recherche n'a pour l'heure porté sur une culture nationale canadienne de renseignement. Nous montrons que le Canada a une perception de la menace globale, nécessitant une réaction globale mais défensive de la communauté internationale. Deuxièmement, le Canada se sert du renseignement avant tout pour sa défense, notamment la protection des citoyens canadiens, et pour s'assurer que le pays ne puisse pas représenter une menace pour les États-Unis. Le cadre juridique est relativement contraignant, avec un mandat clairement défini et de nombreuses limites et interdictions quant à l'application du mandat. Enfin, le Canada dispose d'un appareil de surveillance et de contrôle du renseignement assez vaste, à la fois réactif et proactif. Ceci nous permet de considérer la culture nationale canadienne de renseignement comme étant défensive et de surveillance.

Mots clés : Renseignement, culture, culture nationale de renseignement, Canada, théorie culturaliste, surveillance, politique de sécurité nationale, politique étrangère.

## ABSTRACT

Intelligence Studies are still dominated by conventional approaches to International Relations, including realism. The aim of this paper is to embrace the culturalist shift and propose a culturalist theory of intelligence through the development of a conceptual framework for the systematic analysis of national intelligence cultures. We propose a conceptual framework divided into five dimensions: threat perception, threat responses, intelligence utility, the legal framework for intelligence, and intelligence accountability, oversight and control. We illustrate this analytical framework with Canadian intelligence, for which no research has been conducted to date on a Canadian national intelligence culture. We show that Canada has a global threat perception, requiring a comprehensive but defensive responses from the international community. Second, Canada uses intelligence primarily for defence, including the protection of Canadian citizens, and to ensure that Canada cannot pose a threat to the United States. The legal framework is relatively constraining, with a clearly defined mandate and numerous limitations and prohibitions on the application of the mandate. Finally, Canada has a fairly extensive intelligence monitoring and oversight apparatus, both reactive and proactive. This allows us to view Canada's national intelligence culture as defensive and watchful.

**Keywords:** Intelligence, culture, national intelligence culture, Canada, culturalist theory, oversight, national security policy, foreign policy.

## INTRODUCTION

Au Canada, le 11 septembre a eu pour effet de propulser le renseignement sur le devant de la scène et d'en faire l'acteur le plus important de la sécurité nationale, obligeant par la même occasion la communauté canadienne du renseignement à se transformer (Rudner, 2004, p.17). En 2004, dans le document stratégique d'Ottawa *Protéger une société ouverte: la politique de sécurité nationale du Canada*, le renseignement se tient pour la première fois au premier plan des politiques gouvernementales afin de renforcer les activités de collecte de renseignements de sécurité et de mieux les coordonner. Cette nouvelle place du renseignement dans les politiques de sécurité du gouvernement canadien se traduit également par la loi antiterroriste C-51 de 2015 qui vient renforcer les pouvoirs de collecte et de partage de renseignements des différentes agences de renseignement canadiennes. Outre le renforcement des capacités de renseignement du Canada, la communauté canadienne du renseignement connaît, depuis 2017, le plus grand changement des dernières décennies: la création d'un Comité de parlementaires sur le renseignement et la sécurité nationale. Celui-ci permet la mise en place d'un nouveau niveau de surveillance dont le but est, à travers la loi C-59, l'augmentation du contrôle démocratique sur les activités de renseignement. Cette dernière loi prévoit notamment la création d'un Office central pour la surveillance des activités de renseignement, habilité à agir sur toute la communauté du renseignement au Canada. La loi C-59 va encore plus loin en entérinant la création d'un Commissaire au renseignement, qui aura non seulement un rôle de surveillance *a posteriori* mais également un rôle de contrôle, en approuvant ou non les décisions en matière d'activités de renseignement, préalablement approuvées par le Bureau du Conseil privé (art. 50-12 à 20).

Comment interpréter ces changements ? Force est de constater les carences de l'analyse du renseignement au Canada. En effet, les Études du renseignement (*Intelligence Studies*) souffrent d'une relative pauvreté théorique. Dans une revue de la littérature sur les théories du renseignement réalisée par Stephen Marrin (2018), les résultats sont édifiants. Tout d'abord, Marrin souligne que le développement de théories du renseignement est assez rudimentaire jusque dans les années 2000, et qu'elles sont surtout de nature descriptive plus qu'explicative (2018, p.481). Il observe également que, depuis une dizaine d'années, la plupart des contributions théoriques sont en réalité des références à des théories déjà existantes dans d'autres domaines (Marrin, 2018, p.484). Or, les transformations des quinze dernières années ne peuvent s'opérer efficacement que si l'on comprend l'objet, le renseignement, qui est soumis à la transformation (Gill et *al.*, 2009, p.2). C'est pourquoi la théorisation du renseignement est une étape incontournable afin de l'étudier et d'élaborer de meilleures politiques découlant d'une plus grande compréhension des principaux problèmes liés au renseignement, de même que de permettre un débat public informé sur le rôle de celui-ci (Johnson, 2003, p.23; Andrew, 2004, p.181).

Un deuxième constat réside en ce que les Études en renseignement sont fortement dominées par les approches positivistes, notamment le réalisme (voir Sims, 2009, 2015; Warner, 2009), et que certains auteurs plaident pour un rejet des approches critiques et non positivistes (Davies, 2009, p.187, 194; Lillbacka, 2013). Cependant, d'autres chercheurs insistent sur la nécessité d'un éclectisme théorique, en tenant compte et en s'appuyant davantage sur des théories non orthodoxes comme le constructivisme, le poststructuralisme, le féminisme, le marxisme ou encore le postcolonialisme (Phythian, 2009, p.61, 66; Svendsen, 2009, p.720-723; Bean, 2018). Par exemple, pour Hamilton Bean, alors que les approches traditionnelles postulent que les faits parlent d'eux-mêmes, les approches non positivistes mettent l'accent sur les contextes politique, socioculturel et institutionnel pour démontrer comment l'information est identifiée, recueillie, traitée, partagée, reçue, voire instrumentalisée. Pour Bean, l'avantage des

approches non positivistes, qu'il nomme « marginales », réside dans leur capacité à révéler l'influence de l'idéologie, des identités et du pouvoir dans le fonctionnement des phénomènes sociaux (Bean, 2018, p.536).

Parmi les approches non conventionnelles du renseignement, l'approche culturaliste et comparative nous paraît particulièrement intéressante. Une approche comparative du renseignement permet non seulement d'évaluer des hypothèses en les soumettant à divers cas d'étude, mais contribue également au processus de construction théorique, notamment en soulignant les caractéristiques qui sont spécifiques à un pays ou partagées (Rogg, 2018, p.547; O'Connell, 2004, p.190; Hastedt, 1991, p.55). En s'engageant dans des études comparatives, plusieurs auteurs ont cherché à dégager des cultures distinctes dans le renseignement. L'étude des cultures nationales du renseignement a son importance en ce qu'elle permet de se détacher de la croyance selon laquelle le modèle américain est universellement applicable (Gill, 2008, p.1), tout en contribuant au développement théorique des Études du renseignement par l'identification des caractéristiques spécifiques ou partagées par différents systèmes nationaux de renseignement. Adda Bozeman avait déjà affirmé en 1988 qu'il était impossible d'arriver à une définition ou une théorie unique et universelle du renseignement dans la mesure où il existe une variété de systèmes de renseignement dépendants des différents systèmes et cultures politiques qui composent le système international. Bozeman avait déjà posé les premières pierres pour l'étude des cultures de renseignement.

### *Quelle définition pour le renseignement ?*

Toutefois, l'entreprise théorique est freinée par le manque d'homogénéité dans la définition du concept de renseignement. Il y a autant de définitions que d'auteurs, et rares sont les définitions qui s'appuient sur des travaux antérieurs, ou qui sont construites à partir d'autres essais définitionnels (Gill et Phythian, 2018, p.3). Par exemple, Michael Warner (2002) considère le renseignement comme une activité

secrète d'un État en vue de comprendre ou d'influencer une entité étrangère. Loch K. Johnson, quant à lui, définit le renseignement comme une activité institutionnalisée et organisée au sein d'agences qui ont pour missions de recueillir, d'analyser et de partager des informations avec les décideurs, d'empêcher des entités hostiles de mener des activités sur le territoire national et enfin de mener des activités clandestines dans des pays étrangers afin de faire avancer leurs intérêts en matière de sécurité (2010, p.6). Johnson confond volontairement un mode d'organisation institutionnalisé, un processus et des actions. James Der Derian considère simplement le renseignement comme la continuation de la guerre par des ingérences clandestines d'une puissance dans les affaires d'une autre puissance (Warner, 2015, p.28).

Ces trois définitions pèchent toutefois par leur caractère trop stato-centré, faisant du renseignement une activité exclusivement étatique, dirigée vers l'extérieur ou vers une entité étrangère. Breakspear (2013, p.688) propose une définition holistique pour laquelle

*Intelligence is a corporate capability to forecast change in time to do something about it. The capability involves foresight and insight, and is intended to identify impending change, which may be positive, representing opportunity, or negative, representing threat.*

Cette définition, volontairement large et englobante, a le mérite d'inclure le secteur privé, de plus en plus impliqué dans des pratiques de renseignement et le renseignement criminel, pratiqué par les services de police.

Sherman Kent (1949), un des pionniers des études académiques du renseignement, distingue trois composantes du renseignement : 1) le renseignement comme connaissance ; 2) le renseignement comme organisation ; 3) le renseignement comme

activité. Cela dit, cette définition tautologique revient à dire que le renseignement est ce qu'il fait (Scott et Jackson, 2004, p.155).

Enfin, certains auteurs se sont penchés sur une tentative d'élaboration d'une définition philosophique du renseignement. Ainsi, Giangiuseppe Pili propose que le renseignement soit défini avant tout en fonction de son statut épistémique :

*Intelligence is a secret epistemic social process, carried out by a bureaucratic governmental society, which starts with a decisionmaker's request and end with knowledge and foreknowledge of an enemy's intention behavior to avoid surprises and to ground rational decisions. (2019, p.184)*

Kira Vrist Ronn et Simon Hoffding (2013, p.714) affirment simplement que le renseignement est une connaissance, même faillible.

Aucune des définitions précédemment explorées ne convient dans le cadre de ce mémoire. Warner et Der Derian considèrent que le renseignement est dirigé vers une entité étrangère, et ne tiennent pas compte de la réalité des activités de renseignement contemporaines. La conception de Breakspear (2018) inclut une multitude d'acteurs, ce qui rend plus difficile une théorisation rigoureuse du renseignement, tandis que celle de Ronn et Hoffding (2013) est trop vague pour arriver à une opérationnalisation claire d'un cadre d'analyse voulant étudier le renseignement. Enfin, la conception de Pili (2019) considère que le renseignement est issu d'une demande des décideurs, position contestée et que nous ne partageons pas<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cette conception provient du modèle heuristique du cycle du renseignement, lequel se divise comme suit : 1) l'orientation (la requête des décideurs), 2) la cueillette, 3) le traitement, 4) l'analyse et 5) la déssimination. Or cette conceptualisation en cycle ainsi que les composantes qui le forment soulèvent beaucoup de critiques. Pour une compréhension du cycle du renseignement voir Lowenthal (2017, p.88), Chopin et Oudet (2016, p.46) ou encore Andrew et al. (2009). Pour une critique du cycle du

Dans le cadre de ce mémoire, nous choisissons une combinaison des propositions de Warner (2002) et de Pili (2019) pour considérer que *le renseignement est un processus social épistémique secret effectué par une bureaucratie gouvernementale en vue de comprendre les intentions d'un ennemi et d'agir contre cet ennemi, pour éviter la surprise et pour formuler des décisions rationnelles sur les questions de sécurité nationale*. Nous sommes conscients de nous placer sous la critique de Ronn et Hoffding (2013, p.693) sur l'impertinence d'une nouvelle tentative d'élaboration d'une définition, mais nous répondons au souhait de Gill et Phythian (2018, p.3) de baser notre définition sur des essais précédents. De par notre posture théorique et conceptuelle, nous assumons également le stato-centrisme de celle-ci quitte à exclure de ce champ de recherche (i.e. les cultures nationales de renseignement) les études portant sur du renseignement d'acteurs non étatiques. Enfin, nous insistons sur le caractère secret du renseignement. Même si la plupart des informations des services de renseignement proviennent de sources ouvertes (Gibson, 2015, p.123), nous considérons que la plus-value du renseignement se trouve dans la capacité des agences à recueillir, exploiter, protéger et agir dans le domaine du secret (voir Warner, 2009, p.19).

Notre définition du renseignement comporte donc 6 éléments : 1) c'est un processus social; 2) fondé sur la notion de secret; 3) accompli par une bureaucratie gouvernementale; 4) qui vise la compréhension, mais aussi 5) l'action contre un ennemi; 6) et qui concerne la sécurité nationale.

---

renseignement voir Bulinge (2006), Hulnick (2006) ou Stout et Warner (2018). Pour un aperçu des débats entourant la notion de cycle du renseignement, voir Munier (2019).

*Pour une nouvelle approche des systèmes de renseignement*

À la lumière des éléments mentionnés précédemment, nous proposons une nouvelle approche des systèmes de renseignement, s'inscrivant dans le tournant culturaliste en Études du renseignement. Ce tournant vient du postulat selon lequel « *intelligence, as with the rest of the political domain, does not constitute itself independent of and external to society – but is a place of almost continuous sociopolitical interaction* » (Willmetts, 2019, p.800).

Nous plaçons donc pour une théorie culturaliste du renseignement et notamment pour une étude des cultures nationales de renseignement. En effet, la plus-value d'une approche culturaliste du renseignement est qu'elle permet de situer le contexte culturel dans lequel le renseignement opère et de fournir une caractéristique des éléments du renseignement culturellement constitués. Si les approches traditionnelles sont relativement pauvres dans l'explication des changements, en formulant que plus de menace amène plus de renseignement, une approche culturaliste nous permettra de considérer dans quelles limites les changements peuvent se faire.

Plusieurs auteurs ont proposé l'étude des cultures de renseignement, mais sans jamais réellement définir ce concept. Par exemple, Davies (2004) rattache la culture du renseignement à la culture organisationnelle de agences de renseignement. Cette culture organisationnelle dépendra elle-même de la définition qu'un État donne au renseignement. Welch (2013) et Holmström (2013) abondent dans le même sens, et proposent de ne s'intéresser qu'aux cultures organisationnelles des agences de renseignement. Certains auteurs rattachent le concept de culture de renseignement au concept de culture stratégique (Turner, 2004; Duyvesteyn, 2011) en affirmant notamment que c'est la culture stratégique d'un État qui va influencer le rôle et les

tâches du renseignement, en apportant un ensemble d'idées, de pratiques et de normes sur les affaires stratégiques. Enfin, d'autres auteurs proposent de considérer la culture du renseignement comme une sous-culture de la culture de sécurité (Dumitru, 2014). Ainsi, aucun auteur ne considère la culture du renseignement comme un élément à part entière, mais la font dériver d'autres conceptions comme les cultures organisationnelles, la culture stratégique ou la culture de sécurité.

Malgré un manque de conceptualisation de la notion de culture de renseignement, plusieurs auteurs ont proposé un cadre d'analyse pour étudier cette culture. Par exemple, Hastedt (1991) propose de caractériser la culture du renseignement selon quatre niveaux distincts : l'individuel, l'institutionnel, le sociétal et l'environnement stratégique. De son côté, Gill (2008) propose de s'intéresser particulièrement au contexte international, au type de régime, aux cultures organisationnelles et au niveau de surveillance du renseignement. Ce cadre d'analyse permettrait selon l'auteur de mieux comprendre comment différentes cultures du renseignement opèrent. Enfin, Phythian (2015), rassemblant les propositions des auteurs précédents, affirme que l'étude des cultures nationales de renseignement doit passer par cinq dimensions : l'environnement stratégique, le type de régime, le niveau organisationnel et le niveau sociétal. Nous remarquons alors qu'il n'existe pas de consensus entre les auteurs sur comment étudier les cultures nationales de renseignement, même s'il existe certaines ressemblances entre les différents cadres d'analyse proposés. De plus, ces propositions restent relativement vagues sur l'opérationnalisation des différentes caractéristiques retenues. Il existe donc un intérêt dans le domaine des Études du renseignement, pour une nouvelle tentative de théorisation et de conceptualisation du concept de culture nationale de renseignement. Ainsi, à partir de recherches antérieures, nous proposons un cadre d'analyse distinguant cinq dimensions d'une culture nationale de renseignement : 1) la perception de la menace; 2) les moyens d'action privilégiés pour y faire face; 3) l'utilité du renseignement; 4) le cadre juridique du renseignement; et 5)

le niveau de responsabilité, de surveillance et de contrôle du renseignement. Ce cadre d'analyse permettra selon nous une caractérisation fiable des cultures nationales de renseignement.

Pour illustrer cette conceptualisation, nous choisissons de nous tourner vers le cas canadien. En effet, même si la littérature sur le renseignement canadien est abondante, elle se concentre avant tout sur l'histoire, l'organisation et le cadre juridique de celui-ci. Il n'existe pas à ce jour de tentatives de caractérisation d'une culture nationale canadienne de renseignement comme il en existe pour les États-Unis ou le Royaume-Uni. Ces cinq dimensions nous permettront donc de dégager une culture nationale du renseignement au Canada, et ainsi de comprendre le contexte culturel dans lequel le renseignement canadien opère, pour permettre un débat public sur le rôle du renseignement au Canada, mais aussi sur les réformes récentes et futures du renseignement canadien.

Ce mémoire se penchera sur la question suivante : 1) Quelles sont les caractéristiques de la culture nationale de renseignement au Canada ? Par l'entremise de cette question, nous examinerons ce que constitue une culture nationale de renseignement et la manière la plus rigoureuse d'en discerner les dimensions constituantes. Nous formulons également l'hypothèse selon laquelle la culture nationale de renseignement au Canada est plutôt de nature défensive et de surveillance, même si nous assistons à un début de transformation de l'appareil de renseignement au Canada.

Cette étude tire sa pertinence de la transformation inédite du système de renseignement canadien. Une approche culturaliste permet de poser des balises sur ce que le renseignement canadien peut faire ou ne peut pas faire au sens politique. En effet, la culture rend naturels certains comportements et en empêche d'autres. En nous penchant

sur la culture nationale de renseignement au Canada, nous pouvons alors déterminer dans quel contexte les transformations récentes opèrent, mais également de déterminer s'il existe des tensions entre une certaine culture de renseignement et les transformations en cours ou si les transformations s'harmonisent avec la culture nationale de renseignement présente.

#### *Les limites de cette recherche*

Ce mémoire comporte nécessairement quelques limites dues à l'objet d'étude, au cas d'étude ainsi qu'à l'approche théorique et conceptuelle adoptée. La première limite, et non des moindres, est l'accès à l'information qui est très restreint lorsqu'il s'agit de renseignement de sécurité nationale, la majeure partie de l'information étant confidentielle. En tant qu'acteurs externes de la communauté du renseignement, nous ne disposons donc pas d'un accès privilégié à ce type d'informations.

La deuxième limite relève du choix du cas d'étude, le Canada. En effet, celui-ci ne dispose pas d'une politique d'accès à l'information très ouverte lorsqu'il s'agit d'informations confidentielles. Contrairement aux États-Unis, il n'existe pas de délai de prescription après lequel une information devient publiquement accessible. La loi d'accès à l'information au Canada admet ainsi plusieurs exceptions à la divulgation d'informations et de renseignements notamment sur les questions de défense et de sécurité nationale, des renseignements confidentiels provenant d'un tiers ou encore toutes informations relatives à l'activité du gouvernement comme les délibérations, les

comptes rendus, les avis ou recommandations se trouvant sous le couvert des « confidences du Cabinet »<sup>2</sup>.

La dernière limite de notre mémoire tient à la conceptualisation de la culture nationale du renseignement et des objectifs même du mémoire. Nous cherchons à caractériser les dimensions propres d'une culture nationale du renseignement au Canada dans la période post-Guerre froide. Il ne s'agit donc pas d'étudier les origines de cette culture, mais simplement d'en faire ressortir les éléments qui la caractérisent. En effet, la construction d'une telle culture nous ferait remonter à la construction des cultures politiques canadiennes, des cultures stratégiques et de sécurité nationale et même de la construction du système juridique canadien. Cette entreprise dépasse largement les objectifs de ce mémoire. Enfin, il ne s'agit pas non plus de fournir une explication causale des comportements du renseignement canadien en fonction de sa culture, mais uniquement de comprendre le contexte politico-culturel dans lequel le renseignement opère.

### *Méthodologie*

Ce mémoire se basera essentiellement sur une étude théorique et conceptuelle illustrée par un cas d'étude. Particulièrement utile dans des études comparatives, cette méthode peut également s'appliquer à un cas d'étude unique, s'il est rejoint par la suite par d'autres cas. Ce mémoire caractérisera une culture du renseignement spécifique au Canada post-Guerre froide, même si la loi de création du Service canadien de

---

<sup>2</sup> Pour plus d'informations sur les exceptions à la divulgations des informations sous la loi d'accès à l'information, voir les art. 13 à 26 de la L.R.C (1985) ch. A-1, disponible en ligne à <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/a-1/>. Dernière consultation le 28 octobre 2019.

renseignement de sécurité de 1985 sera analysée. Nous utiliserons ensuite principalement deux types de sources. Tout d'abord, lorsque celles-ci sont disponibles et pertinentes, nous nous appuierons sur la littérature scientifique secondaire. Deuxièmement, une étude des sources primaires est incontournable, notamment les énoncés de politique internationale et de défense du Canada, les différentes lois se rapportant à la sécurité nationale et au renseignement, et les lois constitutives des agences de renseignement et des organes de surveillance et de contrôle.

Enfin, nous chercherons à répondre à des questions spécifiques aux cinq dimensions décrites précédemment. Dans la première dimension nous chercherons à savoir : 1) quelle est la nature des menaces que le Canada perçoit ? 2) Ces perceptions sont-elles stables dans le temps ? 3) Comment le Canada conçoit-il sa sécurité ? Dans la seconde dimension, nous chercherons à répondre aux questions suivantes : 1) Quelles sont les actions que le Canada privilégie pour répondre à ces menaces ? 2) Quelle est sa pratique d'utilisation de la force face aux menaces internationales ? Dans la troisième dimension, les questions suivantes guideront notre analyse : 1) Comment le Canada conçoit-il le renseignement ? 2) Quelle est l'utilité du renseignement au Canada ? 3) Comment expliquer l'absence d'un service de renseignement spécifiquement étranger. Dans la quatrième dimension nous nous demanderons 1) Comment s'institutionnalise le renseignement au Canada ? 2) Quelles sont les lois qui règlementent le renseignement canadien ? 3) Le cadre juridique canadien dans lequel opère le renseignement est-il plutôt permissif ou contraignant ? Nous n'étudions pas de cultures organisationnelles spécifiques, mais dans le cadre de cette dimension, nous limiterons notre étude des lois constitutives du Service canadien de renseignement de sécurité (SCRS) et du Centre de sécurité des télécommunications (CST). Enfin, dans la dernière dimension, nous questionnerons le modèle de responsabilité, de surveillance et de contrôle du renseignement canadien notamment : 1) À qui le renseignement rend-il

compte ? 2) Quels sont les organismes de surveillance et de contrôle du renseignement et quels sont leurs rôles et prérogatives ?

La réponse à ces questions trouve son importance dans la compréhension du contexte culturel dans lequel le système de renseignement canadien s'est construit, opère, et se modifie. En effet, comprendre ce contexte nous permettra de mieux aborder les débats sur les évolutions actuelles, présentes et futures du renseignement canadien, en amenant ce sujet dans la sphère publique et mieux comprendre les changements opérés depuis 20 ans.

#### *Structure du mémoire*

Le premier chapitre sera consacré à une revue détaillée de la littérature. Comme ce mémoire ne se veut pas uniquement un apport empirique aux Études du renseignement, mais également un apport théorique, il est indispensable d'étudier ce qu'il s'est déjà fait dans le domaine particulier des cultures nationales de renseignement, mais aussi de montrer qu'au Canada, aucune étude n'a pour l'heure porté spécifiquement sur une caractérisation d'une quelconque culture nationale du renseignement. Ainsi, à travers cette revue de la littérature, nous montrerons non seulement qu'il existe des recherches portant sur la notion de culture de renseignement, mais également les faiblesses de ces recherches et ce qui reste à construire pour arriver à une véritable théorie culturaliste du renseignement. Dans le second chapitre, il s'agira de préciser l'approche théorique envisagée, mais également de proposer un cadre d'analyse rigoureusement opérationnalisé.

Dans un premier temps, nous reviendrons sur la difficulté de saisir la notion de *culture*, pour ensuite proposer notre définition d'une culture nationale de renseignement. Dans

un deuxième temps, nous détaillerons notre cadre d'analyse, construit à partir de recherches antérieures, et nous l'opérationnaliserons.

Enfin, le troisième chapitre sera consacré à l'apport empirique du mémoire, c'est-à-dire à l'illustration de notre cadre d'analyse par l'entremise du cas d'étude que représente le renseignement canadien. Comme il n'est pas possible de tester un cadre conceptuel à partir d'un unique cas d'étude, le troisième chapitre offrira simplement une illustration exploratoire de notre cadre conceptuel par l'entremise du cas canadien.

Ces trois chapitres contribueront à la caractérisation d'une culture nationale du renseignement au Canada, tout en offrant un cadre théorique et analytique pour de futures études comparatives sur les cultures nationales de renseignement. Enfin, la conclusion sera consacrée à la discussion des caractéristiques que nous aurons fait jaillir des cinq dimensions étudiées, pour faire le lien entre elles et arriver *in fine* à une conception globale de la culture canadienne de renseignement.

## CHAPITRE I

### REVUE DÉTAILLÉE DE LA LITTÉRATURE SUR LA NOTION DE CULTURE DU RENSEIGNEMENT

Dans ce chapitre, nous effectuerons une revue détaillée de la littérature sur la notion de culture de renseignement et sur le renseignement au Canada en particulier. Une revue détaillée de la littérature permettra de faire ressortir les éléments qui vont structurer notre réflexion sur l'élaboration d'une théorie culturaliste du renseignement. Cette revue de la littérature sera divisée en trois parties. Dans la première partie, nous ferons exhaustivement le tour des études traitant spécifiquement de la notion de culture de renseignement. Même si elles sont peu nombreuses, elles permettront de dégager deux grandes tendances. La première, c'est que les auteurs ne tentent pas de conceptualiser la culture de renseignement, et se contentent de rattacher cette notion à des notions déjà existantes. Cette tendance à rattacher tout nouvel apport à des théories ou concepts déjà existant a été pointée du doigt par Marrin (2018). Ainsi, la culture de renseignement sera rattachée aux Études de sécurité par le concept de culture stratégique et de culture de sécurité et aux études organisationnelles par le concept de cultures organisationnelles. La deuxième grande tendance, c'est la tentative de plusieurs auteurs de formuler un cadre d'analyse systématique des cultures de renseignement permettant des études comparatives.

Dans un deuxième temps, nous aborderons les cas d'études proposant de s'intéresser à la culture de renseignement d'un État particulier. Les études sur ce sujet se limitent pour le moment aux États-Unis, au Royaume-Uni, et dans une plus faible mesure à

quelques pays européens. Ces études se fondant sur des conceptualisations différentes de la culture de renseignement ne peuvent pas interagir entre elles. De plus, elles ne reposent pas sur un cadre d'analyse conceptuel de la notion de culture de renseignement, ce qui entraîne l'impossibilité de mener des études comparatives à partir de leurs contributions.

Enfin, dans un troisième temps, nous ferons le tour des principales contributions à l'étude du renseignement canadien. Le premier constat que l'on peut faire, c'est qu'il n'existe pas d'études portant sur la tentative de définition et de caractérisation d'une culture nationale canadienne de renseignement. En effet, la tradition en Études du renseignement au Canada se penche davantage sur les études historiques du renseignement, sur les études organisationnelles et institutionnelles du renseignement canadien, sur l'impact du 11 septembre 2001 sur l'évolution du renseignement canadien et enfin sur le cadre juridique et la surveillance des agences de renseignement au Canada.

### 1.1 La notion de culture dans les Études du renseignement : un manque de théorisation

On peut sommairement classer les contributions théoriques des différents auteurs à la culture du renseignement en trois catégories. Premièrement, ceux considérant que la culture du renseignement revient à traiter des cultures organisationnelles des agences du renseignement. Ensuite, les auteurs utilisant le concept de culture stratégique emprunté aux Études de sécurité. Pour terminer, les auteurs proposant un cadre d'analyse systématique permettant de comparer les cultures nationales de renseignement de divers pays.

### 1.1.1 La culture du renseignement comme culture organisationnelle

C'est en 2002, avec Philip H. J. Davies, que le tournant culturaliste en Études du renseignement est vraiment lancé. L'auteur affirme que la pierre angulaire de toute théorie de la culture du renseignement est l'idée que les pays se font du renseignement, c'est-à-dire les différentes définitions qu'on lui donne et comment ces définitions agissent sur l'institutionnalisation de la communauté du renseignement (Davies, 2002, p.66). En effet, la première question qu'ont à répondre les États et les dirigeants est qu'est-ce que le renseignement ? Selon les pays et leur histoire respective, les dirigeants et les institutions définiront différemment ce qu'ils entendent par renseignement (Davies, 2002, p.62). Stuart Farson avait déjà en 1989 mis de l'avant l'importance des différences sur la définition à donner au mot « renseignement ». En 2004, Davies complète sa vision de la culture du renseignement. En plus de considérer les différentes visions de la définition du renseignement, Davies plaide pour la prise en compte des cultures organisationnelles. On pourrait alors définir la culture du renseignement de Davies comme le rôle des normes et des valeurs de la culture organisationnelle nationale ainsi qu'une spécificité nationale dans la conception du travail du renseignement (Davies, 2004, p.518). Pour l'auteur, dans la façon de faire du renseignement, la culture apporte influences, orientations et attentes (Davies, 2004, p.496). D'autres auteurs, comme Stephen Welch (2013) et Lauri Holmström (2013) proposent de limiter l'étude de la culture du renseignement à l'étude des organisations de renseignement et des cultures organisationnelles qui en découlent. Welch considère que les nombreux débats et désaccords entourant le concept de culture appliqué à la politique ou à la stratégie desservent l'étude de la culture du renseignement (2013, p.24). Il serait alors plus intéressant de s'intéresser au modèle d'organisation d'une agence en particulier parce que l'agencement de l'organisation, les énoncés de missions, les règles explicites et les discours de justification quotidiens des acteurs du renseignement peuvent être analysés comme des aspects discursifs de la culture du renseignement (Welch, 2013, p.24). Holmström (2013) abonde dans le même sens

lorsqu'il propose son analyse de l'agence principale de renseignement finlandaise et appelle à une approche centrée sur l'histoire et les modèles organisationnels et opérationnels (Teirilä et Nykänen, 2016, p.293).

### 1.1.2 Les Études de sécurité à l'assaut du renseignement : la culture stratégique comme particularité culturelle

D'autres auteurs ont emboité le pas à Davies et se sont tournés vers le concept de culture stratégique pour l'étude de la culture du renseignement. Le premier constat, c'est qu'il n'existe pas de définition claire de ce concept (Greathouse, 2010, p.59). Par exemple, Colin Gray voit dans la culture stratégique à la fois un contexte modelant le comportement et un constituant de ce comportement (Gray, 1999, p.50). Selon lui, la culture stratégique n'est pas seulement quelque chose d'extérieur, mais est aussi présente avec nous à travers nos comportements, nos institutions et nos idées, et il définit ce concept comme étant « le monde de l'esprit, du sentiment et des habitudes comportementales » (Gray, 1999, p.53, 58, traduction libre). Pour Christoph Meyer, la culture stratégique peut se définir comme un ensemble de normes, d'idées et de pratiques interdépendantes de et dérivant d'un récit identitaire global d'une communauté dans sa relation avec le monde extérieur (2005, p.529). Cela dit, les auteurs partagent un certain nombre de points communs qui pourrait nous permettre de trouver une définition à minima. Ainsi, la culture stratégique se réfère au point de vue d'un acteur vis-à-vis du recours à la force militaire et examine les valeurs et les idées d'une société tout en fournissant un moyen d'influencer les décisions concernant la manière de recourir à la force (Greathouse, 2010, p.61-62). La culture stratégique serait façonnée par l'histoire et la géographie d'un pays (Greathouse, 2010, p.62).

C'est dans ce contexte que des auteurs ont repris le concept de culture stratégique des Études de sécurité pour l'appliquer au renseignement. Ainsi Michael Turner se tourne

du côté du constructivisme et affirme que cette théorie conçoit le renseignement comme un produit issu de processus historiques et le résultat de discours dominants dans une société qui reflètent et partagent un certain nombre de croyances et d'intérêts et produisent des normes de comportement acceptables (2004, p.43). Pour cet auteur, l'évolution et le milieu opérationnel du renseignement est le produit de la culture stratégique d'un pays qui engendre des normes (Turner, 2004, p.43). Duyvesteyn (2011) défend la culture stratégique comme cadre d'analyse pertinent pour le renseignement, sans évoquer le terme de culture du renseignement. Le rôle de la culture peut être ainsi dérivé par une analyse attentive des processus du renseignement, en prenant comme point de départ le cycle du renseignement, qui comprend les phases d'orientation, de recueil, d'analyse et de dissémination. La culture jouera un rôle dans le fonctionnement de chacune des phases (Duyvesteyn, 2011, p.524-525). Cependant, Matthew Crosston (2015) propose d'abandonner la culture stratégique dans l'étude du renseignement pour se focaliser sur les cultures organisationnelles. La principale critique de l'auteur envers la culture stratégique est que la notion de culture a été si largement définie que tout ce qui est analysé peut tomber dans son champ (Crosston, 2015, p.27-28). Crosston, adoptant une posture davantage positiviste, préfère une approche plus causale, falsifiable et où il serait possible de contrôler les variables plutôt que l'approche interprétativiste et contextualiste de la culture stratégique qu'il qualifie d'ésotérique (Crosston, 2015, p.28).

Irena Dumitru met le doigt sur la tendance générale de la littérature sur la culture du renseignement, à savoir que le concept de culture du renseignement est plus souvent évoqué que défini (2014, p.573). Pour l'auteure, le concept de culture dans les études sur le renseignement réfère à trois conceptions (Dumitru, 2014, p.574). Premièrement, il peut être défini comme une culture politico-militaire, qui ne serait qu'un sous-type de la culture politique à savoir comment les membres de la société conçoivent la sécurité nationale, l'outil militaire et l'usage de la force. Deuxièmement la culture du renseignement peut se voir comme une extension de la culture stratégique. Enfin, la

culture du renseignement peut tout simplement être définie vaguement comme la relation entre la communauté nationale et le travail du renseignement (Dumitru, 2014, p.574). Quant à Dumitru, elle conçoit la culture du renseignement comme un concept inclut dans la culture de sécurité, c'est-à-dire un ensemble d'informations, de valeurs, d'attitudes et de comportements des acteurs sociaux vis-à-vis de la sécurité nationale, des menaces et des risques et des intérêts nationaux d'un État. Cette conception permettrait d'affirmer que la culture du renseignement d'un pays tend à refléter les croyances générales en lien avec le contexte historique et la psychologie nationale (Dumitru, 2014, p.574). L'auteure conçoit donc la culture du renseignement comme la perception de la population du système national de renseignement de son pays.

Cependant, la notion de culture de sécurité peut prendre un autre sens notamment avec la définition que donne James Sperling au concept de culture de sécurité nationale. Ce concept peut se définir au regard de quatre critères (Sperling, 2010a, p.11-12). Le premier, la perception de l'environnement international, réfère à un consensus des élites sur les dynamiques du système international et la définition des menaces extérieures. Le second critère, celui de l'identité nationale, réfère à la conception des élites de l'intérêt national - conception égoïste ou plus étendue - ainsi que la définition de l'Autre. Le volet instrumental, troisième critère, se fonde sur les paramètres sur lequel un État légitimise les réponses aux menaces. Un État pourra préférer des réponses plus dures comme la coercition, ou des réponses plus douces, basées sur le droit international, ou la constitution de normes contraignantes. Le dernier critère, les préférences d'interaction, se base quant à lui sur le niveau de coopération privilégié par un État pour faire face à une menace de sécurité nationale. Le spectre de coopération va de l'action unilatérale au multilatéralisme des institutions internationales. On pourrait alors concevoir la culture du renseignement comme une sous-culture de la culture de sécurité nationale, le renseignement étant avant tout tourné vers ce domaine (voir Johnson, 2010).

### 1.1.3 Tentatives d'élaboration d'un cadre d'analyse de la culture du renseignement

Devant la sous-théorisation de la culture du renseignement, plusieurs auteurs ont cherché à établir un cadre d'analyse systématique de la culture nationale du renseignement permettant ainsi des comparaisons cohérentes entre les différents pays. Glenn Hastedt propose dès 1991 un cadre d'analyse multiscalaire comprenant quatre niveaux : l'individuel, l'institutionnel, le sociétal, et l'environnement stratégique. Le niveau institutionnel sera le lieu de l'analyse des cultures bureaucratiques, de l'existence et du niveau de supervision des agences ou encore les procédures opérationnelles. Au niveau sociétal, l'attention sera portée sur la manière dont le renseignement est formé par les valeurs partagées par la société, les normes ou la structure politique (Hastedt, 1991, p.63). Ainsi, il serait possible de déterminer quelles sont les caractéristiques uniques à un pays et lesquelles sont partagées par plusieurs États (Hastedt, 1991, p.55).

Peter Gill souligne l'importance de décrire et d'analyser une grande variété de systèmes nationaux de renseignement pour contrebalancer la croyance selon laquelle le système de renseignement anglo-américain est un modèle universellement applicable (2008, p.1). L'auteur propose également une grille d'analyse des différents systèmes de renseignement se découpant en quatre niveaux : le contexte international, le type de régime, les organisations et le niveau de surveillance des agences de renseignement. Cette grille d'analyse permettrait de mieux comprendre « *how different national intelligence cultures operate* » (Gill, 2008, p.16).

Bob De Graaff et James M. Nyce, dans un ouvrage collectif qu'ils dirigent en 2018, affirment que les cultures nationales de renseignement sont formées par l'histoire et l'environnement du pays. En effet, même si les communautés de renseignement ou les agences peuvent être inspirées par l'extérieur, elles doivent s'adapter à leur environnement national et créer leurs propres structures et cultures (De Graaff et Nyce,

2018, p.xxix-xxx). Les auteurs conçoivent alors un cadre d'analyse dans lequel une organisation ou une communauté du renseignement est vue comme faisant partie d'un système social en transition et dans lequel les organisations du renseignement opèrent dans des environnements de tâches et de valeurs (De Graaff et Nyce, 2018, p.xxxiv). Ainsi, ils proposent de s'intéresser à trois éléments : l'effet de l'environnement sur le renseignement, les organisations de renseignement elles-mêmes et l'effet de ces organisations sur l'environnement (De Graaff et Nyce, 2018, p.xxxv-xxxviii). Cependant, pour De Graaf et Nyce, le système de renseignement et les deux environnements précédemment décrits ne seraient qu'un sous-système de systèmes plus vastes, comme celui de sécurité, du politique ou du militaire. Enfin, les auteurs précisent que le sens des termes qu'ils ont utilisés pour leur modèle dépend largement des biais scientifiques et de comment les auteurs emploieront le modèle (De Graaff et Nyce, 2018, p.xxxiv). Ces deux limites posent cependant de nombreuses questions, notamment sur la généralisation du cadre d'analyse.

Enfin, insistons sur l'apport de Mark Phythian (2015) qui est certainement l'un des plus complets pour l'étude de la culture du renseignement dans la mesure où il combine les propositions d'un certain nombre d'auteurs que nous avons précédemment abordés. Tout en faisant directement référence à la culture stratégique, il affirme que s'il y a plusieurs façons de faire la guerre, il est possible d'identifier des manières distinctes de faire du renseignement et propose une première définition de la culture du renseignement comme étant composée des idées, des réponses et des comportements acquis par la communauté du renseignement et conditionnés par l'histoire et la géographie (Phythian, 2015, p.34). Cependant, l'auteur soutient que la culture du renseignement doit être définie de façon plus large en dépassant la simple étude des communautés du renseignement et de la production du renseignement. Contrairement à la culture stratégique, qui se concentre essentiellement au niveau de l'élite politique et des professionnelles, la nature même du renseignement nécessite de s'intéresser à la culture politique en général, c'est-à-dire les prédispositions qui donnent forme et sens

aux actes politiques (Phythian, 2015, p.34). Partant de cette affirmation et en combinant les différents éléments des approches de Hastedt (1991), Turner (2004), ou encore Gill (2008), Phythian propose quatre niveaux d'analyse interdépendants et perméables les uns aux autres pour l'étude de la culture nationale du renseignement (Phythian, 2015, p.35-40). Le premier niveau est celui de l'environnement stratégique et serait selon l'auteur largement couvert par la culture stratégique. Le deuxième niveau, celui du type de régime où l'on distinguera les États totalitaires et démocratiques (avec toutes les nuances qu'il y a entre les deux), les États forts et les États faibles ou encore la nature de la formation des États (États révolutionnaires par exemple). Le troisième niveau, dit organisationnel, se concentrera quant à lui sur l'organisation de la communauté du renseignement d'un pays donné, les différentes cultures organisationnelles coexistantes, la distinction entre renseignement intérieur et étranger ou encore le niveau de coopération internationale des différentes agences. Enfin, le quatrième niveau, sociétal, est le lieu d'intersection entre la culture politique et la culture du renseignement. Dans des États libéraux et démocratiques, les pratiques du renseignement peuvent venir créer des tensions avec des principes susceptibles d'être au cœur de la culture politique (Phythian, 2015, p.40). Dans ces pays, la culture nationale du renseignement ne serait pas simplement, selon Phythian, le produit des politiques issues de l'élite politique et professionnelle, mais aussi des pressions et des influences exercées par l'extérieur, notamment sur les besoins d'une meilleure surveillance, voir contrôle, du renseignement (Phythian, 2015, p.40). Cela dit, même si l'auteur propose une conception élargie de la culture du renseignement, il omet d'en donner une définition.

## 1.2 Les études sur les cultures du renseignement américaine et britannique

### 1.2.1 La culture du renseignement aux États-Unis

Il existerait aux États-Unis une certaine idée du renseignement, façonnée par l'histoire, et influençant l'organisation de la communauté du renseignement américaine. Davies, en étudiant les différentes idées du renseignement aux États-Unis et au Royaume-Uni, remarque qu'aux États-Unis, le renseignement renvoie à l'idée d'un produit fini, issu de l'analyse de données provenant de toutes les sources et servant à fournir conseils et options aux décideurs politiques (2002, p.62). Une des premières définitions du renseignement aux États-Unis est issue du *Dictionary of United States Military Terms for Joint Usage* pour lequel le renseignement est

*the product resulting from the collection, evaluation, analysis, integration, and interpretation of all available information which concerns one or more aspects of foreign nations or areas of operation which is immediately or potentially significant for planning.* (Davies, 2002, p.62-63)

L'idée de renseignement aux États-Unis est donc directement reliée à l'analyse finale, servant aux décideurs politiques. Cette conception du renseignement aux États-Unis proviendrait directement de l'expérience de l'échec de Pearl Harbor. En effet, l'échec du renseignement américain à prévenir l'attaque de Pearl Harbor venait avant tout d'un manque de coordination et d'analyse des nombreux renseignements à dispositions, conduisant par la suite à la création d'une agence centrale de renseignement (CIA) ayant pour principale mission l'analyse du renseignement (Davies, 2002, p.65). Deuxièmement, la culture organisationnelle du renseignement américain pourrait se définir comme faiblement collégiale, formelle et hiérarchique, favorisant et accentuant les guerres et les compétitions bureaucratiques provenant d'une aversion pour la négociation et le compromis (Davies, 2004, p.499). Mark Stout qualifiera plutôt la culture organisationnelle du renseignement américain comme étant méritocratique,

orientée vers l'analyse ainsi que tournée vers la fourniture de stratégies nationales et non pas seulement militaires (2017, p.389).

On pourrait également tenter de définir la culture du renseignement américaine en se servant de la culture stratégique de ce pays. C'est ce que propose Michael Turner (2004) dans un article intitulé « *A Distinctive U.S. Intelligence Identity* ». Il commence par lister les différentes caractéristiques de la culture stratégique américaine, emprunter de la typologie de Donald Snow, comme l'importance des institutions démocratiques, le rôle des médias en matière stratégique, un certain antimilitarisme et la suspicion envers les entités gouvernementales, la croyance dans l'efficacité du citoyen-soldat, le sentiment d'invincibilité des États-Unis, la tradition de mobilisation-démobilisation, et une certaine ambiguïté sur la nature de la guerre (Turner, 2004, p.45). L'appareil de sécurité nationale des États-Unis aurait intériorisé cette culture stratégique ce qui a eu pour résultat de créer certaines normes pour le renseignement donnant aux États-Unis cette identité spécifique (Turner, 2004, p.48). Turner identifie pas moins de 14 normes spécifiques au renseignement découlant de la culture stratégique américaine (2004, p.49) : la survie bureaucratique, le secret, l'exceptionnalisme du renseignement, un mandat ambigu, une structure confédérale, une responsabilité flexible, la séparation du renseignement des organismes d'applications de la loi, un renseignement compétitif, une séparation entre renseignement et politiques, un support de la part du politique, une attitude positive du « c'est possible », la primauté de l'analyse, l'accent sur le renseignement actuel et enfin la fourniture de renseignements pertinents au bon moment. Cependant, selon Davies, la classification de Turner serait assez triviale, beaucoup de « spécificités » de l'identité du renseignement américain étant partagées par un grand nombre de pays, comme le culte du secret, la survie institutionnelle ou encore l'importance de fournir des renseignements pertinents et au bon moment (Davies, 2004, p.496 ; 2012, p.14). D'autres éléments sont également à nuancer, comme la séparation entre renseignement et agences d'application de la loi. Premièrement, Turner reconnaît lui-même que cette distinction est à revoir après les

événements du 11 septembre 2001 qui a rendu la frontière entre renseignement et police plutôt floue (Turner, 2004, p.53-54). De plus, il n'est pas clair dans la conception de l'auteur, si lorsqu'il parle de séparation entre renseignement et agences d'application de la loi cela renvoie à une séparation entre renseignement de sécurité et renseignement criminel, ou si cela renvoie à une séparation entre renseignement intérieur et extérieur. Turner semble confondre les deux, tandis que cette distinction est fondamentale dans certains pays comme le Canada.

Matthew Aid (2011) tente également d'appliquer le concept de culture stratégique pour expliquer les échecs du renseignement américain pendant la guerre froide. L'auteur, en examinant l'histoire de la communauté du renseignement américaine, isole cinq facteurs culturels qui ont inhibé le renseignement américain à remplir correctement sa mission (Aid, 2011, p.479-490). Tout d'abord, le renseignement américain serait mû par une vision simplifiée du monde et des menaces. Ensuite, les analyses produites auraient tendance à exprimer trop souvent un consensus, une sorte de « mentalité de troupeau » (Aid, 2011, p.481). Le troisième facteur stratégique culturel est la timidité de la communauté du renseignement américaine envers le risque et aurait pour conséquence de proposer rarement des analyses qui vont à contresens de la croyance majoritaire du gouvernement américain. Quatrièmement, le renseignement américain perçoit ses ennemis comme un acteur rationnel et s'attend à ce que ceux-ci agissent comme tel, en réalisant un bon calcul des coûts et des bénéfices de leurs actions. Enfin, le renseignement américain serait trop sensible au risque de politisation, dans la mesure où il existerait une peur chez tous les directeurs du renseignement de se voir écarter du cercle restreint ayant un accès privilégié au président. Malheureusement, Aid ne montre pas quel est le lien entre les facteurs culturels qu'il a identifiés et la culture stratégique des États-Unis, qu'il ne prend pas la peine de définir.

### 1.2.2 La culture du renseignement au Royaume-Uni

Tout comme pour les États-Unis, un certain nombre d'études ont pris le tournant culturaliste dans les études du renseignement au Royaume-Uni. Une des premières mentions de la culture du renseignement dans ce pays nous vient de Philip Murphy (2002). Dans son article, l'auteur parlera de la culture du renseignement du Commonwealth pour décrire l'intérêt du Royaume-Uni d'exporter son modèle de renseignement et de créer des liens particuliers entre ses services et les services de renseignement de ses anciennes colonies. Déjà en 1945, la Grande-Bretagne faisait part de son intention d'organiser le renseignement d'après-guerre et de favoriser une coopération étroite avec les Dominions (Murphy, 2002, p.135). Deux volontés auraient motivé le Royaume-Uni pour étendre son influence dans les Dominions : la continuité des opérations de ses services de renseignement dans ces régions, avec comme principal objectif la lutte contre le communisme et le maintien de l'influence britannique dans ces pays (Murphy, 2002). Ainsi, dès la fin des années 1940 et le début des années 1950, le Royaume-Uni, à travers le *Security Service* (MI5), a offert son assistance à l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud afin de créer un service de renseignement central au sein d'une unique agence, suivant le modèle du MI5 (Murphy, 2002, p.137). Même si cette assistance a eu des effets rapides, comme en Australie où le MI5 a créé les plans de l'*Australian Security Intelligence Organization* et où le *Secret Intelligence Service* (MI6) a guidé la création de l'*Australian Secret Intelligence Service* (Murphy, 2002, p.137, 144), certains pays ont manifesté plus de résistances comme la Nouvelle-Zélande (Murphy, 2002, p.138). Le Royaume-Uni a ensuite tenté d'étendre son influence à d'autres pays comme le Sri Lanka, le Pakistan ou les Dominions d'Afrique centrale. De plus, en 1948, le Royaume-Uni inaugure les *Commonwealth Security Conferences* qui auront lieu tous les deux ans et qui seraient toujours d'actualité à la date où l'auteur écrit (Murphy, 2002, p.142). Cependant, on ne peut pas réellement distinguer chez Murphy de culture nationale du renseignement britannique, ni même de culture du renseignement du Commonwealth.

Premièrement l'auteur ne caractérise pas la culture du renseignement au Royaume-Uni. Ensuite, il montre simplement l'influence britannique dans la conception de certains organismes de renseignement des Dominions, il manque encore à caractériser quels sont les différentes cultures nationales pour déterminer s'il peut exister des caractéristiques culturelles partagées. En effet, comme le rappelle De Graaff et Nyce (2018, p.xxix-xxx), même si des influences extérieures existent, chaque pays s'adapte à son environnement et en vient à développer ses propres structures et cultures.

Davies est certainement l'un des plus grands contributeurs à la caractérisation d'une culture du renseignement britannique même s'il s'est surtout concentré sur la vision nationale et la culture organisationnelle. Les Américains considèrent le renseignement comme un produit fini, l'analyse, vision qui provient du défaut d'analyses ayant conduit aux attaques de Pearl Harbor. Les Britanniques voient dans le renseignement des données brutes qui doivent être collectées, et qui parviennent aux décideurs sans être passées par l'étape d'une analyse centralisée. Le but du renseignement au Royaume-Uni est de rechercher et de fournir des informations qui ne sont pas disponibles par les voies normales des départements et ministères (Davies, 2002, p.63-64). Cette conception du renseignement provient elle aussi d'un évènement historique traumatisant, la guerre des Boers de 1899-1903, dans laquelle le Royaume-Uni manquait drastiquement de renseignements (Davies, 2002, p.64). Le processus d'évaluation du renseignement est très largement décentralisé au niveau départemental, mais centralisé et collégial au niveau national. Au niveau national, les principaux ministères et départements impliqués dans la politique étrangère et de stratégie du Royaume-Uni, ainsi que les agences de renseignement MI5, MI6 et CGHQ constituent la *Joint Intelligence Committee* (JIC) au sein du Cabinet. Ainsi, les agences de renseignement apportent à la table les informations brutes qu'ils ont collectées et les autres organismes apportent leurs renseignements obtenus de sources ouvertes (Davies, 2004, p.502-503). Toutes les informations sont ensuite rassemblées, et une évaluation finale du JIC est produite. C'est donc davantage une évaluation gouvernementale

qu'une évaluation du renseignement qui est faite (Davies, 2004, p.503). Au niveau de la surveillance et du contrôle, depuis 1994, il existe un *Intelligence and Security Committee* (ISC) composé de 9 membres des deux chambres nommés par le premier ministre et chargés d'examiner les politiques, les dépenses l'administration et les opérations de la communauté du renseignement. (Gill, 2018, p.426). Cependant, ce comité doit soumettre ses rapports d'abord au premier ministre, qui enlève toutes les informations sensibles et dépend également du degré de collaboration des différentes agences dans la mesure où celles-ci sont autorisées à ne pas soumettre des informations sensibles comme leurs méthodes, leurs sources, des renseignements provenant d'organes étrangers ou encore sur certaines opérations présentes, passées et futures (Phythian, 2008, p.404-405 ; Leigh, 2007, p.193-194 ; Leigh, 2005, p.87-88). En d'autres termes, le gouvernement détient les rênes de l'ISC, approuvant les nominations, contrôlant leurs accès aux informations et la forme que prendront leurs rapports (Leigh, 2005, p.95). Cette faible surveillance du renseignement tirerait son origine dans la tradition britannique où l'appareil législatif est très permissif envers l'exécutif (Leigh, 2005, p.94).

### 1.3 Les études du renseignement au Canada

Après avoir traité de la conceptualisation et de la théorisation de la culture dans les études du renseignement ainsi que des études culturelles sur le renseignement aux États-Unis et au Royaume-Uni, il sera question dans cette dernière partie de faire le tour de la littérature sur le renseignement au Canada. Comme il n'existe pas d'études proposant l'identification, ou du moins la description d'une culture du renseignement canadien, nous avons divisé cette dernière partie en fonction des grands thèmes de la littérature canadienne du renseignement. On peut alors identifier trois grands thèmes: l'origine et l'évolution du renseignement canadien, l'organisation de la communauté

du renseignement et les débats autour du contrôle et de la surveillance du renseignement.

### 1.3.1 L'origine et l'évolution du renseignement canadien

On pourrait considérer qu'il existe trois « histoires » du renseignement, selon que l'on s'intéresse au renseignement militaire, au renseignement intérieur ou au renseignement étranger. Ces trois types de renseignements n'ont effectivement pas la même histoire, les mêmes origines, ni la même évolution. Le point de convergence de leurs histoires se situe cependant dans la période post-11 septembre, où les trois branches ont vu leurs activités augmenter considérablement.

Le renseignement militaire est celui ayant l'histoire la plus ancienne. On peut en effet faire remonter l'existence, certes à un stade embryonnaire, du renseignement militaire aux années 1866-1870, où du renseignement tactique était recueilli lors de divers accrochages à la frontière (Wark, 1989, p.78). À la même période, la menace provenant des Fenians, groupuscule américano-irlandais ambitionnant d'envahir le Canada, a provoqué le déploiement d'un certain nombre d'agents de renseignement spécialement affectés à cette menace. Par la suite, l'utilisation du renseignement militaire était sporadique et limitée à quelques opérations. Pourtant, sur le papier, il y avait la volonté de créer une première bureaucratie du renseignement à travers la direction du renseignement militaire de la Milice canadienne qui devait superviser le travail d'agents répartis dans les 12 districts militaires du pays. Cependant le poste de directeur du renseignement militaire a été laissé vacant, et seulement quelques rencontres pour des entraînements communs eurent lieu (Wark, 1989, p.78-79).

La Première Guerre mondiale a permis au Canada de donner une forme à son système de renseignement militaire. Si, à l'origine, les militaires canadiens déployés en Europe

étaient sous le commandement britannique et que le renseignement était avant tout limité aux frontières, l'entrée en guerre des États-Unis a permis une coopération plus importante entre Ottawa, Washington et Londres en matière de renseignement militaire, à tel point que la direction du renseignement militaire de la Milice canadienne était à ce moment alimentée d'un important volume d'informations provenant des Américains et des Britanniques (Wark, 1989, p.79-80).

La Seconde Guerre mondiale a réellement permis au Canada d'entrer dans le monde du renseignement militaire en étant impliqué dans de nombreuses opérations de renseignement alliées. Camp X, un centre d'entraînement secret de la branche des opérations spéciales britannique (SOE) a été créé près de Toronto en 1941. Lorsque les Américains sont entrés en guerre, des agents de l'*Office of Strategic Services* (OSS) sont venus s'entraîner à l'espionnage et au sabotage à Camp X. De plus, de nombreux volontaires canadiens ont participé à plusieurs opérations du SOE et de l'OSS sur des théâtres d'opérations européens et pacifiques (Anderson, 1994, p.450). À la fin des années 1942, un arrangement a également été convenu entre les Américains, Canadiens et Britanniques sur le renseignement maritime. Le Canada était chargé du renseignement sur l'Atlantique Ouest, les États-Unis sur l'Atlantique Sud et le Royaume-Uni sur l'Atlantique Est (Wark, 1989, p.84).

Le renseignement étranger puise quant à lui son origine dans la Seconde Guerre mondiale, avec le programme de cryptanalyse canadien. C'est par la cryptanalyse que la puissance canadienne s'est transformée et que le pays a pu jouer un rôle plus important et indépendant sur la scène internationale (Wark, 1987, p.640). Pendant la guerre, le Canada a contribué relativement modestement aux interceptions électromagnétiques (SIGINT) provenant des sous-marins naviguant en Atlantique ainsi que des communications diplomatiques du régime de Vichy à travers les délégations basées à Ottawa et à Québec (Rudner, 2006, p.68). Ce n'est vraiment que pendant la Guerre froide que le Canada allait jouer un rôle plus important en matière de

renseignement SIGINT étranger. Grâce à sa position géographique et aux avantages atmosphériques que celle-ci procurait, le Canada était en meilleure position pour intercepter les communications par radiofréquence des régions du Nord de l'URSS, de l'Asie de l'Est ainsi que des eaux atlantiques, pacifiques et arctiques (Wark, 2020 ; Rudner, 2006, p.74). Ainsi, même si en termes de volume, la contribution canadienne était assez modeste, la haute valeur des renseignements qu'il interceptait sur l'URSS et la Chine faisait de lui un acteur important de l'alliance américano-britannique en matière d'échanges de renseignement (Rudner, 2006, p.74). Ainsi, dans les années 1950, on pouvait compter pas moins de 16 stations d'interceptions réparties sur l'ensemble du territoire canadien (Rudner, 2006, p.76).

Le Canada s'est également spécialisé dans l'espionnage étranger à l'aide de ses nombreuses ambassades et de la réputation dont il jouissait auprès des autres pays. Ainsi, les opérations de renseignement SIGINT à travers les ambassades lui ont permis de se frayer une ouverture parmi les adversaires de la Guerre froide (Rudner, 2006, p.77-78). Dans les années 1980, le Canada a étendu ses opérations d'espionnage intraétatiques à l'Inde - pour surveiller les activités de proliférations nucléaires indiennes -, mais aussi à Abidjan, Pékin, Bucarest, Rabat, Kingston, Mexico City, San Jose, Varsovie et Tokyo (Rudner, 2006, p.78). À cette même période, le Canada a étendu ses opérations au-delà des stricts objectifs de sécurité nationale pour s'investir dans l'espionnage économique, y compris de pays alliés comme les États-Unis (Rudner, 2006, p.78).

Le renseignement intérieur remonte à la Première Guerre mondiale, où la Gendarmerie Royale du Canada (GRC), faisait de la contre-subversion en étant chargée de l'espionnage d'ennemis étrangers, et a continué dans l'entre-deux-guerres par la surveillance de groupes communistes (Hewitt, 2018, p.69). La GRC possédait en effet son service de renseignement, le *Security Service*. Cependant, ce n'est vraiment que dans le contre-terrorisme que le *Security Service* a le plus œuvré. Le service s'est

rapidement tourné, dans les années 1970, vers la menace du Front de Libération du Québec (FLQ) et a créé une unité spécialement dédiée au nationalisme québécois (Hewitt, 2018, p.70). Le *Security Service* s'est également concentré sur la menace terroriste internationale, surtout depuis l'attaque contre les jeux olympiques de Munich en 1972 et l'organisation en 1976 des jeux à Montréal. De plus, même si le *Security Service* était largement concentré sur les enjeux liés à la Guerre froide, comme le terrorisme et la subversion de groupes de gauche, il a créé une unité dédiée à la menace terroriste du Moyen-Orient (Hewitt, 2018, p.72). Le *Security Service* sera remplacé en 1985 par le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS).

Depuis le 11 septembre 2001, les trois branches de renseignement du Canada ont suivi approximativement la même évolution, une augmentation des prérogatives, du budget, et de leurs opérations. Certains auteurs, comme Farson et Whitaker, affirment cependant que le 11 septembre n'a servi que d'accélérateur à une augmentation des ressources et des pouvoirs déjà amorcée après la fin de la Guerre froide (2008, p.22). Tout d'abord, le renseignement militaire a profondément évolué lors de l'intervention militaire canadienne en Afghanistan, notamment à Kandahar. De nouvelles unités de renseignement ont été créées, le renseignement militaire a dû s'adapter à un nouveau terrain d'opération, de nouvelles méthodes de gestion ont été mises en place et de nouvelles doctrines d'utilisation du renseignement en contre-insurrection ont dû être pensées (Charters, 2012). Cependant, les plus importants changements ont eu lieu au sein du renseignement étranger et intérieur. Mise à part une augmentation du budget conséquente pour les agences de renseignement, le Centre de Sécurité des Télécommunications (CST, l'agence de renseignement SIGINT) a vu ses prérogatives considérablement évoluer, pouvant maintenant recueillir des informations à partir du Canada ou sur des Canadiens, en matière d'antiterrorisme et sous certaines conditions seulement, ce qui lui était interdit par le passé (Tierney, 2015, p.50 ; Farson et Whitaker, 2008, p.29 ; Rudner, 2006, p.83 ; Rudner, 2004, p.24 ; Collins, 2002, p.506). Le SCRS, quant à lui, a vu ses opérations à l'étranger considérablement augmenter, au

point où un ancien directeur de ce service indique que travailler à l'étranger fait maintenant partie intégrante des activités du SCRS (Tierney, 2015, p.50). Le SCRS a également fait évoluer ses critères de coopération avec les agences de renseignement étrangères, coopérant dans l'anti-terrorisme post-11 septembre avec certains pays comme la Syrie et l'Iran, et serait présent dans une trentaine de pays (Rudner, 2004, p.28 ; Tierney, 2015, p.51).

### 1.3.2 L'organisation de la communauté du renseignement

Andrew Brunatti affirme que l'organisation de la communauté du renseignement au Canada est similaire au Royaume-Uni, c'est-à-dire une grande centralisation dans la collecte, mais des analyses et des évaluations décentralisées dans les différents départements (2015, p.157). De plus, la division entre validation, analyse et évaluation serait similaire au système britannique. En effet, si l'analyse et la validation des renseignements prennent place dans les différentes agences qui collectent l'information et les autres départements, quatre organisations sont responsables de l'évaluation du renseignement (Brunatti, 2015, p.157). De plus, depuis le 11 septembre 2001, ont été créés le Centre intégré d'évaluation de la menace - hébergé dans les locaux du SCRS et réunissant des analystes de plusieurs agences de renseignement et d'application de la loi - et des Équipes intégrées de sécurité nationale réunissant des enquêteurs de la GRC ainsi que des participants d'autres agences de renseignement ou d'application de la loi (Farson et Whitaker, 2008, p.41 ; Rudner, 2004, p.23).

Cependant, dans la littérature sur les études du renseignement au Canada, un sujet a particulièrement intéressé les auteurs sur l'organisation de la communauté du renseignement canadienne, la création d'un service de renseignement étranger, le Canada étant une des seules puissances occidentales à ne pas posséder de service de renseignement humain exclusivement étranger. Le débat autour de la création d'un tel

service dure depuis au moins 60 ans (Parkinson, 2006, p.21) et continue de diviser les auteurs. Tout d'abord, certains auteurs penchent en faveur de l'établissement d'un service de renseignement extérieur (Parkinson, 2006 ; Hensler, 1995). Parkinson estime que le monde a changé et que les besoins en renseignement du Canada également et qu'il faut cesser la dépendance en renseignement extérieur vis-à-vis des alliés pour se concentrer sur les besoins du Canada (2006, p.21). Un service de renseignement extérieur permettrait au Canada d'être alimenté par des informations lui permettant de prendre des décisions pertinentes et basées sur la souveraineté canadienne en matière d'information. Enfin, selon Parkinson, les coûts élevés pour la création d'un tel service seraient relativement modestes dans le contexte mondial actuel et un service de renseignement étranger similaire au modèle australien serait finalement dans l'intérêt du Canada (2006, p.21).

Pour Hensler, l'argument selon lequel un tel service serait trop coûteux et trop risqué politiquement pour une puissance moyenne ne tiendrait pas, l'Australie n'ayant aucun problème avec son service de renseignement étranger. De plus, tous les composants pour un tel service existent déjà au Canada, ce qui réduirait les coûts (1995, p.35). Enfin, pointant du doigt les informations que le Canada aurait pu manquer à cause de l'inexistence d'un tel service, Hensler précise qu'il est dans l'intérêt du Canada de bénéficier de ce type d'informations pour les rendre disponibles aux décideurs politiques (1995, p.35). Rudner se positionne également en faveur de la création d'un service de renseignement étranger, qui permettrait de servir les intérêts nationaux en faisant progresser les objectifs géostratégiques, économiques, militaires, environnementaux et scientifiques du Canada, tout en l'outillant pour affronter les menaces mondiales (Tierney, 2015, p.45). Pour Jean-François Leblanc, la position favorable à la création d'un service de renseignement étranger était avant tout motivée par une question identitaire, c'est-à-dire sortir de la dépendance des États-Unis et du Royaume-Uni et regagner une partie de la souveraineté perdue (2008, p.69-70). De l'autre côté, Robinson argue que ce serait un très mauvais choix politique pour le

gouvernement canadien de choisir une telle option, car elle soulève de nombreuses questions quant à la responsabilité publique d'un tel service tout en mettant en doute l'utilité de ce type de renseignement pour la prise de décision politique (2009, p.716).

D'autres auteurs, comme Mathieu Roussel, expliquent l'absence d'un tel service par la culture stratégique canadienne. Celle-ci, caractérisée par une vision idéaliste du système international, la promotion de la paix, l'aversion pour le recours à la violence et un comportement défensif de l'État canadien, rendrait la création d'un service de renseignement étranger impensable dans la mesure où ce genre de service opère dans la clandestinité, en violant souvent les lois des pays étrangers (2010, p.85-86). L'auteur conclut en affirmant que les principes libéraux du respect du droit, du règlement pacifique des différends et l'importance accordée aux institutions internationales a prévalu sur la création d'un service d'espionnage extérieur.

Cependant, l'argument de la culture stratégique nous semble un peu faible si l'on considère les points suivants. Tout d'abord, le Canada s'est effectivement livré à des opérations clandestines dans des pays ennemis, et même alliés, en interceptant les communications à travers son réseau d'ambassades. Les principes de respect du droit ne s'appliquaient donc pas à ce genre d'activités, ni la vision idéaliste du système international. Enfin, même si l'ONU avait formellement exclu toute utilisation ou activité de renseignement dans ses opérations de maintien de la paix, cela n'a pas empêché le Canada de fournir du renseignement SIGINT à ses forces de maintien de la paix sur le terrain (Rudner, 2006, p.75). Le renseignement ne semble donc pas être totalement affecté par la culture stratégique du pays.

Enfin, Farson et Teeple (2015) ont déterminé qu'il y avait principalement quatre propositions en faveur de l'expansion du renseignement étranger canadien. Tout d'abord, la création d'un nouveau service mais qui exposerait à des coûts supérieurs aux besoins de renseignement du Canada. De plus, il n'est pas sûr que cette proposition

reçoive l'appui du public et soit la priorité du gouvernement, dans la mesure où le Canada n'a actuellement pas de menaces stratégiques proches auxquelles il doit faire face comme l'Australie, et ses intérêts sécuritaires et économiques sont fortement alignés avec ceux des États-Unis (Farson et Teeple, 2015, p.68). Deuxièmement, l'idée d'une expansion illimitée du rôle de SCRS poserait plusieurs questions légales, notamment au niveau des opérations clandestines (Farson et Teeple, 2015, p.69). Troisièmement, il y aurait la possibilité d'ajouter une composante de renseignement humain (HUMINT) à une organisation faisant déjà du renseignement extérieur, comme le CST. Cependant, la principale objection vient de la culture organisationnelle du CST, ainsi qu'à ses mécanismes de contrôle et de surveillance (Farson et Teeple, 2015, p.69-70). Enfin, il y aurait la possibilité d'accroître de façon limitée le rôle du SCRS. Cette dernière possibilité serait déjà à l'œuvre, à l'heure où le SCRS augmente sa présence à l'étranger et ses opérations dans la lutte contre le terrorisme (Farson et Teeple, 2015, p.70). Pour finir, Farson et Teeple arguent que le gouvernement canadien n'aurait pas le temps pour s'encombrer avec plus d'une agence principale de renseignement de sécurité à la fois (Farson et Teeple, 2015, p.74). De plus, même si Harper avait proposé la création d'une agence de renseignement humain étranger, le gouvernement aurait fait preuve de prudence politique en décidant de simplement augmenter les prérogatives du SCRS (Farson et Whitaker, 2008, p.43).

### 1.3.3 Le contrôle et la surveillance des agences de renseignement canadiennes

Le dernier thème le plus discuté dans la littérature sur le renseignement au Canada est celui du contrôle et de la surveillance du renseignement. Il existe tout d'abord deux organes indépendants chargés de la surveillance des deux principales agences de renseignement que sont les SCRS et le CST. Pour le SCRS c'est le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), composé de cinq membres et d'un personnel d'investigateurs, qui est chargé de la surveillance et a pour

cela notamment accès à l'ensemble des informations très secrètes du service, à l'exception des confidences du Cabinet (Shore, 2006, p.463-464 ; Collins, 2002, p.509). Le CSARS peut, de sa propre initiative, mener des enquêtes sur les activités du SCRS et peut également être saisi par le public (Shore, 2006, p.464). Le CST est quant à lui surveillé par le Bureau du commissaire du CST, organisme également indépendant autorisé à avoir accès à tous les documents du CST, à l'exception des confidences du Cabinet. Il est responsable d'avertir le ministre de la Défense et le procureur général de toute infraction à la loi et peut être également saisi par le citoyen (Shore, 2006, p.465). Il faut cependant se poser la question, comme le fait Shore (2006, p.465) de savoir si les mesures législatives prises pour augmenter les moyens opérationnels de ces agences de surveillance post-11 septembre ont dépassé les capacités des mécanismes d'examen existants de ces organismes pour assurer une responsabilité suffisante.

L'autre débat, qui divise les auteurs, est celui du rôle de la surveillance et du contrôle parlementaire sur les agences de renseignement. Pour certains auteurs, le contrôle parlementaire du renseignement au Canada, assez faible comparativement à d'autres pays comme les États-Unis, le Royaume-Uni ou l'Australie, est encore loin de permettre d'affecter la responsabilité ministérielle pourtant à l'œuvre dans le système de Westminster. De plus, le gouvernement, tout comme les agences de renseignement, évite de trop s'exposer à l'examen parlementaire (Rudner, 2004, p.33 ; Farson, 2000, p.249). En réalité, selon MacDonald, cette faible participation parlementaire dans le contrôle et la surveillance du renseignement proviendrait de l'interprétation canadienne du modèle de Westminster. En effet, au Canada, le Cabinet est chargé d'administrer le gouvernement par l'autorité que lui a confiée le Parlement qui lui octroie sa confiance. Ainsi, le Parlement ne peut qu'examiner les actions du gouvernement à *posteriori* et non les surveiller, ce qui demanderait une participation continue (MacDonald, 2011, p.33). Cependant, plusieurs initiatives ont été prises pour impliquer les parlementaires à la surveillance du renseignement à travers plusieurs propositions de mettre en place

un Comité *de* parlementaires. Ce Comité serait externe au Parlement, pourrait demander des documents confidentiels auprès du ministre responsable et serait soumis au secret à perpétuité (MacDonald, 2011, p.35). La création d'un Comité *de* parlementaires plutôt qu'un Comité parlementaire permettrait de détourner le privilège parlementaire dont jouissent les députés, notamment la liberté de parole, qui leur permettrait de dévoiler en Chambre des informations confidentielles sans être poursuivis (MacDonald, 2011, p.36). De plus, il y aurait, selon MacDonald, une tradition au Canada et dans les autres pays du Commonwealth qui laisserait la prérogative de la sécurité nationale à l'exécutif (2011, p.36). Cela dit, malgré tous les freins à l'installation d'un examen parlementaire du renseignement, l'auteur conclut en affirmant que l'essence même d'un gouvernement responsable est la demande de reddition de compte au gouvernement que peut exiger le Parlement et ce type de contrôle permettrait un renforcement de la démocratie canadienne (MacDonald, 2011, p.40).

Farson partage les limites d'un contrôle parlementaire du renseignement, mais plaide tout de même pour une meilleure implication du Parlement, en proposant par exemple de ne pas fournir l'intégralité des informations aux parlementaires, ou encore en les sensibilisant à l'utilisation d'informations hautement confidentielles (2000, p.250, 254). L'auteur précise que pour disposer des moyens de surveillance et de contrôle suffisant, il faut à la fois des organismes indépendants de surveillance et un examen parlementaire adéquat. De plus, seul un contrôle parlementaire, et non pas *de* parlementaires, permettrait de diminuer le déficit démocratique canadien en agissant directement sur la responsabilité ministérielle (Farson, 2005, p.116).

Shore (2006) n'est pas d'avis qu'un Comité parlementaire soit réellement utile ni même souhaitable. En effet, un tel comité dupliquerait le travail que fournissait déjà le CSARS en plus d'être sujet aux aléas du temps et des changements dans la composition du Parlement. Ce type de comité pose également le problème de la sécurité des

informations qu'ils auront en possession, en plus du risque de motivations partisans de certains membres (Shore, 2006, p.468). Pour l'auteur, le Canada serait déjà sur la bonne voie et une simple expansion du rôle du CSARS serait suffisante pour assurer un examen adéquat du renseignement post-11 septembre. En effet, le CSARS était le seul organe professionnel et dépolitisé capable d'assurer la confiance du public et des alliés sur le fonctionnement du renseignement (Shore, 2006, p.472).

Nous sommes conscients que cette dernière partie a aujourd'hui évolué compte tenu des nouvelles réformes sur la surveillance et le contrôle du renseignement au Canada. Elle était néanmoins nécessaire pour rendre compte des débats et des enjeux de la surveillance et du contrôle du renseignement dans la littérature scientifique ainsi que pour contextualiser et apprécier les évolutions qui ont suivi. Les réformes étant récentes, il existe encore peu d'études sur ce sujet. Néanmoins, dans une recherche récente, Andrew Defty (2020) compare les nouvelles réformes sur la surveillance parlementaire du renseignement au Royaume-Uni, au Canada, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Tout d'abord, l'auteur précise que ces quatre pays sont caractérisés par une fusion des pouvoirs exécutif et législatif propre aux systèmes de Westminster. Au Canada, la création d'un Comité de parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR) serait un compromis entre la remise en cause du mandat trop restreint du CSARS, aujourd'hui remplacé par l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR), et la résistance du gouvernement à confier la surveillance du renseignement au parlement (Defty, 2020, p.370). D'autre part, l'instauration du CPSNR serait également une réponse aux précédentes législations du gouvernement conservateur visant à élargir le mandat des agences de renseignement (Defty, 2020, p.372). La principale caractéristique du CPSNR est que son mandat couvre l'ensemble des activités de sécurité nationale et de renseignement de toutes les agences pratiquant ce type d'activités. La seule limite à son mandat est qu'il ne peut pas surveiller les opérations de renseignement en cours, mais il peut néanmoins fournir une surveillance *post hoc* de ces opérations (Defty,

2020, p.376). L'auteur conclut que l'établissement de ce comité est une avancée significative pour l'imputabilité démocratique au Canada. Néanmoins, revenant sur une démarche comparative, Defty souligne que les nouveaux comités des quatre pays à l'étude sont, dans une plus ou moins grande mesure, contrôlés par l'exécutif. De plus, des quatre pays, le Canada est le seul dont le comité n'est pas un comité parlementaire et dans lequel le parlement ne joue aucun rôle de nomination des membres (Defty, 2020, p.380).

#### 1.4 Conclusion

Trois constats peuvent être retenus à la suite de cette revue détaillée de la littérature sur la culture du renseignement. Premièrement, il existe quelques tentatives de proposer un cadre d'analyse pour l'étude des cultures de renseignement. Ces cadres d'analyse, relativement hétérogènes, possèdent tout de même quelques éléments communs. La plupart, si ce n'est tous, incluent la prise en compte de l'environnement international dans toute étude d'une culture nationale de renseignement ou de système national de renseignement, la structure institutionnelle du renseignement, le niveau sociétal et la surveillance du renseignement. Des ouvrages proposant une comparaison des systèmes nationaux de renseignement ou spécifiquement des cultures de renseignement ont vu le jour mais manquent de cohérence théorique et conceptuelle, même s'ils offrent une excellente analyse des systèmes de renseignement des pays étudiés. Ces ouvrages ne proposent pas d'opérationnalisation rigoureuse de la notion de culture de renseignement, ou n'imposent pas aux différents auteurs de suivre la grille d'analyse proposée, ce qui rend difficile une comparaison structurée des cultures de renseignement.

Deuxièmement, les études portant spécifiquement sur la notion de culture du renseignement se sont concentrées sur le renseignement américain et britannique, avec

de nombreuses lacunes et limites que nous avons soulevées tout au long du chapitre, notamment l'absence récurrente d'une définition d'une culture de renseignement et d'opérationnalisation d'un cadre d'analyse systématique.

Enfin, il n'existe pas au Canada d'études ayant pour objectif de définir une culture nationale du renseignement canadien. En effet, les études du renseignement au Canada portent avant tout sur l'histoire du renseignement canadien, la structuration de la communauté du renseignement avec comme thème majeur l'absence d'un service de renseignement spécifiquement étranger, et enfin, sur l'importance et le niveau de surveillance et de contrôle du renseignement au Canada.

Nous pouvons donc en conclure qu'il est pertinent de chercher à participer à l'élaboration d'une théorie culturaliste du renseignement, notamment en proposant un cadre d'analyse généralisable favorisant les comparaisons structurées des cultures de renseignement. Il est également pertinent de proposer une illustration de ce cadre d'analyse au cas canadien, dans la mesure où aucune étude ne propose la caractérisation de la culture du renseignement au Canada et ne permet d'appréhender les réformes actuelles.

## CHAPITRE II

### UNE THÉORIE CULTURALISTE DU RENSEIGNEMENT

Le chapitre précédent a brossé le portrait des études traitant de la notion de culture de renseignement. Cette revue de la littérature nous a permis de faire ressortir plusieurs éléments, notamment l'absence d'une définition conceptuelle de la notion de culture nationale de renseignement et l'absence d'uniformité et d'opérationnalisation des cadres d'analyse des cultures de renseignement. Cependant, si nous désirons réellement développer ce champ de recherche, il faut avant tout en circonscrire les limites et les éléments le caractérisant. Ce chapitre vise particulièrement à répondre à deux questions : qu'est-ce qu'une culture nationale de renseignement ? Et comment étudier les cultures nationales de renseignement ?

La première partie tentera de répondre à la première question, en plongeant dans les études culturalistes pour faire ressortir les éléments les plus pertinents pour la définition de la culture nationale de renseignement. Cette partie se consacrera notamment à circonscrire la définition du concept de culture, un concept transcendant les disciplines des sciences sociales. Une fois que nous aurons élaboré une définition opérationnalisée de la culture, nous élaborerons notre définition de la culture nationale de renseignement. Une définition rigoureuse du concept à l'étude est la première étape pour l'élaboration d'une véritable théorie culturaliste du renseignement.

Enfin, la deuxième partie sera consacrée à la conceptualisation d'un cadre d'analyse systématique pour l'étude des cultures nationales de renseignement. Divisé en cinq

dimensions, nous caractériserons et délimiterons chacune des cinq dimensions afin d'avoir un cadre d'analyse opérationnalisé, permettant des comparaisons des cultures nationales de renseignement. Une opérationnalisation rigoureuse est ainsi le gage d'une généralisation et de comparaisons rigoureuses.

## 2.1 Définition de la notion de culture nationale de renseignement

La première étape, si l'on veut élaborer une théorie culturaliste du renseignement, c'est de définir les notions et les concepts que l'on va utiliser. Or avant de définir ce qu'est une culture nationale de renseignement, il faut d'abord circonscrire ce que l'on entend par *culture*. En effet, le concept de culture a subi une forme de banalisation (Lasky, 2002), renvoyant à tout élément de la sphère sociale et est utilisé de différentes façons selon les disciplines, les approches, ou les écoles épistémologiques. Il nous faut alors élaborer une définition satisfaisante pouvant être utilisée dans le cadre du renseignement, sans toutefois se limiter à celui-ci. Après avoir effectué ce travail théorique et conceptuel sur la notion de culture, nous l'appliquerons cette fois pour faire ressortir une conception de la culture nationale de renseignement s'appliquant spécifiquement et exclusivement au renseignement. Les études ont pour le moment rattaché cette notion à d'autres concepts préexistants d'autres sous-disciplines. Nous élaborerons une conception spécifique aux Études de renseignement de la notion de culture nationale de renseignement.

### 2.1.1 De la difficulté à définir la notion de *culture*

La notion de culture peut être considérée comme ce que l'on nomme un concept essentiellement contesté. Ces concepts existent en tant que concept uniquement parce que leur bonne utilisation et leur signification sont contestées. Ces contestations ne peuvent être résolues par aucune forme d'argument ou de preuve amenant à un accord

sur la bonne utilisation et la bonne signification du concept (Gallie, 1956, p.169). S'il s'agit en effet d'un concept qui est par essence contesté, nous ne pourrions résoudre le problème définitionnel quant au bon usage de celui-ci. Cela dit, même s'il paraît impossible d'arriver à une définition universelle de la culture, il ne faut pas céder sur l'effort d'en préciser les contours, notamment lorsque notre volonté est la construction d'un cadre d'analyse fondé sur le concept de culture. Selon la célèbre maxime « *if you can't define something, you can't measure it* » (Fellows et Liu, 2013, p.402), nous devons tout de même tenter de proposer une définition de ce concept, notamment dans le cadre de ce mémoire. Cependant, le concept de culture semble également soumis à une forme de banalisation, si bien que si tout est culture, plus rien n'est culture (Lasky, 2002, p.74). Il y aurait ainsi autant de définitions que d'auteurs. Par exemple, certains anthropologues ont proposé de concevoir la culture comme une pure abstraction du comportement humain qui serait intangible et imperceptible. Cela dit, ces auteurs ne spécifient pas quel est le sens du terme *abstraction* qu'ils donnent à la culture (White, 1959, p.228). D'autres anthropologues, toujours dans le désir de distinguer le comportement humain de la culture définissent cette dernière comme une catégorie de choses et d'évènements dépendant d'une symbolique et considérée dans un contexte extrasomatique, c'est-à-dire non intrinsèquement lié à l'organisme biologique qu'est l'individu. Autrement dit, les choses et les évènements qui composent la culture ont leur existence propre, notamment à travers les concepts, les attitudes et les émotions et tout autre objet matériel en dehors de l'individu, dans un rapport d'interaction sociale entre individus (White, 1959, p.235).

Cependant, comme il semble difficile de tenter de clarifier la définition de la culture tant les différentes disciplines adoptent des approches radicalement différentes (Fellows et Liu, 2013, p.401), nous considérerons uniquement les contributions s'appliquant au champ de la science politique. Ainsi, certains auteurs considèrent que la culture est un ensemble de significations historiquement transmises sur la façon de

vivre ordinaire. Clifford Geertz, un des pionniers des études culturalistes, considère que la culture réfère à

*[h]istorically transmitted pattern of meaning embodied in symbols, a system of inherited conceptions expressed in symbolic forms by means of which men communicate, perpetuate, and develop their knowledge about and attitudes toward life. (1973 : 89)*

Pour Raymond Williams, la culture peut être considérée comme une manière de vivre particulière qui s'exprime par certaines significations et valeurs, notamment à travers les institutions et le comportement ordinaire (Williams, 2011 [1958], p.54, 2019, p.32). D'autres auteurs ajoutent à la conception précédente une valeur opératoire en insistant notamment sur l'influence et le rôle des significations intersubjectives sur les actions. Par exemple, pour Aaron Wildavsky, les pratiques sociales sont légitimées par les valeurs partagées, même si l'auteur admet qu'il y a rarement un consensus sur les valeurs au sein d'une culture (1987, p.6). Talcott Parsons propose que la culture implique des idées et des croyances sur le monde, évaluées à travers des standards normatifs (incluant des standards moraux). Les actions concrètes seront alors évaluées en fonction de leur adéquation avec ces idées, croyances et normes. L'auteur ajoute également une hiérarchisation entre différents systèmes tels que le système culturel, le système social et le système individuel. Pour Parsons, le système culturel se trouve au sommet de cette hiérarchie, et en fait le système le plus important. Ainsi, le système culturel envahit le système individuel en façonnant les dispositions des besoins et l'institutionnalise dans le système social par le biais des rôles (Smith et Riley, 2009, p.29). Il n'y aurait donc pas d'influence réciproque du système social et individuel sur le système culturel. Parsons semble ainsi considérer la culture comme une entité abstraite et surtout imperméable à toute influence extérieure. Cette conception de la culture pose tout de même la question de savoir d'où celle-ci provient et comment elle se forme et semble suggérer qu'elle existe par elle-même.

Dans le cadre de ce mémoire, sans s'éloigner des conceptions de Williams et Parsons, la culture sera abordée comme Marc Howard Ross la définit en faisant plus de place à la dimension politique. Selon l'auteur, la culture fournit un cadre pour l'organisation des activités ordinaires des individus, donne sens aux actions, relie les identités à l'action politique et prédispose les individus et les groupes à considérer certaines actions et à en rejeter d'autres. En d'autres mots, la culture définit l'identité sociale et politique, structure les actions sociales et impose un ordre normatif à la vie politique et sociale, tout en agencant les priorités politiques (Ross, 2009, p.134, 139). Melford Spiro rajoute une dimension motivationnelle à la culture. La culture, non seulement guide les actions, mais est également l'instigatrice de certaines actions (Spiro, 1984, p.328). Ainsi, les croyances culturellement constituées ont un pouvoir motivationnel qui va pousser l'individu à agir en fonction de cette croyance. De plus, la culture permet « *to explain the past, interpret the present, and evaluate future action.* » (Ross, 2009, p.138).

Même si Ross affirme que le concept de culture est un outil incontournable et sous-utilisé en politique comparée, il émet quelques réserves (Ross, 2009, p.134). Tout d'abord, pour être utile, ce concept ne doit pas être défini si largement qu'il inclut tous les comportements, toutes les valeurs et toutes formes d'institutions. Deuxièmement, la culture n'est pas un élément formel avec des frontières clairement délimitées ni n'est toujours intérieurement cohérente. Enfin, les effets de la culture sur les interactions sociales et l'organisation de la vie politique sont généralement indirects. Spiro rajoute une distinction fondamentale entre la culture d'un côté, et les éléments culturellement constitués de l'autre. La culture est un ensemble de propositions idéelles, descriptives et normatives, autrement dit un système cognitif, qui va influencer le comportement, la structure sociale et l'organisation sociale, mais qui n'est pas constitué par le comportement, la structure sociale et l'organisation sociale. Donc, le comportement, la structure sociale et l'organisation sociale sont des éléments culturellement constitués mais ne sont pas de la culture en tant que telle (Spiro, 1984, p.323).

Nous remarquons cependant que toutes les considérations de la culture que nous avons énumérées, ainsi que celle que nous choisissons dans le cadre de ce mémoire, mettent les idées, les propositions idéelles, comme moteur de l'action sociale. Même si les pratiques sociales sont incluses dans les conceptions de la culture, ces premières sont subordonnées aux idées et aux croyances préalables qui influencent ces pratiques sociales. Pour simplifier, ce sont donc les idées et les croyances qui façonnent le monde. Or, nous considérons que les pratiques ont également un pouvoir performatif par elles-mêmes. Autrement dit, il s'agit de considérer que les pratiques sociales façonnent aussi le monde. Cette conception s'inscrit dans le tournant pratique en Relations internationales (Dufault et *al.*, 2019, p.467 ; Pouliot, 2008). Ce courant, venant en réaction au tournant linguistique en Relations internationales affirme que les pratiques sont des modes d'action socialement significatifs qui incarnent, agissent et réifient à la fois les savoirs et les discours dans et sur le monde matériel (Adler et Pouliot, 2011, p.4). Les pratiques, par nature, représentent le monde d'une certaine façon et affirment implicitement comment sont les choses. Enfin, les pratiques se faisant dans et sur le monde, elles peuvent changer l'environnement physique mais également les idées et les perceptions que les individus ou la collectivité ont sur le monde (Adler et Pouliot, 2011, p.7). Cela dit, cette considération théorique n'a que peu d'impact sur notre recherche dans la mesure où notre objectif n'est pas de trouver les origines de la culture, qu'elles soient idéelles ou pratiques, mais simplement d'en dresser le portrait. Ainsi, les pratiques que nous mentionnerons seront davantage des pratiques culturellement constituées que des pratiques performatives sur les idées et le monde social. Cette précision était cependant nécessaire notamment pour se protéger des critiques affirmant que notre conception de la culture reste conventionnelle et exclu tout un champ de recherche complétant la traditionnelle conception idéelle et représentationnelle de la culture.

Enfin, il nous reste à éclaircir la position épistémologique<sup>3</sup> dans laquelle se positionne notre conception de la culture. Ross (2009, p.158) affirme en effet que l'approche culturaliste en science politique est relativement mal menée et considérée comme une « *just so* » théorie, c'est-à-dire fondée sur une explication invérifiable. King, Keohane et Verba (1994) affirment notamment que la culture complique la notion de preuve, et échoue à rencontrer les notions largement répandues de l'explication scientifique. Ross (2009, p.158-159), répond, en s'appuyant sur les travaux de Fearon et Wendt (2003), que toutes les explications culturalistes ne cherchent pas à établir un lien de causalité ou à employer le langage positiviste. En effet, même si certaines explications culturalistes sont positivistes et causales dans leur forme, d'autres sont moins explicitement causales et mettent l'accent sur le contexte constitutif, cherchant à établir les conditions de possibilité plutôt que de la causalité. Ce débat, entre positivisme et contextualisme, se retrouve également en Études de sécurité, notamment sur l'épistémologie du concept de culture stratégique<sup>4</sup>. Alors que des auteurs comme Alastair Johnston (1995, p.222) distinguent culture et comportements en affirmant que les premiers causent les seconds, d'autres auteurs, notamment Colin Gray (1999, p.50, 53, 58) voient dans la culture un contexte, présent à travers nos comportements, nos institutions et nos idées, et transcendant à la fois la cause et l'effet (voir Haglund, 2011). La culture ne serait donc pas une variable causale, mais un contexte. Nous adhérons à la position de Ross, de Fearson et Wendt et de Gray et considérons la culture comme un contexte établissant des conditions de possibilité.

---

<sup>3</sup> Par épistémologie, nous entendons la philosophie des sciences de la tradition française, et non la Théorie de la connaissance de la tradition anglo-saxonne. Autrement dit, nous éclaircirons le moyen par lequel nous en arrivons aux connaissances, et non qu'est-ce qu'une connaissance. Pour un tour d'horizon de la philosophie des sciences, voir notamment Hiahemzizou (2017). Pour un tour d'horizon de l'épistémologie en tant que Théorie de la connaissance, voir Moser (2002).

<sup>4</sup> Pour un résumé des différentes conceptions de la culture stratégique et des débats entourant cette notion, voir Pouliot et Munier (2019), Haesebrouck (2016), Zaman (2009), ou encore Roussel et Morin (2007).

Nous avons vu que la culture était un concept difficilement définissable, tant sa conception varie entre les disciplines et les auteurs. Cela dit, même si nous n'arriverons certainement jamais à un consensus sur la bonne utilisation de ce concept, nous devons tout de même faire un effort définitionnel pour en délimiter les contours, notamment lorsque notre recherche porte sur la notion de culture. Nous avons choisi une définition de la culture contemporaine et située dans le champ de la science politique, dans laquelle *la culture fournit un cadre pour l'organisation des activités ordinaires des individus, donne sens aux actions, relie les identités à l'action politique et prédispose les individus et les groupes à considérer certaines actions et à en rejeter d'autres. Cette culture, non seulement guide les actions, mais est également l'instigatrice de certaines actions*. Notre conception fait de la culture un contexte transcendant les causes et les effets, et établissant des conditions de possibilités dans l'agencement des priorités politiques, dans l'organisation sociale et dans nos comportements. Enfin, la culture nous permet d'expliquer le passé, d'interpréter le présent et d'évaluer de futures actions.

### 2.1.2 Proposition d'une définition de *culture nationale de renseignement*

Même si de nombreux débats ont fait rage sur la définition du concept de culture, la culture du renseignement, quant à elle, n'a jamais été réellement définie. Certains auteurs y voient un synonyme de la culture stratégique, mais appliqué au renseignement (Turner, 2004; Duyvesteyn, 2011; Aid, 2011). Par exemple, Turner (2004, p.43) considère que « *[Intelligence] evolution and operational milieu is the product of a strategic culture that spawns the intelligence norms* ». Plus précisément, ce sont les valeurs stratégiques américaines qui vont déterminer les normes du renseignement, notamment parce que ces premières transcendent les politiques partisans et les différentes administrations (Turner, 2004, p.43). Duyvesteyn, quant à elle, affirme que

*Culture guides the formation of preferences by intelligence organizations though defining who they are and what is possible, and thereby suggesting what they should do. (2011 : 525)*

Cependant, l'auteure estime que c'est à travers le concept de culture stratégique que l'étude des cultures de renseignement peut se faire, notamment en y appliquant le même cadre d'analyse.

D'autres auteurs voient dans la culture nationale du renseignement une compréhension du rôle et du travail du renseignement ainsi qu'une culture organisationnelle propre (Davies, 2002, 2004; Welch, 2013; Holmström, 2013; Crosston, 2015). Davies (2004) affirme que toute étude de la culture de renseignement passe nécessairement par l'identification de la définition qu'un État donne au renseignement, c'est-à-dire de l'idée qu'ils se font du rôle du renseignement. Cette idée du renseignement influencera l'organisation de la communauté du renseignement ainsi que les cultures organisationnelles des agences de renseignement. Davies considère donc la culture du renseignement comme la définition qu'un pays donne au renseignement ainsi que les cultures organisationnelles des agences de renseignement. Welch (2013) et Holmström (2013) proposent de limiter l'étude de la culture du renseignement à l'étude des organisations de renseignement et des cultures organisationnelles qui en découlent, considérant que les nombreux débats et désaccords entourant le concept de culture appliqué à la politique ou à la stratégie desservent l'étude de la culture du renseignement. Pour Crosston (2015), s'intéresser aux cultures organisationnelles permet aux Études du renseignement de s'affranchir des Études de sécurité et de leur concept de culture stratégique.

Enfin, certains auteurs proposent de considérer la culture du renseignement comme une sous-culture d'une culture plus large, celle de sécurité nationale. Par exemple, Dumitru (2014, p.574) conçoit la culture du renseignement comme un concept inclus dans la culture de sécurité, c'est-à-dire un ensemble d'informations, de valeurs, d'attitudes et

de comportements des acteurs sociaux vis-à-vis de la sécurité nationale, des menaces et des risques et des intérêts nationaux d'un État. Cette conception permettrait d'affirmer que la culture du renseignement d'un pays tend à refléter les croyances générales en lien avec le contexte historique et la psychologie nationale.

Cependant, toutes les contributions précédentes ne définissent pas vraiment la culture de renseignement, mais la rattachent simplement à des concepts préexistants, comme la culture stratégique, la culture organisationnelle ou la culture de sécurité. Mark Phythian (2015, p.34) reprend la définition de la culture stratégique pour définir la culture du renseignement qu'il entend par « *the ideas, responses and behaviours acquired by intelligence communities and conditioned by history and geography.* » Michael Warner, sans s'intéresser à la culture de renseignement, propose une définition des systèmes nationaux de renseignement qu'il définit comme un ensemble d'autorités, de ressources, un système de surveillance ainsi que des missions assignées à des organes officiellement organisés pour accomplir des fonctions de renseignement (2009, p.15). Phythian (2015, p.34) reconnaît d'ailleurs que cette définition a le mérite d'être plus englobante et d'intégrer le niveau sociétal avec la fonction de surveillance, allant au-delà des conceptions traditionnelles se concentrant sur la communauté du renseignement et la production du renseignement, et qu'il faudrait l'adopter, n'ayant rien de plus compatible, pour définir la culture du renseignement. Enfin, dans une récente contribution, Irena Chiru (2019, p.216) définit la culture du renseignement comme

*a mix of information, values, perceptions, attitudes, and behaviors related to intelligence, from within both intelligence insiders and outsiders, shaped by historical context, the geopolitics, and the collective mentality of the imaged community of the nation.*

Ainsi, en reprenant les différentes conceptions et définitions, tout en restant fidèles à notre conception de la culture, nous pourrions définir la culture nationale du

renseignement comme *un ensemble d'idées, de normes et de pratiques collectivement partagées et relativement stables dans le temps sur la façon de concevoir le rôle du renseignement et son niveau de surveillance et de contrôle dans un pays donné*. Ces ensembles d'idées, de pratiques et de normes sont façonnés par l'histoire et l'environnement stratégique. Enfin, la culture nationale de renseignement fournit un contexte établissant des conditions de possibilités dans l'agencement des priorités liées au renseignement.

Enfin, même si nous considérons la culture comme étant relativement stable dans le temps, nous envisageons tout de même la possibilité de changements. Il existe généralement deux processus de changements culturels. Tout d'abord, la culture n'étant pas une entité parfaitement homogène, des discontinuités, des contradictions ou des intérêts différents peuvent survenir et amener la culture à évoluer, à se modifier, de manière incrémentale. Deuxièmement, la culture peut changer de manière radicale et rapide, lorsqu'un évènement particulièrement important, critique, survient. Cet évènement critique peut alors venir modifier une certaine culture, modifier radicalement des institutions ou amener la création de nouvelles institutions (Lowndes et Roberts, 2013, p.111-143 ; Capoccia, 2015 ; Geertz, 1973, p.144).

### 2.1.3 Proposition d'un cadre d'analyse de la culture nationale de renseignement

Après avoir formulé une définition de la culture nationale de renseignement, nous allons dans cette partie proposer un cadre d'analyse pour l'étude de cette culture. Comme nous l'avons mentionné en introduction, notre objectif ici n'est pas d'analyser la culture en tant que telle, ce qui nécessiterait de faire ressortir toutes les propositions idéelles ou les pratiques performatives, d'étudier d'où elles proviennent, comment elles ont évolué et par quels mécanismes elles influencent l'organisation sociale et les comportements. Nous proposons plutôt un cadre d'analyse fondé sur l'étude des

éléments culturellement constitués par la culture nationale de renseignement. Autrement dit, à la place de fournir une analyse sur les origines de la culture nationale de renseignement, nous proposons d'étudier comment la culture nationale de renseignement se manifeste et a évolué dans le temps par l'évolution des normes, des perceptions, du contexte international et des pratiques. Plusieurs études ont proposé des cadres d'analyse de la culture de renseignement. Ainsi, Hastedt (1991) propose un cadre d'analyse multiscalair comprenant quatre niveaux : l'individuel, l'institutionnel, le sociétal, et l'environnement stratégique. Gill (2008) propose d'étudier les cultures nationales de renseignement selon quatre dimensions : le contexte international, le type de régime, les organisations du renseignement et le niveau de surveillance des agences de renseignement. De Graaff et Nyce (2018) proposent de s'intéresser à trois éléments : l'effet de l'environnement sur le renseignement, les organisations de renseignement elles-mêmes et l'effet de ces organisations sur l'environnement. Enfin, Phythian (2015) propose quatre niveaux d'analyse interdépendants et perméables les uns aux autres pour l'étude de la culture nationale du renseignement : l'environnement international, le type de régime, le niveau organisationnel et le niveau sociétal. En outre, comme il nous paraît faux de considérer le renseignement comme étant totalement distinct, indépendant et imperméable aux conceptions de la sécurité nationale et de la défense, nous prendrons aussi en compte deux cadres d'analyse des cultures de sécurité nationale et des cultures stratégiques. Ainsi, Fredrik Doeser et Joakim Eidenfalk (2018), proposent d'étudier la culture stratégique selon cinq dimensions : les perceptions dominantes de la menace, les tâches principales des forces armées, les cadres de coopération, la légalité internationale et les partenaires stratégiques. Enfin, James Sperling (2010a) formule un cadre d'analyse des cultures de sécurité nationale en quatre dimensions : la perception de l'environnement extérieur (incluant la perception de la menace), l'identité de l'État (comment les élites nationales définissent la nation vis-à-vis des autres), les préférences instrumentales (instruments coercitifs ou instruments institutionnels et persuasifs), et les préférences d'interactions (coopération unilatérale, bilatérale ou multilatérale face aux menaces sécuritaires).

Nous pouvons remarquer qu'il existe des similitudes entre les différents cadres d'analyse proposés ci-dessus. En effet, ils mettent, pour la plupart, l'accent sur l'environnement international, la perception de la menace, les cultures organisationnelles, et la surveillance du renseignement. Ainsi, en continuité avec les contributions précédentes, nous proposons un cadre d'analyse fondé sur cinq dimensions : la perception de la menace, les actions privilégiées pour faire face à ces menaces, l'utilité du renseignement, le cadre juridique du renseignement, et la responsabilité, la surveillance et le contrôle du renseignement. Ce cadre d'analyse permet de rendre opératoire notre définition du renseignement, tout en étant compatible avec notre conception de la culture et se situant dans l'extension des contributions majeure dans l'étude des cultures de renseignement. Nous avons décidé d'exclure des caractéristiques des cultures nationales de renseignement les cultures organisationnelles des agences de renseignement, malgré leur omniprésence dans les différentes conceptions précédentes des cultures de renseignement. En effet, étudier les cultures organisationnelles présume avoir à faire à des cultures différentes selon les agences de renseignement, en plus de se trouver face à des sous-cultures dans chaque agence de renseignement. Il serait alors difficile de définir une culture nationale de renseignement lorsque nous sommes en présence de cultures organisationnelles différentes. De plus, notre objectif est de définir une culture *nationale* de renseignement, c'est-à-dire qui transcende les intérêts idiosyncratiques des acteurs des agences de renseignement.

Après avoir proposé notre cadre d'analyse des cultures nationales de renseignement, nous allons maintenant l'opérationnaliser afin d'explicitier chacune des cinq dimensions.

## 2.2 Opérationnalisation du cadre d'analyse

### 2.2.1 La perception des menaces

Dans cette dimension, il sera question de déterminer quelle est la perception de la menace d'un État et qui ou quoi est menacé. La menace est une situation dans laquelle un agent ou un groupe a la capacité et la volonté d'infliger des conséquences négatives à un autre agent ou groupe (Davis, 2000, p.10, cité dans Rousseau et Garcia-Retamero, 2007, p.745). La menace peut être à l'encontre d'un individu ou d'une collectivité comme un État ou un groupe culturel. Parfois, la menace envers une collectivité peut en même temps être considérée comme une menace envers un individu (Rousseau et Garcia-Retamero, 2007, p.745). La perception de la menace d'un État peut être considérée comme « *consist of threats posed by a state, group of states, or by non-state actors such as terrorists.* » (Doeser et Eidenfalk, 2018, p.4). Il existe ainsi des menaces existentielles, remettant la survie de l'État en question, et des menaces sécuritaires limitées, où l'État n'est pas directement mis en danger. En plus des acteurs menaçants, la perception de la menace intègre également des notions sur les intérêts qui doivent être protégés, dont le territoire de l'État, sa population, son économie, d'autres territoires, des valeurs normatives comme les droits humains, ou encore son prestige, défini comme la reconnaissance par les pairs de sa puissance relative (Davidson, 2011, p.16-17; Doeser et Eidenfalk, 2018, p.4). Enfin, cette perception peut être globale, dans laquelle c'est la sécurité de tous qui assure notre sécurité, ou égoïste, où seule la sécurité de l'État-nation compte (voir Sperling, 2010a, p.11). Cohen réfute l'idée d'une perception purement objective relevant d'un calcul rationnel et se positionne en faveur de l'aspect subjectif de la menace, inhérent à la nature humaine (Cohen, 1979, p.6). Ce qui importe réellement n'est donc pas la menace en elle-même, mais la perception de cette menace, même si l'opposant supposé n'a aucune mauvaise intention (Stein, 1988, p.246; Cohen, 1979, p.3). D'autre part, la menace n'a pas à être actuelle, mais seulement potentielle, c'est-à-dire inférée par un État en fonction de l'environnement

international ou des capacités supposées de l'adversaire. Or, les décideurs peuvent avoir une lecture différente de leur environnement international et une situation menaçante pour les uns peut ne pas l'être pour d'autres. De plus, les situations potentiellement dangereuses sont rarement sans ambiguïtés, et on se souvient de la sous-estimation de la menace posée par la crise iranienne de 1979 par les décideurs et analystes américains (Cohen, 1979, p.4; Stein, 1988, p.246-247; Fordham, 1998, p.568). Pour Wendt, l'environnement international est issu de constructions sociales, et tout comme l'environnement international, les menaces sont également des constructions sociales, et ne sont pas naturelles (1992, p.405). Cette construction passe par un processus que Wendt nomme l'acte social se décomposant en trois actions : le signalement, l'interprétation et la réponse. Une menace n'existe donc pas en soi, elle est issue d'une interprétation. Cette construction de la menace est également intimement liée à la construction de l'identité, notamment dans la construction du Nous et de l'Autre (Rousseau et Garcia-Retamero, 2007, p.747). L'individu adopterait alors les croyances, les normes, les valeurs, les comportements et les attitudes du groupe auquel il s'identifie. Selon cette logique, les Autres seront perçus comme plus menaçants que notre propre groupe. La perception de la menace se construit alors à la frontière entre le Nous et les Autres (Rousseau et Garcia-Retamero, 2007, p.749). Enfin, la perception des menaces va être influencée par des prédispositions, notamment les attentes prédéfinies et les croyances des individus, les expériences passées, les expériences présentes face à un adversaire, et la structure et l'ensemble des présuppositions de la bureaucratie en politique étrangère. Ainsi, plus les prédispositions seront fortes, plus elles influenceront sur la perception de la menace et plus les preuves sont faibles et ambiguës, plus grande sera l'influence des prédispositions (Cohen, 1979, p.6-10).

Nori Katagiri (2018, p.327), catégorise les réponses d'un État en fonction de sa perception de la menace. Si un État considère les autres à travers la compétition, les relations avec les autres vont se dégrader. Si l'État est indifférent à sa propre sécurité

ou celle des autres, les chances de conflit ne vont pas nécessairement augmenter. Enfin, s'il perçoit que la sécurité et la prospérité sont de la responsabilité de tous, il sera plus enclin à chercher à résoudre les problèmes communs pacifiquement. Dans la continuité, Sperling (2010a, p.12) fera la distinction entre États westphaliens et États post-westphaliens. Les États westphaliens perçoivent l'environnement international de façon compétitive dont l'intérêt majeur sera la protection de l'intégrité territoriale. Ils développent également une vision égoïste de leur identité, dans lequel l'État est en opposition avec les Autres, qui représentent une menace existentielle. Au contraire, les États post-westphaliens considèrent le système international comme étant coopératif et sont relativement indifférents à la sécurité territoriale ou la maximisation de la puissance. Ils construisent leur identité comme faisant partie d'une collectivité (Nous), plutôt qu'en opposition avec un Autre. Par exemple, le Royaume-Uni en mettant l'accent sur une vision militariste de la sécurité et souhaitant « *punching at its weight in the world* » conserve une vision traditionnelle du système international, et peut donc être considéré comme ayant une culture de sécurité nationale westphalienne (Smith, 2010). Les États-Unis ont aussi une culture de sécurité nationale westphalienne, notamment parce qu'ils voient le système international comme hostile et menaçant. Ils perçoivent les menaces comme étant existentielles et toujours à travers un Autre hostile (Sperling, 2010b). Au contraire, l'Italie peut être vue comme un État post-westphalien, notamment parce qu'elle considère la guerre comme une aberration dans les relations interétatiques. Mieux encore, l'Italie ne perçoit pas l'ennemi comme une menace existentielle qu'il faudrait anéantir, mais plutôt comme une menace limitée. L'Italie serait davantage une consommatrice de sécurité qu'une productrice de sécurité depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale (Foradori et Rosa, 2010).

En sommes, notre cadre analytique prévoit trois sous-dimensions à la perception de la menace : la nature de la menace (sécuritaire, économique ou normative), son ampleur (existentielle ou limitée), et son objet (globale ou égoïste). Afin de déterminer la perception de la menace d'un État, nous examinerons les énoncés et déclarations

officielles du gouvernement canadien et de son appareil exécutif relatifs à la politique étrangère, de défense et de sécurité nationale du Canada post-Guerre froide.

### 2.2.2 Les actions privilégiées pour faire face aux menaces

Dans cette dimension, il s'agira de se concentrer sur comment un État fait face aux menaces qu'il perçoit. Il s'agit spécifiquement, comme pour la première dimension, de s'intéresser à la politique internationale du pays. Les actions privilégiées ne dépendent pas directement du renseignement, mais plutôt de la défense de l'État en général. Cela renvoie un peu à la culture stratégique d'un État. En effet, plusieurs auteurs ont affirmé que la culture stratégique influence la façon dont un État utilise le renseignement (Turner, 2004; Duyvesteyn, 2011). Ainsi, est-ce que l'État, pour faire face aux menaces perçues, préférera miser sur des actions défensives ou offensives ? Est-ce qu'il utilise volontairement sa puissance militaire ou préfère-t-il passer par des outils comme la diplomatie ? En effet, des préférences offensives renvoient à une vision inévitable de la guerre, où la meilleure option est d'agir avant que l'autre n'agisse, tandis que des préférences défensives nécessitent une vision plus idéaliste où la guerre est évitable et non souhaitable, et où tous les outils non offensifs seront alors tentés avant de recourir à l'usage de la force (Johnston, 1996, p.223). De plus, l'État agit-il unilatéralement, bilatéralement ou multilatéralement de manière formelle ou informelle à travers des organisations internationales ou certains partenaires privilégiés ? En d'autres termes, quels sont les paramètres qu'un État définit pour agir face à une menace? (voir Sperling, 2010a, p.12; Doeser et Eidenfalk, 2018). Cela nous permettra d'examiner la politique internationale de réaction aux menaces que privilégie un État de manière qualitative et interprétative en mettant de l'avant les éléments de continuité ou au contraire les changements.

Les États-Unis vont utiliser principalement deux outils pour faire face aux menaces. Tout d'abord, les États-Unis vont s'appuyer sur l'outil militaire, et s'intéresseront peu à agir dans le cadre d'organisations internationales. Ainsi, si la guerre en Afghanistan

a eu un appui des Nations Unies (ONU) et un mandat de l'OTAN, la guerre en Irak n'était soutenue par aucun mandat international et se caractérise davantage comme une coalition *ad hoc* (Sperling, 2010b, p.180). D'un autre côté, les États-Unis vont également s'appuyer sur des accords économiques, politiques et sécuritaires bilatéraux pour prévenir les éventuelles menaces. La France de son côté est caractérisée par un exceptionnalisme qui en fait à la fois un État qui va s'appuyer sur le multilatéralisme dans les organisations internationales tout en admettant la légitimité d'une réponse unilatérale (Irondele et Besancenot, 2010, p.25). En réalité, la France s'appuie sur les organisations internationales hiérarchiques où elle y détient un certain statut, mais agit unilatéralement dans sa sphère d'influence que sont ses anciennes colonies du continent africain. Pour terminer avec un dernier exemple, l'Italie ne considère pas la coercition comme un outil efficace pour répondre aux menaces et préfère agir à travers la diplomatie et les institutions internationales comme l'ONU, l'OTAN ou l'Union européenne. Même dans les interventions militaires auxquelles elle prend part, l'Italie préfère s'impliquer davantage dans les composantes civiles des interventions militaires, faisant de l'Italie un pays stratégiquement défensif (Foradori et Rosa, 2010).

En somme, notre cadre analytique prévoit deux sous-dimensions aux réactions possibles face à la perception de la menace : l'ampleur des options envisageables (offensives ou défensives) et leur nature (unilatérale, bilatérale ou multilatérale). Afin de déterminer les réactions possibles d'un État, nous examinerons les pratiques et les motivations qui transparaissent dans les discours ou les documents stratégiques du gouvernement canadien pour l'action ou l'inaction en matière de sécurité et de défense internationale post-Guerre froide.

### 2.2.3 L'utilité du renseignement

Lorsque l'on met en place un système de renseignement, la première question que l'on doit se poser c'est à quoi nous sert le renseignement ou dans quel but un pays se dote d'un système de renseignement? Les grandes théories du renseignement, souvent issues

des théories des Relations internationales, fournissent certaines explications sur les raisons et l'utilité du renseignement pour un État. Nous commencerons donc par faire le tour des grandes approches, qu'elles soient réalistes ou poststructuralistes. Nous montrerons ensuite que ces approches ne sont pas suffisantes pour déterminer l'utilité du renseignement dans un pays particulier et nous défendrons une vision culturaliste de l'utilité du renseignement, dans le sens où il ne peut exister de théories explicatives universelles dans la mesure où chaque pays développe son propre système de renseignement, dépendant de son histoire et de sa culture (Bozeman, 1988). Autrement dit, l'utilité du renseignement diffèrera selon les pays, leurs intérêts, leur histoire ou leur culture.

Tout d'abord, pour certains auteurs, le besoin, et donc l'utilité, du renseignement provient de la vision de la nature du système international (Hastedt, 2012, p.8). Après la Première Guerre mondiale, l'école dominante en relations internationales était l'idéalisme, pour qui la guerre n'était pas un état permanent dans le système international et que celui-ci pouvait devenir vecteur de paix à travers la démocratie, le respect mutuel, le droit international et les organismes de coopérations interétatiques. Ainsi, entre les deux guerres mondiales, le besoin et l'intérêt pour le renseignement étaient relativement faibles, comme le montre le démantèlement de l'unité de cryptologie américaine *Black Chamber* (Hastedt, 2012, p.8). Après la Seconde Guerre mondiale, on est passé d'une vision idéaliste à une vision réaliste du système international, où la guerre ou la menace de guerre est permanente et où les États luttent en permanence pour leur survie. C'est donc la politique de la puissance qui domine et non pas le droit international, la coopération et les organismes interétatiques. Dans cette conception du système international, le renseignement est vital en ce qu'il permet de prévenir les surprises (Hatsedt, 2012, p8-9). Plus particulièrement, le renseignement

est utile pour prévenir les surprises stratégiques<sup>5</sup>, c'est-à-dire des événements qui menacent directement l'existence d'un État (Lowenthal, 2017, p.3; Wirtz, 2009). Jennifer Sims (2009) reprendra cette vision réaliste du système international et considère le renseignement comme un outil offrant un avantage décisionnel à un État vis-à-vis de ses rivaux dans un système international marqué par la compétition. L'auteure développe une théorie réaliste mettant le renseignement en son centre qu'elle nomme le réalisme adaptable ou *adaptive realism*. Dans cette théorie réaliste du renseignement, l'impact de la structure du système international sur les différents problèmes varie en fonction de la transparence de celui-ci, transparence qui dépend directement des capacités de renseignement des États. Mais seuls les systèmes dans lesquels les acteurs ont une bonne capacité de renseignement adopteront les comportements prédits par le néo-réalisme, tels que l'équilibrage ou le *bandwagoning* (Sims, 2009, p.162). Sims poursuit en affirmant que les États capables de comprendre la répartition de la puissance, à travers l'outil du renseignement, optimiseront leur sécurité à faible coût et trouve dans le renseignement la réponse au dilemme de la sécurité<sup>6</sup>, dans la mesure où le système international deviendrait plus prévisible (Sims, 2015, p.49).

Michael Warner (2009) considère que le renseignement sert à déplacer le risque vers un adversaire plus faible. Les gouvernements souverains s'engagent en effet à protéger leur population, et, par l'utilisation du renseignement, tentent de minimiser les risques

---

<sup>5</sup> Mark Lowenthal (2017 : 3), fait la distinction entre surprise tactique et surprise stratégique. Une surprise tactique est de faible amplitude, ne peut être toujours prévue et ne menace pas la survie de l'État.

<sup>6</sup> Ce dilemme postule que toute tentative d'un État pour augmenter ses capacités militaires, offensives ou défensives, sera perçue par un autre État comme menaçant, augmentant à son tour ses capacités militaires, entraînant alors les États dans un cercle vicieux (Waltz, 1998). On pourrait alors y préférer le terme de paradoxe de la sécurité.

et les incertitudes pour protéger et faire avancer leurs intérêts. Ainsi, ils déplacent le risque et l'incertitude vers des acteurs plus faibles, ayant moins de moyens en renseignement (Warner, 2009, p.20). Peter Gill et Mark Phythian (2018) développent une théorie poststructuraliste du renseignement et considèrent l'utilité du renseignement dans les connaissances qu'il produit et dans l'exercice du pouvoir qu'il permet. Il y aurait ainsi une double fonction du renseignement : premièrement, recueillir et protéger les informations, et deuxièmement, superviser le comportement du peuple. Les auteurs relient le renseignement au concept central chez certains poststructuralistes de la surveillance. Tout d'abord, le renseignement permet de recueillir de l'information, de nature défensive (évaluer les failles et y remédier en améliorant notre sécurité) et offensive (identifier les menaces et les neutraliser) et produit alors de la connaissance pour ensuite la distribuer aux décideurs politiques, qui exerceront le pouvoir avec les informations fournies par le renseignement. Les auteurs mentionnent cependant que l'information n'est pas une forme de pouvoir en tant que tel mais une ressource permettant l'exercice du pouvoir (Gill et Phythian, 2018, p.33-35).

Toutes les théories précédemment mentionnées sont à vocation universelle, donc le renseignement aurait la même utilité, quels que soient les États, leur histoire ou leur culture. Ces théories, très généralistes, ont du mal à expliquer les variations dans les systèmes de renseignement, par exemple pourquoi un État utilise les actions clandestines de façon offensive pour faire avancer ses intérêts alors que son voisin ne possède même pas de service de renseignement humain spécifiquement étranger. C'est en considérant que chaque État développe son propre système de renseignement en fonction de son histoire et de sa culture que l'on peut expliquer les variations interétatiques dans l'utilisation du renseignement. Le Royaume-Uni s'appuie par exemple beaucoup sur les actions clandestines depuis 1945 de manière défensive, c'est-à-dire pour préserver ses intérêts et son influence, pour prévenir ou masquer son déclin ou encore pour préserver son image à l'international (Cormac, 2018, p.267). Ainsi, le

Royaume-Uni s'est récemment appuyé sur des opérations clandestines en Syrie pour montrer aux Américains qu'il était actif dans la lutte contre l'État islamique malgré un engagement militaire limité (Cormac, 2018, p.269). L'utilité du renseignement britannique est donc la préservation du statu quo, de son image ou de son prestige<sup>7</sup>. Le Royaume-Uni, dans son utilisation du renseignement, n'a jamais été proactif, contrairement aux États-Unis (Cormac, 2018, p.271). En effet, les États-Unis utilisent le renseignement de manière offensive, notamment à travers l'utilisation courante des actions clandestines pour influencer politiquement, économiquement ou militairement les problèmes à l'étranger. Autrement dit, les États-Unis utilisent le renseignement pour changer le cours de l'histoire à leur avantage, de manière proactive (Johnson, 2017, p.84-85). Ainsi, les États-Unis ont utilisé les assassinats ciblés pour opérer des changements de régime qui ne leur étaient pas favorables, et trop proches d'un adversaire. La CIA a par exemple tenté d'assassiner à plusieurs reprises Fidel Castro, sans succès, mais a réussi à assassiner, par des intermédiaires, le dirigeant de la République Dominicaine Rafael Trujillo, le dirigeant du Sud-Vietnam Ngo Dinh Diem ou encore le Général René Schneider du Chili. L'agence a également assassiné près de 20 000 dirigeants ou sympathisants Viêt-Cong durant la guerre du Vietnam (Johnson, 2017, p.97-98).

Nous pouvons alors reprendre la dichotomie adoptée par Rory Cormac (2018, p.267-271), à savoir si le renseignement est utilisé de manière plutôt défensive ou offensive. Notre classification contiendrait alors deux catégories : 1) l'utilisation défensive, qui utilise le renseignement afin de protéger ses intérêts (sécuritaires, économiques ou normatifs), la préservation de son influence dans une situation précise ou la

---

<sup>7</sup> Davidson (2011, p.16-17), définit le prestige comme la reconnaissance par les autres États de la puissance relative d'un État.

préservation de son image internationale, excluant donc un gain de puissance, un gain territorial ou un avantage que l'on tente d'obtenir (voir Cormac, 2018, p.268), sans recours à des outils offensifs comme des actions clandestines paramilitaires; 2) l'utilisation offensive, qui utilise le renseignement afin de faire avancer ses intérêts (sécuritaire, économique ou normatif), en gagnant de l'influence dans une situation précise, en gagnant de la puissance ou pour faire avancer sa cause en ayant recours à des outils paramilitaires. Nous évaluerons ces options à l'aide des informations sur les actions en matière de renseignement d'un pays, que ce soit par le biais de médias, de documents officiels, de discours ou de sources secondaires dans la littérature scientifique. Nous sommes cependant restreints par le manque ou l'absence d'informations sur les actions de renseignement.

En somme, notre cadre analytique prévoit une sous-dimension à l'utilité du renseignement, soit sa nature défensive ou offensive. Afin de trancher entre les deux options, nous examinerons quelles sont les actions du renseignement canadien post-Guerre froide.

#### 2.2.4 Le cadre juridique du renseignement

Cette dimension vise particulièrement à caractériser le cadre légal dans lequel opère le renseignement. Il s'agit plus précisément des lois de création des agences de renseignement, dans lesquelles sont mentionnés les pouvoirs et prérogatives des agences de renseignement, ainsi que les lois sur le renseignement venant préciser, augmenter ou restreindre les mandats et prérogatives des agences de renseignement ou de l'utilisation du renseignement par un gouvernement. Il existe en effet une ligne ténue entre la sécurité et les droits individuels et collectifs (Forcese, 2008, p.17). Cependant, il faut trouver un point d'équilibre entre la recherche de sécurité et la préservation des droits et libertés. Choisir de privilégier l'un ou l'autre amène un risque que l'autre ne soit pas réalisé (Forcese, 2008, p.18). Ainsi, le cadre juridique du renseignement sera

plus ou moins permissif ou plus ou moins contraignant en fonction de ce que les législateurs décident.

Aux États-Unis, le cadre juridique semble particulièrement permissif. Tout d'abord, le *National Security Act* de 1947 est relativement vague sur les missions de la nouvelle *Central Intelligence Agency* (CIA) et sur comment elle doit remplir ses missions (Johnson, 2008, p.59). En effet, même s'il est précisé dans le *National Security Act* de 1947 que la CIA a le mandat de collecter, évaluer, croiser et disséminer les informations relevant du renseignement et de la sécurité nationale (sec. 102(c)(3)), il y est aussi mentionné que la CIA a le mandat « *to perform such other functions and duties related to intelligence affecting the national security* » (sec. 102(c)(5)). Cette imprécision dans les fonctions de la CIA lui a permis à ses débuts de mener des opérations clandestines presque sans règles (Baker, 2010, p.587). De plus, ne précisant pas qui devait approuver formellement ce type d'opérations, la CIA a mené quelques opérations clandestines sans aucune approbation extérieure jusque dans les années 70 (Treverton, 2012, p.118). Cette situation change d'abord en 1974 avec le *Hughes-Ryan Act* obligeant le président à formellement autoriser une opération clandestine puis en 1991 avec l'*Intelligence Authorization Act* qui établit deux conditions pour conduire une opération clandestine : premièrement, une autorisation écrite du président mentionnant que l'opération clandestine est nécessaire à la sécurité nationale des États-Unis; deuxièmement, le gouvernement doit avertir les comités sur le renseignement du Congrès le plus vite possible de l'opération clandestine avant que celle-ci ne soit lancée (Kibbe, 2009, p.443; Treverton, 2012, p.119). Cependant, le président peut éviter d'en avertir le Congrès, si la situation ne lui en laisse pas le temps et le Congrès n'est au courant que de ce que le gouvernement décide de lui dire (Kibbe, 2009, p.443-444). Ainsi, même si la nouvelle loi vient contraindre un peu plus le cadre juridique du renseignement américain, celui-ci reste très permissif, dans la mesure où les missions sont encore trop vaguement définies, notamment dans les moyens que le renseignement peut utiliser pour s'acquitter de ces missions. Au Royaume-Uni, la situation était presque similaire

au début avec un cadre juridique permissif. En effet, le *Secret Intelligence Service* (SIS, service de renseignement étranger britannique) a pour mandat d'obtenir et de fournir des informations en relation avec des actions ou des intentions des personnes en dehors des îles Britanniques et d'accomplir d'autres tâches relatives aux actions ou aux intentions de ces personnes (Leigh, 2010, p.643). Cette permissivité juridique s'est ensuite vue contrainte par une série de mesures, notamment l'obligation de respecter les droits humains ou encore de démontrer une solide base légale pour opérer des missions de surveillance, y compris les surveillances clandestines (Leigh, 2010, p.649-650). Enfin, comme dernier exemple, la Belgique a un cadre juridique relativement contraignant dans la mesure où les services de renseignement belges n'ont que des pouvoirs limités pour le recueil d'informations et ne peuvent utiliser aucune forme de coercition. Ce cadre juridique contraignant est devenu un peu plus permissif à partir de 2010 où le renseignement belge a obtenu davantage de moyens pour mener ses missions (Van Daele, 2018, p.29).

Nous avons fait ressortir une catégorisation dichotomique dans la littérature pour cette dimension avec d'un côté les cadres juridiques plutôt permissifs, caractérisés par des missions du renseignement vaguement définies, et peu de contraintes quant aux moyens, et les cadres juridiques plutôt contraignants, caractérisés par des missions clairement définies et délimitées, ainsi qu'une description détaillée des moyens en addition de plusieurs limites quant aux missions et moyens utilisés par les services de renseignement. Pour les délimiter, il faudra notamment regarder l'étendu du mandat des agences de renseignement, l'étendu des moyens autorisés pour accomplir le mandat, et s'il y a présence ou non de limitations ou d'interdictions quant à

l'accomplissement du mandat à travers les différentes lois afférentes au renseignement<sup>8</sup>.

En somme, notre cadre analytique prévoit une sous-dimension au cadre juridique, soit sa nature permissive ou contraignante. Afin de trancher, nous examinerons l'étendue du mandat, la précision du mandat et les limites du mandat des agences de renseignement canadiennes dans les différentes lois liées au renseignement dans la période post-Guerre froide, tout en tenant compte de la loi sur la création du SCRS de 1985.

#### 2.2.5 Responsabilité, surveillance et contrôle du renseignement

Peter Gill (2008) propose comme dernière dimension à étudier dans son cadre d'analyse la surveillance des agences de renseignement. Phythian (2015) abonde dans le même sens en affirmant que la surveillance du renseignement permet d'amener la dimension sociétale à l'étude des cultures de renseignement. En effet, un des principaux objectifs des organes de surveillance ou de contrôle du renseignement devrait être de générer et de maintenir la confiance du public dans les activités des agences de renseignement (Goldman et Rascoff, 2016, p.xxvi). Ici, plutôt que de nous concentrer uniquement sur la surveillance du renseignement, nous distinguerons trois formes de ce qui est couramment nommé *oversight*<sup>9</sup> : la responsabilité, la surveillance et le

---

<sup>8</sup> Pour l'illustration au cas canadien, nous utiliserons spécifiquement les lois sur le renseignement ou les lois afférentes au renseignement, comme la *loi sur la Défense nationale* de 1985, la *loi sur le SCRS* de 1985, la *loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement* de 2017 et la *loi de 2017 sur la sécurité nationale*.

<sup>9</sup> Selon Marina Caparini (2007, p.8), les auteurs utilisent indifféremment les termes de contrôle (*control*), surveillance (*oversight*) et responsabilité (*accountability*), or ils possèdent tous trois des significations différentes. Voir également Wegge, 2017.

contrôle. La responsabilité<sup>10</sup> renvoie à la notion de reddition de compte dans l'exercice du pouvoir étatique et plus particulièrement des fonctionnaires ou représentants des services publics. Dans cette notion, il y a l'idée d'une obligation des acteurs du secteur public de fournir des informations sur les actions et leurs décisions ou de les expliquer et les justifier (Caparini, 2007, p.9). Deuxièmement, toujours derrière la notion de responsabilité, il y a la possibilité d'une sanction de la part de l'organisme devant lequel les acteurs du secteur public sont responsables. Les sanctions peuvent aller de l'exposition publique du mauvais comportement jusqu'au congédiement d'un représentant officiel ou d'un fonctionnaire. Cependant, le mécanisme de responsabilité atteint sa limite notamment parce que, dans bien des cas, il n'a pas de pouvoir contraignant et ne peut infliger de sanctions négatives (Caparini, 2007, p.9).

La surveillance du renseignement est entendue comme une supervision qui vise à s'assurer que les agences de renseignement respectent les bases légales et les normes éthiques, et que leurs actions et objectifs sont conformes aux valeurs de la société (Gill et Phythian, 2018, p.157; Caparini, 2007, p.9). La surveillance renvoie à une supervision postérieure des actions du renseignement et non à une gestion quotidienne de celui-ci. Cependant, un débat existe au sujet de la surveillance des opérations en cours du renseignement. En effet, il ne s'agirait pas de gestion quotidienne des opérations mais il ne s'agirait pas non d'une supervision postérieure à l'action, celle-ci étant toujours en cours. Gill et Phythian (2018, p.157) affirment qu'il est nécessaire d'assurer une surveillance des opérations en cours, notamment pour s'assurer que ces dernières n'enfreignent aucune loi et qu'elles sont bien utiles à la mission que l'on

---

<sup>10</sup> Le terme anglais *accountability* s'est déjà vu traduit en français par imputabilité ou responsabilité. En réalité, ces deux termes ne sont pas équivalents. L'imputabilité se dit d'un fait dont on peut en attribuer la faute ou la conséquence à une personne ou une chose. Or la responsabilité signifie qu'une personne doit répondre de l'exercice de ses fonctions, elle doit rendre des comptes (Canada, 2015).

confie au renseignement. Un exemple de ce type de surveillance est que le président américain doit informer un comité du Congrès lorsqu'il veut autoriser une opération clandestine. Cela dit, ce comité parlementaire n'a pas de pouvoir décisionnaire et ne peut que formuler des avis ou tenter d'influencer les positions du président (Gill et Phythian, 2018, p.157). Il existerait trois catégories de surveillance du renseignement : la surveillance législative ou parlementaire, la surveillance judiciaire et la surveillance extra-parlementaire.

La surveillance législative ou parlementaire se caractérise souvent par la création de comités parlementaires dont les membres ont une connaissance approfondie des questions de sécurité nationale et de renseignement. Ces comités ont alors la responsabilité de suivre les opérations courantes du gouvernement en matière de renseignement, d'identifier les questions méritant une révision du parlement, de recevoir et d'analyser les informations provenant du renseignement, d'enquêter sur d'éventuels abus, de recommander des mesures au parlement, et enfin, de tout simplement faire la liaison avec les citoyens. (Omand et Phythian, 2018, p.202; Bruneau, 2019, p.186; Born, 2007, p.167). Ce type de surveillance permet d'équilibrer le contrôle exécutif et peut également se manifester par la création de commissions *ad hoc* ou temporaires comme la création par de nombreux pays européens, dans le milieu des années 2000, de comités parlementaires temporaires pour enquêter sur la question des prisons secrètes (Bruneau, 2019, p.186).

Dans la surveillance judiciaire, les juges jouent un rôle important dans l'approbation de certaines opérations ou actes de renseignement ou dans la jurisprudence qu'ils créent, lorsqu'on se trouve dans un système jurisprudentiel. Cependant, si la surveillance judiciaire prédomine, cela diminue la responsabilité de la sécurité nationale à l'exécutif et retire ainsi toute responsabilité du gouvernement. Or les juges ne sont pas redevables envers un parlement, mais devant la loi (Omand et Phythian, 2018, p.207).

La surveillance extra-parlementaire ou indépendante implique la création d'un organe extérieur à l'exécutif et au parlement ayant pour mission de surveiller les activités de renseignement. Parfois, ce type d'organe est créé en complément de mesures de surveillance parlementaire permettant de renforcer les mesures de surveillance de renseignement. Un certain nombre de pays ont adopté ce type d'organe, comme l'Australie, la Belgique, les Pays-Bas, le Royaume-Uni ou encore le Canada (Gill et Phythian, 2018, p.165-166)

Enfin, le contrôle réfère à la possession de certaines prérogatives et pouvoirs pour gérer et diriger les opérations, et renvoie surtout, mais pas uniquement, à un contrôle politique ou administratif. Autrement dit, il s'agit d'une gestion quotidienne du renseignement, qui est en général dévolue au pouvoir exécutif, notamment à travers les consignes et le suivi des activités des agences de renseignement (Gill et Phythian, 2018, p.156; Caparini, 2007, p.8; Bruneau, 2019, p.183; Born, 2007, p.167-168; Leigh, 2005, p.7).

Notons ici que nous n'avons pas utilisé le qualificatif « démocratique » souvent accolé aux termes de responsabilité, de surveillance et de contrôle<sup>11</sup>. En effet, même s'il peut paraître intuitif que les pays démocratiques aient développé les formes les plus solides de responsabilité, de surveillance et de contrôle du renseignement (Goldman et Rascoff, 2016, p.xvii), ces notions ne se limitent pas seulement aux démocraties. Ainsi, sans prendre les mêmes formes, on peut penser aux rôles importants que jouent les autorités religieuses ou les partis politiques dans certains pays. On peut également tout

---

<sup>11</sup> La plupart des contributions sur la responsabilité, la surveillance et le contrôle du renseignement tels que nous les avons définis portent sur les pays démocratiques. Voir notamment Matei et Halladay (2019), Omand et Phythian (2018), Johnson (2017), Goldman et Rascoff (2016), Hastedt (2012) et Born et Caparini (2007).

à fait admettre qu'une surveillance et un contrôle externe à l'exécutif soient absents dans d'autres pays (voir Gill et Phythian, 2018, p.157; Bruneau, 2019, p.188-190). Ainsi, sans égards au type de régime, lorsque l'on s'intéresse aux notions de responsabilité, de surveillance et de contrôle du renseignement, un certain nombre de questions doivent guider l'étude : à qui le renseignement rend-il compte et par qui le renseignement est surveillé ou contrôlé (gouvernement, parlement, agence ou personne indépendante)? Pour quoi le renseignement rend-il des comptes, est surveillé ou contrôlé (budget, politiques, opérations)? Et quand le renseignement rend-il des comptes, est surveillé ou contrôlé (avant les opérations ou après)? (Adapté de Leigh, 2005, p.7).

On peut par exemple affirmer que la responsabilité, la surveillance et le contrôle du renseignement aux États-Unis sont relativement limités. En effet, pour reprendre une expression de Loch K. Johnson (2005), le renseignement aux États-Unis s'opère en l'absence d'anges gardiens. Effectivement, alors que le Congrès devrait jouer un rôle crucial dans la surveillance du renseignement, plusieurs facteurs limitent les mécanismes de surveillance du Congrès (Goldman, 2016, p.220). La surveillance du renseignement aux États-Unis serait plutôt épisodique. Ceci s'expliquerait par le manque d'intérêt des élus américains envers les questions de renseignement, dont ils ne peuvent se prévaloir de crédit politique pour leur réélection (Omand et Phythian, 2018, p.203; Johnson, 2017, p.180). Ainsi, les « surveillants » du renseignement au parlement américains se comportent davantage comme des combattants du feu, en répondant lorsqu'une crise survient, et non en patrouilleurs, à surveiller constamment le renseignement pour prévenir d'éventuelles crises (Johnson, 2017, p.180). De plus, pour montrer l'hétérogénéité de l'importance de la surveillance du renseignement au Congrès, Johnson classe le rôle des surveillants parlementaires américains en quatre catégories : l'autruche, le *cheerleader*, le *lemon-sucker*, et enfin le gardien (2017, p.193-196). Le premier, l'autruche, se caractérise par une négligence bienveillante envers les agences de renseignement, c'est-à-dire que les activités de renseignement ne

l'intéressent pas. Le *cheerleader*, lui, va se ranger constamment du côté des agences de renseignement, et agir comme l'avocat du renseignement. Le *lemon-sucker*, quant à lui, pense que le renseignement est profondément immoral et sera souvent l'accusateur des agences de renseignement. Enfin, le gardien, certainement le rôle le plus équilibré, va se comporter comme un parent, c'est-à-dire à la fois encourager et discipliner (Johnson, 2017, p.195). En tant que partenaire du renseignement, le gardien va insister sur l'importance d'avoir des agences de renseignement efficaces tout en restant critique.

Pour terminer, on complétera la nature des systèmes de surveillance (parlementaire, judiciaire ou extra-parlementaire) en reprenant la classification des systèmes de surveillance du renseignement de Hans Born (2004). L'auteur distingue tout d'abord les systèmes de surveillance forts ou vastes (*broad*) versus les systèmes de surveillance limités (*narrow*) (Born, 2004, p.8). Les systèmes de surveillance vastes sont ceux ayant un large mandat de surveillance incluant les politiques, les opérations, la légalité et l'efficacité du renseignement. Les systèmes de surveillance limités sont ceux qui se concentrent sur une partie du travail du renseignement comme le respect des droits humains, le respect de la législation ou seulement le budget, et dont leur mandat est donc limité. Ensuite il distingue les systèmes de surveillance du renseignement proactifs de ceux réactifs. Dans les systèmes de surveillance proactifs, il y a un droit de veto ou la possibilité d'altérer la politique ou le fonctionnement du renseignement avant que la politique ou l'opération ne soit mise en œuvre. Les systèmes de surveillance réactifs ne surveillent le renseignement qu'à posteriori, après que les politiques ou les opérations aient été mises en œuvre (Born, 2004, p.9).

Pour départager les systèmes de surveillance vastes des systèmes de surveillance limités, on regardera si leur mandat permet une surveillance multidimensionnelle des agences de renseignement ou si au contraire leur mandat ne leur permet de surveiller qu'un aspect du fonctionnement de l'agence de renseignement. Pour distinguer les

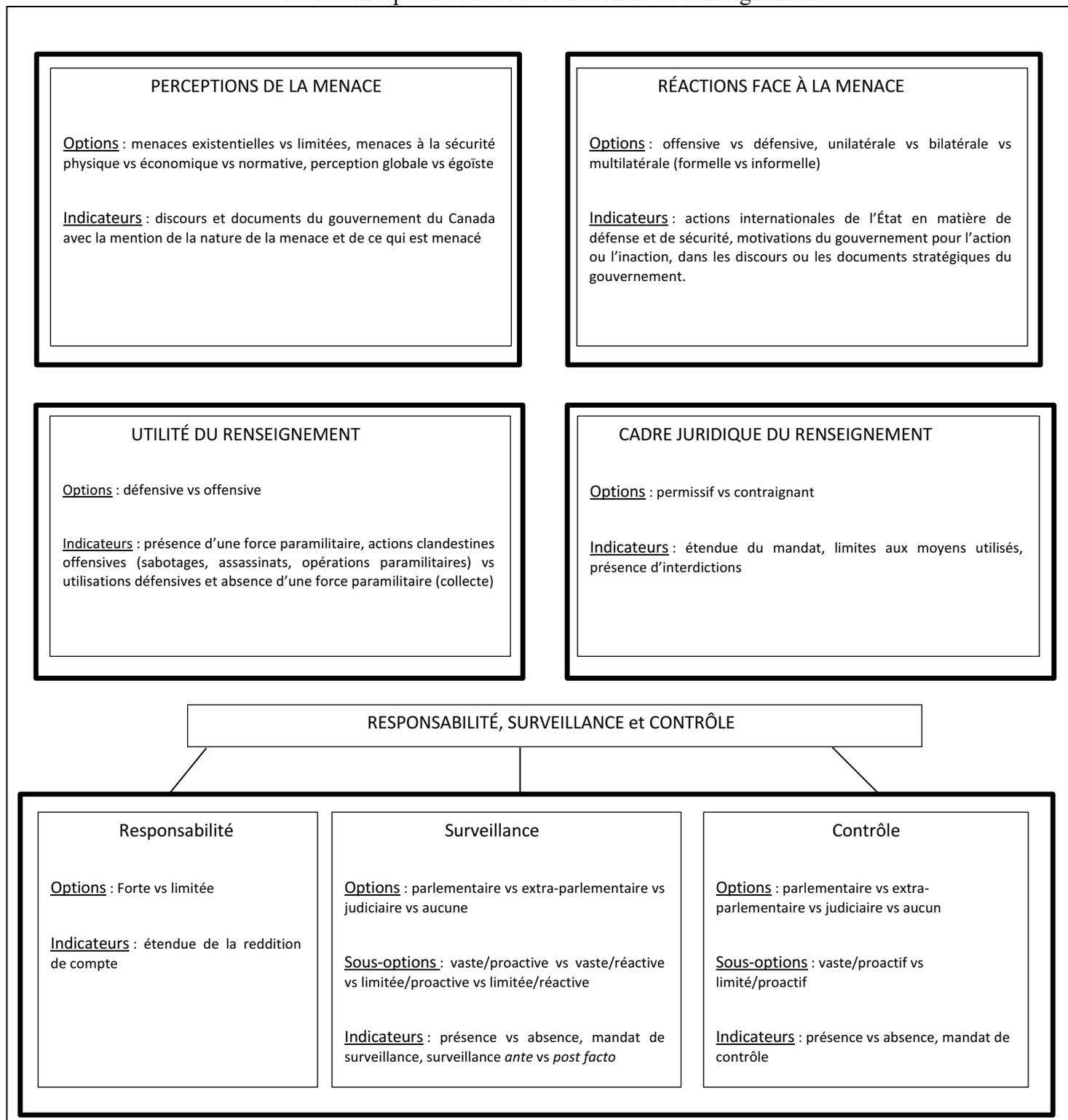
systèmes réactifs des systèmes proactifs, on regardera si leur mandat permet une surveillance, ou plutôt un contrôle *ante facto* du renseignement, en approuvant par exemple les opérations, ou au contraire s'il permet simplement une révision des activités du renseignement à *posteriori*.

En somme, notre cadre analytique prévoit d'une part, que le niveau de responsabilité peut être soit fort ou limité, et, d'autre part, que les niveaux de surveillance et de contrôle peuvent être respectivement parlementaires ou extra-parlementaires, judiciaires ou absents, vastes ou limités et de nature proactive ou réactive. Pour trancher entre ces possibilités, nous examinerons l'étendue de la reddition de compte et des mandats de surveillance et de contrôle au Canada dans la période post-Guerre froide.

### 2.3 Conclusion

Nous avons établi dans ce chapitre une conceptualisation rigoureuse de la culture nationale de renseignement. Celle-ci, entendue comme *un ensemble d'idées, de normes et de pratiques collectivement partagées et durables dans le temps sur la façon de concevoir le rôle du renseignement et son niveau de surveillance et de contrôle dans un pays donné*, a servi de fondation pour notre cadre conceptuel que nous avons rigoureusement opérationnalisé. Ce dernier se compose de cinq dimensions à savoir : la perception de la menace, les réactions face à la menace, l'utilité du renseignement, le cadre juridique et le niveau de responsabilité, de surveillance et de contrôle du renseignement. Nous avons schématisé ci-dessous notre cadre d'analyse conceptuel.

## Cadre conceptuel de la culture nationale de renseignement



## CHAPITRE III

### LA CULTURE NATIONALE DU RENSEIGNEMENT AU CANADA

Dans ce chapitre, nous proposons d'illustrer le cadre d'analyse précédemment défini au cas canadien. Pour rappel, nous avons défini la culture du renseignement comme un ensemble d'idée, de normes et de pratiques collectivement partagées et durables dans le temps sur la façon de concevoir le rôle du renseignement et son niveau de surveillance et de contrôle dans un pays donné. De plus, cet ensemble d'idées, de normes et de pratique est influencé par l'histoire et l'environnement stratégique d'un État. Nous avons ensuite proposé un cadre analytique en cinq dimensions : la perception de la menace; les préférences de réactions à cette menace; l'utilité du renseignement; le cadre juridique du renseignement; et la responsabilité, la surveillance et le contrôle du renseignement. Ces cinq dimensions permettront de faire ressortir les caractéristiques de la culture nationale canadienne de renseignement, ou plus précisément, de faire ressortir les éléments culturellement constitués de la culture nationale de renseignement au Canada.

L'objectif n'étant pas d'étudier comment la culture nationale du renseignement s'est formée ni comment elle a évolué, nous fournirons alors qu'une description des éléments culturellement constitués de cette culture, sans aborder les éventuels mécanismes et dynamiques sous-jacents à la constitution de cette culture. Plus particulièrement, nous proposons simplement un contexte culturel dans lequel le renseignement opère, et nous ne faisons pas de lien de causalité entre un élément culturel est une pratique, une norme ou un comportement.

Enfin, le premier objectif du mémoire est de proposer une nouvelle conceptualisation de la culture nationale de renseignement, pour amener véritablement une théorie culturaliste du renseignement. Ce troisième chapitre ne vise donc pas une étude de cas approfondie et détaillée de la culture nationale du renseignement au Canada, mais simplement une brève illustration de l'application de notre cadre conceptuel au renseignement canadien.

### 3.1 La perception de la menace

Nous l'avons vu dans le chapitre précédent, la menace n'a pas d'existence tangible en elle-même et relève d'une perception subjective. Cette perception des menaces aura une incidence directe sur les politiques de défense et de sécurité du Canada. Si la perception de la menace est de nature subjective, on peut alors s'attendre à ce qu'elle diffère en fonction des gouvernements et des élites politiques et bureaucratiques qui définissent ces menaces. Or, dans le cas du Canada, les menaces perçues sont relativement constantes depuis la fin de la Guerre froide ainsi que l'identité canadienne étroitement liée à cette perception des menaces. Si pendant la Guerre froide, la menace était perçue de manière principalement militaire, de nouvelles menaces asymétriques et transnationales ont changé la nature de la menace (Hataley, 2010, p.183). On peut identifier trois menaces principales, de nature sécuritaire et limitée, relativement constantes depuis la fin de la Guerre froide que sont le terrorisme international, les États déliquescents et les armes de destructions massives et deux nouvelles menaces récentes, dont une qui menace les normes du système international fondé sur les règles, la rivalité renaissante entre les États et le cyberspace. Cependant, cette perception de la menace, qui est globale avant d'être nationale, se comprend mieux lorsque l'on s'intéresse à l'identité sécuritaire du Canada, c'est-à-dire comment se perçoit le Canada par rapport au monde et par rapport à la sécurité internationale.

### 3.1.1 Une perception de la menace globale

Dès 1992, le terrorisme international est perçu comme une menace pour le Canada, souvent associé à des facteurs plus profonds comme l'absence de démocratie, l'absence d'économie de marché, la surpopulation, ou encore à l'anarchie présente dans certains pays où la légitimité de l'État souverain est contestée (Canada, 1992; Canada, 1994; Canada, 1995). En 1995, le Canada prend conscience que le système international est entré dans une phase imprévisible et « la communauté internationale doit de plus en plus naviguer en eaux inconnues. » (Canada, 1995, p.1) Ce nouveau monde en évolution, offrant « de grandes possibilités » fait également la place à des menaces non traditionnelles qui « transcendent les frontières politiques et qui frappent des régions entières, voire l'ensemble de la planète. » (Canada, 1995, p.3). Ainsi, bien avant les événements du 11 septembre 2001, le SCRS a établi que le terrorisme figurait parmi les menaces les plus importantes et devait donc être une des principales priorités du renseignement (Rudner, 2004, p.18; Croci, 2010, p.129). Le SCRS reconnaît d'ailleurs que de nombreux groupes terroristes mondiaux se sont établis au Canada, et à la fin des années 1990, la menace posée par des groupes de militants sunnites est devenue la première préoccupation du SCRS (Rudner, 2004, p.19).

En 2004, le gouvernement du Canada annonce une politique de sécurité nationale liant intimement la sécurité nationale à la sécurité internationale

En raison du caractère international de la plupart des menaces qui pèsent sur les Canadiens, la sécurité nationale est liée à la sécurité internationale. Parallèlement, un nombre croissant de menaces internationales ont une incidence directe sur la sécurité des Canadiens (Canada, 2004, p.3).

Ainsi figurent parmi les plus importantes menaces à la sécurité nationale le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, les États en déliquescence ou encore l'espionnage étranger, notamment l'espionnage économique (Canada, 2004, p.8).

Mais ce n'est qu'à partir de 2005 que le terrorisme figure à la première place des menaces pour le Canada dans les priorités de la politique étrangère. L'*Énoncé de politique internationale* du Canada de 2005 accorde au terrorisme un pouvoir dévastateur assez important sur le système international

Outre les dégâts directs et la souffrance humaine qui résultent de ces attentats, le terrorisme a des conséquences à long terme. Il peut retarder le développement économique et perturber les axes du libre-échange et du commerce. Il peut déstabiliser des gouvernements ou les pousser à adopter des politiques défensives qui limitent les droits et les libertés démocratiques. Il peut détruire l'esprit de compromis fragile tellement essentiel pour régler des différends de longue date (Canada, 2005, p.13)

Le terrorisme international pose alors une double menace. D'abord, il est une menace sur la sécurité des individus, mais il est surtout une menace à l'équilibre du nouveau système international libéral. En 2008, la stratégie du gouvernement Harper *Canada d'Abord* place la menace terroriste à la troisième place et l'associe à l'instabilité politique des États (Canada, 2008, p.6). En 2017, le terrorisme revient dans les principales priorités du gouvernement, et est associé plus largement à la menace de l'extrémisme violent. Plus particulièrement, le terrorisme s'avère maintenant une menace directe pour le Canada, dans la mesure où le pays « demeure une cible de menaces directes de la part de groupes comme Daech et al-Qaïda, et de quelques individus inspirés par les idéologies extrémistes violentes de ces groupes. » (Canada, 2017a, p.53)

La seconde menace prioritaire pour le Canada est le risque posé par les États délinquants. Cette forme de menace provient essentiellement de « situations explosives, qui ont à leur source des conflits ethniques, la disparité économique, des revendications territoriales et l'instabilité politique intérieure » (Canada, 1992, p.11). Ces États « fragiles, mal gouvernés, qui sont nombreux, figurent parmi les plus grandes

causes de menace à la sécurité auxquelles nous sommes confrontés actuellement. » (Canada, 2005, p.14). Ces États délinquants

menacent la stabilité des États voisins et de régions entières. Plus grave encore, la fragilité des États en déroute en fait clairement des terres fertiles pour des réseaux terroristes et le crime organisé, ce qui peut menacer directement la sécurité des Canadiens. (Canada, 2005, p.14)

Ainsi, le terrorisme et la délinquance des États sont intimement liés. En effet, les États fragiles favorisent le développement du terrorisme, mais le terrorisme fragilise en même temps les États et l'autorité politique. En 2017, le gouvernement canadien affirme que c'est l'instabilité économique qui fragilise les États et crée l'instabilité (Canada, 2017a, p.49).

La troisième principale menace relativement constante depuis la fin de la Guerre froide est la prolifération des armes de destruction massive. En effet,

la présence, largement incontrôlée, de matières fissiles à usage militaire dans l'ancien bloc soviétique, d'une part, et une plus vaste diffusion de la technologie des armements, d'autre part, font craindre des menaces déstabilisantes de la part de forces nouvelles libérées par les conflits locaux (Canada, 1995, p.3)

Cette menace est accentuée par la possibilité de voir des groupes terroristes acquérir ce type d'armement, ce qui aurait de graves conséquences pour le Canada (Canada, 2005, p.16). La même association entre armes de destruction massive et terrorisme est faite par le gouvernement conservateur en 2008, tout en ajoutant que les « États imprévisibles » sont tout aussi dangereux pour la sécurité canadienne (Canada, 2008, p.6). En 2017, cette menace est davantage perçue comme provenant d'États que de groupes terroristes. Parmi ces États potentiellement menaçants pour le Canada et la sécurité, on y retrouve la Corée du Nord, l'Iran et la Syrie. Cette menace est rendue plus redoutable avec l'évolution technologique des missiles balistiques qui rendent l'Amérique du Nord à portée de tir (Canada, 2017a, p.54).

Enfin, dans la dernière politique de défense du Canada datant de 2017, on y découvre deux nouvelles menaces. La première est la réapparition de la concurrence entre les États, qui menace non plus la sécurité des Canadiens, mais l'ordre international basé sur les règles. « La réapparition d'une concurrence entre les grandes puissances rappelle au Canada et à ses alliés l'importance de la dissuasion. » (Canada, 2017a, p.50). Cette concurrence menace directement l'ordre international fondé sur les règles qui est source de stabilité. Deux pays sont particulièrement ciblés dans cette nouvelle menace : la Chine, avec les conflits en mer de Chine, et la Russie, avec l'annexion de la Crimée (Canada, 2017a, p.50). Le cyberspace représente enfin pour la première fois une menace prioritaire pour le Canada.

Les réseaux terroristes, par exemple, se servent déjà du cyberspace pour faciliter leurs activités de recrutement, de financement et de propagande, et ils cherchent simultanément à exploiter la dépendance du monde occidental aux cybersystèmes. (Canada, 2017a, p.56)

Cependant, ce n'est pas seulement les groupes terroristes qui posent une menace à travers le cyberspace, mais aussi les services de renseignement et militaires des pays étrangers. La menace provenant des services de renseignement et militaires serait même la plus évoluée, les États ayant plus de moyens que les groupes terroristes, et est amenée à prendre plus d'ampleur dans les prochaines années (Canada, 2017a, p.56).

Cette perception de la menace, qui se veut principalement non existentielle, sécuritaire et normative s'accompagne par une identité canadienne internationaliste, c'est-à-dire non égoïste et comme faisant partie d'une communauté internationale dans laquelle la sécurité est l'affaire de tous. En effet, le Canada se perçoit comme un contributeur actif dans la construction d'une communauté internationale basée sur les règles (Croci, 2010, p.144). De façon désintéressée, le Canada intervient même lorsque ses intérêts ne sont pas en jeu (Massie, 2007, p.206), sauf à considérer que les intérêts du Canada passent justement par une communauté internationale stable et pacifique. Le Canada dispose

d'une vision particulière de la sécurité nationale qu'il considère davantage comme étant globale par nature (Farson et Whitaker, 2008, p.36). En effet,

la prospérité des autres est, à bien des égards, à notre avantage. [...] La promotion de la paix dans le monde comme clé de la protection de notre sécurité demeure un élément central de notre politique étrangère (Canada, 1995, p.ii).

Cette notion internationaliste de la sécurité canadienne provient de l'importance de l'économie de marché pour un pays comme le Canada. Ainsi, la prospérité dépend de la stabilité à l'étranger (Canada, 1995, p.ii; Canada, 2008, p.8). Avant le début de l'intervention militaire au Kosovo, le premier ministre Jean Chrétien fait appel à l'internationalisme de la sécurité canadienne : « En tant que Canadiens, et en tant que citoyen du monde, nous ne pouvons assister aux événements sans réagir » (Chrétien, 1999, cité dans Roussel et Robichaud, 2004, p.156).

Si le Canada perçoit les menaces de façon globale, plutôt qu'égoïste, c'est parce qu'il possède une identité internationale dans laquelle le Canada se perçoit comme appartenant à une communauté internationale. Cet internationalisme sécuritaire passe également par des éléments moraux et des valeurs canadiennes universelles que sont le pluralisme, les droits et libertés et la démocratie (Dorion-Soulié et Roussel, 2014; Croci, 2010; Roussel et Robichaud, 2004) que le Canada tente de promouvoir à l'étranger pour « sauvegarder la qualité de vie au pays » (Canada, 1995, p.iii).

Le Canada ne semble donc pas percevoir de menaces existentielles mettant en péril la survie de l'État. La nature des menaces est davantage limitée, liée à la sécurité physique des Canadiens ou à la sécurité économique du Canada. Cependant, il y a un élément normatif dans la perception de la menace au Canada, c'est l'importance de sauvegarder un ordre international basé sur les règles. Le Canada ne conçoit pas non plus sa sécurité comme étant égoïste, mais lie intimement la sécurité nationale à la sécurité

internationale. Il doit donc contribuer à la sécurité internationale, en tant que membre d'une communauté internationale, pour assurer sa sécurité nationale.

### 3.2 Réactions privilégiées face aux menaces

Après avoir déterminé que la perception des menaces au Canada était avant tout globale et non égoïste, et que cette perception était intimement liée à l'identité internationaliste du Canada, nous allons maintenant nous intéresser à déterminer quels sont les moyens que le Canada privilégie pour répondre à ces menaces. Nous devons cependant opérer une distinction dans les réactions canadiennes aux menaces. Tout d'abord, le Canada adopte largement une position défensive dans sa réaction aux menaces. Deuxièmement, l'importance d'une unité transatlantique dans les réactions aux menaces l'a amené à contribuer à toutes les opérations militaires de l'OTAN depuis la fin de la Guerre froide. Il sera déterminé que le Canada agit à l'international en fonction de sa culture stratégique, strictement défensive, et toujours de façon multilatérale.

#### 3.2.1 Les réactions face aux menaces en politique étrangère canadienne

Lorsque l'on pense aux comportements stratégiques d'un État sur la scène internationale, en lien avec la formulation et l'articulation de la politique de défense, on peut se tourner vers le concept de culture stratégique qui fournit un contexte pour comprendre les habitudes d'utilisation de la force d'un État. En politique de défense canadienne, on considère traditionnellement que le Canada agit en fonction d'une identité internationaliste libérale. La notion d'internationalisme libéral renvoie à l'idée que

L'objectif principal est de contribuer à la paix et à la stabilité du système mondial, ceci en mettant en œuvre des politiques fondées sur le fonctionnalisme, le multilatéralisme et l'institutionnalisme. L'idée sous-jacente est que le Canada doit jouer un rôle actif, visible et original dans la mise en place et le fonctionnement d'un ordre international conforme à certaines valeurs, comme

le respect de la démocratie et des droits de la personne, la justice sociale, la liberté de commerce et la primauté du droit (Roussel et Robichaud, 2004, p.152)

Cet internationalisme libéral se caractérise également par une aversion au recours à la force, lorsqu'il est possible de l'éviter, et la préférence pour une résolution pacifique des différends, notamment à travers la diplomatie et les institutions internationales (Massie, 2007, p.207; Croci, 2010, p.128). Osvaldo Croci (2010, p.127) affirme que le Canada perçoit l'environnement international à travers des lentilles internationalistes libérales et qu'il croit à un ordre international pacifique basé sur des règles faisant la promotion des institutions internationales plutôt que de la dissuasion et de l'équilibre de la puissance. Cet internationalisme, selon l'auteur, est intimement rattaché aux valeurs politiques canadiennes qui accordent une grande importance à la démocratie libérale, au respect du droit, à la défense des droits humains et aux libertés civiles, ainsi qu'une profonde croyance dans le pluralisme (Croci, 2010, p.127). Ainsi, si on regarde de près l'Énoncé de politique étrangère de 1995, le Canada a conscience que les politiques basées sur l'outil militaire pour faire face aux menaces de la Guerre froide seront progressivement abandonnées au profit de nouvelles politiques se concentrant sur la stabilité et la coopération (Canada, 1995, p.29). De plus, pour la prévention des conflits, le Canada préfère se tourner vers les outils de la diplomatie préventive et des organisations régionales de sécurité (Canada, 1995, p.30). En 2005, cette identité internationaliste continue d'être présente pour répondre aux menaces, notamment en mettant l'accent sur le renseignement, l'application des lois, et les instruments financiers. La force militaire n'arrive qu'en dernière position des outils envisagés (Canada, 2005, p.14). La politique de défense canadienne conservatrice de 2008 semble faire exception à cet internationalisme en priorisant en premier lieu la défense du territoire canadien et du continent nord-américain. La paix et la sécurité internationale n'arrivant qu'en dernière position des objectifs (Canada, 2008, p.7). Le gouvernement Trudeau renoue avec l'internationalisme en favorisant la promotion de la paix partout dans le monde

L'efficacité du système international repose largement sur l'engagement actif de tous les États. Il sera primordial d'assurer la cohésion et de maintenir la responsabilité à mesure que de nouveaux groupements seront intégrés au système international. Il est de l'intérêt du Canada que les mécanismes de gouvernance mondiale existants, notamment les organisations et les processus de négociations multilatéraux, fonctionnent bien et demeurent flexibles pour intégrer de nouvelles perspectives. (Canada, 2017a, p.51)

Cette insistance sur les mécanismes multilatéraux pour faire face aux menaces cache néanmoins la résurgence de la traditionnelle dissuasion à laquelle le Canada prend part, notamment à travers l'OTAN et le NORAD (Canada, 2017a, p.50). Quoiqu'il en soit, le Canada préfère l'utilisation d'outils non militaires, notamment pour régler les différends de manière pacifique et surtout agir dans un cadre multilatéral, notamment au travers d'organisations internationales, pour assurer une sécurité coopérative (Nossal *et al.*, 2015, p.74; Croci, 2010; Blaxland, 2006, p.170; David et Roussel, 1997, p.60).

Cependant, une autre vision de l'identité stratégique canadienne permet de compléter la vision l'internationalisme du Canada, l'atlantisme. Pour résumer, l'atlantisme postule que l'unité transatlantique entre les États-Unis, le Royaume-Uni et la France est un élément central dans la culture stratégique canadienne (Massie, 2010, p.133). Cette unité transatlantique serait également source d'unité nationale entre francophones québécois et anglophones canadiens. Cette identité atlantiste fait pencher le Canada en faveur de l'OTAN comme principal partenaire stratégique. Les preuves empiriques vont effectivement dans ce sens, si l'on considère la diminution de l'engagement dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU au profit des opérations sous l'égide de l'OTAN (Keating et Murray, 2014, p.253; Massie, 2010, p.123; Croci, 2010, p.145). En effet, le Canada a participé, non exhaustivement, à la mission de l'OTAN au Kosovo, sans l'aval de l'ONU, puis aux missions de combat en Afghanistan sous l'égide de l'OTAN et enfin à la lutte contre le groupe terroriste État islamique en Irak et en Syrie. Même le refus de participer à la guerre en Irak en 2003 avait plus des relents

d'atlantisme que d'internationalisme, le Canada étant avant tout préoccupé par la dissension entre Washington et Londres d'un côté et Paris de l'autre côté (Massie, 2010, p.125).

Néanmoins, il ne faut pas voir l'atlantisme comme une approche concurrente de l'international libérale, mais plutôt comme une approche complémentaire, qui vient préciser un des éléments de l'internationalisme libéral, le multilatéralisme (voir Massie, 2010, p.119-120). En effet, c'est sur la nature du multilatéralisme que l'atlantisme apporte sa réelle contribution, en précisant que le multilatéralisme cher au Canada c'est le multilatéralisme dans le cadre de l'OTAN ou d'autres coalitions dans lesquelles il y a une unité transatlantique entre les États-Unis, le Royaume-Uni et la France (voir Massie et Vucetic, 2020, p.38-39).

L'approche stratégique défensive et multilatérale du Canada se trouve illustrée dans les différents engagements militaires auxquels il a contribué ou a refusé de contribuer. Par exemple, pour la contribution militaire au Kosovo, le gouvernement Chrétien ne pouvait rester sans réagir face aux atrocités commises à l'encontre d'une partie de la population. Cependant, pour intervenir, il a déployé des efforts diplomatiques pour s'assurer que l'OTAN dispose d'un mandat de l'ONU. Même si un mandat de l'ONU n'était pas une condition nécessaire à l'intervention militaire canadienne, il était toutefois souhaitable (Heinbecker, 1999, p.21). Pour la guerre en Irak de 2003, le Canada a tout fait pour retarder l'invasion américaine, notamment en déployant des efforts diplomatiques considérables pour trouver un terrain d'entente entre les pro-guerres et les pro-diplomaties (Massie, 2019, p.584). Le gouvernement envisageait alors une intervention militaire qu'en dernier recours. Même lorsqu'une intervention militaire devenait de plus en plus irrémédiable, le Canada a cherché à concilier les positions américaines et britanniques en faveur de la guerre et les positions françaises réticentes à la guerre (Massie, 2019, p.584). De plus, même pour l'intervention militaire en Libye de 2011, le gouvernement Harper pourtant plutôt militariste, a tardé

à prendre position sur une quelconque opération militaire (Massie, 2019, p.588). Enfin, dans l'opération militaire contre l'État islamique en Irak et en Syrie, alors que le gouvernement conservateur était en faveur de frappes aériennes, les libéraux, dont Justin Trudeau, privilégiaient une contribution non offensive, en vertu d'une vision de bon citoyen du monde. Ainsi, Trudeau affirmait

*that Canada does have a role to play to confront humanitarian crises and security threats in the world. [...] Canada can make a more helpful contribution to the international effort to combat ISIL than a few aging warplanes. Canadians have a lot more to offer than that. [...] There are significant, substantial non-combat roles that Canada can play, and we can play some of those roles better than many, or perhaps any, of our allies.* (Trudeau, 2014, p.8229-8230).

Une fois arrivé au pouvoir, Trudeau retirera d'ailleurs le Canada des frappes aériennes pour privilégier une contribution non offensive d'assistance et d'entraînement des forces irakiennes. On remarque alors que le Canada, même s'il fait la guerre, ne la considère qu'en dernier recours, lorsqu'il n'est plus possible de l'éviter, et tente tout de même d'obtenir une légitimité internationale, que ce soit à travers un mandat de l'ONU ou une coalition multilatérale qui ne menace pas l'union transatlantique.

Ainsi, le Canada, pour répondre aux menaces globales qu'il perçoit, préfère réagir avec des outils non militaires dans un premier temps, en faisant appel à la diplomatie et aux organisations internationales, sans exclure l'utilisation de la force armée, mais toujours dans un cadre multilatéral. Le Canada dispose donc bien d'une préférence pour une réaction défensive aux menaces internationales. En effet, même si le Canada accepte de faire la guerre, il ne considère cette option qu'en dernier recours, préférant s'appuyer sur d'autres outils, notamment diplomatiques. Dans sa stratégie défensive, le Canada n'agit jamais seul, et préfère agir multilatéralement, que cela passe par un multilatéralisme formel à travers les organisations internationales comme l'OTAN ou l'ONU, ou un multilatéralisme atlantiste informel.

### 3.3 Utilité du renseignement

La façon dont un système national de renseignement, entendu comme « *the collective authorities, resources, oversight, and missions assigned to parties officially assembled to perform intelligence duties of particular nations* » (Warner, 2009, p.11), se construit dépend étroitement de la vision d'un État sur la fonction du renseignement. Autrement dit, l'organisation du renseignement va dépendre de l'utilité de celui-ci pour l'État. Nous avons précédemment vu que pour certains, le renseignement remplissait toujours la même utilité, que cela soit de fournir un avantage à un État par rapport à ses concurrents, éviter une surprise stratégique menaçant la survie d'un État ou encore remplir une fonction de surveillance des individus pour exercer le pouvoir politique. Cependant, chaque État aura sa propre façon de faire du renseignement (Phythian, 2015, p.34), en fonction de l'utilité qu'il lui accorde. Le Canada ne fait donc pas exception et nous allons illustrer dans cette partie quelle est l'utilité du renseignement au Canada, en abordant d'abord de façon générale le rôle du renseignement au Canada pour ensuite s'intéresser à un élément distinctif du renseignement canadien parmi les pays occidentaux, l'absence d'un service de renseignement humain spécifiquement étranger. Nous montrerons que le Canada possède un renseignement essentiellement défensif.

#### 3.3.1 L'utilité du renseignement au Canada

La première grande utilité du renseignement au Canada, quoique relativement large, peut se trouver dans le rapport annuel du Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR) de 2018 où il est mentionné que la grande priorité du gouvernement en sécurité nationale et renseignement « consiste à assurer la sécurité des Canadiennes et des Canadiens, au pays et à l'étranger » (CPSNR, 2018, p.27). Également, le renseignement est utilisé pour servir les intérêts canadiens dans le domaine des relations internationales, de la défense et de la sécurité nationale, notamment compte tenu de la grande présence du Canada dans les organisations

multilatérales de commerce et de sécurité, dans les opérations militaires ou des projets humanitaires. Par contre, le renseignement ne joue pas un rôle direct, dans la mesure où il sert à « mieux comprendre la situation, d'élaborer les politiques les plus adéquates ou avantageuses, et de maximiser l'efficacité de ses [le gouvernement] activités » (CPSNR, 2018, p.34). Il semble donc à première vue que le renseignement ne soit pas un outil offensif pour le gouvernement, mais sert à surveiller et conseiller. Le SCRS est plus vague quant à sa priorité qui est « d'enquêter sur les activités qui pourraient constituer une menace pour la sécurité du Canada » (SCRS, 2018). Cependant, le SCRS est limité dans sa capacité à collecter les renseignements étrangers au Canada et reste contraint au renseignement de sécurité au Canada et à l'étranger (Farson et Teeple, 2015, p.63; Collins, 2002, p.507). C'est le CST qui est mandaté pour la collecte de renseignements étrangers, à l'étranger, mais uniquement de source électromagnétique. Il peut néanmoins prêter assistance aux autres agences fédérales canadiennes pour collecter du renseignement électromagnétique domestique sous mandat d'un juge (Farson et Teeple, 2015, p.62).

Avant le 11 septembre 2001, le renseignement avait un poids relativement modeste dans la prise de décision. Selon Greg Fyffe, c'est parce que le Canada « *not been among those nations that assume intelligence vital to an effective foreign policy agenda* » (2011, p.11). Le renseignement ne servirait qu'à informer et non influencer la prise de décision (Cox, 2012, p.8). Selon Fyffe la faible importance du renseignement proviendrait peut-être aussi de la prédominance des renseignements provenant des alliées, notamment des États-Unis, et qui ne seraient pas perçus comme particulièrement utiles pour les intérêts canadiens. De plus, le Canada, n'étant pas une grande puissance mondiale, aurait moins besoin de renseignement que les autres grandes puissances comme les États-Unis ou le Royaume-Uni (Fyffe, 2011, p.11). Cependant, depuis 2001, le renseignement canadien a gagné en importance et se développe de plus en plus à l'étranger, notamment par l'entremise du SCRS. Ainsi, même si sa capacité à opérer à l'étranger pour recueillir du renseignement humain sur

les États étrangers et concernant directement la sécurité du Canada reste limitée, le SCRS ne cesse d'accroître sa présence et ses efforts (Tierney, 2015, p.50). De plus, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, la loi antiterroriste C-51 a ajouté au mandat du SCRS la possibilité de mener des opérations perturbatrices, à la condition d'obtenir un mandat de la Cour fédérale (Béchar et *al.*, 2015, p. 22-23). Si la notion d'opération perturbatrice demeure vague, il est évident que le SCRS se voit doté d'un nouveau mandat plus offensif que par le passé. Le CST, quant à lui, s'est modernisé pour s'adapter aux nouvelles réalités du terrorisme international (Rudner, 2007, p.473). Cependant, ses missions restent surtout concentrées sur de la surveillance dirigée vers l'étranger, notamment par sa présence dans de nombreuses ambassades canadiennes, lui permettant de recueillir du renseignement électromagnétique dans le pays hôte (Rudner, 2007; Tierney, 2015, p.49). Cependant, la nouvelle loi sur la sécurité nationale de 2019 autorise à présent le CST à mener des cyberopérations offensives (Loi sécurité nationale, 2019, S.76(20)). Elles sont utilisées non pas pour protéger le Canada ou les Canadiens, mais lorsqu'il s'agit d'affaires internationales, de défense ou de sécurité, ce qui s'éloigne d'un cadre strictement défensif du renseignement.

Les exemples d'opérations défensives du CST post-Guerre froide (surveillance et collecte de renseignement) sont peu nombreux et plutôt fournis par les médias à travers des fuites d'informations confidentielles. Tout d'abord, de façon assez large, le CST s'applique à intercepter et à surveiller les communications (courriels et communications téléphoniques) reliées à des activités terroristes, de crimes organisés, de prolifération d'armes de destruction massive, d'immigration illégale, d'espionnage économique et de renseignements commerciaux (Rudner, 2000, 2007). Par exemple, le renseignement électromagnétique produit par le CST aurait permis le signalement rapide d'une cellule djihadiste basée à Toronto prévoyant attaquer des cibles canadiennes, l'arrestation et la condamnation en 2000 d'une cellule terroriste du Hezbollah basée en Caroline du Nord, l'identification d'une cellule terroriste prévoyant attaquer des cibles au Royaume-Uni en 2004, ou encore l'identification d'une cellule

du Groupe islamique armé (GIA) algérien basée à Montréal qui prévoyait attaquer les États-Unis lors de la célébration du Nouvel An en 2000 (Rudner, 2007, p.482-483 ; Rudner, 2000, p.24).

Plus récemment, des fuites d'informations provenant notamment des documents confidentiels rendus publics par Edward Snowden montrent qu'en 2010, le CST interceptait chaque jour près de 400 000 courriels canadiens à destination ou en provenance du gouvernement canadien pour y déceler des potentielles menaces à l'infrastructure informatique du gouvernement canadien (Radio-Canada, 2015). Les révélations des fuites de Snowden montrent également les capacités offensives du CST. En 2014, il fut révélé que le CST se sert d'ordinateurs préalablement compromis afin de masquer l'exploitation ou les attaques de réseaux informatiques qui engagent le CST ou ses alliés. Le CST, avec ses alliés du Five Eyes, aurait également développé des outils permettant d'infiltrer et de prendre le contrôle de téléphones mobiles. Enfin, le CST aurait également profité de piratages informatiques chinois pour récupérer discrètement ce que les opérateurs chinois avaient acquis (Deibert, 2015). On pourrait affirmer que le CST menait des cyberopérations offensives avant la reconnaissance de ces dernières dans la loi sur la sécurité nationale de 2019. Cependant, ces attaques informatiques du CST ne sont pas des cyberopérations offensives au sens de la loi sur la sécurité nationale de 2019. En effet, celle-ci définit une cyberopération offensive comme servant à réduire, interrompre, influencer ou contrecarrer les activités d'un acteur étranger (Loi sécurité nationale, 2019, S.76(20)). Les actions du CST antérieures à cette loi devaient donc correspondre au mandat conféré en 1985 d'acquérir et d'utiliser les informations de source électromagnétique, y compris en attaquant les systèmes informatiques (Loi sur la Défense nationale 1985, S.273.64(1)).

Le renseignement canadien a donc pour principale utilité la surveillance, qui est relativement limitée et contrainte et ne possède pas de force d'action de type paramilitaire pouvant mener des actions clandestines offensives. Malgré son mandat

plus offensif des dernières années, le renseignement canadien demeure essentiellement défensif par nature. Cela se traduit principalement par l'absence d'un service de renseignement humain étranger à l'image de la CIA.

Effectivement, un questionnement et un débat refont régulièrement surface, à savoir si le Canada devrait se doter d'un service de renseignement humain spécifiquement étranger, à l'image de la CIA américaine. Le gouvernement conservateur avait d'ailleurs présenté la création d'un service de renseignement humain étranger comme une de ses propositions dans sa plateforme électorale (Farson et Whitaker, 2008, p.43). Comment expliquer alors que le Canada ne possède toujours pas ce genre de service? La réponse se trouve dans l'utilité du renseignement au Canada.

Ceux qui appuient la création d'un service de renseignement humain étranger au Canada affirment qu'un tel service permettrait d'arrêter la dépendance canadienne aux renseignements alliés dans un monde en mutation, de se concentrer sur les besoins spécifiquement canadiens et de permettre aux décideurs politiques d'avoir des renseignements répondants aux intérêts canadiens (Parkinson, 2006, p.21; Hensler, 1995, p.35). Il n'est effectivement pas impossible financièrement d'alimenter ce type de service, l'Australie disposant d'ailleurs d'un service de renseignement humain étranger. De plus, certaines composantes sont déjà présentes au sein du SCRS, ce qui réduirait les coûts (Parkinson, 2006, p.21; Hensler, 1995, p.35). D'autres auteurs estiment au contraire que les coûts politiques d'une telle mesure seraient trop importants pour qu'un gouvernement choisisse cette option. Cette option questionne en effet la réelle utilité du renseignement au Canada, qui ne serait pas de pratiquer de l'espionnage à l'étranger de façon importante (Robinson, 2009, p.716; Farson et Whitaker, 2008, p.43). Il semble d'ailleurs que la culture sécuritaire canadienne serait de type aversion du risque et peu sensible aux questions de renseignement, ce qui aurait amené les gouvernements à trouver un équilibre entre les besoins stratégiques et sécuritaires et cette culture d'aversion du risque, en maintenant une communauté du

renseignement minimaliste (Brunatti, 2015, p.154). Roussel abonde dans ce sens en reliant l'absence d'un tel service de renseignement à l'identité internationaliste libérale du Canada.

Enfin, pour revenir à notre réponse sur l'absence d'un tel service, c'est que le Canada n'en a tout simplement pas l'utilité. Stuart Farson a identifié les besoins de renseignement du Canada, et aucun d'eux n'aurait besoin d'un service de renseignement humain spécifiquement étranger (1999, p.13-20). Le Canada aurait en effet besoin de renseignement touchant le domaine des affaires et du commerce, sa sécurité nationale et le domaine politique. Or, dans les deux premiers cas, ce type de renseignement au Canada est surtout dirigé vers l'intérieur du territoire, comme l'espionnage ou la surveillance des frontières. Le renseignement politique serait quant à lui déjà bien fourni par les ambassades canadiennes qui rapportent de nombreuses informations qui mériteraient seulement l'amélioration de leur analyse et de leur dissémination (Farson, 1999, p.16). Quant aux obligations internationales du Canada, celui-ci peut s'appuyer sur ses principaux partenaires pour obtenir les renseignements nécessaires. Enfin, une des autres préoccupations du Canada serait de ne pas être une menace pour ses voisins, notamment les États-Unis, ce qui l'amène à privilégier un renseignement tourné vers l'intérieur, vers les menaces présentes au Canada (Farson, 1999, p.19, Canada, 2004).

Il semble que le renseignement au Canada ne soit pas utile pour préserver la paix mondiale, un certain statut du Canada à l'étranger ou toute autre forme d'intérêt global, mais simplement de protéger le Canada surtout d'un point de vue territorial ou de protéger les Canadiens à l'étranger, comme dans les opérations militaires extérieures. En effet, dans sa politique de sécurité nationale de 2004, le gouvernement affirme que ses principaux intérêts en matière de sécurité nationale sont la protection de la sécurité des Canadiens, ne pas être une source de menace pour les alliés, et seulement en dernière position de contribuer à la sécurité internationale (Canada, 2004, p.6).

Cependant, il existait une certaine volonté de développer un service de renseignement humain étranger après la Seconde Guerre mondiale, mais sans raison apparente, le Canada a stoppé ce projet. Ainsi, il n'y aurait pas de volonté depuis la fin de cette guerre sur la poursuite d'actions clandestines offensives à l'étranger, et le renseignement canadien s'est plutôt développé pour faire face à des menaces internes (Farson, 1989, p.71-72).

Si nous revenons à notre classification de l'utilité du renseignement, nous pouvons classer le renseignement canadien comme étant principalement de nature défensive. Cela ne signifie pas qu'il ne mène pas d'opérations clandestines, notamment dans la collecte de renseignement électromagnétique, mais simplement qu'il ne dispose pas d'outils paramilitaires pour faire avancer ses propres intérêts à l'échelle globale. En effet, sa principale préoccupation reste la sécurité des Canadiens, ainsi que de ne pas poser de menace pour son voisin du sud. De plus, l'absence d'un service de renseignement humain étranger démontre la volonté défensive du renseignement canadien qui est avant tout dirigé vers la protection de la sécurité des Canadiens.

Cependant, il existe dans cette dimension certaines tensions pouvant faire évoluer la culture du renseignement canadien. Principalement défensive, l'utilité du renseignement a évolué au cours des dernières années dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Ainsi, nous assistons actuellement à une transformation de l'utilité du renseignement, qui tend vers davantage d'actions offensives, que ce soit par le nouveau mandat de perturbation du SCRS ou par la reconnaissance des cyberattaques dans le mandat du CST. Il s'amorce ici une évolution progressive du renseignement canadien. La question qui pourrait se poser est, est-ce que la tendance défensive du renseignement au Canada va prévaloir sur les tendances offensives récentes, car trop fortement ancrée dans la culture du renseignement canadien ? Cependant, le but du renseignement au Canada reste le même, à savoir la protection du territoire et des Canadiens. À ce stade,

nous nous réservons le droit à une certaine prudence, mais nous classons tout de même l'utilité du renseignement comme étant encore relativement défensive.

### 3.4 Le cadre juridique du renseignement

Dans la formation de leur système national de renseignement, les États vont en général définir un cadre juridique dans lequel opéreront leurs agences de renseignement. Ce cadre juridique peut être plus ou moins permissif ou plus ou moins contraignant en fonction des États. Nous allons ici nous intéresser particulièrement aux lois des deux principales agences canadiennes de renseignement, le SCRS et le CST. Ces lois nous permettront de faire ressortir le cadre juridique du renseignement au Canada. Nous nous intéresserons également à l'évolution de ce cadre juridique depuis 2001. Enfin, la Charte canadienne des droits et libertés ayant une importance particulière au Canada (voir Morton, 1987), nous verrons sommairement comment cette Charte influence le cadre juridique du renseignement canadien. Nous montrerons que malgré les évolutions du cadre juridique du renseignement canadien depuis 2001, celui-ci reste contraignant.

#### 3.4.1 Un cadre juridique principalement contraignant

Première loi en matière de renseignement (Lefebvre, 2010, p.254), la loi sur le Service canadien de renseignement et de sécurité de 1985 (Loi SCRS) nous informe sur les fonctions du SCRS à la section 12 alinéa (1) :

Le Service recueille, au moyen d'enquêtes ou autrement, dans la mesure strictement nécessaire, et analyse et conserve 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; il en fait rapport au gouvernement et le conseille à cet égard

Le SCRS n'a pas de limites territoriales à l'exercice de ses fonctions, et peut aussi bien opérer à l'intérieur du Canada qu'à l'étranger (Loi SCRS, 1985, S.12(2)). Enfin, il a le

mandat de réduire la menace envers la sécurité du Canada, même à l'extérieur du territoire (Loi SCRS, 1985, S.12.1(1)). Si ce mandat semble à première vue relativement permissif, car assez vague, de nombreuses limites et contraintes viennent s'ajouter dans les sections suivantes. Ainsi, les mesures prises pour réduire les menaces doivent être justes et adaptées aux circonstances, et doivent tenir compte des « solutions de rechange acceptables pour réduire la menace » (Loi SCRS, 1985, S.12.1(2)). Le SCRS doit également obtenir un mandat s'il s'agit de mesures qui porteront atteinte à un droit ou une liberté garantie par la Charte des droits et libertés canadienne (Loi SCRS, 1985, S.12.1(3)). Enfin, de nombreuses interdictions viennent contraindre les moyens du SCRS pour réduire les menaces comme l'interdiction de causer volontairement ou par négligence criminelle des lésions corporelles ou la mort à un individu, l'interdiction d'entraver, de détourner ou de contrecarrer le cours de la justice et l'interdiction de porter atteinte à l'intégrité sexuelle d'un individu (Loi SCRS, 1985, S.12.2(1)). Le SCRS peut également apporter son aide au ministère de la Défense ou des Affaires étrangères dans la limite territoriale du Canada et ne visant pas de citoyens canadiens, de résidents permanents ou des personnes morales constituées sous le régime d'une loi fédérale ou provinciale (Loi SCRS, 1985, S.16(1)). On peut alors remarquer que le cadre juridique du SCRS est assez contraignant, car, même si le Service dispose d'un mandat relativement vague, de nombreuses contraintes et interdictions limitent ses moyens pour accomplir son mandat. De plus, les menaces envers la sécurité nationale du Canada sont explicitement nommées et sont l'espionnage et le sabotage, les activités influencées par l'étranger, les activités favorisant la violence avec un objectif politique, religieux ou idéologique et touchant le Canada au Canada ou à l'étranger, et les activités d'ingérence qui visent à saper le régime canadien, ou à le détruire ou renverser par la violence (Loi SCRS, 1985, S.2). On est donc assez loin du mandat très vague conféré au renseignement américain.

Concernant le CST, même s'il n'a pas sa propre loi de création venant l'institutionnaliser, la loi sur la Défense nationale de 1985 vient préciser son mandat

qui est : acquérir et utiliser les informations de l'infrastructure mondiale d'information pour fournir des renseignements étrangers au gouvernement canadien; fournir des avis, des conseils et des services afin de protéger les renseignements électroniques et les infrastructures d'information importantes pour le Canada; et fournir une assistance technique et opérationnelle aux agences fédérales chargées de l'application de la loi et de la sécurité, aux Forces canadiennes et au ministère de la Défense nationale (Loi sur la Défense nationale 1985, S.273.64(1)). Cependant, en plus d'un mandat relativement précis, la loi précise des limitations à l'exercice du mandat du CST comme l'interdiction de viser des Canadiens ou des personnes se trouvant au Canada (Loi sur la Défense nationale, 1985, S.273.64(2)). Cette section a cependant été abrogée en 2019 avec la loi sur la Sécurité nationale, qui vise, entre autres choses, à préciser le mandat du CST. Tout d'abord cette nouvelle loi vient définir ce qu'est le renseignement étranger dont est responsable le CST

Information ou renseignement sur les moyens, les intentions ou les activités d'un étranger, d'un État étranger, d'une organisation étrangère ou d'un groupe terroriste étranger, dans la mesure où ces moyens, ces intentions ou ces activités se rapportent aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité (loi sécurité nationale, 2019, S.76(2)).

Ainsi, le CST devient le seul service de renseignement spécifiquement étranger au Canada, mais se concentre exclusivement aux renseignements d'origine électromagnétique. Son mandat quant au recueil du renseignement étranger n'a pas changé depuis 1985, mais la nouvelle loi lui offre le pouvoir de mener des cyber-opérations défensives, mais également *actives*. Les cyber-opérations défensives visent à protéger les informations des institutions canadiennes ou toutes autres informations d'importances pour le gouvernement canadien (Loi sécurité nationale, 2019, S.76(19)). Les cyber-opérations actives sont quant à elles définies comme

Des activités dans l'infrastructure mondiale de l'information ou par l'entremise de celle-ci afin de réduire, d'interrompre, d'influencer ou de contrecarrer, selon

le cas, les capacités, les intentions ou les activités de tout étranger ou État, organisme ou groupe terroriste étrangers, dans la mesure où ces capacités, ces intentions ou ces activités se rapportent aux affaires internationales, à la défense ou à la sécurité, ou afin d'intervenir dans le déroulement de telles intentions ou activités. (Loi sécurité nationale, 2019, S.76(20))

Le Canada se dote donc d'un mandat pour opérer des cyberattaques, non pas pour se protéger, mais lorsque cela concerne les affaires internationales, la défense ou la sécurité. On sort ici d'un cadre strictement défensif du renseignement canadien. Mais les restrictions restent les mêmes, à savoir que cela vise du renseignement spécifiquement étranger et électromagnétique.

Les attentats de 2001 ont cependant amené la législation à changer dans le cadre des opérations de renseignement. Ainsi, la loi antiterroriste C-51 a ajouté au mandat du SCRS la possibilité de mener des opérations perturbatrices, à la condition d'obtenir un mandat de la Cour fédérale (Bécharde *et al.*, 2015, p. 22-23). Cependant, comme il n'est pas précisé par quels moyens le SCRS peut conduire ce type d'opération, les mêmes restrictions s'appliquent en vertu de la loi sur le SCRS. De plus, trouvant le cadre juridique de la loi C-51 trop vague sur certains aspects, le gouvernement libéral a entrepris en 2017 de préciser certains passages de la loi antiterroriste dans son projet de loi C-59 (Buzzetti, 2017). Ainsi, même si des changements ont été opérés pour s'adapter aux nouvelles réalités contemporaines, il semble qu'il y ait une volonté de conserver un cadre juridique contraignant et de trouver un certain équilibre entre les libertés civiles et la sécurité nationale (Forcese, 2008, p.83; Svendsen, 2010, p.322; Collins, 2002, p.508).

Cependant, on ne peut aborder la question du cadre juridique du renseignement sans traiter de l'importance de la Charte canadienne des droits et libertés. En effet, cette Charte a un impact politique très important au Canada. Elle a en outre créé un nouveau palier de révision des politiques, « *in which all legislative and administrative decisions are subject to review by judges to ensure conformity with the Charter.* » (Morton, 1987,

p.51). Ainsi, à travers la Charte, les cours, en intervenant afin de surveiller les possibles excès politiques, permettent de renforcer les politiques législatives (Morton, 1987 : 52). L'appareil de sécurité nationale et donc de renseignement canadien n'échappe pas à cette tendance et est gouverné en dernier lieu par la constitution canadienne (Forcese, 2008, p.62).

Dès 2004, la sécurité nationale doit être comprise dans le strict respect des valeurs canadiennes, notamment du respect de la Charte des droits et libertés (Canada, 2004, p.1). Le Canada doit donc conjuguer avec un besoin plus important en sécurité, suivant les évolutions sur la scène internationale des menaces, tout en protégeant les droits et libertés fondamentales des Canadiens.

Lorsqu'une loi de sécurité nationale ou de renseignement est préparée, la question de la conformité avec la Charte canadienne des droits et libertés est également abordée. Ainsi, pour le projet de loi C-51, le ministère de la Justice a préparé une note explicative concernant la Charte.

L'une des plus importantes responsabilités de la ministre de la Justice est d'examiner le projet de loi afin d'évaluer la conformité avec la Charte canadienne des droits et libertés » (Canada, 2017b)

Ces notes explicatives auraient pour fonction d'encourager les discussions et l'examen des parlementaires et du public des valeurs canadiennes incarnées par la Charte. Par exemple, certains libellés de la loi C-51 feraient penser que le fardeau de la preuve incomberait à l'accusé, or la Charte protège le droit d'être présumé innocent jusqu'à preuve du contraire (Canada, 2017b). Le ministère de la Sécurité publique a également formulé des instructions pour le SCRS concernant la complicité dans les cas de mauvais traitements par des entités étrangères. La première justification pour éviter la complicité du SCRS dans ce genre de cas est la Charte canadienne des droits et libertés, notamment l'article 7 qui garantit le droit à la vie et l'article 12 qui interdit tout

traitement ou peine cruels. Le droit international et le Code criminel ne viennent qu'en seconde et troisième position des justifications (Canada, 2017c). Les Canadiennes et Canadiens sont également attachés à ce que le renseignement et la sécurité nationale du Canada respectent les droits et libertés contenus dans la Charte (la Presse canadienne, 2017). La Charte des droits et libertés semble donc être une protection supplémentaire venant contraindre le cadre juridique du renseignement canadien.

On peut affirmer que le cadre juridique canadien est contraignant, dans la mesure où le mandat et les moyens des principales agences de renseignement au Canada sont clairement définis et surtout limités par de nombreuses clauses. De plus, l'obligation de se conformer à la Charte ainsi que l'importance de la Charte dans le système législatif et même politique au Canada viennent contraindre davantage le cadre légal du renseignement. Nous remarquons ici encore une certaine transformation du cadre juridique du renseignement canadien. Il ne s'agit pas ici de tensions ou de contradictions, mais plutôt d'une évolution du cadre juridique. Les nouveaux mandats plus offensifs du SCRS et du CST restent tout de même très encadrés juridiquement, même si le mandat d'opérations perturbatrices reste vague. Ainsi, le cadre juridique du renseignement canadien demeure contraignant malgré les évolutions récentes.

### 3.5 Responsabilité, surveillance et contrôle du renseignement

#### 3.5.1 Une responsabilité du renseignement limitée au Canada?

Avec la notion de responsabilité viennent les questions à qui le renseignement rend-il des comptes et envers qui le renseignement est responsable? Dans le système canadien, le renseignement rend des comptes avant tout aux ministres responsables, c'est-à-dire au ministre de la Sécurité publique pour le SCRS et au ministre de la Défense pour le CST. Ces ministres, en tant que membres d'un gouvernement responsable, rendent eux même compte devant le Parlement. Cependant, dans les systèmes de Westminster

comme le Canada, les pouvoirs exécutif et législatif sont amalgamés (MacDonald, 2011, p.33). Le pouvoir exécutif a alors la confiance du Parlement, ou l'appui de la majorité, pour gouverner. De par cette pratique, le Parlement ne peut qu'examiner *post facto* les actions du gouvernement (MacDonald, 2011, p.33). Or, dans le domaine de la sécurité nationale, et plus largement dans le domaine des affaires internationales, le Parlement laisse l'exécutif gouverner (MacDonald, 2011, p.36; Lagassé, 2016, p.67). De plus, les législateurs au Canada ne disposent pas de cote de sécurité, ne leur donnant pas accès aux informations confidentielles. Il suffit alors que le gouvernement mentionne qu'une information ou une opération est confidentielle pour convaincre les parlementaires qu'ils n'ont pas besoin de savoir (Roach, 2016, p.176; MacDonald, 2011, p.36). Ainsi, les députés ou les sénateurs examinant des sujets liés à la sécurité nationale, le terrorisme ou la défense le font sans avoir accès aux informations confidentielles (Roach, 2016, p.183).

Le Canada dispose d'une responsabilité du renseignement très limitée avec un modèle exécutif marqué par le secret et la solidarité. Les quelques examens parlementaires n'auraient donc qu'une fonction « cosmétique » dans un gouvernement majoritaire où le parti qui gouverne est également le parti qui légifère (Roy, 2016, p.101). Cependant, Nicholas MacDonald défend le rôle du Parlement dans la responsabilité du renseignement en affirmant que c'est « l'essence même du gouvernement responsable » (2011, p.40) que de rendre des comptes au Parlement. Born et *al.* vont dans le même sens en affirmant :

*Parliament tends to be regarded as a less suitable institution for dealing with security issues, especially given its often time-consuming procedures and lack of full access to the necessary expertise and information. [...] However, this is a misperception. The past teaches us that parliaments do play a major role in matters of security in democratic states, both in times of war and peace. (2010, p.1)*

### 3.5.2 Un renseignement sous surveillance

Au niveau de la surveillance du renseignement, le constat est très différent de celui de la responsabilité. Tout d'abord, mentionnons qu'il existe une forme de surveillance ponctuelle à travers les commissions spéciales, comme la Commission Arar ou la Commission Air India qui permettent la surveillance *post facto* d'un évènement particulier ou d'une question particulière (Roach, 2016, p.181; Farson, 2005, p.107). Cette forme de surveillance est de nature épisodique et plutôt de type combattant du feu, se mettant en place seulement en cas de crise (Farson, 2005, p.115). Cependant. Il existe d'autres organes de surveillance du renseignement qui sont plus robustes et surtout permanents.

Avant la loi C-59, qui a fusionné deux des plus importants organismes de surveillance du renseignement, il y avait le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) pour le SCRS et le Commissaire du CST. Le CSARS a été institué dans la loi du SCRS de 1985. La nomination des membres était faite par le gouverneur en conseil après consultation entre le premier ministre, le chef de l'opposition à la Chambre des communes et le chef de chacun des partis disposant d'au moins douze sièges (Loi SCRS, 1985, S.34(1)). Les fonctions du CSARS étaient : surveiller la façon dont le Service exerce ses fonctions; examiner les instructions que donne le ministre, examiner les ententes conclues par le SCRS et surveiller les informations ou renseignements transmis; examiner les rapports et commentaires qui lui sont transmis; surveiller les demandes d'assistance au SCRS; examiner les règlements; réunir et analyser des statistiques sur les activités opérationnelles du SCRS; faire des recherches sur la conformité des activités du SCRS à la Loi du SCRS de 1985 sans abus de pouvoir; enquêter sur les plaintes faites contre le Service (Loi SCRS, 1985, S.38(1)). Le CSARS devait également aviser le ministre responsable des activités qui n'étaient pas autorisées ou qui comportaient un usage abusif des pouvoirs du SCRS (Loi SCRS, 1985, S.38(2)). Pour mener à bien son mandat, le CSARS avait accès à toutes les informations

dont dispose le SCRS qui relève de l'exercice de ses fonctions, sauf les confidences du Cabinet, et de faire les recherches lui-même ou de faire faire les recherches par le SCRS (Loi SCRS, 1985, S.39 et S.40(1)). Le Commissaire du CST avait les mêmes prérogatives et le même mandat que le CSARS, mais appliqué au CST (Shore, 2006 : 465). Dans ce cas, nous étions en présence d'une surveillance extra-parlementaire forte et réactive.

En 2017 est instaurée la loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (Loi CPSNR, 2017). Le CPSNR, comité mixte, composés de parlementaires des deux chambres sur recommandation du premier ministre n'est pas un Comité parlementaire, mais un Comité *de* parlementaires. Le Comité a pour mandat : d'examiner les cadres législatifs, réglementaires, stratégiques, financiers et administratifs de la sécurité nationale et du renseignement; d'examiner les activités des ministères liées à la sécurité nationale et au renseignement, sauf les opérations en cours dont le ministre compétent détermine que l'examen porterait atteinte à la sécurité nationale; d'examiner toute question liée à la sécurité nationale et au renseignement dont il est saisi par un ministre (Loi CPSNR, 2017, S.8(1)). Les membres du Comité reçoivent une habilité de sécurité et ne doivent révéler aucune information confidentielle au public, y compris aux parlementaires (Loi CPSNR, 2017, S.10). Le CPSNR fournit alors un rapport annuel ou des rapports spéciaux aux ministres responsables et au premier ministre. Dans le rapport public, le CPSNR retire toutes les informations confidentielles ou portant atteinte à la sécurité nationale après avis du premier ministre (Loi CPSNR, 2017, S.21). Il est à préciser que le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement ne remplace pas les deux organismes de surveillance du renseignement qu'étaient le CSARS et le Commissaire du CST, mais vient en complément de ceux-ci. Il s'agit donc toujours d'une surveillance extra-parlementaire forte (même si plus limitée que le CSARS et le CST) et réactive.

La loi sur la sécurité nationale de 2019 vient dissoudre le CSARS et le Commissaire au CST pour créer l'Office de surveillance des activités en matière de sécurité nationale et de renseignement (OSSNR). Son mandat est : d'examiner toute activité exercée par le Service canadien de renseignement de sécurité et le Centre de la sécurité des télécommunications; d'examiner l'exercice par les ministères de leurs activités; d'examiner les questions liées à la sécurité nationale et au renseignement dont il est saisi par un ministre; d'enquêter sur les plaintes qu'il reçoit sur des refus d'habilitation de sécurité, sur le CST et sur le SCRS, ainsi que d'autres plaintes concernant certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, la Loi sur la citoyenneté ou la Loi canadienne sur les droits de la personne (Loi sécurité nationale, 2019, S.8(1)). L'Office examine également la mise en œuvre des « aspects importants des instructions et directives ministérielles, nouvelles ou modifiées », qui sont données au SCRS, au CST, ou à tout autre ministère si elles concernent la sécurité nationale et le renseignement (Loi sécurité nationale, 2019, S.8(2)). L'OSSNR récupère donc les prérogatives et mandats des anciens CSARS et Commissaire au CST tout en ayant un mandat élargi sur les questions de sécurité nationale et de renseignement. Cet Office répond aux critiques que Roach (2016) avait identifiées sur les faiblesses du système de surveillance du renseignement au Canada. Selon l'auteur, la principale faiblesse résidait dans le fait que les agences de surveillance, le CSARS et le commissaire au CST, ne s'occupaient que d'une seule agence de renseignement. Il n'y avait donc pas de surveillance interagence de renseignement et cela limitait la révision des informations confidentielles échangées entre les agences (Roach, 2016, p.182). L'OSSNR répond donc à ces critiques en étant un office de surveillance interagence.

La surveillance du renseignement au Canada est donc de nature plutôt extra-parlementaire et assez étendue et poussée, avec des organes de surveillance permettant une révision étendue des mandats des agences de renseignement que sont le SCRS et le CST. Cependant, même si le système de surveillance du renseignement est fort, il

n'en demeure pas moins qu'il reste réactif, c'est-à-dire qu'il n'a pas d'impact sur les politiques et les opérations avant qu'elles ne soient mises en œuvre.

### 3.5.3 Un contrôle du renseignement en expansion

Le contrôle du renseignement, à savoir une gestion courante des opérations, n'existait pas avant la loi sur la sécurité nationale de 2019. Depuis, cette dernière a créé un Commissaire au renseignement, qui remplit une fonction de contrôle. Le Commissaire au renseignement a pour fonction

D'examiner les conclusions sur lesquelles reposent certaines autorisations accordées ou modifiées et certaines déterminations effectuées au titre de la *Loi sur le Centre de la sécurité des télécommunications* et de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* (Loi sécurité nationale, 2019, S.50.13(a)).

Il doit en outre approuver, si les conclusions sont raisonnables, les autorisations, modifications et déterminations. Il a donc le mandat d'approuver ou de refuser les autorisations de renseignement étranger et de cybersécurité. Lorsqu'il n'approuve pas l'autorisation, il doit en faire un rapport écrit (Loi sécurité nationale, 2019, S.50.14-21). En cas de refus d'une autorisation, l'opération de renseignement ne peut avoir lieu. En effet, les résultats des examens du Commissaire au renseignement doivent être positifs avant que ces activités puissent être réalisées (Canada, 2019). Concernant son mandat, le nouveau Commissaire au renseignement Jean-Pierre Plouffe s'exprime

Mon mandat consiste à réaliser un examen indépendant, quasi judiciaire, des conclusions tirées par les ministres responsables du Centre de la sécurité des télécommunications et du Service canadien du renseignement de sécurité concernant certaines autorisations et déterminations liées à des activités du renseignement. Je devrai établir si les conclusions sur lesquelles repose l'autorisation des activités par les ministres en question étaient raisonnables, et le cas échéant, je devrai les approuver. Il s'agit d'un nouveau rôle important en droit canadien. (Canada, 2019)

Il s'agit effectivement d'une nouveauté au Canada dans la mesure où il s'agit véritablement du premier organisme indépendant de contrôle du renseignement, c'est-à-dire avec la capacité de gérer les opérations courantes du renseignement. La mise en œuvre du Commissaire au renseignement datant de seulement 2019, nous disposons actuellement de très peu de littérature sur le fonctionnement pratique de cet organe de contrôle, ainsi que sur son efficacité. Ce contrôle extra-parlementaire est par nature proactif, selon la définition que nous avons donnée dans le chapitre 2, mais semble limité aux nouvelles opérations de renseignement ou aux renouvellements d'opérations.

Même si le Canada dispose d'un niveau de responsabilité limité en partie à cause de la vision du système de Westminster au Canada et de l'interprétation de la responsabilité ministérielle, le niveau de surveillance et de contrôle du renseignement est plutôt élevé. Ainsi, pour revenir à la classification du système de responsabilité, de surveillance et de contrôle du renseignement, on peut affirmer tout d'abord que le Canada dispose d'un système de surveillance extra-parlementaire assez vaste même s'il est essentiellement réactif. En effet, la plupart des organismes de surveillance ainsi que le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement ne fournissent qu'une surveillance *post facto* des activités de renseignement. Cela dit, cette surveillance est constante, et non épisodique. De plus, il semble que les nouvelles transformations de la surveillance du renseignement vont dans le sens d'une plus grande surveillance des activités de renseignement, dépassant les activités du SCRS et du CST. Cette évolution s'opère de manière incrémentale. Enfin, de par un organisme de contrôle du renseignement, le système canadien de responsabilité de surveillance et de contrôle du renseignement a également des fonctions proactives, en contrôlant certaines autorisations de renseignement avant leur mise en œuvre. En l'absence d'informations plus approfondies sur le fonctionnement du Commissaire au renseignement étant donné sa mise en œuvre récente, nous considérons pour le moment que le système de responsabilité, de surveillance et de contrôle du renseignement est en grande partie extra-parlementaire, fort et réactif.

### 3.6 Conclusion

En passant au travers de ces cinq dimensions, nous avons pu caractériser le contexte culturel dans lequel opère le renseignement au Canada. Les deux premières dimensions, se concentrant strictement sur la perception canadienne de l'environnement international et de ses préférences de réactions dans cet environnement, nous ont montré que le Canada avait une perception de la menace limitée, menaçant avant tout la sécurité physique et économique, mais pas la survie de l'État. Se considérant comme un citoyen du monde, le Canada conçoit sa sécurité comme étant liée à la sécurité internationale, donc de la responsabilité de tous. Adoptant une approche stratégique défensive, le Canada perçoit la guerre comme une aberration devant être évitée. Pour répondre aux menaces, le Canada privilégiera la diplomatie et ne considèrera l'outil militaire qu'en dernier recours. Cela dit, lorsqu'il s'agit d'utilisation de la force, le Canada privilégie une approche multilatérale, sans se soucier si celle-ci est formelle, en passant par des organisations internationales, ou informelle, en passant par des coalitions *ad hoc*. Effectivement, le Canada a une approche atlantiste du multilatéralisme, favorisant une approche commune et une union entre les États-Unis, le Royaume-Uni et la France.

Au niveau du renseignement, même si ce dernier a un peu évolué après le 11 septembre 2001, il reste de nature défensive. Le Canada ne dispose pas de forces paramilitaires au sein de son appareil de renseignement et se contente de mener des opérations de collecte et de surveillance, toutes deux de nature non offensive. Ainsi, le Canada est à la fois stratégiquement défensif, mais aussi sécuritairement défensif. Nous pouvons toutefois soulever qu'il pourrait y avoir une incohérence entre la vision internationaliste de la menace au Canada, et une préférence pour un renseignement défensif centré sur le territoire canadien ou la protection des Canadiens. Nous pouvons tenter un début d'interprétation de cette apparente incohérence. Les actions du Canada à l'international sont plutôt de natures défensives, donc en cohérence avec l'utilité de son renseignement

qui est également relativement défensif. De plus, la vision internationalisée de la menace au Canada est confortée par le mandat du CST qui a pour unique but de surveiller (et parfois agir), par un renseignement électromagnétique, les acteurs étrangers. Il faut toutefois concevoir que les transformations récentes de l'appareil de renseignement canadien pourraient créer certaines tensions, à la fois au sein de la dimension de l'utilité du renseignement, qu'entre les dimensions stratégiques du Canada et l'utilité de son renseignement. En effet, l'utilité du renseignement évolue actuellement vers des actions de plus en plus offensives, ce qui bien entendu s'éloigne du cadre strictement défensif du renseignement canadien qui prévalait jusqu'alors, mais aussi de la vision stratégique plutôt défensive du Canada. Il reste à voir comment ces possibles tensions se manifesteront et si elles résulteront en une remise en question du caractère essentiellement défensif de la vision stratégique du Canada.

En plus d'une approche du renseignement relativement défensive, le Canada dispose d'un cadre juridique particulièrement contraignant, avec un mandat clairement défini pour ses agences de renseignement et la présence de nombreuses limites et interdictions quant à l'application du mandat. Cela se conjugue avec un système de surveillance et de contrôle en majorité extra-parlementaire. Cette condition peut être la résultante de l'interprétation canadienne du système de Westminster, avec une reddition de compte au Parlement plutôt limitée et l'exclusivité de la sécurité nationale et de la défense à la branche exécutive. Ce système de surveillance extra-parlementaire est également très vaste, dans la mesure qu'il permet la surveillance de tous les spectres des activités du renseignement, qu'il s'agisse du respect du mandat, du respect des droits, des consignes et des opérations. Ce système de surveillance est également réactif, ne pouvant agir directement sur le déroulé des opérations de renseignement. Le système de contrôle, toujours de nature extra-parlementaire est quant à lui plutôt limité, ne permettant qu'un contrôle *ante facto* des nouvelles opérations de renseignement ou du renouvellement des opérations, mais proactif par nature.

## CONCLUSION

L'objectif de ce mémoire était de formuler une nouvelle conceptualisation de la culture nationale de renseignement, pour amener une théorie culturaliste du renseignement dans la sous-discipline des Études du renseignement et adopter une position comparative. Pour ce faire, nous avons fait une revue détaillée de la littérature sur la notion de culture du renseignement. Cette revue de la littérature nous a permis de faire ressortir les lacunes actuelles sur la culture du renseignement dans la littérature. Plus précisément, nous avons remarqué que les auteurs utilisant cette notion la rattachent en réalité à d'autres concepts déjà existants en science politique et en Relations internationales en particulier. Le deuxième constat que l'on a pu établir c'est le manque d'opérationnalisation des cadres d'analyse proposés dans les différentes contributions précédentes. En effet, les cadres d'analyse étant relativement vagues et ne s'appuyant sur aucune définition opérationnalisable de la culture nationale de renseignement, rendaient toute généralisation difficile étant donné la large interprétation donnée aux chercheurs pour l'application de ces cadres analytiques.

Il existait donc un besoin à combler dans la littérature scientifique à ce sujet. En effet, il est pertinent d'adopter un tournant culturaliste en Études du renseignement pour sortir de l'universalisme des approches traditionnelles. Ce culturalisme nous permet d'étudier les variations entre les systèmes nationaux de renseignement, mais aussi les éléments qui seraient semblables entre certains pays, tout en fournissant un contexte permettant d'interpréter le rôle du renseignement dans un pays donné, son état, et également son évolution. Enfin, ce contexte culturel nous informe également des balises pour d'éventuelles réformes, en nous indiquant ce qui est culturellement envisageable ou non.

Pour bâtir une conceptualisation solide de la culture nationale de renseignement, nous avons d'abord tenté de circonscrire le concept de culture, qui pourrait être appliqué au renseignement. Ainsi, nous entendons la culture comme fournissant un cadre pour l'organisation des activités ordinaires des individus, donnant sens aux actions, reliant les identités à l'action politique et prédisposant les individus et les groupes à considérer certaines actions et à en rejeter d'autres. La culture permet alors de fournir un contexte et des conditions de possibilités dans l'agencement des priorités politiques tout en nous permettant d'expliquer le passé, d'interpréter le présent et d'évaluer les futures actions. Cette définition, pouvant s'appliquer au renseignement, mais pas uniquement, nous a permis d'élaborer notre conception de la culture nationale de renseignement. Bien évidemment, nous nous sommes appuyés sur des contributions antérieures pour nous permettre de circonscrire notre conception. Ainsi, nous considérons la culture nationale du renseignement comme un ensemble d'idées, de normes et de pratiques collectivement partagé et relativement stable dans le temps sur la façon de concevoir le rôle du renseignement et son niveau de surveillance et de contrôle dans un pays donné. Toutefois, cet ensemble d'idée, de normes et de comportements est façonné par l'histoire et l'environnement stratégique du pays.

Le cadre d'analyse que nous avons ensuite développé reflète cette définition de la culture nationale de renseignement. Ainsi, en distinguant cinq dimensions différentes pour étudier une culture nationale de renseignement, nous avons proposé un cadre analytique qui se veut généralisable. La première dimension, la perception de la menace, permet de déterminer comment un État perçoit son environnement, ce qui est menaçant et ce qui est menacé. Il peut alors percevoir la menace de façon égoïste comme un risque pour sa survie, de façon globale devenant la responsabilité de tous, d'une ampleur limitée ou existentielle, ou encore de nature sécuritaire, économique ou normative. Ensuite, lorsqu'un État perçoit une menace, il y réagit selon ses préférences d'interactions, qui peuvent être le recours à la force militaire, la préférence pour la diplomatie ou les sanctions internationales, soit des réactions offensives ou défensives.

L'État peut également décider de réagir unilatéralement, bilatéralement ou multilatéralement. Ainsi, ces deux premières dimensions, relativement larges et non spécifiques au renseignement, impactent néanmoins celui-ci. La troisième dimension pose directement la question à quoi sert le renseignement. Effectivement, un État va créer un système de renseignement reflétant l'utilité qu'il pense en faire. Nous avons donc postulé que l'utilité du renseignement va varier en fonction des États. Nous avons catégorisé différents types d'utilité en nous appuyant sur les travaux de Cormac (2018). Un renseignement de type strictement défensif va se caractériser par l'absence de forces paramilitaires dans les agences de renseignement, une utilisation pour protéger les intérêts du pays et l'absence d'utilisation du renseignement pour changer le cours de l'histoire. Une utilisation offensive du renseignement se caractérise par l'utilisation de forces paramilitaires pour mener des opérations clandestines avant de faire avancer ses propres intérêts. La quatrième dimension, le cadre juridique, peut se catégoriser en deux caractéristiques. Tout d'abord, un cadre juridique contraignant, avec un mandat clairement défini et délimité, et plusieurs limites ou contraintes dans les moyens qu'a une agence pour assurer son mandat. Et un cadre juridique permissif qui est au contraire relativement vague sur le mandat et les moyens pour remplir le mandat d'une agence de renseignement. Enfin, le niveau de responsabilité, de surveillance et de contrôle du renseignement renvoie à la dimension sociétale d'un système de renseignement. Le système de surveillance du renseignement peut être soit parlementaire, judiciaire ou extra-parlementaire, soit vaste ou limité, en fonction de la liberté de surveillance, soit proactif ou réactif, en fonction s'il s'agit d'une surveillance ou d'un contrôle *a priori* ou *a posteriori*.

Nous avons enfin illustré notre cadre conceptuel au renseignement canadien. Nous avons déterminé que le Canada percevait les menaces de façons globales, c'est-à-dire relevant de la responsabilité de la communauté internationale, et limitées à la sécurité physique, voire normative, dans des cas spécifiques. S'identifiant comme un citoyen du monde, et un membre de la communauté internationale, le Canada perçoit avant tout

le terrorisme international, les États délinquants et les armes de destructions massives comme principales menaces. Récemment, le gouvernement libéral a ajouté la compétition entre les États, notamment entre la Chine, la Russie et les États-Unis, ainsi que le cyberspace comme menaces principales pour le Canada. Les menaces perçues par le gouvernement du Canada sont plutôt limitées, ne venant pas menacer directement la survie de l'État et sont principalement des menaces à la sécurité physique et économique du Canada, et normatives lorsqu'il s'agit de la préservation de l'ordre international basé sur les règles. Attaché à une vision internationaliste de son identité, le Canada préfère agir de façon défensive et multilatéralement sur la scène internationale pour contrer les menaces. Privilégiant une communauté transatlantique, le Canada a à cœur la préservation d'une unité transatlantique entre les États-Unis, le Royaume-Uni et la France, ce qui l'amène à contribuer à toutes les missions de l'OTAN depuis la fin de la Guerre froide. Dans une perspective défensive, le Canada réagit aux menaces en privilégiant d'abord les outils non coercitifs de sa politique étrangère, notamment la diplomatie et le compromis et n'envisage l'utilisation de la force qu'en dernier recours.

L'utilité du renseignement au Canada est plutôt de nature relativement défensive, centrée vers l'intérieur du territoire. En effet, son agence de renseignement humain, le SCRS, agit surtout à l'intérieur des frontières canadiennes et a des mandats assez limités à l'étranger. Ne disposant pas de forces paramilitaires, le SCRS ne mène donc pas d'opérations clandestines offensives et agressives. Le CST, agence de renseignement étranger, est strictement limité au renseignement électromagnétique. Cependant, le Canada a ajouté au mandat du CST une composante de cyberopérations offensives, capable donc d'attaquer les systèmes d'informations et de communications à l'étranger. Néanmoins, la primauté d'un renseignement défensif, avec la sécurité des Canadiens et Canadiennes comme principale priorité, nous permet de considérer le renseignement canadien comme assez défensif. Son cadre juridique est également très contraignant, dans la mesure où de nombreuses limites et interdictions viennent

contraindre les moyens utilisés par les agences de renseignement pour assurer leur mandat.

Enfin, le Canada, même s'il dispose d'un système limité de responsabilité dû à l'interprétation du système de Westminster laissant la prérogative de la sécurité nationale à l'exécutif, est caractérisé par un système extra-parlementaire de surveillance et de contrôle relativement fort. En effet, les agences de surveillance du renseignement ont un vaste mandat et accès à toutes les informations confidentielles du renseignement, excluant les confidences du Cabinet. De plus, le nouveau Commissaire au renseignement permet un contrôle courant des activités de renseignement. On peut donc conclure que le système de surveillance et de contrôle du renseignement au Canada est fort et à la fois réactif, par son rôle de surveillance et proactif, par son rôle de contrôle.

À la lumière de ce qui précède, nous pourrions affirmer que la culture nationale canadienne de renseignement est défensive et de surveillance. La culture nationale canadienne de renseignement telle que caractérisée dans notre mémoire nous permet de comprendre les récentes réformes que le renseignement canadien a subies. En effet, la culture nationale de renseignement nous permet d'interpréter le présent et d'évaluer les futures actions. Nous comprenons alors que les options privilégiées pour les réformes du renseignement allient à la fois efficacité des agences de renseignement, respect du droit et de la Charte, et surtout un niveau de surveillance et de contrôle satisfaisant. La Loi C-59 peut alors être comprise comme l'émanation de cette culture nationale de renseignement au Canada, en ajoutant plus de surveillance et de contrôle à un renseignement qui avait gagné en prérogative depuis 2001.

Cependant, nous remarquons que même si notre portrait de la culture nationale de renseignement a été relativement cohérent entre les différentes dimensions, les transformations récentes de l'appareil de renseignement canadien amènent de possibles

tensions intra-dimensionnelles et inter-dimensionnelles. Tout d'abord, la posture stratégique du Canada n'a pas toujours été strictement défensive, comme en témoignent l'intervention militaire à Kandahar, Afghanistan, tout comme les frappes aériennes au Kosovo, en Libye et contre l'État islamique en Irak et en Syrie. Deuxièmement, les récentes évolutions du mandat du SCRS et du CST, vers plus d'actions offensives, créent des tensions à l'intérieur de la dimension sur l'utilité du renseignement au Canada plus défensive par nature. Ces récentes transformations, vers plus de risque, peuvent engendrer des coûts politiques plus importants, dans une société canadienne plutôt réticente au risque. De plus, l'évolution vers un mandat plus offensif du renseignement canadien pourrait créer des tensions avec la vision stratégique plutôt défensive du Canada. Toutefois, les tentatives de transformation de l'usage du renseignement se sont accompagnées par des évolutions du système de surveillance et de contrôle du renseignement, vers une surveillance plus vaste, et un contrôle plus robuste.

Enfin, même si nous pouvons considérer la culture nationale de renseignement au Canada comme relativement stable, de nature défensive et tout en gardant en vue l'importance d'un système de surveillance et de contrôle robuste, les récents changements que nous observons nous amènent à nous poser la question suivante : est-ce que la culture nationale de renseignement au Canada va permettre ces changements ou, au contraire, va-t-elle les contraindre ? Pour terminer, si la tendance actuelle se poursuit, l'on peut supposer que toute augmentation des prérogatives du renseignement viendra avec un cadre juridique contraignant et une augmentation des prérogatives de surveillance et de contrôle. Pour résumer, plus de renseignement équivaldra à plus de surveillance et de contrôle.

Toutefois, l'application de notre cadre conceptuel au cas canadien n'est qu'une illustration assez brève, nous permettant de montrer que notre cadre conceptuel est empiriquement applicable. Pour caractériser de façon rigoureuse et approfondie la

culture nationale canadienne de renseignement, il faut une étude de cas détaillée et structurée selon les cinq dimensions proposées. Enfin, il est également possible d'étudier chacune des dimensions séparément pour analyser plus en détail les éléments culturellement constitués que représente chacune des cinq dimensions.

Pour conclure, la contribution de ce mémoire ne peut s'apprécier que si l'on adopte une vision comparative des cultures nationales de renseignement. En effet, le cadre d'analyse développé dans le chapitre 2 permet de poser les bases pour de futures comparaisons rigoureuses de différentes cultures nationales de renseignement. Ce faisant, il serait alors par exemple possible de poursuivre les travaux de Murphy (2002) sur une possible culture de renseignement du Commonwealth avec un cadre conceptuel et analytique rigoureusement opérationnalisé.

## BIBLIOGRAPHIE

- Adler, E. et Pouliot, V. (2011). International practices. *International Theory* 3(1), 1-36.
- Aid, M. (2011). Sins of Omission and Commission: Strategic Cultural Factors and US Intelligence Failures During the Cold War. *Intelligence and National Security* 26(4), 478-494.
- Anderson, S. (1994). The Evolution of the Canadian Intelligence Establishment 1945-1950. *Intelligence and National Security* 9(3), 448-471.
- Andrew, C. (2004). Intelligence, International Relations and 'Under-theorisation'. *Intelligence and National Security* 19(2), 170-184.
- Andrew, C., Aldrich, R.J et Wark, W.K. (2009). The intelligence cycle: summary. Chap. Dans. *Secret Intelligence: a reader*. Andrew, C., Aldrich, R.J et Wark W.K. (dir.) (p.21-25), New York: Routledge.
- Baker, J.E. (2010). Covert Action: United States Law in Substance, Process and Practice. Chap. Dans. *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*. Johnson, L.K. (dir.), (p.587-607). Oxford: Oxford University Press.
- Bean, H. (2018). Intelligence theory from the margins: questions ignored and debates not had. *Intelligence and National Security* 33(4), 527-540.
- Béchar, J., Morris, C., Porteous, H. et Valiquet, D. (2015). Projet de loi C-51 : Loi édictant la Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada et la Loi sur la sûreté des déplacements aériens, modifiant le Code criminel. La Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité et la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et apportant des modifications connexes et corrélatives à d'autres lois. *Résumé législatif*. Ottawa : Bibliothèque du Parlement.
- Blaxland, J.C. (2006). *Strategic Cousins: Australian and Canadian Expeditionary Forces and the British and American Empires*. Kingston: McGill-Queen's University Press.

- Born, H. (2007). Parliamentary and External Oversight of Intelligence Services. Chap. Dans. *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, Born, H. et Caparini, M. (dir.), (p.163-176). Burlington: Ashgate.
- Born, H. (2004). Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices. *Connections* 3(4), 1-12.
- Born, H. et Caparini, M. (dir.) (2007). *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*. Burlington: Ashgate.
- Born, H., Fluri, P. et Lunn, S. (2010). *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for Security Sector*. Genève: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Bozeman, A. (1988). Political Intelligence in Non-Western Societies: Suggestion for Comparative Research. Chap. Dans. *Comparative Foreign Intelligence: The U.S., the U.S.S.R., the U.K. and the Thierd World*, Godson, R. (dir.) (p.115-155). Pergamon-Brassey's.
- Breakspear, A. (2013). A New Definition of Intelligence. *Intelligence and National Security* 28(5), 678-693.
- Brunatti, A. (2015). Canada. Chap. Dans. *Routledge Companion to Intelligence Studies*. Dover, R., Goodman M.S. et Hillebrand, C. (dir.), (p.154-160). New York: Routledge.
- Bruneau, T.C. (2019). Oversight of Intelligence. Chap. Dans. *The Conduct of Intelligence in Democracies: Processes, Practices, Cultures*. Halladay, C. et Matei, F.C. (dir.), (p.183-196). London: Lynne Rienner Publishers.
- Bulinge, F. (2006). Le cycle du renseignement : analyse critique d'un modèle empirique. *Market Management* 6(3), 36-52.
- Buzzetti, H. (2017, 1 décembre). Ottawa resserre la loi antiterroriste. *Le Devoir*. Récupéré le 25 décembre 2019 de <https://www.ledevoir.com/politique/canada/514389/loi-antiterroriste>.
- Canada (2019). Bureau du commissaire au renseignement. Récupéré le 4 janvier 2020 de <https://www.canada.ca/fr/commissaire-renseignement.html>.
- Canada (2017a). *Protection, Sécurité, Engagement : la politique de défense du Canada*. Ministère de la Défense nationale du Canada. Ottawa.

- Canada (2017b). Énoncé concernant la Charte – Projet de loi C-51 : Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur le ministère de la Justice et apportant des modifications corrélatives à une autre loi. Ministère de la Justice. Ottawa. Récupéré le 25 décembre 2019 de <https://www.justice.gc.ca/fra/sjc-csj/pl/charte-charter/c51.html>.
- Canada (2017c). Instruction du ministre à l'intention du Service canadien du renseignement de sécurité : Éviter la complicité dans les cas de mauvais traitements pas des entités étrangères. Ministère de la Sécurité publique du Canada. Récupéré le 3 janvier 2020 de <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/trnsprnc/ns-trnsprnc/mnstrl-drctn-csis-scrs-fr.aspx>.
- Canada (2015). Imputabilité : Particularité d'emploi. *Ministère de la Justice*. Récupéré le 10 décembre 2019 de <https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/sjc-csj/redact-legis/juril/no69.html>
- Canada (2008). *Stratégie de défense : Le Canada d'abord*. Ministère de la Défense nationale du Canada. Ottawa.
- Canada (2005). *Fierté et influence : notre rôle dans le monde. Énoncé de politique internationale du Canada, Survol*. Bureau du Conseil privé, Ottawa.
- Canada (2004). *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale*. Bureau du Conseil privé, Ottawa.
- Canada (1995). *Le Canada dans le monde : Énoncé du gouvernement*. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Ottawa.
- Canada (1994). *Le Livre blanc sur la défense de 1994*. Ministère de la Défense nationale du Canada. Ottawa.
- Canada (1992). *La politique de défense du Canada – 1992*. Ministère de la Défense nationale du Canada. Ottawa.
- Caparini, M. (2007). Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States. Chap. Dans. *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, Born, H. et Caparini, M. (dir.), (p.3-24). Burlington: Ashgate.
- Capoccia, G. (2015). Critical junctures and institutional change. Chap. Dans. *Advances in Comparative-Historical Analysis*, Mahoney, J. et Thelen, K. (dir.), (p.147-179). Cambridge: Cambridge University Press.

- Charters, D.A. (2012). Canadian Military Intelligence in Afghanistan. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 25(3), 470-507.
- Chiru, I. (2019). National Intelligence Cultures. Chap. Dans. *The Conduct of Intelligence in Democracies: Processes, Practices, Cultures*. Halladay, C. et Matei, F.C. (dir.), (p. 213-226). London: Lynne Rienner Publishers.
- Chopin, O. et Oudet, B. (2016). *Renseignement et sécurité*. Paris : Armand Colin.
- Cohen, R. (1979). *Threat Perception in International Crisis*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Collins, D. (2002). Spies Like Them: The Canadian Security Intelligence Service and Its Place in World Intelligence. *Sydney Law Review* 24, 505-528.
- Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (CPSNR) (2018). *Rapport annuel 2018*. Gouvernement du Canada. Ottawa.
- Cormac, R. (2018). *Disrupt and Deny: Spies, Special Forces and the Secret Pursuit of British Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Cox, J. (2012). *Canada and the Five Eyes Intelligence Community*. Strategic Studies Working Group Papers. Canadian International Council et Defence & Foreign Affairs Institute.
- Croci, O. (2010). Canada: facing up to regional security challenges. Chap. Dans. *National Security Cultures: Patterns of global governance*. Kirchner, E.J. et Sperling, J. (dir.), (p.127-151). New York: Routledge.
- Crosston, M. (2015). Cultures, Conditions, and Cognitive Closure: Breaking Intelligence Studies Dependence on Security Studies. *Journal of Strategic Security* 8(3), 24-45.
- David, C.-P. et Roussel, S. (1997). Une Espèce En Voie De Disparition? La Politique De Puissance Moyenne Du Canada Après La Guerre Froide. *International Journal* 52(1), 39-68.
- Davies, P.H.J. (2012). *Intelligence and Government in Britain and the United States: Volume 1: Evolution of the U.S. Intelligence Community*. Santa Barbara: Praeger.
- Davies, P.H.J. (2009). Theory and intelligence reconsidered. Chap. Dans. *Intelligence Theory: Key questions and debates*, Gill, P., Marrion, S. et Phythian, M. (dir.) (p.186-207). New York: Routledge.

- Davies, P.H.J. (2004). Intelligence culture and intelligence failure in Britain and United States. *Cambridge Review of International Affairs* 17(3), 495-520.
- Davies, P.H. J. (2002). Ideas of Intelligence: Divergent National Concepts and Institutions *Harvard International Review* 24(3), 62-66.
- de Graaff, B. et Nyce, J.M. (2018). Introduction. Chap. Dans. *The Handbook of European Intelligence Cultures*, de Graaff, B. et Nyce, J.M. (dir.) avec Locke, C., (p.xxix-xlvi). London:Rowman & Littlefield.
- Defty, A. (2020). From committees of parliamentarians to parliamentary committees: comparing intelligence oversight reform in Australia, Canada, New Zealand and the UK. *Intelligence and National Security* 35(3), 367-384.
- Deibert, R. (2015, 27 mars). Who Knows What Evils Lurk in the Shadows? *OpenCanada*. Récupéré le 6 mai 2020 de <https://www.opencanada.org/features/c-51-who-knows-what-evils-lurk-in-the-shadows/>
- Doeser, F. et Eidenfalk, J. (2019). Using strategic culture to understand participation in expeditionary operations: Australia, Poland, and the coalition against the Islamic State. *Contemporary Security Policy* 40(1), 4-29.
- Dorion-Soulié, M. et Roussel, S. (2014). « Oui » à l'Irak? Le baptême du feu de Stephen Harper et l'émergence du néocontinentalisme (2002-2003). *Canadian Foreign Policy Journal* 20(1), 9-18.
- Dufault, E., Munier, M. et Lamontagne, C. (2019). Relations internationales. Chap. Dans. *Relations internationales : Théories et concepts*. 4<sup>e</sup> éd., Macleod, A. et Bonditti, P. (p.465-467). Outremont : Athéna éditions.
- Dumitru, I. (2014). Building an Intelligence Culture From Within: The SRI and Romanian Society. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 27(3), 569-589.
- Duyvesteyn, I. (2011). Intelligence and Strategic Culture: Some Observations. *Intelligence and National Security* 26(4), 521-530.
- Farson, S. (2005). Canada's Long Road from Model Law to Effective Oversight of Security and Intelligence. Chap. Dans. *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*, Born, H., Johnson, L.K. et Leigh, I. (dir.), (p. 99-118). Dulles: Potomac Book.

- Farson, S. (2000). Parliament and its Servants: Their Role in Scrutinizing Canadian Intelligence. Chap. Dans. *American-British-Canadian Intelligence Relations 1939-2000*, Stafford, D. et Jeffreys-Jones, R. (dir.), (p.225-258). London: Frank Cass.
- Farson, S. (1999). Is Canadian intelligence being re-invented? *Canadian Foreign Policy Journal* 6(2), 49-86.
- Farson, S. (1989). Schools of Thought: National Perception of Intelligence. *Conflict Quarterly* 9(2), 52-104.
- Farson, S. et Teeple, N. (2015). Increasing Canada's Foreign Intelligence Capability: Is it a Dead Issue? *Intelligence and National Security* 30(1), 47-76.
- Farson, S. et Whitaker, R. (2008). Canada. *PSI Handbook of Global Security and Intelligence: National Approaches. Volume one: The Americas and Asia*, Farson, S., Gill, P., Phythian, M. et Shpiro, S. (dir.), (p. 22-51). Westport: Praeger Security International.
- Fearon, J. et Wendt, A. (2003). Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View. Chap. Dans. *Handbook of International Relations*. Carlsnaes, W., Risse, T. et Simmons, B.A. London: Sage Publications.
- Fellows, R. et Liu, A.M.M. (2013). Use and misuse of the concept of culture. *Construction Management and Economics* 31(5), 401-422.
- Foradori, O. et Rosa, P. (2010). Italy: Hard tests and soft responses. Chap. Dans. *National Security Cultures: Patterns of global governance*. Kirchner, E.J. et Sperling, J. (dir.), (p.66-84). New York: Routledge.
- Forcese, C. (2008). *National Security Law: Canadian Practice in International Perspective*. Toronto: Irwin Law.
- Fordham, B. (1998). The Politics of Threat Perception and the Use of Force: A Political Economy Model of U.S. Uses of Force, 1949-1994. *International Studies Quarterly* 42(3), 567-590.
- Fyffe, G. (2011). The Canadian Intelligence Community After 9/11. *Journal of Military and Strategic Studies* 13(3), 1-17.
- Gallie, W.B. (1956). Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society* 56, 167-198.
- Geertz, C. (1973). *The Interpretation of Cultures*. New York: Basic Books.

- Gibson, S.D. (2015). Open source intelligence. Chap. Dans. *Routledge Companion to Intelligence Studies*, Dover, R., Goodman M.S. et Hillebrand, C. (dir.) (p.123-131). New York: Routledge.
- Gill, P. (2018). The United Kingdom: Organization and Oversight after Snowden. Chap. Dans. *The Handbook of European Intelligence Cultures*, de Graaff, B. et Nyce, J.M. (dir.) avec Locke, C., (p.419-430). London:Rowman & Littlefield.
- Gill, P. (2008). Introduction. Chap. Dans. *PSI Handbook of Global Security and Intelligence: National Approaches. Volume one: The Americas and Asia*, Farson, S., Gill, P., Phythian, M. et Shpiro, S. (dir.), (p. 1-17). Westport: Praeger Security International.
- Gill, P., Marrin, S. et Phythian, M. (dir.) (2009). Introduction. Dans *Intelligence Theory: Key questions and debates*, (p.1-3). New York: Routledge.
- Gill, P. et Phythian, M. (2018). *Intelligence in an Insecure World*. Cambridge: Polity Press.
- Goldman, Z.K. (2016). The Emergence of Intelligence Governance. Chap. Dans. *Global Intelligence Oversight: Governing Security in the Twenty-First Century*. Goldman, Z.K. et Rascoff, S.J. (dir.), (p.207-234). New York: Oxford University Press.
- Goldman, Z.K. et Rascoff, S.J. (2016). Introduction: The New intelligence Oversight. Chap. Dans. *Global Intelligence Oversight: Governing Security in the Twenty-First Century*. Goldman, Z.K. et Rascoff, S.J. (dir.), (p.xvii-xxxi). New York: Oxford University Press.
- Gray, C.S. (1999). Strategic Culture as Context: The First Generation of Theory Strikes Back. *Review of International Studies* 25(1), 49-69.
- Greathouse, C.B. (2010). Examining the Role and Methodology of Strategic Culture. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy* 1(1), 57-85.
- Haesebrouck, T. (2016). Explaining the member States' Varying Military Engagements: the Potential of a Strategic Culture Perspective. *Journal of Contemporary European Research* 12(3), 774-781.
- Haglund, D.G. (2011). "Let's Call the Whole Thing Off?" Security Culture as Strategic Culture. *Contemporary Security Policy* 32(3), 494-516.

- Hastedt, G. (2012). Controlling Intelligence: Defining the Problem. Chap. Dans. *Controlling Intelligence*. Hastedt, G. (dir.), première publication 1991, (p.3-22). New York: Routledge.
- Hastedt, G.P. (1991). Towards the Comparative Study of Intelligence. *Conflict Quarterly* 11(3), 55-72.
- Hataley, T.S. (2010). Re-Conceptions of National Security in the Age of Terrorism: Implications for Federal Policing in Canada. Chap. Dans. *Locating Global Order: American Power and Canadian Security after 9/11*. Charbonneau, B. et Cox, W.S. (dir.), (p.183-199). Vancouver: UBC Press.
- Heinbecker, P. (1999). Human security. *Canadian Foreign Policy Journal* 7(1), 19-25.
- Hensler, A.S. (1995). Creating a Canadian foreign intelligence service », *Canadian Foreign Policy Journal* 3(3), 15-35.
- Hewitt, S. (2018). Cold War counter-terrorism: the evolution of international counter-terrorism in the RCMP Security Service, 1972-1984. *Intelligence and National Security* 33(1), 67-83.
- Hiahemzizou, R. (2017). *La philosophie des sciences contemporaines : une nouvelle réflexion*. Paris : L'Harmattan.
- Holmström, L. (2013). Intelligence Culture, Economic Espionage, and the Finnish Security Intelligence Service. Chap. Dans. *Intelligence Elsewhere: Spies and Espionage Outside the Anglosphere*, Davies, P.H.J. et Gustafson, K.C. (dir.), (p. 265-284). Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Hulnick, A.S. (2006). What's wrong with the Intelligence Cycle. *Intelligence and National Security* 21(6), 959-979.
- Irondelle, B. et Besancenot, S. (2010). France: A departure from exceptionalism? Chap. Dans. *National Security Cultures: Patterns of global governance*. Kirchner, E.J. et Sperling, J. (dir.), (p.21-42). New York: Routledge.
- Johnson, L.K. (2017). *National Security Intelligence*. Cambridge: Polity Press.
- Johnson, L.K. (2010). National Security Intelligence. Chap. Dans *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*. Johnson, L.K. (dir.) (p.3-32). Oxford: Oxford University Press.

- Johnson, L.K. (2008). The United States. Chap. Dans. *PSI Handbook of Global Security and Intelligence: National Approaches. Volume one: The Americas and Asia*, Farson, S., Gill, P., Phythian, M. et Shpiro, S. (dir.), (p.52-66). Westport: Praeger Security International.
- Johnson, L.K. (2005). Governing in the Absence of Angels: On the Practice of Intelligence Accountability in the United States. Chap. Dans. *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*, Born, H., Johnson, L.K. et Leigh, I. (dir.), (p.57-78). Dulles: Potomac Book.
- Johnson, L.K. (2003). Bricks and Mortar for a Theory of Intelligence. *Comparative Strategy* 22(1), 1-28.
- Johnston, A.I. (1996). Cultural Realism and Strategy in Maoist China. Chap. Dans. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Katzenstein, P. (dir.), (p.217-268). New York: Columbia University Press.
- Johnston, A.I. (1995). *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*. Princeton: Princeton University Press.
- Katagiri, N. (2018). Between Structural Realism and Liberalism: Japan's Threat Perception and Response. *International Studies Perspectives* 19, 325-343.
- Keating, T. et Murray, R.W. (2014). Mutual constitution or convenient national interest? The security strategies of Canada and the United States since 1991. *Canadian Foreign Policy Journal* 20(3), 247-258.
- Kent, S. (1949). *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Kibbe, J.D. (2009). Covert action and the Pentagon. Chap. Dans. *Secret Intelligence: A Reader*. Andrew, C., Aldrich, R.J. et Wark, W.K. (dir.), (p.439-454)
- King, G., Keohane, R.O et Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- La Presse canadienne (2017, 19 mai). Les Canadiens tiennent à leurs droits et libertés. *Journal Métro*. Récupéré le 25 décembre 2019 de <https://journalmetro.com/actualites/national/1141631/les-canadiens-tiennent-a-leurs-droits-et-libertes/>.
- Lagassé, P. (2016). The Constitutional Politics of Parliament's Role in International Policy. Chap. Dans. *The Harper Era in Canadian Foreign Policy*. Chapnick, A. et Kukucha, C.J. (dir.), (p.56-70). Vancouver: UBC Press.

- Lasky, M.J. (2002). The Banalization of the Concept of Culture. *Culture and Society*. 73-81.
- Leblanc, J.-F. (2008). Débat sur la création d'un service canadien de renseignement extérieur: dilemme ou opportunité identitaire? Mémoire de maîtrise, Montréal, Université du Québec à Montréal.
- Lefebvre, S. (2010). Canada's Legal Framework for Intelligence. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 23(2), 247-295.
- Leigh, I. (2010). Intelligence and the Law in the United Kingdom. Chap. Dans. *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*. Johnson, L.K. (dir.), (p.640-656). Oxford: Oxford University Press.
- Leigh, I. (2007). The UK's Intelligence and Security Committee. Chap. Dans. *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, Born, H. et Caparini, M. (dir.), (p. 177-194), New York: Routledge.
- Leigh, I. (2005). Accountability of Security and Intelligence in the United Kingdom. Chap. Dans. *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*, Born, H., Johnson, L.K. et Leigh, I. (dir.), (p. 79-98). Dulles: Potomac Book.
- Lillbacka, R.G.V. (2013). Realism, Constructivism, and Intelligence Analysis. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 26(2), 304-331.
- Loi sur la Défense nationale*. LRC (1985). c. N-5. Récupéré de <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/n-5/>.
- Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement*. L.C. (2017). c. 15. Récupéré de <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/N-16.6/TexteCompleet.html>.
- Loi de 2017 sur la sécurité nationale*. LC (2019). c. 13. Récupéré de <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/N-16.56/TexteCompleet.html>.
- Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*. LRC (1985). c. C-23. Récupéré de <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/c-23/>.
- Lowenthal, M.M. (2017). *Intelligence: From Secrets to Policy*. Los Angeles: CQ Press.
- Lowndes, V. et Roberts, M. (2013). *Why Institutions Matter: The New Institutionalism in Political Science*. New York: Palgrave Macmillan.

- MacDonald, N.A. (2011). Les parlementaires et la sécurité nationale au Canada. *Revue Parlementaire Canadienne*, 33-41.
- Matei, F.C. et Halladay, C. (dir.) (2019). *The Conduct of Intelligence in Democracies: Processes, Practices, Cultures*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Marrin, S. (2018). Evaluating intelligence theories: current state of play. *Intelligence and National Security*, 33(4), 479-490.
- Massie, J. (2019). Why Canada Goes to War: Explaining Combat Participation in US-led Coalitions. *Canadian Journal of Political Science* 52, 575-594.
- Massie, J. (2010). United West, divided Canada? Transatlantic (dis)unity and Canada's Atlanticist strategic culture. *Journal of Transatlantic Studies* 8(2), 118-138.
- Massie, J. (2007). Une culture stratégique idéaliste, libérale et défensive ? Analyse de l'Énoncé de politique internationale du Canada. Chap. Dans. *Culture stratégique et politique de défense : L'expérience canadienne*. Roussel, S. (dir.), (p.201-214). Outremont : Athéna édition.
- Massie, J. et Vucetic, S. (2020). Canadian Strategic Cultures: From Confederation to Trump. Chap. Dans. *Canadian Defence Policy in Theory and Practice*. Juneau, T., Lagassé, P. et Vucetic, S. (dir.), (p.29-44). Cham: Palgrave Macmillan.
- Meyer, C.O. (2005). Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms. *European Journal of International Relations* 11(4), 523-549.
- Morton, F.L. (1987). The Political Impact of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. *Canadian Journal of Political Science* 20(1), 31-55.
- Moser, P.K. (dir.) (2002). *The Oxford Handbook of Epistemology*. Oxford: Oxford University Press.
- Munier, M. (2019). Renseignement. Chap. Dans. *Relations internationales : Théories et concepts*. 4<sup>e</sup> éd., Macleod, A. et Bonditti, P. (p.467-472). Outremont : Athéna éditions.
- Murphy, P. (2002). Creating a commonwealth intelligence culture: the view from Central Africa 1945-1965. *Intelligence and National Security* 17(3), 131-162.

- Nossal, K.R., Roussel, S. et Paquin, S. (2015). *The Politics of Canadian Foreign Policy*. 4e éd. Kingston: McGill-Queen's University Press
- O'Connell, K.M. (2004). Thinking About Intelligence Comparatively. *The Brown Journal of World Affairs* 11(1), 189-199.
- Omand, D. et Phythian, M. (2018). *Principled Spying: The Ethics of Secret Intelligence*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Parkinson, T. (2006). Has the Time Arrived for a Canadian Foreign Intelligence Service? *Canadian Military Journal*, 15-22.
- Phythian, M. (2015). Cultures of National Intelligence. Chap. Dans. *Routledge Companion to Intelligence Studies*. Dover, R., Goodman M.S. et Hillebrand, C. (dir.), (p.33-41). New York: Routledge.
- Phythian, M. (2009). Intelligence theory and theories of international relations: Shared world or separate worlds? Chap. Dans. *Intelligence Theory: Key questions and debates*, Gill, P., Marrin, S., et Phythian, M. (dir.) (p.54-72). New York: Routledge.
- Phythian, M. (2008). The United Kingdom. *PSI Handbook of Global Security and Intelligence: National Approaches. Volume one: The Americas and Asia*, Farson, S., Gill, P., Phythian, M. et Shpiro, S. (dir.), (p. 394-422). Westport: Praeger Security International.
- Pili, G. (2019). Intelligence and Social Epistemology – Toward a Social Epistemological Theory of Intelligence. *Social Epistemology*. DOI 10.1080/02691728.2019.1658823.
- Pouliot, V. (2008). The logic of practicality: a theory of practice of security communities. *International Organization* 62(2), 257-288.
- Pouliot, V. et Munier, M. (2019). Culture stratégique. Chap. Dans. *Relations internationales : Théories et concepts*. 4<sup>e</sup> éd., Macleod, A. et Bonditti, P. (p.91-94). Outremont : Athéna éditions.
- Radio-Canada* (2015, 25 février). L'agence fédérale de cyberespionnage intercepte vos courriels. Récupéré le 6 mai 2020 de <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/708638/canada-courriels-centre-securite-telecommunications-cyberespionnage-informatique>
- Roach, K. (2016). Review and Oversight of Intelligence in Canada: Expanding Accountability Gaps. Chap. Dans. *Global Intelligence Oversight: Governing*

- Security in the Twenty-First Century*. Goldman, Z.K. et Rascoff, S.J. (dir.), (p.175-206). New York: Oxford University Press.
- Roach, K. (2010). Canada's Responses to Terrorism: Human Security at Home? Chap. Dans. *Canada's Foreign & Security Policy: Soft and Hard Strategies of a Middle Power*. Hynek, N. et Bosold, D. (dir.), (p.212-230). Oxford: Oxford University Press.
- Robinson, P. (2009). The Viability of a Canadian Foreign Intelligence Service. *International Journal* 64(3), 703-716.
- Rogg, J.P. (2018). Quo Vadis? A comparatist meets a theorist searching for a grand theory of intelligence. *Intelligence and National Security* 33(4), 541-552.
- Ronn, V.K. et Hoffding, S. (2013). The Epistemic Status of Intelligence: An Epistemological Contribution to the Understanding of Intelligence. *Intelligence and National Security* 28(5), 694-716.
- Ross, M.H. (2009). Culture in Comparative Political Analysis. Chap. Dans. *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Lichbach, M.I. et Zuckerman, A.S. (dir.), (p.134-161). Cambridge: Cambridge University Press.
- Rousseau, D.L. et Garcia-Retamero, R. (2007). Identity, Power, and Threat Perception: A Cross-National Experimental Study. *The Journal of Conflict Resolution* 51(5), 744-771.
- Roussel, M. (2010). Une anomalie dans les politiques de sécurité en occident : l'influence de la culture stratégique sur l'absence d'une agence de renseignement étranger au Canada. Mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal, Montréal.
- Roussel, S. et Robichaud, C. (2004). L'État postmoderne par excellence ? Internationalisme et promotion de l'identité internationale du Canada. *Études internationales* 35(1), 149-170.
- Roussel, S. et Morin, D. (2007). Les multiples incarnations de la culture stratégique et les débats qu'elles suscitent. Chap. Dans. *Culture stratégique et politique de défense : L'expérience canadienne*. Roussel, S. (dir.), (p.17-42). Outremont : Athéna édition.
- Roy, J. (2016). Secrecy, Security and Digital Literacy in an Era of Meta-Data: Why the Canadian Westminster Model Falls Short. *Intelligence and national Security* 31(1), 95-117.

- Rudner, M. (2007). Canada's Communications Security Establishment, Signals Intelligence and counter-terrorism. *Intelligence and National Security* 22(4), 473-490.
- Rudner, M. (2006). The Historical Evolution of Canada's Foreign Intelligence Capability: Cold War SIGINT Strategy and its Legacy. *Journal of Intelligence History* 6(1), 67-83.
- Rudner, M. (2004). Challenge and response: Canada's intelligence community and the war on terrorism. *Canadian Foreign Policy Journal* 11(2), 17-39.
- Rudner, M. (2000). Canada's Communication Security Establishment: From Cold War to Globalisation. *The Norman Paterson School of International Affairs Occasional Paper* 22, 5-40.
- Scott, L. et Jackson, P. (2004). The Study of Intelligence in Theory and Practice. *Intelligence and National Security* 19(2), 139-169.
- Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) (2018). La collecte et l'échange de renseignement. Gouvernement du Canada. Récupéré le 25 décembre 2019 de <https://www.canada.ca/fr/service-renseignement-securite/organisation/la-collecte-et-lechange-de-renseignements.html>.
- Shore, J.J.M. (2006). Intelligence Review and Oversight in Post-9/11 Canada. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 19(3), 456-479.
- Sims, J. (2015). The Theory and Philosophy of Intelligence. Chap. Dans. *Routledge Companion to Intelligence Studies*, Dover, R., Goodman M.S. et Hillebrand, C. (dir.) (p.42-49). New York: Routledge.
- Sims, J. (2009). Defending adaptive realism: Intelligence theory comes of age. Chap. Dans. *Intelligence Theory: Key questions and debates*, Gill, P., Marrin, S., et Phythian, M. (dir.) (p.151-165). New York: Routledge.
- Smith, M.A. (2010). United Kingdom: How much continuity? How much change? Chap. Dans. *National Security Cultures: Patterns of global governance*. Kirchner, E.J. et Sperling, J. (dir.), (p.85-102). New York: Routledge.
- Smith, P. et Riley, A. (2009). *Cultural Theory: an introduction*. Oxford: Blackwell.
- Sperling, J. (2010a). National security cultures, technologies of public goods supply and security governance. Chap. Dans. *National Security Cultures: Patterns of global governance*. Kirchner, E.J. et Sperling, J. (dir.), (p.1-18). New York: Routledge.

- Sperling, J. (2010b). United States: A full spectrum contributor to governance? Chap. Dans. *National Security Cultures: Patterns of global governance*. Kirchner, E.J. et Sperling, J. (dir.), (p.172-209). New York: Routledge.
- Spiro, M.E. (1984). Some reflections on cultural determinism and relativism with special reference to emotion and reason. Chap. Dans. *Culture Theory: Essays on Mind, Self, and Emotion*. Shweder, R.A. et LeVine, R.A. (dir.), (p.323-346). Cambridge: Cambridge University Press.
- Stein, J.G. (1988). Building Politics into Psychology: The Misperception of Threat. *Political Psychology* 9(2), 245-271.
- Stout, M. (2017). World War I and the birth of American Intelligence Culture. *Intelligence and National Security* 32(3), 378-394.
- Stout, M. et Warner, M. (2018). Intelligence is as intelligence does. *Intelligence and National Security* 33(4), 517-526.
- Svendsen, A.D.M. (2010). Re-fashioning Risk: Comparing UK, US and Canadian Security and Intelligence Efforts against Terrorism. *Defence Studies* 10(3), 307-335.
- Svendsen, A.D.M. (2009). Connecting Intelligence and Theory: Intelligence Liaison and International Relations. *Intelligence and National Security* 24(5), 700-729.
- Teirilä, O.J. et Nykänen, H.J. (2016). The Public Dimension of Intelligence Culture: The Search of Support Legitimacy. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 29, 278-298.
- Tierney, M. (2015). Past, Present, and Future: The Evolution of Canadian Foreign Intelligence in a Globalized World. *Canadian Military Journal* 15(2). 44-54.
- Treverton, G.F. (2012). Controlling Covert Action. Chap. Dans. *Controlling Intelligence*. Hastedt, G. (dir.), première publication 1991, (p.113-133). New York: Routledge.
- Trudeau, J. (2014, 3 octobre). *House of Commons Debates*. Hansard 147(122), Ottawa.
- Turner, M.A. (2004). A distinctive U.S. Intelligence Identity. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 17(1), 42-61.
- Van Daele, D. (2018). Belgium: A Modern Legal and Policy Framework for Intelligence Services with a Long Tradition. Chap. Dans. *The Handbook of*

- European Intelligence Cultures*, de Graaff, B. et Nyce, J.M. (dir.) avec Locke, C., (p.29-40). London:Rowman & Littlefield.
- Waltz, K.N. (1998). The Origins of War in Neorealist Theory. *Journal of Interdisciplinary History* 18(4), 615-628.
- Wark, W. (2020). 'Favourable geography': Canada's Arctic signals intelligence mission. *Intelligence and National Security* 35(3), 319-330.
- Wark, W.K. (1989). The Evolution of Military Intelligence in Canada. *Armed Forces and Society* 16(1), 77-98.
- Wark, W.K. (1987). Cryptographic Innocence: The Origins of Signals Intelligence in Canada in the Second World War. *Journal of Contemporary History* 22(4), 639-665.
- Warner, M. (2015). Theory of Intelligence: The state of play. Chap. Dans. *Routledge Companion to Intelligence Studies*. Goodman, D.M.S et Hillebrand, C. (dir.) (p.25-32). New York: Routledge.
- Warner, M. (2009). Building a Theory of Intelligence Systems. Chap. Dans. *National Intelligence Systems: Current Research and Future Prospects*, Treverton, G.F. et Agrell, W. (dir.) (p.11-37). Cambridge: Cambridge University Press.
- Warner, M. (2002). Wanted: A Definition of Intelligence. *Studies in Intelligence* 46(3). Récupéré le 20 janvier 2019 de <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol46no3/article02.html>
- Wegge, N. (2017). Intelligence Oversight and the Security of the State. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 30(4), 687-700.
- Welch, S. (2013). Political Culture: Approaches and Prospects. Chap. Dans. *Intelligence Elsewhere: Spies and Espionage Outside the Anglosphere*, Davies, P.H.J. et Gustafson, K.C. (dir.), (p.13-26). Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization* 46(2), 391-425.
- White, L.A. (1959). The Concept of Culture. *American Anthropologist* 61(2), 227-251.

- Wildavsky, A. (1987). Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preferences Formation. *American Political Science Review* 81.
- Williams, R. (2019). The Analysis of Culture. Chap. Dans. *Cultural Theory and Popular Culture: A Reader*, Storey, J. (dir.), (p.29-36). New York: Routledge.
- Williams, R. (2011) [1958]. Culture Is Ordinary. Chap. Dans. *Cultural Theory: An Anthology*, Szeman, I. et Kaposy, T. (dir.), (p.53-59). Wiley-Blackwell.
- Willmetts, S. (2019). The cultural turn in intelligence studies. *Intelligence and national Security* 34(6), 800-817.
- Wirtz, J.J. (2009). Theory of surprise. Chap. Dans. *Intelligence Theory: Key questions and debates*, Gill, P., Marrin, S., et Phythian, M. (dir.) (p.73-86). New York: Routledge.
- Zaman, R.U. (2009). Strategic Culture: A Cultural Understanding of War. *Comparative Strategy* 28(1), 68-88.