

La politique canadienne de sécurité nationale, une conséquence de la transformation des institutions publiques de sécurité depuis la fin de la Guerre froide ?

Julie Breton, Dany Deschênes et Richard Garon
Programme Paix et sécurité internationales
Institut québécois des hautes études internationales
Université Laval

Julie Breton est détentrice d'un baccalauréat multidisciplinaire de l'Université Laval combinant les études russes et la science politique. Elle est étudiante au programme de maîtrise en Science politique de l'Université Laval depuis janvier 2003. En 2000-2001, elle a participé au programme d'échanges du Centre Moscou-Québec où elle a séjourné et enseigné le français à l'Université d'État des sciences humaines à Moscou, Russie. Depuis janvier 2003, elle est assistante de recherche pour le Programme Paix et sécurité internationales de l'Institut québécois des Hautes études internationales. Ses principaux intérêts sont la sécurité, le renseignement, les relations internationales et la politique étrangère de la Russie.

Dany Deschênes est candidat au doctorat au Département de science politique de l'Université Laval, analyste à la direction de la planification et des politiques, Ministère de la Sécurité publique du Québec et chercheur associé au programme Paix et sécurité internationales de l'Institut québécois des hautes études internationales. Les propos de l'auteur sont personnels et ne reflètent pas nécessairement ceux du Ministère de la Sécurité publique du Québec.

Richard Garon est bachelier en Études militaires et stratégiques avec une mineure en psychologie militaire du Collège militaire royal de Saint-Jean en 1987. Il est aussi maître en Études sur la conduite de la guerre du Collège militaire de Kingston et étudiant au programme de doctorat en Science politique de l'Université Laval depuis septembre 2002. Entre 1987 et 2003, il a occupé différentes positions militaires en tant qu'artilleur dans la force régulière canadienne et de la première réserve, au pays et à l'étranger. Il a participé à une mission avec l'ONU en Haïti en 1996 et avec l'OTAN en Bosnie Herzégovine en 2001 et 2002. Il occupe présentement un poste d'officier d'état-major de coopération civilo-militaire au sein du Quartier général du Secteur du Québec de la Force terrestre. Depuis 1999, il est chargé de cours pour le Collège militaire royal de Kingston. Les sujets qu'il a enseignés sont l'histoire militaire du Canada, l'histoire des conflits du 20e siècle, la guerre et la technologie, ainsi que les Forces canadiennes et la société moderne. Depuis mars 2002, il est aussi professionnel de recherche pour le programme paix et sécurité internationale de l'Institut québécois des Hautes études internationales. En décembre 2002, il a publié un livre sur l'histoire de l'artillerie canadienne dans la région de Québec.

Abstract :

The end of the Cold War created conditions for changes in the security field of study. Security had, to this point, been limited to military and physical aspects, but is now perceived as global and multiform. The events of 9/11 characterised this new kind of non-military threat and a

change in the nature of conflicts. These changes also influenced the role of the State as the legitimate holder of violence and provider of security. In order to face the enlarged concept of security and new threats, the State and particularly its Public Safety institutions have to modify and adapt.

The Canadian forces (CF), Law Enforcement Agencies, Public Safety Ministries and Intelligence Services are some of the State institutions that should adjust to security and threat changes. The context of the newly proposed Canada's National Security Policy can be seen as an example of these organisational changes. Some of the modifications, particularly those involving Public Safety institutions, proposed by this policy are underlined in our research. From its increased budget and resources, to the enhancement of national and international cooperation, Canadian Intelligence Services are going through several transformations. In the same way, the Canadian forces is adapting to an increased role in public safety. Law Enforcement agencies are not exempt from these new conditions and are undergoing a militarization of some of their activities. Finally, public organisations being slow to adapt to new conditions, a phenomenon of Security privatisation emerged.

This research further develops elements and case studies presented to the 6th Annual Graduate Student Symposium sponsored by the Conference of Defence Associations Institute, presented last year by Dany Deschênes and Richard Garon. «Y a-t-il un rôle pour les Forces armées en sécurité publique?» set the academic basis for this current study aimed at considering how Canada's Security will be provided in the future.

La politique canadienne de sécurité nationale, une conséquence de la transformation des institutions publiques de sécurité depuis la fin de la Guerre froide ?

« ... il est très possible que de futures attaques fassent intervenir des camions de transport ou des trains chargés de produits chimiques nocifs, la destruction/la perturbation de réseaux électriques vulnérables ou l'explosion de gazoducs dans des secteurs résidentiels et qu'elles occasionnent de nombreuses blessures graves en plus de déstabiliser les approvisionnements énergétiques. »

Le Ministère de la Défense du Canada¹

Par Julie Breton²
Dany Deschênes³ et
Richard Garon⁴

Pour de nombreux auteurs, la fin de la Guerre froide marque la transition vers un nouveau monde. Au fil des ans, les débats sur la nature du système international ont laissé place à la conclusion que l'hyperpuissance américaine s'était faite invincible, invulnérable et le policier du monde⁵. Les événements du 11 septembre 2001 ont brutalement rappelé aux sociétés démocratiques postindustrielles leur grande vulnérabilité face au terrorisme et à la criminalité transnationale⁶. Pour affronter ces nouvelles menaces, il a fallu réagir, improviser, innover et s'adapter. Dans ce domaine, les États-Unis ont ouvert la marche avec la création le 8 octobre 2001 du Office of Homeland Security et du Council of Homeland Security et puis finalement en novembre 2002, le Department of Homeland Security⁷. Ces organismes ont pour mission de protéger le territoire et la population des États-Unis, minimiser les dommages et aider au rétablissement de l'ordre après une éventuelle attaque terroriste⁸. Le Canada a été un

¹ Peter JOHNSTON. « Évaluation militaire 2002 ». Ministère de la Défense nationale. Site du ministère de la Défense nationale. p. 6. [En ligne]. http://www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/rep-pub/dda/milassess/2002/003a_f.asp. [Page consultée le 7 juillet].

² L'auteure est étudiante à la maîtrise en science politique au Département de science politique de l'Université Laval et auxiliaire de recherche au programme Paix et sécurité internationales de l'Institut québécois des hautes études internationales. Courriel : julie.breton@hei.ulaval.ca.

³ L'auteur est candidat au doctorat au Département de science politique de l'Université Laval, analyste à la direction de la planification et des politiques, Ministère de la Sécurité publique du Québec et chercheur associé au programme Paix et sécurité internationales de l'Institut québécois des hautes études internationales. Courriel : dany.deschenes@msp.gouv.qc.ca. Les propos de l'auteur sont personnels et ne reflètent pas nécessairement ceux du Ministère de la Sécurité publique du Québec.

⁴ L'auteur est étudiant au doctorat au Département de science politique de l'Université Laval et professionnel de recherche au programme Paix et sécurité internationales de l'Institut québécois des hautes études internationales. Courriel : richard.garon@hei.ulaval.ca.

⁵ François-Bernard HUYGHE, Quatrième Guerre mondiale. Faire mourir et faire croire, Monaco, Éditions du Rocher, collection l'Art de la guerre, 2004.

⁶ Michel FORTMANN, «Introduction» dans Michel FORTMANN, Alex MACLEOD et Stéphane ROUSSEL (sous la direction de), Vers des périmètres de sécurité ? La gestion des espaces continentaux en Amérique du Nord et en Europe, Montréal, Athéna-CEPES/GERSI, 2003, p. 9.

⁷ Pour une présentation rapide voir Charles-Philippe DAVID, Louis BALTHAZAR et Justin VAÏSSE, La politique étrangère des États-Unis. Fondement, acteurs, formulations, Paris, Presses de sciences Po, 2003 ou Sabine LAVOREL, La politique de sécurité nationale des États-Unis sous George W. Bush, Paris, L'Harmattan, 2003.

⁸ Pour plus de détails voir : University of Virginia. Miller Center of Public Affairs. White House Office of Homeland Security (Executive Office of the President. [En ligne].

peu plus lent à réagir, mais face à la menace toujours présente et fort probablement à l'insistance de nos voisins du sud, des actions similaires ont été prises.

En avril dernier, le gouvernement canadien, présentait pour la première fois, une politique canadienne sur la sécurité nationale⁹. Ce document est né des conséquences des attentats du 11 septembre 2001, mais aussi plus globalement, de la transformation du cadre de la sécurité internationale depuis la fin de la Guerre froide. Cette politique de sécurité nationale semble davantage être une politique de sécurité publique plus englobante qu'une politique de sécurité nationale traditionnelle centrée sur l'État, le rôle des forces armées et les menaces militaires extérieures. Autrement dit, il est possible d'avancer que le concept de sécurité nationale présenté par le gouvernement canadien va au-delà de la conception traditionnelle de la sécurité.

Ce document identifie diverses menaces à la sécurité nationale comme le terrorisme, les catastrophes naturelles, la vulnérabilité des infrastructures essentielles, les cyberattaques, le crime organisé et, dans une moindre mesure, ce que l'OCDE qualifie de menaces systémiques comme les pandémies¹⁰. Ce constat s'applique également aux États-Unis où ce sont les questions « de sécurité intérieure¹¹ » qui dictent de plus en plus les orientations de la politique de sécurité nationale. Au Canada, la création d'un ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile chargé de coordonner une grande partie des activités de cette politique canadienne, est symptomatique d'un changement important des rôles traditionnels des institutions publiques de sécurité.

Si la sécurité est un concept en redéfinition, il convient de constater que l'application concrète de ces changements théoriques est aussi présente sur le terrain. En fait, c'est à travers la transformation des menaces que l'on retrouve de manière la plus évidente cet apport. Il faut remarquer que d'un point de vue théorique, la sécurité et la conflictualité font présentement l'objet de réflexions importantes. À cet égard, Anne Deighton prévoyait que la situation engendrée par le 11 septembre 2001 « était susceptible » de reformuler le concept de sécurité nationale hérité de la Guerre froide¹². À notre avis, et selon la nouvelle politique canadienne de sécurité, c'est bien le cas.

Cette reformulation s'impose à travers le regard de la politique canadienne de sécurité nationale. Notre réflexion nous a permis de constater que nous sommes face actuellement à une reconfiguration des rôles des institutions publiques de sécurité¹³. La frontière entre le rôle de l'armée, des services de renseignement et des forces de l'ordre est actuellement en pleine mutation. C'est seulement dans une prise en compte de cette mutation que nos stratégies de réponses aux nouvelles menaces deviendront plus

http://www.americanpresident.org/action/orgchart/administration_units/whitehouseofficeofhomelandsecurity/a_index.shtml. [Page consultée le 15 juillet 2004].

⁹ Gouvernement du Canada. Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale. 2004. [En ligne]. http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/NatSecurnat/natsecurnat_f.pdf. [Page consultée le 7 juillet 2004].

¹⁰ Voir ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, Les risques émergents au XXI^e siècle, 2003. [En ligne]. <http://www.oecd.org/dataoecd/46/25/21040955.doc>. [Page consultée le 14 juillet 2004].

¹¹ Homeland Security.

¹² Anne DEIGHTON, « Vers un territoire sécurité : la sécurité interne dans l'UE depuis le 11 septembre 2001 », dans Michel FORTMANN, Alex MACLEOD et Stéphane ROUSSEL (sous la direction de), op. cit., Montréal, Athéna- CEPES/GERSI, 2003, p. 89.

¹³ Cette réflexion a d'ailleurs été amorcée dans la communication suivante : Dany DESCHÊNES et Richard GARON, « Y a-t-il un rôle pour les Forces armées en sécurité publique ? », Actes du 6^e Symposium annuel des étudiants diplômés, l'Institut de la Conférence des Associations de la Défense, Kingston, octobre 2003, p.343. Disponible en ligne : <http://www.cda-cdai.ca/english-frame.htm>.

efficaces. Ni l'outil militaire, ni les moyens traditionnels des forces de l'ordre ne semblent être en mesure de répondre adéquatement à la situation.

Ainsi donc, il nous semble juste de concevoir que les institutions publiques de sécurité sont en pleines mutations. Autrement dit, nous postulons l'hypothèse de la transformation de celles-ci. Pour étayer nos vues, nous proposons de diviser notre travail en deux grandes sections. Tout d'abord, il s'agit de poser les assises théoriques de notre hypothèse à travers une réflexion sur les transformations des études de sécurité, sur la nature des conflits ainsi que du rôle de l'État dans le nouvel environnement stratégique. Dans la seconde partie, il convient d'illustrer concrètement notre hypothèse – s'appuyant sur les réflexions théoriques de la première section – à travers l'étude de quelques cas illustrés en parti, dans la politique canadienne de sécurité nationale. Tout d'abord, en raison de l'importance renouvelée du renseignement, il apparaît essentiel de scruter les changements survenus au sein de la communauté canadienne du renseignement depuis la fin de la Guerre froide. Par la suite, nous nous attarderons sur d'autres institutions publiques de sécurité, notamment : le rôle de plus en plus important des Forces canadiennes (FC) dans le cadre de la sécurité publique; la militarisation de certains services de police entre autres, par leur participation croissante aux opérations de maintien de la paix (OMP); ainsi que le phénomène de la privatisation de la sécurité (ou nouveau mercenariat).

1. L'évolution de l'environnement et des concepts

Depuis la fin de la Guerre froide, nous assistons à une transformation majeure des problématiques et du concept de sécurité. Du point de vue théorique, il est possible de remarquer un foisonnement d'études dans le domaine. Sans faire une présentation exhaustive des principaux travaux sur la question depuis la fin de la Guerre froide¹⁴ nous pouvons rapidement identifier trois modifications distinctes, mais inter reliées. Il s'agit d'une reconceptualisation de la notion de sécurité, une modification significative de la nature des conflits armés, ainsi que de la remise en cause du rôle de l'État et de ses institutions par rapport aux deux premiers.

1.1. La sécurité : un concept en redéfinition?

Au fil des ans, de nombreux penseurs ont souligné la nature floue de la notion de sécurité. Dans un contexte historique, ce concept n'est donc pas statique, mais en perpétuelle évolution. Au sein de ce processus, la fin de la Guerre froide a marqué un tournant important, alors que les événements du 11 septembre furent un catalyseur qui nous révèle trois constats au sujet de la sécurité contemporaine.

Premièrement, la distinction établie depuis Machiavel, entre la sécurité interne et la sécurité externe de l'État, s'est atténuée¹⁵. La sécurité devient transnationale¹⁶ et

¹⁴ On trouvera un excellent survol dans Charles-Philippe DAVID, *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de sciences Po, 2000.

¹⁵ Nicolas MACHIAVEL, *Le Prince*, Paris, Presses Pocket, 1990, p.92. et Sinon, Ferruccio PASTORE, «Reconciling the Prince's Two "arms". Internal-external security policy coordination in the European Union», *Occasional Papers no 30*, The Institute for Security Studies, Western European Union, October, 2001, p. i et 1. Malcom ANDERSON et Joanna APA, *Changing Conceptions of Security and their Implications for EU Justice and Home Affairs Cooperation*, CEPS Policy Brief, numéro 26, Centre for European Policy Studies, octobre 2002, p. 1, [En ligne]. <http://www.ceps.be>. Voir aussi Didier BIGO, *Polices en réseaux. L'expérience européenne*, Paris, Presses de sciences Po., 1997; et Ferruccio PASTORE, «Reconciling the Prince's...», op. cit. Malcom ANDERSON et Joanna APA, *Changing Conceptions of Security and their Implications for EU Justice and Home Affairs Cooperation*, CEPS Policy Brief, numéro 26, Centre for European Policy Studies, octobre 2002, p. 1, [En ligne]. <http://www.ceps.be>. Voir aussi Didier BIGO, *Polices en réseaux. L'expérience européenne*, Paris, Presses de sciences Po., 1997; et

même indivisible¹⁷. Dans cette perspective, force est de constater que le cloisonnement analytique interne / externe doit faire place à une conception plus large de la sécurité. Celle-ci doit être réfléchie en terme d'un continuum de sécurité où, si les « espaces » interne et externe ont une pertinence certaine, l'interdépendance entre les deux est davantage soulignée. C'est d'ailleurs le constat énoncé dans Protéger une société ouverte¹⁸.

Deuxièmement, la vision réductrice de la sécurité durant le XX^e siècle, basée sur les seules dimensions militaire et physique, s'est élargie¹⁹. L'école de Copenhague²⁰ et certains autres auteurs permettent désormais d'introduire l'idée que la sécurité n'est pas qu'étatique mais aussi globale. Ainsi, en plus de la composante militaire, les dimensions politique, sociétale, économique et environnementale, sont désormais également parties prenantes de l'équation sécuritaire²¹. La politique canadienne de sécurité nationale reconnaît cette vision plus étendue de la sécurité, tout en limitant le champ d'application de la stratégie de sécurité nationale²².

Troisièmement, la nature de la sécurité permet de constater qu'elle repose sur deux dimensions²³:

- l'une objective appréciée en fonction de paramètres comportementaux et environnementaux objectifs (par exemple, la présence d'armes de destruction massive, présence de policiers, taux de criminalité déclaré, etc.);
- l'autre subjective appréciée en fonction du sentiment de sécurité ou d'insécurité de la population : autrement dit sur l'absence de menaces (par exemple, la perception de la population que les crimes augmentent malgré une baisse de la criminalité déclarée)²⁴.

Comme le souligne Charles-Philippe David, le problème de fond vient du fait que l'absence de la menace est fondée sur des perceptions « et là réside le problème de

Ferruccio PASTORE, «Reconciling the Prince's...», op. cit. Sur cette question voir Jean-Luc MARRET, «Introduction: violence transnationale et sécurité intérieure», dans Jean-Luc MARRET (sous la direction de), *Violence transnationale et sécurité intérieure*, Paris, L.G.D.J./Université Panthéon-Assas, 1999, p. 1-18.

¹⁶ Didier BIGO, op.cit., p. 257-258.

¹⁷ Anne DEIGHTON, « Vers un territoire sécurité : la sécurité interne dans l'UE depuis le 11 septembre 2001 », dans Michel Fortmann, Alex Macleod et Stéphane Roussel (sous la direction de), op.cit., p. 89.

¹⁸ Gouvernement du Canada. Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. *Protéger une société ouverte ...* op. cit., p.3-9.

¹⁹ Pour un résumé voir Charles-Philippe DAVID, *La Guerre ...*, op.cit., p. 21-31.

²⁰ C'est un groupe de chercheurs qui travaille avec Barry Buzan, Ole Waever et Jaap de Wilde depuis 1988 sous les auspices du Copenhagen Peace Research Institute (COPRI; voir Barry BUZAN, Ole WEAVER et, Jaap De WILDE, *Security : A New Framework for Analysis*, Boulder, Lynne Rienner, 1998.

²¹ Pour un résumé de cette école, voir Charles-Philippe DAVID, *La guerre ...*, op. cit., p. 101-112.

²² Gouvernement du Canada. Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, *Protéger une société ouverte...*, op. cit., p.4.

²³ Centre collaborateur OMS du Québec pour la promotion de la sécurité et la prévention des traumatismes, Réseau de la santé publique et Ministère de la Santé et des Services sociaux et al., *Sécurité et promotion de la sécurité : Aspects conceptuels et opérationnels*, Québec, 1998, p. 8 et Charles-Philippe DAVID, *La guerre ...*, op. cit. p. 32.

²⁴ Jacques BAUD souligne que dans les conflits asymétriques, la communication est le point de rencontre entre le politique et le militaire et le lieu de la victoire ou de la défaite. « Les notions de « perceptions » et de « légitimité » sont ainsi étroitement liées et déterminent irrévocablement non seulement la volonté stratégique d'agir, mais aussi la nature même des stratégies adoptées, avec un impact direct sur l'efficacité opérationnelle de forces sécuritaires »; Jacques BAUD, *La guerre asymétrique ou la défaite du vainqueur*, Paris, Éditions Du rocher, 2003, p. 19.

sécurité : au-delà des composantes matérielles et physiques, la menace est surtout appréhendée et la sécurité obtenue lorsque disparaît la peur²⁵ ».

Bien que Protéger une société ouverte ne stipule pas directement ce constat, il semble évident pour certaines personnes que l'adoption de la politique nationale de sécurité répond justement à ces deux dimensions. La valeur subjective de cette politique serait particulièrement de démontrer aux citoyens canadiens et aux politiciens américains²⁶, que des mesures sont prises pour garantir la sécurité du pays.

La politique canadienne de sécurité nationale adopte donc une vision plus globale de la sécurité, mais elle ne la définit pas. Sans aller plus avant, il nous semble à propos d'opter pour la définition proposée par Deschênes et Garon, ainsi que Deschênes et Lamalice²⁷. La sécurité est un état dans lequel le citoyen peut disposer librement de sa personne sans courir de risques pour son intégrité physique ni subir d'entraves dans la jouissance de ses libertés individuelles et collectives, si ce n'est à l'issue d'un procès équitable. De plus, le citoyen ne doit pas se sentir en état de vulnérabilité devant des menaces de toutes natures, réelles ou appréhendées, qui remettent en question les valeurs centrales de la société²⁸.

Armée de cette définition, nous pouvons maintenant attaquer la question de la nature des conflits.

1.2. La transformation de la nature des conflits armés

Depuis plus de deux siècles la conception première des menaces « externes » a été analysée en fonction d'un semblable étatique : autrement dit de la guerre entre les États²⁹. Les autres formes de conflits, qui ont toujours été présentes, ont été occultées ou récupérées pour entrer dans ce schème de pensée. Or, la fin de la bipolarité a remis à l'avant-scène les anciens types de conflictualité en plus des nouvelles formes de combats grâce au phénomène de la mondialisation³⁰. Ces changements ont été identifiés bien avant³¹, mais l'onde de choc la plus importante est bien entendu le 11 septembre 2001, tel que soutenu par Jolyon Howorth³², Dominique David³³ et François-Bernard Huyghe³⁴. Certains auteurs parlent également de guerre postmoderne³⁵ ou de conflits de quatrième génération³⁶ pour désigner des situations où ce ne sont plus deux armées classiques qui s'affrontent pendant une période et sur un territoire délimités.

Dans le contexte actuel de mondialisation, de terrorisme et de criminalité internationale, la guerre laisserait donc sa place à la violence animée de passions

²⁵ Charles-Philippe DAVID, *La guerre ...*, op. cit. p. 32. Centre collaborateur OMS du Québec pour la promotion de la sécurité et la prévention des traumatismes, Réseau de la santé publique et Ministère de la Santé et des Services sociaux et al., *Sécurité et promotion ...*, op. cit., p. 9-10.

²⁶ Bernard Descôteaux directeur du journal *Le Devoir* soulignait que la publication de cette politique avait comme objectif de rassurer les autorités de Washington devant « l'insouciance » d'Ottawa devant la menace terroriste depuis les 24 derniers mois. Bernard DESCÔTEAUX, « Sur la bonne voie », *Le Devoir*, jeudi 29 avril 2004, p. A-6.

²⁷ Dany DESCHÊNES et Richard GARON, « Y a-t-il un rôle pour les Forces armées ... », op.cit. et Dany DESCHÊNES et Olivier LAMALICE, « Évolution et enjeux ... », op.cit.

²⁸ Dany DESCHÊNES et Richard GARON, « Y a-t-il un rôle pour les Forces armées ... » op. cit.

²⁹ Voir Dominique DAVID, *Sécurité : L'après-New York*, Paris, Presses de Science Po, 2002, p. 7.

³⁰ Sur la mondialisation, Jacques BAUD, *La guerre...*, op. cit.

³¹ Vincent J. GOULDING, « Back to the Future with Asymmetric Warfare », *Parameters*, hiver 2000-2001, pp.21-30.

³² Jolyon HOWORTH « L'UE, les opérations de paix ... », op. cit., p. 191.

³³ Dominique DAVID, *Sécurité...* op. cit.

³⁴ François-Bernard HUYGHE, op.cit., p.22-23.

³⁵ François-Bernard HUYGHE, *Quatrième Guerre mondiale...* op cit., p.10.

³⁶ Harold A. GOULD et Franklin C. SPINNEY, « Fourth-Generation Warfare is Here », Octobre 2001. [En ligne]. http://d-n-i.net/fcs/gould_spinney_4GW.htm; Thomas X. HAMMES, LtCol, « The evolution of War: The Fourth Generation », *Marine Corps Gazette*, September 1994. Aussi disponible en ligne http://www.d-n-i.net/fcs/goulding_asymmetric.htm

culturelles, ethniques ou criminelles. Les menaces sont militaires et à la fois non militaires comme la lutte à la drogue, le terrorisme. En soulignant cette passation de la guerre à la violence, il importe de bien saisir que nous ne parlons pas de disparition de la guerre mais plutôt de la nécessité de bien appréhender les phénomènes de violence, dont la guerre est partie prenante.

Encore une fois, la politique canadienne de sécurité nationale partage ce point de vue en définissant les menaces comme un mélange de terrorisme et de criminalité, accompagné des catastrophes naturelles et des pandémies³⁷. À ce sujet, il est intéressant de noter que la politique de sécurité canadienne présente de nombreuses similitudes avec celle des États-Unis, ainsi qu'avec des projets de réforme de la sécurité intérieure française³⁸.

Ainsi, après 1989, le terrorisme devient global. Sa capacité de destruction est multipliée par la technologie et son caractère atteint l'absolu. Pour François Heisbourg il s'agit d'hyperterrorisme³⁹. H. Muller de son côté propose le terme de mégaterrorisme⁴⁰ qui correspond sensiblement aux mêmes caractéristiques. Gérard Chaliand quant à lui, est d'avis qu'il ne s'agit que d'une continuité du terrorisme⁴¹.

Le débat sur la nature des conflits n'est donc plus la dichotomie interétatique / infraétatique comme ce fut le cas durant la Guerre froide et la décolonisation. L'État, en faisant maintenant face à des menaces non territoriales diffuses, se voit confronté à plusieurs problèmes. À qui déclarer la guerre? Sur quel pays doit-on lancer des bombes? Quel est le centre de gravité de l'ennemi⁴²? L'opposant ne respectant pas les «règles normales» du jeu, il faudra s'adapter ou périr.

1.3 Évolution des appareils de l'État

En Occident, c'est à travers la construction d'un sujet collectif politique, dont l'État est la représentation la plus familière, que s'affirme la mise en place d'une situation sécuritaire. Au fond, réfléchir à la sécurité nécessite une mise en parallèle avec la construction de l'État⁴³ en Occident, à partir des dimensions philosophique et historique.

Il est intéressant de remarquer que des philosophes aussi éloignés que Hobbes, Weber et Rousseau considéraient que le but premier de l'État était d'assurer collectivement la sécurité des individus. Ce sentiment est partagé par la majorité des démocraties et particulièrement le Canada. La politique canadienne de sécurité

³⁷ Gouvernement du Canada. Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Protéger une société ouverte..., op. cit., p.6-9.

³⁸ Bien que l'approche française favorise la décentralisation, contrairement à la création d'un organisme central de coordination, une approche globale de sécurité, ainsi que l'évaluation des menaces et de la conflictualité est semblable. Paul GRIOD, «Les travaux du Livre blanc de la défense civile», Défense nationale (numéro spécial Sécurité intérieure), novembre 2003, pp.69-76 ; Groupe d'étude du CARA, «Défense, sécurité extérieure, sécurité intérieure», Défense nationale (numéro spécial Sécurité intérieure), novembre 2003, pp.77-85.

³⁹ François HEISBOURG, *Hyperterrorisme*, ..., op. cit.

⁴⁰ H. MULLER, *Le Mégaterrorisme*, Cahiers de Chaillot, mars 2003.

⁴¹ Gérard. CHALIAND, *L'Arme* ..., op.cit.

⁴² François-Bernard HUYGHE, *Quatrième Guerre mondiale*... op. cit. p.119-128.

⁴³ Depuis quelques années, il existe un débat fort important sur le dépérissement de l'État. A contrario, depuis le 11 septembre, certains postulent l'idée d'un retour de l'État grâce à la dimension sécuritaire. Le présent texte ne reprend pas les diverses interprétations possibles sur ces questions. Cependant, tous s'entendent pour considérer que pour la modernité politique de l'Occident, l'État (compris souvent comme État Nation) est le regroupement politique le plus important.

nationale adopte donc pour le pays, cette responsabilité fondamentale envers ses citoyens⁴⁴.

Par ailleurs, d'un point de vue historique, la construction de l'État s'effectue à partir du degré zéro de l'institutionnalisation du pouvoir politique en Europe, c'est-à-dire lors de la période féodale⁴⁵. Grossièrement, la dynamique de la construction étatique repose sur deux piliers: premièrement sur les dynamiques concurrentielles des divers centres politiques qui se font la guerre entre eux (guerres internes et externes) et deuxièmement sur la capacité de mettre en place des institutions politiques et administratives⁴⁶.

Toutefois, on constate la séparation entre des « espaces » de sécurité, qui faute de mieux, sont qualifiés d'interne et d'externe⁴⁷. La police est l'archétype de la réponse à la sécurité intérieure et l'armée à la sécurité extérieure. Dans ce contexte, les États ont mis sur pied ce que nous pourrions qualifier d'institutions publiques de sécurité. Dans notre optique, une institution publique de sécurité se définit comme une structure organisationnelle hiérarchisée ayant une existence légale définie par la loi ou par règlements relevant du domaine public, parapublic ou péripublic, dont le mandat ou une partie du mandat vise à assurer la sécurité de l'État et de ses citoyens.

Ces institutions sont, par exemple, les armées pour se défendre des invasions ou projeter sa volonté à l'extérieur des frontières⁴⁸; des services de sécurité publique, qui recouvre les actions préventives (police administrative) et répressives (police judiciaire) menées contre les diverses formes de troubles à l'ordre public; une organisation de sécurité civile qui rassemble les moyens mis en œuvre face aux accidents et catastrophes naturelles et technologiques⁴⁹; un service de gardes frontières; un système judiciaire et pénitentiaire; ainsi que des organisations de renseignement. Dans cette optique de construction historique, ces institutions sont donc le résultat de la situation qui a prévalu durant les derniers siècles, mais aussi et surtout, durant la période de la Guerre froide.

Comme nous l'avons déjà noté, le concept de sécurité est lui-même le fruit d'un processus en perpétuel changement. Le même genre de mutations semble également affecter la nature des conflits. Ainsi, dans un processus historique et du nouveau contexte d'après-Guerre froide, de sécurité élargie et de mouvance de la conflictualité, nous croyons que l'État et ses institutions sont soumis au même phénomène de transformation. Pour vérifier si ce phénomène est effectivement présent, il convient maintenant de s'intéresser aux dites institutions.

2. Étude de cas : le renseignement

Les modifications du champ sécuritaire dont la perméabilité entre les dimensions internes et externes, a des conséquences sur les institutions de sécurité des États. Pour illustrer ce point, il est nécessaire de s'attarder, tout d'abord à une composante essentielle : le renseignement et les institutions étatiques qui s'occupent du

⁴⁴ Gouvernement du Canada. Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, Protéger une société ouverte... op. cit., p.1.

⁴⁵ L'État, faut-il le rappeler, est avant tout une construction occidentale qui depuis la seconde moitié du XIX^e siècle est «exporté» à travers le globe.

⁴⁶ C'est le processus d'institutionnalisation que l'on retrouve dans la littérature sur la question.

⁴⁷ À la nuance près que Machiavel les considère interdépendantes. Cette interprétation de Machiavel va s'éclipser avec le temps.

⁴⁸ À quelques exceptions prêt comme l'Islande.

⁴⁹ François DIEU, Politiques publiques de sécurité, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 26.

renseignement et forment, dans plusieurs pays, une communauté du renseignement⁵⁰. La politique canadienne de sécurité nationale met d'ailleurs en évidence cette dimension en lui accordant un chapitre complet⁵¹. Dans cette partie, il convient tout d'abord de définir ce qu'est le renseignement en incluant une typologie du renseignement et le cycle du renseignement de sécurité. Ensuite, en lien avec notre postulat sur les changements au concept de sécurité, une description des diverses modifications apportées aux institutions canadiennes portant une dimension de collecte et d'analyse du renseignement sera abordée. Puis, l'aspect coopération entre services canadiens de renseignement et surtout la coopération des services de renseignement canadiens avec leurs homologues étrangers seront traités selon la modification du champ de la sécurité et la plus grande importance donnée aux menaces asymétriques depuis les événements du 11 septembre 2001, catalyseurs d'une tendance déjà amorcée. Finalement, un aperçu des nouveaux problèmes auxquels auront à faire face les organes canadiens de surveillance des services de renseignement quant aux changements apportés aux institutions de renseignement et à la coopération entre ces institutions conclura cette étude de cas.

2.1. Renseignement : Définitions, typologie, cycle

Le renseignement est un concept particulièrement difficile à définir. D'abord, il s'agit d'un terme qui peut prendre un sens très différent selon la culture, comme le souligne Farson⁵². Il importe de mentionner la question linguistique où la langue française donne au renseignement un sens plus étroit que le terme anglais pour renseignement, intelligence. Dans le même ordre d'idée, Walter Laqueur mentionne que le terme d'intelligence est souvent utilisé pour décrire différents phénomènes⁵³. Le survol des définitions ci-dessous permettra de faire cette démonstration.

Il importe, d'abord, de faire la distinction entre les termes information et renseignement. Thierry Coosemans, dans son étude sur l'Union européenne et le renseignement, cite un rapport du Comité R (Comité de contrôle belge des activités de renseignement) qui apporte une nuance entre ces deux termes. Pour ce dernier l'information «... est un élément de connaissance susceptible d'être codé pour être conservé, traité ou communiqué; (...)»⁵⁴. De plus, ce même comité définit le renseignement comme «... un ensemble des connaissances de tous ordres sur un adversaire potentiel, utiles aux pouvoirs publics et au commandement militaire. En d'autres termes le renseignement est une information traitée, analysée et diffusée à qui de droit»⁵⁵. On note que selon cette définition le renseignement se résume à un ensemble de connaissances ayant un processus et des destinataires (pouvoirs publics et

⁵⁰ C'est le cas notamment au Canada et aux États-Unis. Voir Gouvernement du Canada. Bureau du Conseil Privé, La collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement : Préserver la sécurité du Canada et des Canadiens, 2001. [En ligne]. http://www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?Language=E&Page=publications&doc=si/si_toc_f.htm. [Page consultée le 7 juillet 2004]. ; Charles Philippe DAVID, « Les acteurs du jeu bureaucratique », dans Charles Philippe DAVID et al. La politique étrangère des États-Unis. Fondements, acteurs, formulation, Paris, Les Presses de sciences Po, 2003, pp. 193-201. Thierry COOSEMANS, L'Union européenne et le renseignement, Rapport du Grip, [En ligne], numéro 3, 2004, p. 11. <http://www.grip.org/>. [Page consultée le 5 juillet 2004].

⁵¹ Gouvernement du Canada. Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Protéger une société ouverte..., op.cit.

⁵² Stuart FARSON, "Schools of Thought : National perceptions of Intelligence", Conflict Quarterly, volume 9, 1989, p. 52.

⁵³ Walter LAQUEUR, The Uses and Limits of Intelligence, New Brunswick and London, Transaction Publishers, 1993, p. 12.

⁵⁴ Thierry COOSEMANS, op.cit., p. 7.

⁵⁵ Cité dans Ibid.

commandement militaire). Par contre, cette définition ne met pas en évidence la présence d'une structure organisationnelle du renseignement.

Une définition très connue dans le monde anglo-saxon⁵⁶ est la définition plus élaborée, offerte par le professeur américain Sherman Kent. Pour ce dernier le renseignement est :

(...) un type de connaissance («quels renseignements avez-vous mis au jour sur la situation en Colombie?»); 'le type d'organisation qui produit la connaissance («Le renseignement a été capable de donner aux personnels des opérations exactement ce dont, ils avaient besoin»); 'l'activité poursuivie par l'organisation de renseignement (« Le travail de renseignement a dû être intense derrière cette planification»)' .⁵⁷

Donc, selon Kent, le renseignement serait en plus d'une connaissance, une organisation et une activité réalisée par une organisation de renseignement. Cette définition de Kent, qui englobe plus d'éléments, sera appliquée dans cette analyse puisque nous nous intéressons au renseignement non seulement en tant que connaissance mais aussi en tant qu'organisation et activité. Cela nous amène donc ici à utiliser le mot renseignement au sens anglo-saxon du terme intelligence.

Aux fins de cette analyse, la définition de Kent se doit, par contre, d'être enrichie d'une typologie qui nous permettra de bien saisir les changements des frontières de la sécurité.

Notre typologie se divise entre renseignement de type civil, criminel et militaire⁵⁸. D'abord, la finalité du renseignement criminel vise à l'application de la loi. Il a pour but de traduire en justice des présumés coupables et c'est ce qui distingue ce type de renseignement des renseignements civil et militaire⁵⁹. Le renseignement criminel prévaut dans les divers corps policiers, par exemple la Gendarmerie royale du Canada et bien sûr le Service canadien de renseignement criminel.

Le renseignement militaire vise, pour citer Martin Rudner à: « ... respond to the tactical, operational, and strategic requirements of the armed forces for mission-relevant information as processed intelligence »⁶⁰. Puisque le renseignement militaire n'est pas le sujet principal de notre étude de cas, les définitions et explications quant à ce type de renseignement s'arrêteront ici bien que ce dernier puisse être divisé et analysée comme renseignement tactique, opérationnel et stratégique⁶¹. Au Canada,

⁵⁶ Par exemple, Michael HERMAN, *Intelligence Power in War and Peace*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 2, Roy GODSON, *Intelligence Requirements for the 1990s*, Lexington Books, 1989, p. 5, Walter LAQUEUR, op.cit., p. 35, Robert CALLUM, "The Case for Cultural Diversity in the Intelligence Community", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, volume 14, no. 1, 2001, p. 27, Rhodri JEFFREY-JONES, *The CIA and American Democracy*, New Haven and London, Yale University Press, Third Edition, 2003, p. 58.

⁵⁷ Sherman KENT, *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1966[1949], p. ix: Traduction libre de: (...) a kind of knowledge ("What intelligence have you turned up on the situation in Columbia?"); 'the type of organization which produces the knowledge ("Intelligence was able to give the operating people exactly what they wanted")'; and 'the activity pursued by the intelligence organization ("The intelligence work behind that planning must have been intense")'

⁵⁸ Cette différenciation entre les renseignements criminels, militaires et de sécurité est proposée, entre autres, dans Thierry COOSEMANS, op. cit., p. 7-10.

⁵⁹ Jean-Paul BRODEUR, « Les services de renseignement et les attentats de septembre 2001 », Université du Québec à Montréal. [En ligne]. <http://www.unites.uqam.ca/eric/11sept/brodeur.pdf>, p. 10. [Page consultée le 30 juin 2004].

⁶⁰ Martin RUDNER, « The Future of Canada's Defence Intelligence », *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, volume 15, numéro 4, 2002, p. 540.

⁶¹ Voir entre autres, Thierry COOSEMANS, op. cit., p. 8-9.

l'organe qui s'occupe du renseignement militaire est la division J2 des Forces canadiennes⁶².

Finalement, le renseignement civil⁶³ (civil s'opposant ici à militaire) est probablement le plus diversifié de tous, couvrant de larges secteurs. Il peut se subdiviser en diverses catégories telles que renseignement économique, technologique, de santé, etc. Le type de renseignement civil qui nous intéresse principalement ici est le renseignement de sécurité. Au Canada, le renseignement de sécurité est principalement traité par le Service canadien de renseignement de sécurité (SCRS). Bien que le Centre canadien de la sécurité des télécommunications (CST) relèvent du ministère de la Défense nationale, il recueille lui aussi du renseignement de sécurité par voie électromagnétique. Le SCRS offre cette définition du renseignement de sécurité :

Le renseignement de sécurité est constitué par des informations qui sont formulées pour aider les décideurs du gouvernement à élaborer des politiques. Peu importe la source du renseignement, celui-ci doit ajouter quelque chose à ce que l'on peut trouver dans d'autres rapports gouvernementaux ou dans les reportages des médias. La meilleure façon de décrire le renseignement est peut-être de dire qu'il est l'histoire derrière l'histoire⁶⁴

Cette définition du Service de renseignement de sécurité est très générale et pourrait s'appliquer au renseignement civil (incluant des informations d'ordre technologique, économique, ...). L'OTAN, quant à elle, offre une définition du renseignement de sécurité plus précisément liée à la sécurité traditionnelle citée par Thierry Coosemans : « Renseignement sur la nature, les possibilités ou les intentions d'organisations ou d'individus hostiles, qui sont ou pourraient être engagés dans les activités d'espionnage, de subversion ou de terrorisme »⁶⁵. Cette dernière définition bien que mettant en relief l'une des menaces principales auxquelles font face les services de renseignement aujourd'hui soit, le terrorisme, convient surtout à une organisation fondée, à l'époque, pour faire face au bloc soviétique. On peut donc affirmer que la définition du renseignement de sécurité offerte par le Service de renseignement de sécurité offre de plus grandes possibilités d'analyse mais surtout d'adaptation aux nouvelles menaces et peut englober toute la diversité du renseignement civil. Un postulat pourrait donc voir le jour à savoir que le renseignement civil devient de plus en plus congruent au renseignement de sécurité, à savoir que tout renseignement civil peut devenir renseignement de sécurité selon la menace que les services de renseignement tentent de contrer.

⁶² Martin RUDNER, « Contemporary Threats, Future Tasks: Canadian Intelligence and the Challenges of Global Security », dans Norman Hillmer et Maureen Appel Molot (sous la direction), *Canada Among Nations: A Fading Power*, Oxford, Oxford Press University, 2002, p. 153.

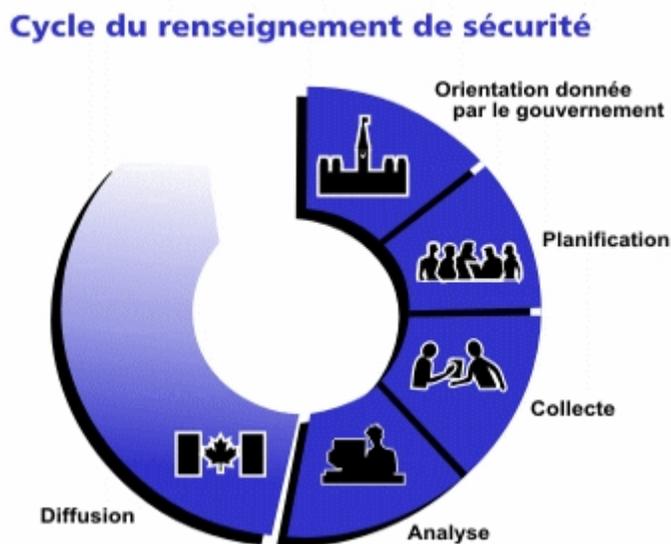
⁶³ L'Assemblée de l'Union européenne occidentale utilise plutôt l'appellation « renseignement de type général » qu'elle définit comme suit : « ... couvre des domaines variés tels que le politique, le social, l'économique. Il a pour objet de fournir au gouvernement des informations très nombreuses qui ont trait soit à son domaine intérieur, soit à la sphère extérieure. Ces informations concernent principalement la surveillance de régions à risques, ... », cité dans Thierry COOSEMANS, op. cit. p. 7.

⁶⁴ Gouvernement du Canada. Service canadien de renseignement de sécurité. Mandat du SCRS. http://www.csis-scrs.gc.ca/fra/backgrnd/back1_f.html. [Site consulté le 7 juillet 2004].

⁶⁵ Organisation des Nations unies pour la sécurité et la coopération. Glossaire OTAN de termes et définitions. Document #AAP-6. 2004. <http://www.nato.int/docu/stanag/aap006/fr/2004-r-f.pdf>. [Site consulté le 7 juillet 2004]. Thierry COOSEMANS, op. cit., p. 8.

À travers cette typologie, nous avons souligné diverses agences de renseignement opérant selon les trois types de catégorie. D'autres agences recueillent ou traite des renseignements qui se rapporte au renseignement civil mais dont ce n'est pas l'une des tâches principales tels que le Ministère des Affaires étrangères, Citoyenneté et immigration Canada, l'Agences des douanes et du revenu ou Transport Canada⁶⁶.

Cette introduction aux définitions et à la typologie du renseignement ne saurait être complète sans un bref rappel du cycle du renseignement tel que présenté (schéma et explications) par le SCRS⁶⁷. Le cycle du renseignement de sécurité comporte cinq étapes comme le montre le schéma ci-dessous :



La première étape du cycle du renseignement de sécurité est l'«orientation donnée par le gouvernement», qui sera aussi généralement le destinataire. Ce dernier détermine les priorités en terme de collecte de renseignement. Il s'agit d'indiquer aux services de renseignement les sujets et menaces sur lesquels recueillir des renseignements. La seconde étape « Planification » relève des services de renseignement qui réalisent un plan sur la façon de répondre au mieux aux exigences du gouvernement quant à la production de renseignement. La troisième étape « Collecte » est la recherche d'information dans le but de répondre aux besoins du destinataire. Cette cueillette d'information peut se faire à l'aide de sources ouvertes et/ou par des moyens secrets. Une multitude de technique peuvent être utilisée pour recueillir de l'information, les plus connues étant par le biais de sources humaines (HUMINT) ou par l'interception de communication (SIGINT). Lorsque les renseignements sont recueillis, ceux-ci sont analysés et confrontés dans le but de produire des rapports qui répondront aux besoins du gouvernement ce qui nous amène à la dernière étape du cycle, soit la « Diffusion ». Les rapports préparés par les services de renseignement doivent être envoyés aux bons

⁶⁶ Pour avoir un aperçu des agences formant cette communauté voir : Bureau du Conseil privé. Op. cit.,

⁶⁷ Ce cycle du renseignement de sécurité peut être visualisé en ligne sur le site du Service canadien de renseignement de sécurité au http://www.csis-scrs.gc.ca/fra/backgrnd/back3_f.html.

destinataires et de façon ponctuelle c'est-à-dire, au moment où l'information est requise.

Cette brève mise en contexte avec le sujet du renseignement de sécurité permettra de bien saisir en quoi la transformation des institutions de renseignement rend floues les frontières entre sécurité intérieure et sécurité extérieure.

2.2. Modifications des institutions de renseignement de sécurité

Il est évident que les attentats du 11 septembre 2001 ont amené une multitude de changements et de nouvelles directives quant au fonctionnement du renseignement canadien. Mais loin d'avoir marqué une césure entre l'avant et l'après 11 septembre 2001, plusieurs de ces changements avaient été discutés voire même amorcés avant les attentats. En effet, comme le mentionne David Stafford, le Canada, bien avant la fin de la Guerre froide, avait eu à faire face à la menace terroriste à partir de son territoire avec l'attentat, en 1985, d'un avion d'Air India parti du Canada vers l'Inde⁶⁸. Il s'agit dans cette section, d'évaluer les modifications apportées aux services de renseignement canadiens de sécurité. D'abord, une description des changements intervenus au renseignement sera apportée en lien avec la politique canadienne de sécurité. Puis, il s'agira d'évaluer, sans entrer dans le débat de la création d'une agence de renseignement opérant à l'étranger, cette portion du renseignement canadien à la lumière de notre hypothèse de départ.

La politique canadienne de sécurité nationale traite des changements survenus au sein du renseignement canadien dans le but de faire face aux menaces asymétriques. La première mesure d'importance fut l'augmentation des budgets des divers services de collecte et d'analyse du renseignement. Le SCRS⁶⁹ a vu son budget augmenté de 30% et le CST de 25%⁷⁰. La politique de sécurité mentionne aussi l'augmentation des budgets pour le renseignement (sans mentionner la teneur de cette augmentation) de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et de Transport Canada⁷¹. Il est clair que l'augmentation des budgets du renseignement vise principalement le renseignement de sécurité mais aussi le renseignement civil en général par la mention de l'ASFC et de Transport Canada. Il est de plus à noter que la politique nationale de sécurité ne mentionne pas d'augmentation de budget pour le service de renseignement militaire des Forces canadiennes. Finalement, l'augmentation des ressources a permis au Secrétariat de l'évaluation du renseignement (SER) du Conseil privé, chargé de réaliser des analyses sur la situation mondiale, de doubler ses effectifs⁷². Il est bien que le gouvernement du Canada ait répondu promptement en augmentant le budget et les ressources du renseignement mais il importe de souligner, comme le mentionne si justement Alexis Debat, que :

⁶⁸ David STAFFORD, « Introduction », dans A. Stuart FARSON, David STAFFORD et Wesley K. WARK (sous la direction de), *Security and Intelligence in a Changing World: New Perspectives for the 1990s*, Londres, Frank Cass, 1991, p. 72-73.

Gouvernement du Canada. Service canadien de renseignement de sécurité. Ressources humaines. Août 2001. [En ligne] http://www.csis-scrs.gc.ca/fra/backgrnd/back4_f.html. [Site consulté le 12 juillet 2004].

⁶⁹ Le budget du SCRS avait été, selon le document Ressources humaines, augmenté déjà en 1986 et 1987 pour faire face à des menaces terroristes. Puis, entre 1992 et 1998, ce budget avait été réduit de manière substantielle pour finalement remonter à partir de 1999. Source : Gouvernement du Canada. Service canadien de renseignement de sécurité. Ressources humaines. Août 2001. [En ligne] http://www.csis-scrs.gc.ca/fra/backgrnd/back4_f.html. [Site consulté le 12 juillet 2004].

⁷⁰ Gouvernement du Canada. Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale, op. cit. p. 18.

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

Le renseignement obéit très peu aux principes de base de la théorie des investissements, selon laquelle tout accroissement de capacités provoque instantanément une amélioration des résultats. Et c'est encore plus vrai dans un domaine aussi complexe et aléatoire que la lutte contre les réseaux terroristes, (...) ⁷³.

Outre les augmentations de budget et de ressources, d'autres mesures ont été prises dans le but de faire face au nouveau contexte de sécurité. En effet, à la suite du Royaume-Uni, des Etats-Unis et de l'Australie (ses principaux partenaires de coopération en terme de renseignement), le Canada a créé un Centre intégré d'évaluation de la sécurité nationale (CIESN). Ce centre repose à l'intérieur des murs du SCRS et a pour mandat « ... d'aider à prévenir et à neutraliser le plus vite possible les menaces envers la sécurité nationale, pour ainsi affaiblir les infrastructures de ces menaces et empêcher les activités qui y sont liées » ⁷⁴. Le centre inclut des membres de multiples organismes fédéraux tels que le SCRS, le Centre canadien de la sécurité des télécommunications, le ministère de la Défense nationale, l'ASFC, le ministère des Affaires étrangères, la Gendarmerie royale du Canada. Outre ces organismes et ministères, la politique nationale de sécurité mentionne la participation, sur demande, de Santé Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada et d'Environnement Canada ⁷⁵. On peut noter que des organismes n'ayant traditionnellement pas de responsabilité en matière de sécurité nationale, se retrouvent aujourd'hui, de par l'évolution du contexte sécuritaire mondial et la prise en compte de nouvelles menaces, à participer à la protection nationale.

De manière plus spécifique, le SCRS a aussi procédé à des changements sur le plan interne. En effet, ce dernier a augmenté son nombre d'employés de 2 097 à 2 290 pour l'année 2002-2003 ⁷⁶. De plus, le SCRS a créé, d'une part, la Direction de la lutte contre la prolifération pour combattre ce phénomène, principalement lié aux armes de destruction massive, pouvant principalement être utilisées par des groupes terroristes et d'autre part, le programme de contrôle de sécurité préliminaire concernant les demandeurs du statut de réfugié au Canada ⁷⁷. Les mesures institutionnelles prises par le SCRS portent tant sur des questions de sécurité externe ou interne.

À la suite des attentats du 11 septembre 2001 et les mesures prises pour lutter contre le terrorisme, le débat sur la nécessité pour le Canada d'avoir une agence de renseignement opérant à l'étranger a refait surface. En effet, le Canada ne dispose pas d'une telle agence ⁷⁸. Par contre, le Centre de la sécurité des télécommunications

⁷³ Alexis DEBAT, « Voyage au cœur du renseignement américain », *Politique internationale*, numéro 95, printemps 2002, p. 6 de 8.

⁷⁴ Gouvernement du Canada. Service canadien de renseignement de sécurité. Le Centre intégré d'évaluation de la sécurité nationale (CIESN). 16 octobre 2003. [En ligne]. http://www.csis-scrs.gc.ca/fr/backgrnd/back13_f.html. [Site consulté le 17 juin 2004].

⁷⁵ Gouvernement du Canada. Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale. Op. cit. p. 21.

⁷⁶ Gouvernement du Canada. Service canadien de renseignement de sécurité. W.P.D. Elcock, directeur du Service canadien du renseignement de sécurité : Comparution devant le sous-comité parlementaire sur la sécurité nationale, 1^{er} avril 2003. [En ligne]. http://www.csis-scrs.gc.ca/fr/miscdocs/director20030402_f.html. [Page consultée le 8 juillet 2004].

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Jérôme MELLON, *The Missing Agency: The Case for a Canadian Foreign Intelligence Service*, 2nd Edition, 2003, p.5. [En ligne]. <http://cv.jmellon.com/papers.html>. [Page consultée le 8 juillet 2004].

collecte des informations sur l'étranger par l'interception de signaux émis par des moyens électroniques de communication⁷⁹. Ce dernier n'est pas le seul à cueillir des informations sur l'étranger. En effet, en octobre 2003, le directeur du SCRS, M. Ward Elcock affirmait lors d'une allocution à l'Association canadienne pour l'étude de la sécurité et du renseignement, que le Service canadien du renseignement de sécurité mène des opérations à l'étranger et ce, depuis des années⁸⁰. Le document traitant spécifiquement des opérations à l'étranger du SCRS mentionne deux opérations du SCRS à l'étranger : «... l'envoi et le recrutement de sources à l'étranger et le débriefing de celles-ci dans des pays tiers »⁸¹. Malgré ces collectes de renseignement à ou sur l'étranger (qui soit dit en passant est antérieure au 11 septembre 2001), on note que l'absence de service de renseignement extérieur au Canada ne fait pas l'unanimité. En effet, Alexis Debat affirme, en premier lieu, que cela nuit à notre expertise en matière de lutte antiterroriste :

Mais, très attaché à la tradition 'légaliste' du gouvernement canadien, le SCRS ne s'occupe pas de collecte de renseignement à l'étranger – il se contente d'y établir des bureaux de liaison -, ce qui explique que son expertise opérationnelle en matière de terrorisme soit proche de zéro⁸².

En deuxième lieu, Debat affirme que l'absence d'un tel service nuira à notre coopération avec notre voisin américain en ces termes :

Mais le rejet par le gouvernement canadien, en novembre 2002, d'une proposition visant à créer un véritable service de renseignement doté d'une capacité opérationnelle à l'étranger – projet qui portait les espoirs de nombre de hauts responsables américains – n'augure pas de la naissance d'une ère de coopération fertile entre les deux nations ...⁸³

Dans le même sens, Jérôme Mellon affirme que : « Without a CFIS to gather the relevant intelligence, Canada is in an inferior position when dealing with friendly countries and when trying to assess a potential threat stemming from unfriendly countries »⁸⁴. Cette vision d'une agence de renseignement extérieur séparée du SCRS pourrait apparaître dépassée si l'on considère que les sécurités intérieure et extérieure ne disposent plus de frontières autrefois presque étanche.

Les attentats contre le World Trade Center de 2001 ont permis d'une part, d'accélérer et de « mettre sous les feux de la rampe » les modifications amorcées depuis la fin de la Guerre froide (changement de cible quant à la collecte, nouvelle

⁷⁹ Gouvernement du Canada. Bureau du Conseil privé. op. cit. p. 10.

⁸⁰ Gouvernement du Canada. Service canadien du renseignement de sécurité. Quoi de neuf ? Allocution de Ward Elcock, directeur du Service de renseignement de sécurité, à la conférence de l'Association canadienne pour l'étude du renseignement et de la sécurité tenue du 16 au 18 octobre 2003 à Vancouver (BC). [En ligne]. http://www.csis-scrs.gc.ca/fra/miscdocs/director20031017_f.html. [Page consultée le 8 juillet 2004].

⁸¹ Gouvernement du Canada. Service canadien du renseignement de sécurité. Opérations à l'étranger. [En ligne]. http://www.csis-scrs.gc.ca/fra/backgrnd/back16_f.html. [Site consulté le 8 juillet 2004].

⁸² Alexis DEBAT, « La planète renseignement », *Politique internationale*, no. 102, hiver 2003-2004, p. 3 de 8.

⁸³ *Ibid.*, p. 4 de 8.

⁸⁴ Jérôme MELLON, op. cit., p.6.

importance attribuée aux menaces asymétriques, etc.) et d'autre part, de remettre d'actualité certains débats tel que l'absence de service canadien de renseignement opérant à l'étranger et l'accroissement de la coopération de la communauté du renseignement canadien avec leurs homologues étrangers qui fera l'objet de la prochaine section.

2.3. Coopération entre services de renseignements

La fin de la guerre froide et la transformation du contexte sécuritaire ont nécessité une plus grande coopération entre les services de renseignements. Auparavant, ceux-ci devaient surtout faire face aux tentatives d'espionnage et de subversion des pays communistes, principalement l'URSS. Aujourd'hui la menace dominante est la menace terroriste. Cette menace étant plus diffuse et généralement non réductible à un État en particulier, la coopération devient nécessaire entre communauté et services de renseignement⁸⁵. Bien que cette coopération ait débuté antérieurement au 11 septembre 2001, les attentats contre les États-Unis ont encouragés les organisations de renseignement à accroître leurs partages d'information⁸⁶. Il s'agira ici d'analyser la nouvelle importance que donne le gouvernement canadien à la coopération entre les services de renseignements nationaux mais aussi surtout avec les services de renseignement étrangers. Il est à noter que si on retrouve peu de littérature sur le sujet de la coopération entre services de renseignements étrangers⁸⁷, il est encore plus rare de retrouver des écrits récents sur la coopération au sein de la communauté canadienne du renseignement autre que les quelques lignes que l'on retrouve ici et là dans divers rapports gouvernementaux.

Au niveau national, il importe de s'attarder brièvement sur les relations de coopération au sein de la communauté canadienne du renseignement. Il est pertinent de rappeler la création en 2003, du Centre intégré d'évaluation de la menace abordée plus tôt puisqu'il s'agit d'un organe facilitant la collaboration et la coopération des services recueillant et/ou analysant du renseignement au Canada : « Intelligence and police liaison is also a central feature of the Integrated National Security Assessment Centre (...) »⁸⁸. À cet organisme, il ne faut pas oublier que des organisations ne participant traditionnellement pas à la sécurité nationale y sont parfois invitées tel que Santé Canada ou Environnement Canada. En effet, les États occidentaux se préoccupent de plus en plus des impacts et des conséquences des risques émergents comme le SRAS, les événements climatiques extrêmes, etc. Ces éléments sont considérés par l'OCDE comme des risques systémiques ou risques émergents⁸⁹.

De plus, depuis le 11 septembre 2001, la coopération entre le SCRS et la GRC s'est étendu aux forces de police (relevant de la sécurité publique) des autres paliers gouvernementaux : « ... the ambit of CSIS-police ties has been somewhat extended to

⁸⁵ Gouvernement du Canada. Service canadien de renseignement de sécurité. W.P.D. Elcock, directeur du Service canadien du renseignement de sécurité : Comparution devant le sous-comité parlementaire sur la sécurité nationale, 1^{er} avril 2003, op. cit.

⁸⁶ Martin RUDNER, « Contemporary Threats, Future Tasks: Canadian Intelligence and the Challenges of Global Security », op. cit., p. 159.

⁸⁷ Stéphane LEFEBVRE, « The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation », *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, volume 16, numéro 4, 2003, p. 528.

⁸⁸ Peter CHALK et William ROSENAU, « Confronting the 'Enemy Within' », Rand Corporation, 2004. [En ligne]. <http://www.rand.org/publications/MG/MG100/>, p. 29. [Page consultée le 22 juin 2004].

⁸⁹ Organisation de coopération et de développement économique. Programme pour l'avenir. «Les risques émergents au XXIème siècle. Septembre 2003. [En ligne]. <http://www.oecd.org/dataoecd/46/25/21040955.doc>. [Page consultée le 14 juillet 2004].

include municipal forces as well as provincial units in Quebec and Ontario (neither of which contract out their policing function to the RCMP)»⁹⁰.

Ces dernières observations nous portent à croire à une coopération presque parfaite entre les divers organismes de renseignement canadien mais il est nécessaire d'apporter une certaine nuance par une observation contenue dans le dernier rapport du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) chargé de la surveillance du SCRS :

L'obligation, conférée au Service, de se tenir en liaison et d'échanger de l'information avec les autres organismes canadiens occupait une place assez grande dans les enquêtes étudiées. Ces relations ont été professionnelles et fructueuses, en majeure partie. Le Comité a toutefois décelé des signes de friction qui ont clairement suscité des difficultés sans toutefois nuire sensiblement, à son avis, à la conduite efficace des enquêtes du SCRS.⁹¹

Enfin, la politique canadienne de sécurité nationale d'avril 2004 démontre la volonté politique de réaffirmer l'importance de la collaboration au sein de l'administration gouvernementale :

Les ministères et organismes doivent collaborer étroitement et, le cas échéant, partager l'information utile dont ils disposent. (...) Nous ne pouvons permettre que des silos organisationnels entravent notre capacité de repérer, pour y réagir, les menaces à la sécurité du Canada⁹².

Avec les événements du 11 septembre 2001, il semble que le gouvernement canadien ait une volonté politique de promouvoir et de rendre plus efficace la coopération entre la communauté canadienne du renseignement. Après ce bref aperçu de la coopération au sein de la communauté canadienne du renseignement, il importe d'étudier la situation des relations des services de renseignement du Canada avec l'étranger.

En terme de coopération avec des services de renseignement étrangers, le Canada fait bonne figure. Martin Rudner souligne qu'en l'absence de service de renseignement extérieur, le Canada est très dépendant de ses alliances avec les services de renseignements étrangers⁹³. Loin d'être un phénomène né du 11 septembre 2001, la coopération internationale en matière de renseignement est un fait acquis depuis de nombreuses années mais peu abordé dans la littérature sur le renseignement⁹⁴.

⁹⁰ Peter CHALK et William ROSENAU, op. cit., p. 28.

⁹¹ Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Rapport du CSARS 2002-2003. [En ligne]. Examen opérationnel du Service canadien du renseignement de sécurité, p. 19. http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/ar2002-03_f.pdf. [Page consultée le 14 juillet 2004].

⁹² Gouvernement du Canada. Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale. op. cit. p. 20.

⁹³ Martin RUDNER, « Contemporary Threats, Future Tasks: Canadian Intelligence and the Challenges of Global Security », op. cit., p. 154.

⁹⁴ Stéphane LEFEBVRE, op. cit. p. 528.

Dans un contexte multilatéral, le Canada fait partie d'un certain nombre d'accords remontant au temps de la Guerre froide tels que l'accord UKUSA regroupant les cinq pays anglo-saxons (États-Unis, Royaume-Uni, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande), le Groupe Kilowatt et le Comité spécial de l'OTAN⁹⁵. À ces accords et regroupements, se sont ajoutés le Groupe Egmont (1995) sur le renseignement de nature financière (visant à couper les fonds aux mouvements terroristes) auquel s'est joint en 2002 le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada⁹⁶ et les séminaires ILETS (International Law Enforcement Communication Seminars) sur la collecte de renseignement de nature électromagnétique⁹⁷. On peut noter que ces deux derniers accords de coopération multilatéraux ne visent pas à contrer une menace militaire ou le risque de subversion d'un État mais bien à faire face à la menace dite asymétrique qu'est le terrorisme. De plus, le Groupe Egmont et l'ILETS furent mis sur pied au milieu des années 1990 donc avant les attentats du 11 septembre 2001 ce qui appuie notre postulat comme quoi les attentats ont été un catalyseur d'une tendance déjà amorcée.

Bien que le Canada soit membre de ces regroupements, il semble que les accords multilatéraux ne soient pas le moyen privilégié d'échange de renseignement mais plutôt, les accords bilatéraux⁹⁸. Il n'y a qu'à penser à la relation privilégiée entre le Canada et les États-Unis. En terme de lutte au terrorisme, la collaboration de ces deux alliés est antérieure à la chute du mur de Berlin : « Depuis 1988, le Canada et les États-Unis, (...), coordonnent de manière institutionnelle leurs efforts de lutte contre le terrorisme et la grande criminalité transfrontalière »⁹⁹. Suite aux actes terroristes de septembre 2001, des voix se sont élevées aux États-Unis accusant le Canada d'abriter des cellules terroristes se préparant pour d'éventuelles attaques aux États-Unis¹⁰⁰. Cela ne va pas sans risquer de nuire aux relations bilatérales entre les deux pays. À cet état de fait, il faut ajouter la difficulté institutionnelle, au Canada, de partager des informations policières avec les polices américaines, comme le mentionne Alexis Debat : « (...) ainsi que des lourdes procédures imposées pour encadrer l'échange d'informations de police »¹⁰¹. Mais la question des pressions américaines sur le Canada, des éternelles frictions entre les deux pays et les débats sur le plan de la souveraineté du Canada dépasse ici le cadre de notre analyse mais ils méritaient d'être soulignés.

Dans le but de sécuriser leurs frontières sans faire obstacle au commerce bilatéral, ces deux pays se sont mis d'accord, en décembre 2001, sur une Déclaration sur la frontière intelligente¹⁰². Les menaces asymétriques, ici le terrorisme, pouvant menacer le commerce entre deux pays, il était impératif d'établir des mécanismes pour en minimiser les conséquences. Ces mécanismes, contrairement aux conséquences d'une menace 'symétrique', ne relevaient pas du domaine militaire mais du domaine civil. De plus, la question de la protection du commerce et de la libre circulation des

⁹⁵ Ibid., p. 530-531.

⁹⁶ Ibid., p. 532.

⁹⁷ Martin RUDNER, « Contemporary Threats, Future Tasks: Canadian Intelligence and the Challenges of Global Security », op. cit., p. 160 et Thierry COOSEMANS, op. cit., p. 17.

⁹⁸ Stéphane LEFEBVRE, op. cit., p. 532.

⁹⁹ Alexis DEBAT, « La planète renseignement », op. cit., p. 3 de 8.

¹⁰⁰ Ibid., p. 4 de 8.

¹⁰¹ Loc. cit.

¹⁰² Gouvernement du Canada. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Rapport d'étape. [En ligne]. 2 octobre 2003. <http://www.dfait.gc.ca/can-am/menu-fr.asp?print=1&act=v&mid=1&cat=10&did=2465>. [Page consultée le 9 juillet 2004].

biens entre deux pays est un enjeu important rendant flous les paramètres entre sécurité intérieure et sécurité extérieure.

À cet égard, il est nécessaire de souligner que les provinces canadiennes, dont le Québec, considèrent importants de faire face à la transformation des problématiques de sécurité, dont celle touchant le renseignement. Par exemple, les autorités québécoises ont développé une relation efficace avec nos vis-à-vis canadiens et américains dans le cadre du Northeast Regional Homeland Security Directors¹⁰³. Des ententes de coopération ont d'ailleurs été signées avec certains États américains. À titre d'exemple, soulignons celle signée avec le gouvernement de l'État du Vermont relatif à l'échange de renseignements destinés à l'exécution de la loi, signée le 4 décembre 2003. L'objectif de cette entente est de faciliter l'échange de renseignement favorisant l'exécution de la loi entre les autorités policières du Vermont et du Québec en vue de combattre le terrorisme et le crime organisé. Cette entente s'inscrit dans la foulée des mesures découlant du 11 septembre 2001 et de la nécessité de lutter plus efficacement contre le terrorisme, par un partage de l'information.

De plus, le Canada n'entretient pas seulement des relations bilatérales avec les États-Unis mais aussi avec nombre d'autres pays. En ce sens, Stéphane Lefebvre souligne qu'en 2002, le SCRS pouvait compter sur 230 accords de coopération avec des organisations dans 130 pays¹⁰⁴. Depuis les événements tragiques de septembre 2001, Martin Rudner, Stéphane Lefebvre et Alexis Debat s'entendent pour affirmer que la coopération du renseignement s'est élargie à de nouvelles alliances tels qu'avec des pays du Moyen-Orient et de l'Asie centrale¹⁰⁵.

Au même titre que la coopération au sein de la communauté du renseignement est importante, celle du Canada avec des services de renseignements étrangers est aussi mise en relief dans la politique nationale de sécurité : « Pour bien relever les défis auxquels il fait face en matière de sécurité et de renseignement, le Canada a également développé d'importantes nouvelles relations »¹⁰⁶. La politique nationale souligne aussi que ces relations concernent non seulement des renseignements en lien avec la lutte au terrorisme mais aussi, des renseignements portant sur les nouveaux domaines entrant dans les politiques de sécurité découlant des risques systémiques¹⁰⁷.

Comme on peut le constater à travers ce qui a été dit sur la coopération des services de renseignement, les frontières entre la sécurité intérieure et extérieure ne sont plus aussi tranchées qu'à l'époque de la Guerre froide. Les modifications des institutions de sécurité et la coopération entre services de renseignement auront très certainement un impact sur la surveillance des services de renseignement canadiens.

2.4. Surveillance des services de renseignement

Depuis longtemps, un débat important est soulevé dans les pays démocratiques, il s'agit de l'équilibre à maintenir entre un régime démocratique et ouvert avec les

¹⁰³ Les États et provinces participants sont le Connecticut, le Delaware, le Maine, le Massachusetts, le New Hampshire, le New Jersey, New York, la Pennsylvanie, le Rhode Island, le Vermont, le Nouveau-Brunswick, l'Ontario et le Québec.

¹⁰⁴ Stéphane LEFEBVRE, op. cit. p. 534.

¹⁰⁵ Martin RUDNER, « Contemporary Threats, Future Tasks: Canadian Intelligence and the Challenges of Global Security », op. cit. p. 167, Stéphane LEFEBVRE, op.cit., p. 527, Alexis DEBAT, « La planète renseignement », op.cit., p. 1 de 8.

¹⁰⁶ Gouvernement du Canada. Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale, op.cit., p. 20.

¹⁰⁷ Ibid., p. 6 à 9, p. 20.

activités d'un (ou des) service(s) de renseignement¹⁰⁸. En ce sens, il importe de rappeler notre définition de la sécurité qui comporte la notion de « disposer librement de sa personne (...) ni subir d'entraves dans la jouissance de ses libertés individuelles et collectives, si ce n'est à l'issue d'un procès équitable ». Cette définition de la sécurité, prise au sens large, inclut donc que le citoyen se sente en sécurité et protégé contre des pratiques abusives des services de renseignement opérant au sein d'une démocratie. Ces pratiques abusives comportent, tout comme la perception de menace, une dimension subjective et objective. Le citoyen ne devrait donc pas percevoir de menaces réelles ou senties de pratiques malveillantes à son endroit de la part des services de renseignement nationaux ou alliés.

L'une des solutions apportées à ce débat, entre autres par le Canada, a été de créer des organes de surveillance des services de renseignement canadiens comme le CSARS ou un commissaire chargé de la surveillance du CST. Il importe donc de noter qu'avant les attentats du 11 septembre 2001, un processus était déjà en cours visant les services canadiens de renseignement à rendre compte de leurs activités. Avec les actes terroristes de septembre 2001 et les mesures antiterroristes prises par le gouvernement en décembre 2001 (qui facilitaient l'exercice d'enquête des services en lien avec la sécurité), une nécessité de contrôler les services de renseignement parallèlement à l'augmentation de leurs pouvoirs s'est fait entendre. En ce sens, la politique nationale de sécurité annonçait la création « d'un mécanisme autonome d'examen pour les activités de la GRC » et d'un comité parlementaire prenant en charge la sécurité nationale¹⁰⁹.

De plus, au même titre que des modifications ont dû être apportées aux institutions de renseignement, des modifications ont été annoncées aux organes de surveillance. Par exemple, le CSARS a vu son budget et ses ressources augmentés pour faire face à l'augmentation de la charge de travail parallèlement aux augmentations de ressources et de budget du SCRS¹¹⁰.

Il est encore tôt pour évaluer l'impact qu'auront les modifications aux services de renseignement et aux accords de coopération sur les organes canadiens de contrôle du renseignement. Par contre, on a déjà pu soulever quelques pistes de réflexion. Il est clair que les organismes de surveillance devront, parallèlement aux organismes de renseignement, faire preuve d'adaptabilité et de souplesse et ce, non seulement sur le plan institutionnel mais aussi face aux nouveaux défis que présentent les accords de coopération de plus en plus actifs depuis le 11 septembre 2001. L'affaire Arar où est soulevé la question de la coopération entre les services de renseignement canadiens et américains est l'exemple flagrant de cette nécessité d'adaptation aux changements ayant cours au sein de la communauté du renseignement.

Les services de renseignement ont été l'une des premières institutions de sécurité à subir les foudres de l'opinion publique et du gouvernement après le 11 septembre 2001, nous n'avons qu'à penser aux derniers soubresauts apparus en juillet 2004 sous la forme de rapports comme celui du Sénat américain ou du rapport Butler

¹⁰⁸ EMERSON, Thomas I., « Control of the Intelligence Agencies », *Detroit College of Law Review*, volume 5, numéro 4, 1983, pp. 1205-1208.

¹⁰⁹ Gouvernement du Canada. Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale, op.cit., p. 22

¹¹⁰ Ibid.

au Royaume-Uni sur l'évaluation du renseignement sur l'Irak¹¹¹. En même temps, ceux-ci ont bénéficié d'une augmentation de ressources techniques et financières ainsi qu'une réaffirmation de leur nécessité dans la protection de nos sociétés. Des modifications aux services de renseignement entamées après la fin de la Guerre froide connurent une accélération avec les attentats du 11 septembre 2001. Parallèlement à ces changements, la coopération entre services de renseignement a été accrue principalement en ce qui a trait à la lutte au terrorisme. Finalement, tous ces changements nécessitent une révision des mécanismes de surveillance des services de renseignement dont cette présentation a tenté de soulever quelques pistes de réflexion. Le renseignement ne fut pas le seul organe du gouvernement à subir les conséquences de la perméabilité des frontières de la sécurité. En ce sens, la section suivante s'attardera à évaluer les changements subis dans le domaine militaire et des forces policières.

3. La sécurité publique et la sécurité privée

La crise politique interne d'Oka de 1990; les catastrophes naturelles comme les inondations au Manitoba en 1997 et la crise du verglas de janvier 1998; les événements internationaux majeurs du Sommet des Amériques et des attentats du 11 septembre 2001; la menace à la santé publique que représentait l'épidémie de SRAS à Toronto; ainsi que les actes criminels tel que la saisie de 500 kilos de cocaïne à Halifax en juillet 2004¹¹², sont des événements qui soulignent les enjeux multiples de la sécurité pour les citoyens canadiens. Si ces situations ne sont pas de même nature, elles démontrent toutes les réalités de la sécurité de nos jours. Ces incidents ont également un point en commun, leur aboutissement fut le fruit de la coopération de plusieurs organismes privés ou gouvernementaux de plusieurs niveaux¹¹³. De nos jours, pour répondre aux problèmes de sécurité, il semble que la solution doit être multiforme. Nous étudierons donc comment diverses organisations répondent désormais aux questions de sécurité et particulièrement les forces armées, le service de police et l'entreprise privée.

Entre les concepts de sécurité intérieure¹¹⁴, de sécurité nationale¹¹⁵, de sûreté¹¹⁶ et de sécurité publique, il semble plus à propos, pour les besoins de notre recherche, de parler de sécurité publique. Nous définirons donc ce concept afin de mieux comprendre le rôle accru que l'armée devra y jouer et particulièrement dans la perspective proposée par le juge français antiterroriste, Jean-Louis Bruguière. Pour lui, dans la redéfinition

¹¹¹ Gouvernement des Etats-Unis. Sénat des Etats-Unis. Comité du Sénat sur le renseignement. Juillet 2004. Report on the U.S. Intelligence Community's Prewar Intelligence Assessments on Iraq. [En ligne]. <http://intelligence.senate.gov/iragreport2.pdf>. [Page consultée le 14 juillet 2004].

¹¹² Cette opération a été menée avec la coopération de la GRC, la Sûreté du Québec, la Défense nationale, l'Agence des services frontaliers du Canada, la Garde côtière et l'Agence du revenu du Canada. RADIO CANADA, Important coup de filet au large de la Nouvelle-Écosse, [En ligne] <http://www.radio-canada.ca/url.asp?nouvelles/Index/nouvelles/200407/07/004-ne-drogues.shtml> [Page consultée le 8 juillet 2004]

¹¹³ Par exemple, Hydro-Québec, la Croix-rouge, Royal & Sun Alliance, le Canadien national (CN), ainsi que les paliers gouvernementaux, du municipal au fédéral, en passant par une ou plusieurs provinces.

¹¹⁴ Groupe d'étude du CARA, «Défense, sécurité extérieure, sécurité intérieure», Défense nationale (numéro spécial Sécurité intérieure), novembre 2003, pp.77-85.

¹¹⁵ Paul GIROD, Les travaux du Livre blanc ... op.cit., pp.69-76.

¹¹⁶ Pour plus de détails sur les différents concepts, consultez Dany DESCHÊNES et Olivier LAMALICE, « Évolution et enjeux ... op.cit., p. 8-17, [En ligne]. http://www.enap.quebec.ca/documents-pdf/observatoire/telescope/v11_n2securite%20publique.pdf; École nationale d'administration La sécurité un bien public : Une démarche partagée en Europe, [En ligne]. <http://www.ena.fr/tele/qs99/secubienpublic.pdf> [Page consultée le 16 juillet 2004].

de l'espace sécuritaire, la coopération sécuritaire (renseignement, échange de renseignements, convergence des normes juridiques, capacité d'intervention, coordination dans les enquêtes, etc.) doit devenir une panacée¹¹⁷. Ensuite, nous continuerons notre réflexion afin de nous pencher sur une conjoncture inverse, soit la militarisation des services de police particulièrement par leur participation à des opérations de maintien de la paix, domaine qui fut longtemps réservé aux soldats. Finalement, une constatation sommaire sur le nouveau phénomène de privatisation de la sécurité nous permettra de tirer quelques conclusions sur les institutions de sécurité.

3.1 Sécurité publique et les forces canadiennes

Nous avons déjà constaté, dans la première partie de ce travail, que le concept de sécurité était maintenant beaucoup plus étendu. Cette nouvelle définition de la sécurité a également des répercussions sur le concept de sécurité publique qui se voit affecté par les mêmes dynamiques. Par exemple, la définition proposée par Belleau le démontre bien. Pour lui, la sécurité publique représente...

l'ensemble des mesures qui sont prises et des services qui sont mis à contribution par un État pour assurer la sécurité de ses citoyens et l'ordre public. Cela recouvre schématiquement les services de renseignement, de police, de prévention et de lutte contre les incendies et l'organisation de la sécurité civile, cette dernière étant beaucoup plus une forme d'organisation et un ensemble de mesures qu'une collectivité se donne pour faire face à une urgence qu'un service en particulier.¹¹⁸

Selon cette définition, il semble que la fonction de chaque organisation soit claire et distincte. Pourtant, notre réflexion nous a déjà permis de constater que le rôle entre les diverses institutions est moins tranché. Car, pour faire face aux conflits asymétriques, ni l'outil militaire traditionnel, ni les moyens actuels des forces de l'ordre, ne sont en mesure de répondre adéquatement à la situation¹¹⁹.

Historiquement, les FC ont toujours joué un rôle en sécurité publique et ce, de deux façons. Premièrement, avec ses services d'assistance en cas de désastre naturel ou d'accidents majeurs qui concerne l'appel aux militaires pour des services humanitaires en vertu de la loi sur les mesures d'urgence. Deuxièmement, de par ses obligations d'aide aux pouvoirs civils en fonction de l'article 275 de la Loi sur la Défense nationale qui concerne l'aide au maintien de l'ordre public¹²⁰. Bien qu'il existe plusieurs distinctions majeures entre ces deux actions, nous nous contenterons ici de développer seulement quelques unes de leurs similarités. C'est-à-dire, le fait que les Forces canadiennes, dans les deux cas, sont employées à titre de force de dernier recours pour venir à bout de la situation de crise et toujours dans un rôle de soutien, car la

¹¹⁷ Jean-Louis BRUGUIÈRE, « Terrorism after the War in Iraq », The Brookings Institution, U.S.-France Analyse Series, (mai) 2003 et – « Retour d'expérience sur la coopération policière et juridique », dans *Annuaire stratégique et militaire 2003*, Paris, Odile Jacob, p. 135-144.

¹¹⁸ Marcel BELLEAU, « Le défi de la sécurité publique après le 11 septembre », dans Charles-Philippe DAVID (sous la direction de), *Repenser la sécurité. Nouvelles menaces, nouvelles politiques*, Saint-Laurent, Fides et La presse, 2002, p. 289.

¹¹⁹ Il est important de noter que dans le cadre de cette réflexion, nous travaillons seulement sur les cas canadiens.

¹²⁰ En effet, il est bien important de ne pas confondre les deux. Une façon simple de les différencier est que l'aide aux pouvoirs civils a un caractère de nature plutôt policière alors que l'assistance a une connotation humanitaire.

gestion générale de la réponse doit demeurer sous le contrôle de l'autorité civile qui en a la juridiction¹²¹.

Par contre, depuis la fin de la Guerre froide et surtout, depuis les événements du 11 septembre, plusieurs nouvelles mesures sont venues modifier les pratiques courantes d'aide et d'assistance strictement militaires. Citons par exemple, la décision d'octroyer les pouvoirs d'agent de la paix aux militaires lors de la crise du verglas de 1998¹²², la patrouille aérienne, navale et les interventions dans les eaux territoriales par des éléments des Forces canadiennes dans le cas de la guerre du flétan noir en 1995¹²³ (Opération Vigilant), le contrôle de l'immigration clandestine en 1998 (Opération Phantom Menace) ou la participation à la récupération des débris du vol 111 de la Swissair (Opération Persistance)¹²⁴. Ces actions ont permises par la modification de certaines législations comme la loi sur la protection des pêches côtières, la loi sur les aliments et les drogues, la loi sur les stupéfiants, les instructions sur l'assistance des FC aux corps policiers des provinces et l'assistance à la GRC pour les opérations anti-drogue¹²⁵. Ces changements permettent une plus grande flexibilité de l'appareil militaire en soutien aux forces de l'ordre.

Dans le contexte de l'après-11 septembre 2001 et particulièrement avec la politique canadienne de sécurité nationale, le gouvernement fédéral accorde des responsabilités aux Forces canadiennes qui ne répondent pas aux critères traditionnels de «dernier recours»¹²⁶. Quelques exemples de ces décisions sont illustrés entre autres, par la création d'une unité militaire spécialisée dans la réaction aux attaques chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN), avec l'établissement d'un groupe de planification binational de planification militaire pour appuyer les autorités civiles, par l'octroi de la responsabilité primaire de coordonner la réaction aux menaces maritimes en mer et avec l'accroissement des responsabilités en terme de patrouilles aériennes et maritimes des côtes¹²⁷. Ces mesures ont d'ailleurs été mises en place avant la publication de la politique canadienne de sécurité nationale.

¹²¹ Dans une situation d'aide aux pouvoirs civils (APC), il est important de noter que les FC ne remplacent pas les agences de maintien de l'ordre responsables. Les FC s'occuperont de la situation qui est hors de la capacité des agences de maintien de l'ordre en employant une organisation, du matériel et des méthodes militaires pendant que les agences de maintien de l'ordre continueront à s'occuper des tâches qui sont de leur juridiction et en leur pouvoir. Le déploiement des FC en APC est la mesure ultime de maintien de l'ordre d'un gouvernement provincial/territorial. Les FC peuvent employer toute la force légale nécessaire pour restaurer la situation à la normale. Les FC sont déployées uniquement en soutien à la force de police qui a juridiction et qui conserve la gestion et le contrôle de la situation opérationnelle. Pour plus de détails voir : Ministère de la Défense nationale, Opérations des forces canadiennes (B-GG-005-004 AF-000), Manuel militaire, 2000, p.5-12 à 5-14 et l'assistance dans des opérations de maintien de l'ordre, p.13-6 à 13-7.

¹²² Ministère de la Défense nationale, Opération Récupération, [En ligne]. http://www.forces.gc.ca/site/operations/recuperation_f.asp [Page consultée le 16 juillet 2004].

¹²³ Il ne s'agit pas ici d'un conflit armé, mais bien d'un différend politique. La dispute du printemps 1995, porte sur la répartition des quotas de flétan noir dans la zone réglementaire de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-ouest (OPANO). Le Canada soupçonne l'Espagne de faire de la sur pêche dans les grands Bancs au large de Terre-Neuve. Des destroyers, des frégates et un sous-marin sont alors déployés pour patrouiller la zone et aborder les navires suspects. Le Canada et l'Union européenne parviennent finalement à un accord qui prévoit l'application des règlements et la conservation des stocks.

¹²⁴ Ministère de la Défense nationale, Opérations passées, [En ligne]. http://www.forces.gc.ca/site/operations/past_ops_f.asp [Page consultée le 16 juillet 2004].

¹²⁵ Pour voir les modifications apportées, consultez le site <http://lois.justice.gc.ca/fr/titre/P.html>

¹²⁶ Notons que cette situation est particulière au Canada et cette tendance n'est pas observée chez les autres pays occidentaux.

¹²⁷ Par la création de centres de d'opérations de la sécurité maritime sous la direction du Commandement maritime des FC. Ces centres auront le pouvoir et la capacité pour mobiliser toutes les ressources civiles et militaires nécessaires afin de détecter les menaces pour la sécurité maritime, de les évaluer et d'y réagir. Gouvernement du Canada. Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Protéger une société ouverte...op.cit., p.21-45.

Mentionnons également le rôle joué par les forces spéciales dans la lutte contre le terrorisme¹²⁸. Au Canada, la seule unité opérationnelle capable de mener des opérations antiterroristes se trouve au sein des FC. Il s'agit de la Force opérationnelle interarmée 2 (FOI 2) connue aussi par son acronyme anglophone JTF2. Cette unité, en service depuis 1993, est venue remplacer l'unité antiterroriste de la GRC; les autorités politiques ayant jugé que la force policière n'était pas adaptée aux opérations antiterroristes en raison du fait que les terroristes peuvent disposer de moyens ressemblant à ceux utilisés par les militaires¹²⁹. Comme nous l'avons déjà noté¹³⁰, les capacités des réseaux criminels transnationaux et terroristes et leurs modes d'opérations rendent de plus en plus difficile la distinction entre crime et attaque¹³¹. En fonction de leur entraînement particulier et de leurs matériels sophistiqués, il est possible de croire que les Unités spéciales d'intervention (USI) ont des capacités uniques pour intervenir dans divers domaines comme la lutte à la drogue, les opérations de contre-terrorisme, des opérations policières internationales, dans des rôles de reconnaissance et de surveillance lorsque les corps policiers « ne sont ni [équipés] et ni [entraînés] pour travailler dans une situation donnée¹³² ».

Le dernier rapport annuel du Chef d'état-major de la Défense du Canada souligne avec acuité l'importance de la transformation de l'outil militaire pour répondre à l'ensemble des nouvelles menaces. Il nous apparaît symptomatique que dans l'introduction du rapport, le général Hénault insiste sur la transformation du mode de pensée devant les nouvelles menaces et il inclut les FC comme un « élément d'un réseau de coopération¹³³ » au sein de la sécurité publique. Sans délaissier son rôle premier, qui est la défense du Canada, il apparaît évident que son rôle en sécurité publique devient de plus en plus important.

De son côté, le capitaine de vaisseau Peter Avis affirme : « [a]vant le 11 septembre, il était facile de séparer les préoccupations des militaires et des civils en matière de sécurité, mais ce ne sera plus jamais le cas. Cette nouvelle forme de guerre asymétrique impose de faire converger les réactions des différents secteurs de l'État face à cette menace sans drapeaux¹³⁴ ». Ces observations semblent donner raison à Jacques Baud affirmant qu'

[u]ne conséquence opérationnelle des nouvelles formes de violence est une étroite collaboration entre les forces armées et les forces de polices. Conçues pour la défense militaire contre une agression extérieure, les forces armées pouvaient traditionnellement s'appuyer sur une claire répartition des tâches

¹²⁸ Sur la question du rôle des Forces spéciales ou unité spéciale d'intervention (USI), la littérature devient de plus en plus imposante, voir pour une introduction à la question : Éric DENÉCÉ, *Forces spéciales l'avenir de la guerre ?*, Paris, Éditions du Rocher, 2002 ou Donald A. LA CARTE, « La guerre asymétrique et l'utilisation des forces spéciales dans l'application des lois en Amérique du Nord », *Revue militaire canadienne*, volume 2, numéro 4, hiver 2001-2002, p. 23-32.

¹²⁹ Pour Legault et dans une moindre mesure King, l'utilisation de l'USI (Unité spéciale d'intervention) canadienne peut être un facteur possible de maximisation de l'influence canadienne à l'étranger. Albert LEGAULT, « Vers la globalisation du terrorisme », dans Michel Fortmann, Alex Macleod et Stéphane Roussel (sous la direction de), op. cit., p. 21 et David L. KING, « Les forces armées ... », dans Michel Fortmann, Alex Macleod et Stéphane Roussel (sous la direction de), op. cit. p. 34.

¹³⁰ Et cette observation est partagée par le lieutenant-colonel La Carte, Albert Legault et Jacques Baud.

¹³¹ Donald A. LA CARTE, « La guerre asymétrique ... », op. cit. p. 24.

¹³² Ibid., p. 30.

¹³³ RAPPORT ANNUEL DU CHEF D'ÉTAT-MAJOR DE LA DÉFENSE, À l'heure de la transformation, Ottawa, Ministère de la Défense nationale, 2003, p. II.

¹³⁴ Peter AVIS, « Surveillance et sécurité maritime dans les eaux canadiennes », *Revue militaire canadienne*, vol 4, no 1 (printemps), 2003, p. 9-14.

avec les forces de police. L'éventail des risques modernes tend à déplacer les frontières de cette complémentarité, qui deviennent souvent floues et fortement teintées par une perception culturelle de l'emploi de la force¹³⁵.

Devant ces quelques constats, il est donc normal de parler d'une policierisation du militaire¹³⁶. En revanche, les forces de l'ordre érodent également la barrière les séparant des militaires et ce, de deux façons.

3.2. La mutation des services de l'ordre

Deux observations nous permettent de postuler l'existence d'un phénomène d'amenuisement des différenciations et de la complémentarité entre les services de polices et les forces armées. Premièrement, nous constatons la tendance à la militarisation des forces de l'ordre. Deuxièmement, nous remarquons la participation de policiers à des opérations de maintien de la paix depuis une dizaine d'années.

Si dans un contexte de nouvelles menaces, les forces armées sont appelées à modifier leurs procédures et organisations afin de supporter de façon plus fréquente et régulière les forces de l'ordre, les forces de polices semblent être soumises aux mêmes dynamiques. L'un de ces courants s'avère être la militarisation de certains services de police. Ce phénomène se révèle sous trois aspects : l'augmentation de la puissance de feu, l'organisation et les procédures.

Au cours des dernières années, l'exemple étant encore plus évident aux États-Unis, les groupes criminalisés utilisent davantage d'armes leur donnant une puissance de feu supérieure aux forces de police conventionnelles¹³⁷. Cette tendance a eu pour effet de créer une certaine «escalade» de l'armement entre la communauté criminelle disposant désormais d'armes automatiques et d'explosifs et les forces de l'ordre. De leur côté, la réaction des forces de polices a été de se doter d'armes pouvant rivaliser contre cette nouvelle capacité. Les armes de service deviennent plus précises, plus puissantes et plus mortelles. Certains sous-groupes de la police disposent d'armes automatiques, de véhicules blindés, d'hélicoptères armés et autres armes d'assaut¹³⁸. Cette situation est d'ailleurs constatée au Canada par le ministère de la justice dans un rapport de 1998¹³⁹.

En plus d'accroître leur puissance de feu, les forces de polices adoptent également de plus en plus des organisations de type militaire. Cette reconfiguration de leurs forces leur permet de mieux faire face aux nouvelles menaces que sont le crime de mieux en mieux organisé, les trafiquants et terroristes. Il est maintenant courant de retrouver parmi les services de police, des organisations comme la section d'assaut ou même des compagnies anti-terroristes¹⁴⁰. L'efficacité de ces groupes d'intervention ne

¹³⁵ Jacques BAUD, *La guerre...*, op. cit., p. 30.

¹³⁶ Voir aussi, Didier BIGO, « Les archipels ... », op. cit., p. 147.

¹³⁷ Charles, J., DUNLAP, «The Police-ization of the Military», *Journal of Political and Military Sociology*, volume 27, hiver 1999, pp.217-232.

¹³⁸ Pour une liste des armes utilisées par la Police nationale française, consultez la toile sur les sites : <http://le.cos.free.fr/gipn.htm> ; Special Weapons and Tactics <http://le.cos.free.fr/swat.htm>

¹³⁹ Eugene, OSCAPPELLA, *La relation entre les drogues illicites et les armes à feu. Un examen de la documentation*, disponible sur la toile : <http://canada.justice.gc.ca/fr/ps/rs/rep/wd98-10a-e.html> [site consulté le 16 juillet 2004],

¹⁴⁰ G.P. JOSHI, *Militarisation of the Indian Police*, [En ligne] : http://www.humanrightsinitiative.org/programs/aj/police/papers/gpi/militarisation_of_the_indian_police.pdf [Page consultée le 16 juillet 2004],

repose plus sur le travail individuel du policier, mais sur la cohésion du groupe et leur capacité à fonctionner comme un ensemble cohérent.

Finalement, les tactiques utilisées par certains groupes policiers ne consistent plus à l'arrestation ou l'enquête, mais à l'assaut et l'élimination pure et simple de la menace¹⁴¹. Soulignons également, la militarisation du renseignement criminel¹⁴² où la dimension internationale et la coopération ressemble de plus en plus à des ententes militaires. Ainsi, les services de l'ordre ont du s'adapter à de nouvelles menaces criminelles et adopter des caractéristiques qui étaient jusqu'à présent, réservées aux organisations militaires. Dans certains pays, le phénomène est plus récent ou plus accentué, mais dans l'ensemble, la tendance vers la militarisation d'une partie des éléments de la police se dessine.

De la même manière qu'elle a provoqué un changement dans la nature des conflits, la fin de la Guerre froide affecte également la nature des opérations de maintien de la paix (OMP). Dans les années quatre-vingt-dix, le maintien de la paix se transforme. Dans un contexte de conflit interne où un cessez-le-feu est inexistant, il n'est plus possible de maintenir la paix selon des OMP de première génération. Il faut maintenant l'imposer ou l'instaurer, ce qui exige une approche plus musclée et plus globale. Les OMP de deuxième génération présentent donc des caractéristiques très différentes des précédentes¹⁴³. Entre autres, les OMP de 2ème génération tentent de créer des conditions de paix plutôt que de maintenir la paix. A partir de cette césure historique dans la conduite des OMP, l'ONU s'engage dans tous les domaines d'activité et particulièrement, la reconstruction de pays¹⁴⁴.

Sous l'impulsion de l'Agenda pour la paix, certains pays, dont le Canada, désirent trouver des solutions à la dimension civile dans le cadre de missions de la consolidation de la paix¹⁴⁵. Dans le chemin qui mène aux tentatives de formation ou de reconstruction de l'État (state building), l'une des capacités développées par l'ONU est celle permettant le rétablissement de l'ordre public¹⁴⁶. Pour y parvenir, il faut désormais rétablir l'ordre, reconstituer les corps policiers, les entraîner et les encadrer¹⁴⁷. Cette tâche reviendra à la Police civile des nations unies (POLCIVN ou anglais la UNCIVPOL), formée de policiers en provenance du monde entier, dont le Canada¹⁴⁸.

¹⁴¹ Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale, Site du Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale, [En ligne]. <http://www.gign.org/unites/sek.php> [site consulté le 19 juillet 2004].

¹⁴² Frédéric LEMIEUX, Sécurité internationale et menaces contemporaines : la militarisation du renseignement de sécurité américain? [En ligne]. <http://www.mapageweb.umontreal.ca/brodeuj/documents/militarisation/Sécurité%20internationale%20et%20menaces%20contemporaines.doc> [Page consultée le 16 juillet 2004].

¹⁴³ Quelques unes des caractéristiques qui sont moins pertinentes dans le cadre de cette étude peuvent être résumées ainsi. L'importance de l'usage de la force met en cause les notions de neutralité et d'impartialité. L'environnement hostile requiert un contingent plus imposant et mieux armé. Enfin, toutes ces transformations font en sorte que le maintien de la paix subit une expansion géographique et une explosion financière sans précédent. Programme paix et sécurité, Le maintien de la paix, disponible sur la toile : www.psi.iqhej.ulaval.ca [Page consultée le 14 juillet 2004].

¹⁴⁴ Jocelyn COULON et Manon TESSIER (sous la direction de), Le guide du maintien de la paix. Textes, documents et sites, Outremont, Athéna Éditions, 2003, p.19-31.

¹⁴⁵ Discours de l'Honorable Lloyd AXWORTHY, «La politique étrangère à la croisée des chemins», Ottawa, 16 avril 1996. [En ligne]. http://webapps.dfaici.gc.ca/minpub/Publication.asp?publication_id=376968&Language=F

¹⁴⁶ Charles-Philippe DAVID, La consolidation de la Paix : l'intervention internationale et le concept des casques blancs, Paris, L'Harmattan, 1997, p.47-70.

¹⁴⁷ Charles-Philippe DAVID, La guerre ..., op.cit., p.399-404.

¹⁴⁸ L'annonce de la participation 100 policiers canadiens à la formation de la police nationale haïtienne n'est qu'un autre des nombreux exemples de ce phénomène. Cabinet du Premier ministre, Communiqué : Le Premier ministre annonce le déploiement de policiers pour aider aux efforts de stabilisation en Haïti, [En ligne].

Protéger une société ouverte confirme cette tendance en soulignant la question des États délinquants. Cette problématique est importante car ces pays peuvent devenir les hôtes de réseaux criminels ou groupes terroristes pouvant ensuite diriger leurs activités vers le Canada ou transiter par notre pays. En s'intéressant davantage à ce type d'État problématique et en favorisant une politique de soutien à leurs institutions, la politique de sécurité nationale soutien ou perpétue la participation des corps policiers canadiens à de futures coopérations internationales et des opérations de maintien de la paix¹⁴⁹.

Ces deux dimensions nous montrent bien comment les organisations des forces de l'ordre ont du réagir au nouveau contexte de l'après-Guerre froide. Du point de vue de la sécurité publique, les policiers se militarisent, alors que dans la dimension internationale, ils participent à des missions de paix. Cependant, il semble que cette adaptation ne soit pas suffisante, car durant la même période, un autre phénomène s'accroît, la privatisation de la sécurité.

3.3. Privatisation de la sécurité¹⁵⁰

Le mercenariat a pratiquement toujours existé. De l'armée d'Alexandre le Grand¹⁵¹, en passant par les guerres italiennes du XIV^e siècle¹⁵², la Guerre de Trente ans¹⁵³ et la décolonisation des années 1960s¹⁵⁴. Par contre, depuis le milieu des années 1990s, ce phénomène réapparaît sous un nouveau jour¹⁵⁵. Les formes modernes de l'industrie militaire sont nombreuses, de la consultation pour l'entraînement de l'armée croate en 1995¹⁵⁶, à la conduite de combats en Sierra-Léone¹⁵⁷, en passant par l'appui logistique et technique de l'armée américaine au Kosovo¹⁵⁸ ou la possibilité d'une armée internationale de l'ONU pour les missions de paix¹⁵⁹. Comment expliquer cette recrudescence du «mercenariat» ou l'abandon de l'État de son monopole de l'utilisation de la violence? Dans le contexte de l'après-Guerre froide, de la sécurité globale et de la

http://www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_f.asp?id=1404http://www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_f.asp?id=1404 [Page consultée le 15 juillet 2004].

¹⁴⁹ Gouvernement du Canada. Ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Protéger une société ouverte...op.cit., p.57-59.

¹⁵⁰ Nous n'adoptons pas ici la définition stricte de la sécurité privée telle que définie par le gouvernement du Québec. Nous envisageons la sécurité privée dans son sens plus large, d'antonyme de «publique». La définition stricte de la sécurité privée est la suivante : «l'ensemble des activités, des services, des mesures et des dispositifs, destinés à la protection des biens, des renseignements et des personnes et qui sont offerts et assurés dans le cadre d'un marché privé». Pour plus de détails voir : Ministère de la sécurité publique, Livre Blanc. La sécurité privée. Partenaire de la sécurité intérieure, décembre 2003, [En ligne]. http://www.msp.gouv.qc.ca/police/secprive/livreblanc/livre_blanc_secprive_12-03.pdf [Page consultée le 19 juillet 2004].

¹⁵¹ John KEEGAN, *A History of Warfare*, New York, Alfred A. Knopf, 1993, p.231.

¹⁵² William McNEILL, *La recherche de la puissance. Technique, force armée et société depuis l'an mil*, Paris, Economica, 1992, p.86.

¹⁵³ Russell, F., WEIGLEY, *The Age of Battles. The Quest for Decisive Warfare from Breitenfeld to Waterloo*, Bloomington, Indiana University Press, 1991, p.6.

¹⁵⁴ Peter Warren SINGER, *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*, Ithaca, Cornell University Press, 2003, p.37-38; voir également Patrick OLIVIER, *Soldat de Fortune*, Mesnil-sur-l'Estrée, éditions Gérard de Villiers, 1990.

¹⁵⁵ Rémy OURDAN, «Emboscades, assauts quotidiens : les mercenaires de la protection essuient de véritables offensives militaires», *Le Monde*, 1 juillet 2004; Rémy OURDAN, «L'irrésistible ascension du lieutenant-colonel Tim Spicer dans l'eldorado de la sécurité privée à Bagdad», *Le Monde*, 1 juillet 2004.

¹⁵⁶ Laura PETERSON, *Privatizing Combat, the New World Order*, [En ligne] :

<http://www.publicintegrity.org/bow/report.aspx?aid=148> [Page consultée le 14 juillet 2004].

¹⁵⁷ Phillip VAN NIEKERK, *Making a Killing: The Business of War*, disponible sur la toile : <http://www.publicintegrity.org/bow/report.aspx?aid=147> [Page consultée le 14 juillet 2004].

¹⁵⁸ Laura PETERSON, *Privatizing Combat* ... op. cit.

¹⁵⁹ David SHEARER, « Outsourcing War », *Foreign Policy*, no 112, automne 1998, pp. 68-81; Kevin O'BRIEN, « Military-Advisory Groups and African Security: Privatized Peacekeeping? », *International Peacekeeping*, volume 5, numéro 3, automne 1998, pp. 78-105.

nouvelle conflictualité, nous dirons qu'il s'agit d'un autre signe de la transformation des institutions publiques de sécurité.

Pour Peter Warren Singer, l'explication est simple, il s'agit d'une question de coûts et d'efficacité, au même titre que la santé publique, les services postaux ou l'éducation¹⁶⁰. En fait, les Tofflers avaient entrevu cette possibilité dans le cadre du courant global de la société¹⁶¹, de pair avec l'accroissement des menaces transnationales et des dangers des armes de destruction massives¹⁶². Dans notre processus de réflexion sur la sécurité, la nature des conflits et du rôle de l'État, et toujours dans un contexte de construction historique, nous pourrions donc avancer que les institutions de l'État ne sont pas suffisamment flexibles pour faire face rapidement à de nouvelles situations ou menaces. Ainsi, durant une période de transition, l'État pourrait confier de façon temporaire ou permanente, des rôles qui lui sont normalement réservés, à l'entreprise privée. Ceci expliquerait la redondance historique du mercenariat, ainsi que sa résurgence sous une nouvelle forme depuis une dizaine d'années.

Le Canada n'est d'ailleurs pas exempt de ce phénomène. Le MDN vient d'augmenter le contrat d'appui logistique de 200 millions de dollars qu'il avait accordé à la coentreprise formée par SNC-Lavalin et PAE en 2002. Selon le Général Ray Henault, Chef d'état-major de la Défense, « la contribution du soutien contractuel au succès de chaque mission, en Bosnie-Herzégovine et en Afghanistan, est inestimable. Elle a surtout permis d'alléger le fardeau des membres des Forces canadiennes au cours des opérations et d'accroître la souplesse opérationnelle des militaires afin qu'ils puissent accomplir leur mission¹⁶³. » Un autre des nombreux exemples canadiens est l'utilisation des services d'une compagnie privée de transport pour déplacer l'équipement militaire du Canada au Kosovo en 1999¹⁶⁴.

En fait, nous pouvons observer cette privatisation de la sécurité ou des partenaires de la sécurité dans d'autres domaines que la conduite ou l'appui des combats. En effet, dans le contexte large de la sécurité et particulièrement de la sécurité publique, de nombreux partenaires ou entreprises civiles sont également présents. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un phénomène nouveau, nous pouvons observer une certaine tendance à l'augmentation du nombre et de la diversité des partenaires pour répondre à des situations d'urgences internes¹⁶⁵. Citons comme exemples : la Croix-rouge canadienne apportant de l'aide aux sinistrés dans le cadre de 700 situations d'urgence

¹⁶⁰ Peter Warren SINGER, *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized ...* op. cit., p.7.

¹⁶¹ Pour ces auteurs, la façon de faire la guerre en particulier et de vivre en général, est reliée et déterminée par la civilisation (la civilisation est définie de façon large pour englober tous les aspects de la vie comme l'ensemble de la technologie, la vie de famille, la religion, la culture, la politique, les affaires, etc.). Selon eux, l'histoire est partagée par trois civilisations, qu'ils imaginent pas des «vagues» : la première est la civilisation agricole, la deuxième est industrielle et la troisième est celle de «l'information». Pour plus de détails consultez Alvin TOFFLER, *La 3^{ème} Vague*, Paris, Éditions de Noël, 1980. Il existe une manière particulière de faire la guerre durant chaque civilisation et le changement d'une civilisation à l'autre provoque des Révolutions militaires. Pour ces auteurs, la Révolution dans les affaires militaires (RAM) serait le fruit du passage de la deuxième à la troisième vague.

¹⁶² Alvin TOFFLER et Heidi TOFFLER, *Guerre et contre-guerre. Survivre à l'aube du XXI^e siècle*, Paris, Fayard, 1994 (1993), p.265 et 278-279.

¹⁶³ Ministère de la Défense nationale, Communiqué : Hausse du contrat de soutien de la Défense, [En ligne].

http://www.forces.gc.ca/site/newsroom/view_news_f.asp?id=1407 [Page consultée le 14 juillet 2004].

¹⁶⁴ Ministère de la Défense nationale, Opération Mégaphone, [En ligne]. http://www.forces.gc.ca/site/operations/megaphone_f.asp [Page consultée le 14 juillet 2004].

¹⁶⁵ Voir par exemple Jean-Paul BRODEUR, *Les visages de la police*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2003, p. 283-339 et 353-354.

par année¹⁶⁶; la compagnie Hydro-Québec participant aux réunions de coordination quotidiennes du ministère de la Sécurité publique lors de la crise du verglas de 1998¹⁶⁷; la Société de protection des forêts contre le feu (SOPFEU) chargée depuis 1994, par le ministre des Ressources naturelles, de la protection des forêts contre les incendies¹⁶⁸; les services ambulanciers et des pompiers, ainsi que la participation des bénévoles pour le service aux sinistrés¹⁶⁹. Ceci n'est qu'un bref aperçu des organisations privées ou non gouvernementales qui sont présentes dans presque tous les aspects de la sécurité publique afin de gérer les sinistres de notre époque.

Ainsi, pour faire face aux nouvelles menaces de l'après-Guerre froide, la frontière entre les organisations militaires, policières et même privées s'estompe. Nous n'avons pas pu développer en profondeur ces nombreux cas, mais les exemples cités ouvrent de nouvelles pistes de recherche. Pour nous, le rôle accru et les modifications organisationnelles des Forces canadiennes en lien avec la politique nationale de sécurité, la sécurité publique et le terrorisme, la militarisation des forces de police et leur participation à des OMP, ainsi que la privatisation de la sécurité ne sont que des indices des changements présentement à l'œuvre.

Conclusion

Cette réflexion sur la sécurité nous a permis de constater quelques uns des nombreux changements survenus depuis la fin de la Guerre froide au sein de ce champ d'étude. D'une dimension à l'origine militaire et imperméable entre ses éléments interne et externe, la sécurité s'est enrichie d'une perspective subjective et peut être désormais évoquée en terme de continuum englobant à la fois l'interne et l'externe. Les événements du 11 septembre 2001 ont servi de catalyseur à la transformation quant à la nature des conflits. Une guerre mondiale opposant deux armées sur un champ de bataille n'est plus le scénario préconisé à cette époque du trans-nationalisme et de dépendance technologique. Ainsi, les menaces imaginées et/ou inexplorées de l'avenir sont de nature plus diffuse et nébuleuse. Les nombreuses formes de terrorisme, dont en particulier l'hyperterrorisme, caractériseront les engagements asymétriques que les États devront affronter. En conséquence, l'État et ses institutions ont dû s'adapter à ce nouvel environnement. L'armée et les forces de l'ordre traditionnelles, sont individuellement incapables de faire face à ce genre de menaces d'ampleur globale.

La politique canadienne de sécurité nationale, publiée en avril 2004 est l'indicateur de tels changements. Cette nouvelle politique démontre en particulier, la modification de certaines institutions de sécurité tels que le renseignement. Qu'il s'agisse de l'augmentation de la coopération au plan interne ou sur le plan international entre services de renseignement, de la réorganisation du SCRS ou de l'amplification des outils de surveillance du renseignement, il est clair que ces organisations sont en effervescence et ce pour mieux répondre aux besoins sécuritaires de la population. Elle

¹⁶⁶ Josée PAYANT, «Une force auxiliaire bénévole pour faire face à l'imprévisible! La Croix-rouge canadienne et la gestion des sinistres», dans Yvan CONOIR et Gérard VERNA (dir.), *L'action humanitaire du Canada*, Saint-Nicolas, Les Presses de l'Université Laval, 2002, pp.327-337

¹⁶⁷ Alain FORAND, «Les Forces armées canadiennes et le verglas de 1998», dans Yvan CONOIR et Gérard VERNA (sous la direction de), *L'action humanitaire ... op. cit.*, pp. 338-351.

¹⁶⁸ La SOPFEU est une organisation privée, à but non lucratif. Pour plus de détails consultez la toile sur le site : SOPFEU, http://www.sopfeu.qc.ca/francais/index_portrait.html [Page consultée le 19 juillet 2004].

¹⁶⁹ Ministère de la sécurité publique, Commission Nicolet, [En ligne]. <http://www.msp.gouv.qc.ca/secivile/secivile.asp?txtSection=dossiers&txtCategorie=verglas&txtSousCategorie=nicolet&txtNomAutreFichier=section2.htm&txtAutreFichier=2> [Page consultée le 16 juillet 2004].

offre également des pistes afin d'identifier certaines tendances selon laquelle les forces armées sont appelées à jouer un rôle beaucoup plus grand en matière de sécurité publique. D'autres indices nous permettent de croire que les services de police réagissent également aux nouvelles dimensions de la sécurité en modifiant leurs pratiques, équipement et organisation. Finalement, nous pouvons aussi entrevoir les changements institutionnels dans le phénomène de la privatisation de la sécurité.

Ces changements, brièvement soulignés, laissent présager des modifications plus profondes au sein d'autres institutions de sécurité. Entre autres, comment confronter le cyberterrorisme qui est demeuré jusqu'à présent, une dimension sous-évaluée de la conflictualité contemporaine. Cette menace n'est pas la seule, nous n'avons qu'à penser au trafic d'immigrants illégaux, à la lutte contre la prolifération de la drogue ou des armes de destruction massives ou encore la piraterie contemporaine. Est-ce que la réponse repose, comme le laisse suggérer la Politique canadienne de sécurité nationale, dans une centralisation ou au contraire, l'État doit-il décentraliser ses responsabilités et pouvoirs traditionnels en tant que détenteur légitime de la violence?