



**HAL**  
open science

# Naissance d'une agence de renseignement : droits d'entrée dans les univers de la finance et de la sécurité

Anthony Amicelle

## ► To cite this version:

Anthony Amicelle. Naissance d'une agence de renseignement : droits d'entrée dans les univers de la finance et de la sécurité. Cultures & conflits, 2019, Les mondes du renseignement entre légitimation et contestation, 114-115, pp.171-197. 10.4000/conflits.21147 . halshs-03167622

**HAL Id: halshs-03167622**

**<https://shs.hal.science/halshs-03167622>**

Submitted on 20 Jul 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

## Naissance d'une agence de renseignement : droits d'entrée dans les univers de la finance et de la sécurité

*The Birth of an Intelligence Service: Capitals and Legitimacy in Finance and Security*

**Anthony Amicelle**

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/conflits/21147>

DOI : 10.4000/conflits.21147

ISSN : 1777-5345

### Éditeur :

CECLS - Centre d'études sur les conflits - Liberté et sécurité, L'Harmattan

### Édition imprimée

Date de publication : 20 décembre 2019

Pagination : 171-197

ISBN : 978-2-343-19249-9

ISSN : 1157-996X

### Référence électronique

Anthony Amicelle, « Naissance d'une agence de renseignement : droits d'entrée dans les univers de la finance et de la sécurité », *Cultures & Conflits* [En ligne], 114-115 | été/automne 2019, mis en ligne le 01 janvier 2023, consulté le 02 janvier 2023. URL : <http://journals.openedition.org/conflits/21147> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/conflits.21147>

---



Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International  
- CC BY-NC-ND 4.0

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

# Naissance d'une agence de renseignement : droits d'entrée dans les univers de la finance et de la sécurité

**Anthony AMICELLE**

*Anthony Amicelle est professeur agrégé à l'Université de Montréal, chercheur associé au Centre d'études et de recherches internationales (CÉRIUM) et au Centre international de criminologie comparée (CICC). Dans un contexte marqué par la répétition des scandales boursiers, de corruption et d'évasion fiscale ainsi que par la prégnance des enjeux du terrorisme et de son financement, ses travaux portent principalement sur les dynamiques contemporaines de contrôle des activités financières illicites. Publications récentes : Amicelle A. et al., *The Policing of Flows: Challenging Contemporary Criminology*, Routledge, 2019 ; Amicelle A., Nagels C. (dir.), *Les arbitres de l'illégalisme : Nouveau regard sur les manières de faire du contrôle social*, Numéro spécial, Champ pénal, vol. xv, 2018.*

Parmi les multiples changements ayant marqué l'univers du renseignement au cours des trois dernières décennies, il en est un – pourtant majeur par son ampleur – qui est demeuré peu étudié. Il s'agit de la naissance des « cellules de renseignement financier » (*financial intelligence units*). Inexistantes en 1990, elles sont aujourd'hui plus de cent-soixante à travers le monde.

Pour être comprise, leur émergence doit être resituée dans le cadre des normes internationales de lutte contre « l'argent sale <sup>1</sup> ». À l'instar de Tracfin

---

1. Reuter P., Truman E., *Chasing Dirty Money: The Fight Against Money Laundering*, Washington, Institute for International Economics, 2004 ; Gilmore W., *L'Argent sale : l'évolution des mesures internationales contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2005 ; Favarel-Garrigues G., Godefroy T., Lascoumes P., *Les Sentinelles de l'argent sale : les banques aux prises avec l'antiblanchiment*, Paris, Éditions La Découverte, 2009 ; Sharman J., *The Money Laundry: Regulating Criminal Finance in the Global Economy*, Cornell, Cornell University Press, 2011 ; Amicelle A. « Entre sécurité nationale et sécurité financière : retour sur la construction sociale de l'argent sale », in Neves Cruz J., Cardoso C., Lamas Leite A., Faria R. (eds.), *Infrações Económicas e Financeiras – Estudos de Criminologia e Direito*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, pp. 329-343 ; « When Finance Met Security: Back to the War on Drugs and the Problem

en France, elles ont été créées pour être la clef de voûte opérationnelle des politiques mises sur pied au nom de la mobilisation contre les flux de capitaux illicites. En conséquence de ce rôle-pivot, ces nouvelles agences se distinguent par un positionnement inédit, à la jonction de diverses activités et, surtout, de différents champs sociaux.

D'une part, leur mission de renseignement dépend de l'acquisition d'informations transmises par des sources régulières, dont le recrutement et la gestion relèvent essentiellement du champ de l'économie et de la finance. Alors que les institutions financières ont été les premières concernées, la liste des informateurs n'a cessé de s'allonger pour inclure les casinos, les agents immobiliers ou encore les négociants en métaux précieux et nombre de professionnels du chiffre et du droit <sup>2</sup>. Si les « déclarations d'opération suspecte » restent le dénominateur commun à tous les dispositifs nationaux <sup>3</sup>, force est de constater que la mise en forme, le contenu et le volume des informations recueillies varient sensiblement d'un État à l'autre. À titre d'exemple, au Canada, 31 000 entreprises sont soumises à l'obligation de dénoncer les transactions financières de leurs clients, et ce aussi bien sur la base du soupçon qu'en fonction de seuils monétaires. Dans ce contexte, l'agence canadienne Fintrac, créée en 2000, reçoit jusqu'à 25 millions de signalements par an, avec par ordre croissant : 65 000 signalements concernant des mouvements transfrontaliers de 10 000 \$ et plus en espèces ; 180 000 sur des opérations suspectes ; 200 000 sur des déboursements au casino de 10 000 \$ et plus ; 10 millions sur des opérations en espèces de 10 000 \$ et plus ; 15 millions sur des virements internationaux de 10 000 \$ et plus <sup>4</sup>.

D'autre part, ces informations sont collectées en tant que matière première nécessaire à la production de renseignements financiers dont les destinataires appartiennent principalement au champ de la sécurité, avec là aussi des variations d'un pays à l'autre <sup>5</sup>. À titre d'exemple, toujours au Canada, la

---

of Dirty Money », *Finance and Society*, 3-2, 2017, pp. 106-123 ; King C., Walker C., Gurulé J. (eds.), *The Palgrave Handbook of Criminal and Terrorism Financing Law*, Palgrave Macmillan ; Nance M., « The Regime that FATF Built: an Introduction to the Financial Action Task Force », *Crime, Law and Social Change*, 69-2, 2018, pp. 109-129 ; van Duyne P., Harvey J., Gelemerova, L., *The Critical Handbook of Money Laundering: Policy, Analysis and Myths*, Palgrave Macmillan, 2018.

2. Helgesson K., Mörth U., « Instruments of Securitization and Resisting Subjects: For-Profit Professionals in the Finance-Security Nexus », *Security Dialogue*, 50-3, 2019, pp. 257-275.
3. Selon les normes internationales en vigueur : « Lorsqu'une institution financière suspecte, ou a des motifs raisonnables de suspecter, que des fonds sont le produit d'une activité criminelle ou ont un rapport avec le financement du terrorisme, elle devrait être obligée en vertu de la loi de faire immédiatement une déclaration d'opération suspecte à la cellule de renseignements financiers (CRF) ». Gafi, *Recommandations du Gafi : Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération*, Paris, 2018, pp. 18-19.
4. Fintrac, *Rapport annuel*, Ottawa, 2018.
5. Amicelle A., Berg J., Chaudieu K., *Comparative Analysis of Financial Intelligence Units (FIUs) in Canada, France, Switzerland and United Kingdom*, Brussels, European Parliament, 2017.

liste des destinataires du renseignement produit par Fintrac comprend les services de police (aux échelles municipale, provinciale et fédérale), les services de renseignement intérieur et extérieur, l'agence de sécurité frontalière, l'administration fiscale, les autorités de marché financier et, à l'international, les cellules de renseignement financier étrangères. Selon les derniers chiffres disponibles, près de 2 500 dossiers de renseignements « exploitables » (*actionable* en anglais) sont répartis annuellement entre les « partenaires » de l'agence canadienne<sup>6</sup>. Il s'agit ici de renseignements dits « tactiques » ou « opérationnels », « utiles aux fins d'enquêtes ou de poursuites liées au blanchiment d'argent et au financement des activités terroristes<sup>7</sup> ». Cependant, conformément aux normes internationales, il peut également s'agir de renseignements dits « stratégiques », visant à « mieux comprendre la nature et la portée de ces enjeux [d'argent sale] et les menaces qu'ils représentent »<sup>8</sup>. Dans un cas comme dans l'autre, ces activités de renseignements financiers sont présentées par les dirigeants de Fintrac comme « un élément du programme de sécurité nationale et de lutte contre la criminalité à plus grande échelle<sup>9</sup> ».

À la lumière de leur rôle et de leurs caractéristiques, ces agences nationales d'un nouveau genre sortent des canons habituels du renseignement. Tout en assumant une « fonction de production de renseignement », elles diffèrent des trois types d'agences auxquels il est généralement fait référence, à savoir : « les services publics qui prennent en charge la sécurité nationale à l'intérieur (type SCRS ou DST) ou à l'extérieur d'un pays (type DGSE ou CIA) ; les unités des services policiers qui se consacrent au renseignement criminel ; les firmes privées investies dans la collecte d'informations<sup>10</sup> [...] ». Les dichotomies inhérentes à cette taxonomie classique se trouvent d'ailleurs brouillées au prisme des cellules de renseignement financier. Ces dernières dépendent *de facto* du travail de firmes privées pour ensuite élaborer des produits qui pourront être qualifiés de « renseignement criminel » et/ou de « sécurité nationale » selon leurs destinataires, parfois multiples, susceptibles d'agir à l'intérieur ou à l'extérieur du pays. Conscients de ce brouillage, les agents de Fintrac se situent spontanément, comme l'indique l'un d'entre eux, « au carrefour de plusieurs activités gouvernementales, avec les enquêtes policières, la sécurité nationale et internationale, le monde de la finance, et au cœur du droit et de la justice » (entretien Fintrac 11, 2015<sup>11</sup>).

6. Fintrac, *Rapport annuel*, op. cit., p. 3.

7. Fintrac, *Rapport sur les résultats ministériels*, Ottawa, 2018, p. 17.

8. *Ibid.* ; Sur les distinctions entre renseignement tactique et stratégique, voir notamment : Cope N., « Intelligence Led Policing or Policing Led Intelligence? Integrating Volume Crime Analysis into Policing », *The British Journal of Criminology*, 44, 2004, pp. 188-203 ; Gill P., Phythian M., « From Intelligence Cycle to Web of Intelligence: Complexity and the Conceptualisation of Intelligence », in Phythian M. (ed.), *Understanding the Intelligence Cycle*, Londres, Routledge, 2013, pp. 21-42.

9. Fintrac, *Rapport sur les résultats ministériels*, op. cit., p. 17.

10. Brodeur J.-P., « Le renseignement : distinctions préliminaires », *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 47, 2005, p. 27.

11. Conformément au certificat d'éthique délivré par l'université de Montréal et aux échanges

Ce positionnement-carrefour soulève avec d'autant plus de force l'enjeu de la légitimation de ces agences de renseignement atypiques. Il renvoie à la question du « droit d'entrée » d'un nouveau joueur au sein non pas d'un mais de plusieurs champs en même temps<sup>12</sup>. À cet égard, des travaux ont permis d'éclairer quelque peu l'état des rapports de force entre ces agences et leurs informateurs, dont certains occupent des positions dominantes dans le champ de l'économie et de la finance, à commencer par les banques<sup>13</sup>. En revanche, les conditions d'accès et de reconnaissance des agences de renseignement financier au sein du champ de la sécurité sont encore largement ignorées. Or, comprendre comment de telles agences prennent forme, fonctionnent et interagissent avec les destinataires potentiels de leur renseignement est crucial, et ce pour au moins deux raisons.

Premièrement, la gestion des capitaux illicites – et des crimes associés – se joue en partie dans cette configuration de relations objectives entre les positions occupées par les agences de renseignement financier, les organismes d'application de la loi (police, justice, autorités administratives, etc.) et les services de sécurité nationale. Quel est donc l'impact de ces agences sur les actions de leurs partenaires étatiques, et sur l'orientation générale de la lutte contre l'argent sale et du *policing* dans son ensemble ? Deuxièmement, s'y intéresser est aussi une façon de s'interroger plus globalement sur les enjeux et les usages du renseignement dans les stratégies contemporaines de contrôle social<sup>14</sup>. Quelles observations peut-on tirer d'une approche officiellement guidée par le renseignement (*intelligence-led*), où la question de l'influence est centrale<sup>15</sup>, avec « la collecte et l'analyse d'informations dans le but d'élaborer un produit de renseignement destiné à informer [au double sens de *soutenir* et

---

avec les représentants de Fintrac, les entretiens ont été systématiquement anonymisés. L'attribution d'un numéro aléatoire à chacun permet de les différencier dans le présent article.

12. Bourdieu P., « Le champ scientifique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2-2-3, 1976, pp. 88-104 ; Mauger G. (dir.), *Droits d'entrée. Modalités et conditions d'accès aux univers artistiques*, Paris, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, 2006.
13. Gold M., Levi M., *Money Laundering in the UK: An Appraisal of Suspicion-Based Reporting*, The Police Foundation and University of Wales, 1994 ; Harvey J., Lau S. F., « Crime-Money, Reputation and Reporting », *Crime, Law and Social Change*, 52, 2008, pp. 57-72 ; Favarel-Garrigues G., Godefroy T., Lascombes P., *Les Sentinelles de l'argent sale*, op. cit. ; Gelemerova L., « On the Frontline Against Money-Laundering: The Regulatory Minefield », *Crime, Law and Social Change*, 52, 2009, pp. 33-55 ; Amicelle A., « Towards a 'New' Political Anatomy of Financial Surveillance », *Security Dialogue*, 42, 2011, pp. 161-78 ; Amicelle A., Iafolla V., « Suspicion-in-the-Making: Surveillance and Denunciation in Financial Policing », *The British Journal of Criminology*, 58-4, pp. 845-863 ; de Goede M., *Speculative Security. The Politics of Pursuing Terrorist Monies*, Minnesota, University of Minnesota Press, 2012 ; « The Chain of Security », *Review of International Studies*, 44-1, 2018, pp. 24-42.
14. Innes M., Fielding N., Cope N., « The Appliance of Science? The Theory and Practice of Crime Intelligence Analysis », *The British Journal of Criminology*, 45, 2005, pp. 39-57.
15. Gill P., « The Way Ahead in Explaining Intelligence Organization and Process », *Intelligence and National Security*, 33-4, 2018, pp. 574-586 ; Burcher M., Wheelan C., « Intelligence-Led Policing in Practice: Reflections from Intelligence Analysts », *Police Quarterly*, 0-0, 2018, pp. 1-22.

d'*influencer*] le processus de décision des agences de contrôle tant au niveau tactique que stratégique <sup>16</sup> » ? L'objectif du présent article est de répondre à ces questionnements en s'appuyant sur une enquête empirique de type qualitatif menée au sein de Fintrac, dans le cadre d'un programme de recherche plus vaste sur le *policing* économique et financier <sup>17</sup>.

Au-delà des rencontres informelles et des présentations officielles auxquelles il nous a été donné d'assister entre 2014 et 2017, nous avons réalisé au cours de la même période des entretiens semi-structurés auprès d'une quinzaine d'agents « historiques » de Fintrac. Cette agence fédérale étant restée relativement hermétique à la recherche universitaire depuis sa création, notre démarche d'enquête a coïncidé avec un moment d'ouverture associé à un changement de direction survenu quelques mois plus tôt. À la suite d'échanges réguliers initiés dès 2013 avec les représentants de Fintrac, nous avons pu identifier les agents pertinents pour la recherche – au regard de leur trajectoire professionnelle, leur ancienneté et leur rôle – et obtenir l'autorisation de les solliciter directement pour des entrevues qui ont eu lieu à Ottawa, Toronto et Montréal, la plupart du temps dans les locaux de la cellule de renseignement financier. Informés – et souvent surpris – de cette approbation préalable de leur direction, les agents contactés l'ont interprétée comme un droit à s'exprimer franchement sur leur travail et leur agence et, dans ces conditions, ont accepté d'autant plus facilement de nous rencontrer. D'une durée moyenne de 90 minutes, les entretiens ont tous été enregistrés. La plupart encore en poste au moment des entrevues, les personnes interviewées ont connu les débuts de Fintrac – de moins de dix collègues à quelques dizaines tout au plus, là où l'agence compte aujourd'hui près de quatre cents employés – et ont participé à son évolution. Nous avons ainsi pu constater la variété des profils ayant constitué le socle historique de l'agence, avec des juristes, des haut-fonctionnaires, des spécialistes informatique, d'anciens employés d'institutions financières et finalement assez peu d'analystes de métier en renseignement. Croisés à une analyse des rapports gouvernementaux publiés par et sur Fintrac depuis 2000, les entretiens ont été systématiquement recoupés entre eux et pris dans un « réseau documentaire » afin d'en contrôler les biais, de « faire émerger et expliciter les « catégories indigènes » » et de restituer dans leur historicité des processus de « décision à faible visibilité » en matière de renseignement <sup>18</sup>. Le

16. Ratcliffe J., *Intelligence-Led Policing*, New York, Routledge, 2011, p. 81.

17. Amicelle A., « Policing through Misunderstanding: Insights from the Configuration of Financial Policing », *Crime, Law and Social Change*, 69-2, 2018, pp. 207-226 ; Chaudieu K., Amicelle A. « Mesurer la délinquance financière. L'argent sale en Suisse, entre dénonciations et condamnations pénales », *Champ pénal* [en ligne], 15, 2018 ; Amicelle A., Chaudieu K., « In Search of Transnational Financial Intelligence: Questioning Cooperation Between Financial Intelligence Units », in King C., Walker C., Gurulé J. (eds), *The Palgrave Handbook of Criminal and Terrorism Financing Law*, Palgrave Macmillan, 2018, pp. 649-675 ; Amicelle A., Bérard J., « Défense des classes dominantes : la division du travail de légitimation à l'épreuve des scandales financiers internationaux », *Revue de la régulation* [en ligne], 22, 2017.

18. Pinson G., Sala Pala V., « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action

corpus constitué a ainsi permis d'accéder aux représentations et aux pratiques des agents, et d'obtenir des précisions factuelles sur des moments charnières de l'institution dans ses relations avec les partenaires étatiques.

L'article est structuré en cinq parties. Dans les quatre premières, nous reviendrons sur la quête de reconnaissance de l'agence de renseignement financier au sein du champ de la sécurité, et ce en concentrant l'analyse sur les espèces de « capitaux » mobilisés en ce sens<sup>19</sup>. Dans la dernière partie, nous insisterons sur la position désormais occupée par cette agence et sur les implications générales qui en découlent en matière de *policing* et de lutte contre la délinquance économique et financière.

### Entre analogie ordinaire et analogie savante : la métaphore économique dans l'univers du renseignement

« Nous sommes la dernière *start-up* du gouvernement fédéral » (entretien Fintrac 11, 2015). Cette brève citation issue d'une rencontre avec deux agents de Fintrac met l'emphase sur deux éléments structurants de la cellule de renseignement financier, respectivement en lien avec son histoire et avec les représentations partagées en son sein.

Premièrement, comme l'a rappelé un des agents rencontrés, avec Fintrac « une nouvelle agence a été créée, et pour la première fois depuis la Deuxième Guerre pas par la division, la refonte ou la fusion de parties existantes dans d'autres ministères, c'était nouveau » (entretien Fintrac 4, 2015). La création *ex nihilo* en 2000 d'une telle agence – « autonome et indépendant[e] de tout organisme chargé de l'application de la loi<sup>20</sup> » – a suscité son lot de tensions et de vagues-hésitations au Canada. Il convient ici de mentionner que la première loi fédérale ne date pas de l'an 2000 mais de 1989, au moment de la gestation des normes de référence contre « l'argent sale » dont le gouvernement canadien a été l'un des instigateurs en tant que membre fondateur du Groupe d'action financière (Gafi), émanation du G7<sup>21</sup>. Cette précocité n'a pas empêché le pays d'être vivement critiqué par la suite, avec en point d'orgue un appel inter-

---

publique ? », *Revue française de science politique*, 57, 2007, pp. 579-587 ; Goldstein J., « Police Discretion not to Invoke the Criminal Process: Low-Visibility Decisions in the Administration of Justice », *The Yale Law Journal*, 69-4, 1959, pp. 543-594.

19. Bourdieu P., « Les trois états du capital culturel », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 30, 1979, pp. 3-6 ; « Le capital social. Notes provisoires », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 31, 1980, pp. 1-2 ; *Méditations pascaliennes*, Paris, Éditions du Seuil, 1997 ; *Les Structures sociales de l'économie*, Paris, Éditions du Seuil, 2000.

20. Fintrac, *Ligne directrice 1 : Renseignements généraux*, Ottawa, 2019.

21. « En réponse aux préoccupations croissantes au sujet du blanchiment de capitaux, le Groupe d'Action Financière sur le Blanchiment de Capitaux (Gafi) a été créé lors du Sommet du G7 qui s'est tenu à Paris en 1989. [...] Les objectifs du Gafi sont l'élaboration des normes et la promotion de l'efficace application de mesures législatives, réglementaires et opérationnelles en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les autres menaces liées pour l'intégrité du système financier international. » Site internet du Gafi : <https://www.fatf-gafi.org/fr/aproposdugafi/quisommes-nous/#d.fr.11232>

national à « trouver d'urgence une issue » à un dispositif national jugé inefficace<sup>22</sup>. Cette charge critique avait pour cible la double absence d'un régime obligatoire de déclaration d'opérations suspectes et d'une agence étatique dédiée à leur collecte et analyse subséquente. Le Canada a en effet été le dernier État membre du G7 et un des derniers membres historiques du Gafi à se conformer à cette double injonction plus de dix ans après sa première législation<sup>23</sup>. Jusqu'alors, le dispositif fédéral reposait sur un protocole d'entente de déclaration volontaire signée en 1993 entre la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et l'Association des banquiers canadiens<sup>24</sup>. Au-delà de la réticence des banquiers à passer du volontariat à l'obligation de dénoncer, les débats parlementaires se sont cristallisés sur le statut et l'étendue des pouvoirs à octroyer à la cellule de renseignement financier<sup>25</sup>.

Dans la continuité du régime volontaire alors en place, son intégration au sein de la police fédérale a été un temps privilégiée avant d'être finalement écartée, et ce en raison de la Charte des droits et libertés enchâssée dans la Constitution canadienne. La décision a été prise de créer une agence indépendante et sans pouvoir d'investigation, afin de séparer d'un côté les activités de collecte d'informations et de production de renseignement et, de l'autre, les pratiques d'enquête. Cette décision rappelle celle de créer en 1984 le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) à la suite d'une série de scandales ayant touché la Gendarmerie royale du Canada. Une commission d'enquête parlementaire avait alors conclu que les « objectifs du renseignement de sécurité et les intérêts des Canadiens seraient mieux servis par une agence indépendante, sans pouvoirs policiers et sous surveillance institutionnelle<sup>26</sup> ». Dans le cas de la cellule de renseignement financier, la distinction opérée se double du choix de placer Fintrac sous la tutelle du ministère des Finances, et non sous celle du ministère de la Sécurité publique.

Deuxièmement, outre la nouveauté représentée par Fintrac, la citation mise en exergue illustre aussi, avec l'utilisation du mot « *start-up* », l'omniprésence de la métaphore économique dans le discours de ses agents. Le recours systématique à ce registre métaphorique est un trait partagé par l'ensemble des interviewés, et qui s'est manifesté à maintes reprises lors de rencontres informelles et de présentations officielles. En tant qu'« analogie pratique<sup>27</sup> », il ressort de cet usage collectif des mots du langage économique et financier une

22. Gafi, *Rapport annuel*, Paris, 1998, p. 13.

23. Gagnon C., *Rapport de recherche sur la lutte contre le blanchiment d'argent au Canada*, non publié, sur demande.

24. Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, Ottawa, 2003 : [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl\\_oag\\_200304\\_03\\_f\\_12909.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200304_03_f_12909.html)

25. Gagnon C., *Rapport de recherche sur la lutte contre le blanchiment d'argent au Canada*, op. cit.

26. Lemay-Langlois S., Lemieux F., « Renseignement de sécurité et renseignement criminel », in Cusson M., Dupont B., Lemieux F., *Traité de sécurité intérieure*, Montréal, Hurtubise HMH, 2007, pp. 343.

27. Lahire B., *L'Esprit sociologique*, Paris, Éditions la Découverte, 2007, p. 66-93.

interprétation particulière des relations nouées entre Fintrac et ses partenaires étatiques, appréhendés comme des clients potentiels à qui il faut vendre un produit à valeur ajoutée au sein d'un marché spécifique. Commune aux agents de Fintrac, la mobilisation de ce schème cognitif est encore plus accentuée chez ceux, minoritaires aux débuts de l'agence, ayant été préalablement socialisés dans l'univers du renseignement. Si elle peut apparaître étonnante pour un lectorat néophyte, la métaphore économique sature également les écrits académiques consacrés au renseignement, tout du moins dans le monde anglo-saxon, au point qu'il devient difficile de démêler l'analogie ordinaire de l'analogie savante, mobilisant pêle-mêle les notions de « produits », de « *business* de l'analyse », de « *marketing* », de « vente », de « valeur ajoutée », de « clients » et d'« environnement client », etc. <sup>28</sup> Devant ce constat pouvant inciter à se distancier d'un lexique qui ne rompt pas ou plus suffisamment avec les représentations des enquêtés <sup>29</sup>, nous proposons au contraire de « filer la métaphore jusqu'au bout <sup>30</sup> ». Pour ce faire, l'analyse qui suit prend au sérieux la force de cette analogie dans les représentations qui sous-tendent les pratiques des acteurs rencontrés, et ce en l'abordant à partir d'une grille de lecture bourdieusienne ayant elle-même importé le lexique économique dans l'univers de la sociologie <sup>31</sup>. Il s'agit ici d'identifier et de documenter les espèces de capital efficaces sur lesquelles les agents et dirigeants de Fintrac ont insisté pour valoir dans le champ de la sécurité.

## Le capital social

« Personne n'aimait Fintrac. Le SCRS [Service canadien du renseignement de sécurité] les détestait, la GRC [Gendarmerie royale du Canada] les détestait, les autres forces de police les détestaient. Donc personne ne voulait y avoir recours. » (entretien Fintrac 3, 2016)

- 
28. Gill P., Phythian M., *Intelligence in an Insecure World*, Cambridge, Polity Press, 2018 ; Phythian M. (ed.), *Understanding the Intelligence Cycle*, Londres, Routledge, 2013 ; Ratcliffe J., *Intelligence-Led Policing*, New York, Routledge, 2008 ; Sheptycki J., « Organizational Pathologies in Police Intelligence Systems: Some Contributions to the Lexicon of Intelligence-Led Policing », *European Journal of Criminology*, 1-3, 2004, pp. 307-332 ; Sanders C., Condon C., « Crime Analysis and Cognitive Effects: The Practice of Policing through Flows of Data », *Global Crime*, 18-3, pp. 237-255 ; Belur J., Johnson S., « Is Crime Analysis at the Heart of Policing Practice? A Case Study », *Policing and Society*, 28-7, 2018, pp. 768-786 ; Maguire M., « Policing by Risks and Targets: Some Dimensions and Implications of Intelligence Led Crime Control », *Policing and Society*, 9-4, 2000, pp. 315-336 ; Cope N., « Intelligence Led Policing or Policing Led Intelligence? », *op. cit.* ; Innes M., Fielding N., Cope N., « The Appliance of Science? », *op. cit.* ; Dover R., Goodman M. S., Hillebrand C. (eds.), *Routledge Companion to Intelligence Studies*, New York, Routledge.
29. Darmont M. « La notion de carrière : un instrument interactionniste d'objectivation », *Politix*, 82-2, 2008, pp. 149-167.
30. Lahire B., *L'Esprit sociologique*, *op. cit.*, p. 85.
31. Mauger G., « Capital », in Cazier J.-P. (dir.), *Abécédaire de Pierre Bourdieu*, Paris, Sils Maria Éditions, pp. 23-25.

« J'ai fait beaucoup de sensibilisation auprès des organismes d'application de la loi [*law enforcement agencies*] au début, ce qui était "intéressant" quand vous appeliez et disiez que vous étiez de Fintrac est qu'ils croyaient que vous vouliez leur vendre des traceurs. » (entretien Fintrac 1, 2016)

Ces deux extraits d'entretiens résument la teneur des propos exprimés sur l'attitude des acteurs étatiques de la sécurité à l'arrivée de Fintrac, oscillant entre défiance et indifférence ou ignorance. En tant « qu'agence sans historique, sans crédibilité » (entretien Fintrac 4, 2015), la cellule de renseignement financier disposait d'un « capital social » pour le moins restreint ; cette expression désignant « l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un *réseau durable de relations* plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissance et d'interreconnaissance <sup>32</sup> ». Avant même de penser à « maintenir le contact », comme exigence devant être respectée à tous les plans du renseignement <sup>33</sup>, la situation de Fintrac a surtout nécessité un investissement de ses agents consciemment orienté vers l'institution de nouvelles relations <sup>34</sup>, autrement dit vers le prérequis de nouer le contact. Outre son statut de nouveau joueur cherchant à entrer dans un espace social déjà structuré, une série de déterminants conjoncturels et structurels a rendu plus ardues ces premières prises de contact de Fintrac.

Tout d'abord, il a fallu faire face aux représentants des grands corps policiers ayant maintenu leur réticence voire leur opposition à l'idée finalement retenue d'établir une agence hors de leur pré carré, les privant d'un accès direct aux informations collectées. « La GRC en particulier avait dit à l'époque, Fintrac vous vous prononcez comme experts dans le domaine du blanchiment, c'est vous qui déterminerez si les renseignements devraient être acheminés aux polices pour les fins d'enquête. Nous, les enquêteurs, nous sommes les experts dans le domaine du blanchiment, alors qui êtes-vous pour passer en revue et analyser ces opérations ? Ça, c'était l'attitude. De là, au lieu de nous aider et franchement de les aider eux-mêmes en nous fournissant des renseignements volontaires pour nous dire nous enquêtons sur untel, ils ont dit non, nous n'allons pas jouer » (entretien Fintrac 4, 2015). Dans un contexte interagence où les partenaires sécurité sont invités à transmettre de l'information à Fintrac uniquement sur base volontaire, une des premières « pathologies organisationnelles » à se poser a ainsi été celle des « frictions institutionnelles », synonymes de difficultés à déplacer de l'information en dehors des frontières bureaucratiques existantes <sup>35</sup>.

32. Bourdieu P., « Le capital social. Notes provisoires », *op. cit.*, p. 2.

33. Brodeur J.-P., « Le renseignement : distinctions préliminaires », *op. cit.*, p. 35.

34. Bourdieu P., « Le capital social. Notes provisoires », *op. cit.*

35. Sheptycki J., « Organizational Pathologies in Police Intelligence Systems: Some Contributions to the Lexicon of Intelligence-Led Policing », *op. cit.*

Le fait que l'agence ait été placée sous la tutelle du ministère des Finances, responsable de la nomination du premier directeur et de l'équipe de transition chargée de lancer les opérations, a contribué à ces frictions et à cet isolement initial dans le domaine du *policing*. Cette identité davantage tournée vers la finance que vers la sécurité était d'autant plus prégnante qu'elle a été délibérément entretenue au sein de l'agence, avec l'objectif prioritaire de bâtir une relation inédite avec le milieu bancaire. Selon les termes plus directs de deux interviewés, « il fallait éviter le rejet par les entités déclarantes » (entretien Fintrac 2, 2015) pour « s'assurer que l'information allait rentrer » (entretien Fintrac 5, 2016). Or, selon un autre enquêté, « quand Fintrac a fait son entrée dans les médias pour la première fois, c'était comme la nouvelle agence de renseignements supersecrète du Canada. Je me souviens que Horst [le directeur] en était horrifié. Donc cela a aussi été un effort conscient à ce moment-là de changer cette image au profit de celle de simple régulateur. Nous voulions être considérés comme un régulateur d'un côté et un ami des forces de l'ordre de l'autre, mais plus comme un régulateur » (entretien Fintrac 1, 2016). À cette image brouillée s'ajoutait également la nature civile de l'agence, dépourvue de pouvoir d'enquête tout en devant agir dans un contexte pénal. En cela, la situation de Fintrac a été comparable à celle d'analystes civils qui, au sein des services de police, passent leur temps à « se vendre » en essayant de convaincre leurs collègues policiers de leur utilité afin de gagner leur confiance <sup>36</sup>.

Dans le cas de la cellule de renseignement financier, cette idée d'avoir à se vendre, véritable leitmotiv des agents interviewés, a pris forme dans un contexte juridique teinté d'incertitude. Au nom de la Charte canadienne des droits et libertés, l'agence a été soumise à des conditions particulières d'échange d'informations afin d'éviter toute forme de transferts automatiques des signalements reçus et des données personnelles qu'ils contenaient. Légalement, pour être en mesure de communiquer des renseignements à leurs partenaires, les représentants de Fintrac doivent faire état de « motifs raisonnables de soupçonner, à la lumière de l'analyse et de l'appréciation faite [...], qu'ils [les renseignements] seraient utiles aux fins d'enquête ou de poursuite relativement à une infraction de recyclage des produits de la criminalité ou à une infraction de financement des activités terroristes <sup>37</sup> ». Si l'obligation d'atteindre ce seuil minimal est toujours présente dans la législation actuelle, s'y conformer a suscité beaucoup d'inquiétude dans les premières années de l'agence, non sans répercussions sur les relations naissantes avec les acteurs de la sécurité. Un enquêté considère que Fintrac « devait être verrouillée au début. Vous savez à cette époque tous les juristes en ville continuaient de nous dire que c'était "fifty-fifty" avec la Charte et je me rappelle que, pour notre

36. Sanders C., Weston C., Schott N., « Police Innovations, 'Secret Squirrels' and Accountability: Empirically Studying Intelligence-Led Policing in Canada », *The British Journal of Criminology*, 55, 2015, p. 720 ; Belur J., Johnson S., « Is Crime Analysis at the Heart of Policing Practice? A Case Study », *op. cit.*

37. <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/p-24.501/index.html>

conseiller juridique, la question n'était pas de savoir si la loi allait faire l'objet d'un recours en constitutionnalité mais quand. Cela se peut toujours quinze ans plus tard mais à l'époque nous nous attendions vraiment à ce que cela arrive donc tout devait être absolument parfait. Le directeur était sous pression et il ne laissait rien passer » (entretien Fintrac 1, 2016). Le principe de précaution a longtemps prévalu au sein de la direction de Fintrac, dans une agence mise sur pied à la suite de pressions internationales répétées et accueillie froidement tant du côté finance que du côté sécurité. Dans ce contexte, la crainte du faux-pas sur le plan légal a conduit à « adopter une position qui était disons réticente aux risques, donc Fintrac était prudent, non seulement dans ses relations avec les corps policiers et les services de sécurité, mais aussi avec les banques, les casinos, etc. » (entretien Fintrac 7, 2016). Érigée en principe de survie, cette prudence a aussi mené à une interprétation stricte de la règle selon laquelle l'agence ne peut que recueillir de l'information volontaire auprès de ses partenaires étatiques et en aucun cas en solliciter. « Par le passé nous n'aurions jamais pris l'initiative de décrocher le téléphone pour les appeler, ce qui était très difficile dans l'établissement de nos relations avec les forces de l'ordre car ils étaient du genre : “Si vous aviez une question, pourquoi ne pas nous l'avoir posée ?” Mais nous ne pouvons pas demander de l'information, nous pouvons juste la recevoir passivement. C'est beaucoup mieux compris maintenant. Et finalement, les appeler pour se renseigner sur le degré de priorité d'un cas, ce n'est pas en tant que tel demander plus d'informations qu'ils nous en ont déjà donné, c'est juste “administratif” en quelque sorte. Ce type de dialogue a lieu désormais et a fait des merveilles dans notre relation avec les forces de l'ordre, donc juste avoir un dialogue plutôt que d'être un trou noir. Au début on ne les laissait même pas savoir si nous avions de l'information à leur retourner. Maintenant oui. Le début était du style : “Si vous n'entendez pas parler de moi, prenez pour acquis que nous n'avons rien trouvé de pertinent ou que nous n'avons pas atteint le seuil de soupçon nécessaire” » (entretien Fintrac 10, 2015). Rappelant la fameuse citation de Mary Douglas<sup>38</sup>, les processus informationnels de la nouvelle agence étaient avant tout tournés vers l'objectif de s'établir sans être pris à défaut légalement, quitte à entretenir les frictions institutionnelles.

Enfin, le niveau d'éducation financière au sein des services policiers et de sécurité a été rapidement identifié par les agents de Fintrac comme une difficulté supplémentaire dans « l'institution et la reproduction de relations sociales directement utilisables<sup>39</sup> ». Cela a pu renforcer la résistance de partenaires étatiques ne saisissant pas intuitivement la nature du travail mené au sein de la cellule de renseignement financier ou n'étant pas formés à l'utilisation de renseignements résultant de la piste financière.

38. « Institutions survive by harnessing all information processes to the task of establishing themselves » (Douglas M., *How Institution Think*, Londres, Routledge, 1987, p. 102).

39. Bourdieu P., « Le capital social. Notes provisoires », *op. cit.*, p. 2.

Parmi les efforts déployés afin de pallier toutes ces difficultés éprouvées pour constituer un réseau de relations étendu, la décision a été prise d'embaucher des « agents de liaison » entièrement dédiés à cette tâche. D'anciens policiers, enquêteurs senior nouvellement retraités, ont eu pour mission d'agir comme intermédiaires afin d'amorcer la relation avec les grands corps policiers, en particulier à Montréal, Vancouver et Toronto. La nomination ultérieure d'un ex-agent de la GRC à un poste de responsabilité dans l'équipe d'analyse financière est un autre exemple de cette logique consistant à envoyer des signaux d'appartenance via des agents dotés de propriétés communes et donc susceptibles d'être positivement perçus par les partenaires sécurité. Cet investissement dans des individus possédant un certain volume du capital social recherché s'est inscrit dans une stratégie plus large de « relations publiques » à différents échelons hiérarchiques. La direction de Fintrac a organisé des réunions et participé à des rencontres régulières avec des commissaires de la GRC ainsi que d'autres chefs de police, pendant que des agents de terrain multipliaient les présentations promotionnelles. Comme ses collègues, un enquêteur indique à ce titre qu'« [i]l y avait une crédibilité à construire [...] ». Une cellule de renseignement financier qui n'a pas de relations avec les organismes d'application de la loi est en quelque sorte paralysée. Il y a tant de choses que l'on peut faire à partir de transactions suspectes. Donc au début nous avons fait une tournée à travers le pays. J'y suis allé avec une autre personne qui expliquait la loi et moi je leur disais «voici comment cela peut marcher, et plus vous nous donnez de renseignements, noms, cibles, etc. et plus je peux faire de correspondances dans la base de données, ce qui va me permettre d'élaborer un produit avec lequel je peux revenir vers vous». Au début cela a été un lent processus, c'était aussi du marketing, mieux nous faire connaître » (entretien Fintrac 10, 2015). Le domaine du *policing* étant moins un ensemble unifié qu'un espace peuplé d'acteurs relativement hétérogènes, les prises de contact ont dû être adaptées aux partenaires rencontrés et à leurs rayons d'action (municipal, provincial, fédéral, international), l'effort ayant d'abord porté sur les corps policiers avant de viser des années plus tard les services de sécurité nationale et, dans une moindre mesure, d'autres organismes habilités à recevoir du renseignement financier.

Aussi important et ajusté qu'il ait véritablement pu être, cet exercice de relations publiques s'est cependant très vite heurté à la réalité opérationnelle de Fintrac dans ses premières années : « Il faut aussi réaliser qu'on se lançait avec une base de données qui partait de zéro. Ça veut dire que pour plusieurs mois, même les deux premières années, on n'avait pas grand-chose à donner. Il n'y avait rien. C'est pour ça que les partenaires étaient sceptiques aussi. Pour l'anecdote, on avait un agent de liaison à Montréal, il était excellent [...]. Il revient de Montréal et nous dit «voici ce qui est *hot*. La police de Montréal a beaucoup d'intérêt pour les individus suivants, ils font partie de leur priorité et tout». Ils s'attendent à un certain retour mais... je n'ai rien, zéro. [...] Une

expression anglaise dit “*you have to give to get*”. C’est ça la discussion : “Je veux du renseignement.” “Ok mais qu’est-ce que tu as pour moi ? Tu peux venir me voir la semaine prochaine avec quelque chose ?” “Non.” “Bon, tant que tu n’as rien...” Donc, les premières années c’était essentiellement à cause de ça. Ça a créé énormément de difficultés » (entretien Fintrac 2, 2015). L’accumulation du capital social nécessaire à la stabilisation de relations contingentes, et à leur transformation « en relations à la fois nécessaires et électives <sup>40</sup> », a été conditionnée à la possession d’autres espèces de capitaux par l’agence, à commencer par du capital informationnel.

### Le capital informationnel comme capital spécifique

« L’information est un élément critique des sociétés modernes et l’élément essentiel et central du *policing* <sup>41</sup> ».

« Nous avons dû travailler fort pour établir ces relations. Je suis allé à toutes les conférences des chefs de police, j’ai frappé aux portes. Je me souviens encore de ma rencontre avec le chef de la police de Vancouver et de lui avoir dit “vous savez, vous n’utilisez pas notre base de données, vous n’utilisez pas nos services”. Et il a répondu “eh bien j’ai déjà mes experts-comptables et j’ai déjà bla bla bla...”, ce à quoi j’ai rétorqué “oui peut-être mais vous n’avez pas notre base de données, vous ne l’avez pas, alors essayez-nous, c’est tout ce que je demande”. » (entretien Fintrac 3, 2016)

Une idée semble faire consensus tant du côté de la littérature académique qu’au sein de la cellule de renseignement financier : celle consistant à envisager la possession d’informations sensibles comme le capital spécifique du champ de la sécurité <sup>42</sup>. Disposer d’un accès exclusif à une ou plusieurs bases de données informatisées, et dès lors être en situation d’échanger de l’information, y est considéré comme la ressource efficiente pour parler et agir avec autorité dans ce champ <sup>43</sup>. C’est en tout cas dans cette optique que les représentants de Fintrac n’ont cessé d’appréhender leur base de données comme la

40. *Ibid.*

41. Manning P. K., « Information Technologies and the Police », *Crime and Justice*, 15, 1992, p. 352.

42. Gill P., *Rounding Up the Usual Suspects? Developments in Contemporary Law Enforcement Intelligence*, Ahsgate Publishing, 2000 ; « The Way Ahead in Explaining Intelligence Organization and Process », *op. cit.* ; Bigo D., « The Transnational Field of Computerised Exchange of Information in Police Matters and its European Guilds », in Kauppi N., Madsen M., *Transnational Power Elites: The New Professionals of Governance, Law and Security*, Londres, Routledge, 2013, pp. 155-182 ; Phythian M. (ed.), *Understanding the Intelligence Cycle*, *op. cit.* ; Sanders C., Weston C., Schott N., « Police Innovations, ‘Secret Squirrels’ and Accountability: Empirically Studying Intelligence-Led Policing in Canada », *op. cit.* ; Sheptycki J., « The Police Intelligence Division of Labour », *Policing and Society*, 27-6, 2017, pp. 620-635.

43. Bigo D., « The Transnational Field of Computerised Exchange of Information in Police Matters and its European Guilds », *op. cit.*

source essentielle de capital symbolique susceptible de leur conférer légitimité et crédibilité. Avant même d'être constituée et alimentée, cette base de données a été l'un des principaux enjeux de lutte autour du projet de création de la cellule de renseignement financier. Les tensions se sont notamment cristallisées sur la volonté des grands acteurs policiers de bénéficier d'un accès direct aux signalements d'opérations financières. Toujours latente au moment d'écrire cet article, cette aspiration contrariée vingt ans plus tôt témoigne de la valeur matérielle et symbolique qu'ils associaient déjà à la possession de ces informations sensibles, reconnaissant en cela une source de capital informationnel.

Forts d'un accès exclusif, les représentants de Fintrac ont misé sur cette ressource, avec dans un premier temps une forte concentration des moyens financiers, humains et techniques en ce sens, et quelques tensions internes à la clé selon les agents rencontrés : « Le développement technologique, tout était investi dans la réception de l'information, le canal de transmission devait absolument être solide, fiable. Tout était là, il n'y avait absolument pas d'investissement au niveau analytique. Ça a créé une difficulté à l'époque, il a fallu aller chercher ces investissements-là. Encore une fois je pense que c'était la bonne approche à prendre mais au tout début c'était assez frustrant de travailler dans le secteur de l'analyse. On était vraiment à la remorque de l'agence, les autres secteurs des politiques et des TI [technologies de l'information] avaient énormément d'influence sur les budgets. L'analyse était le cœur du mandat mais c'est ce qui devait se mettre en place à la fin. Tout le reste devait se mettre en place pour que le cœur puisse battre et l'oxygène c'étaient les rapports [les signalements d'opérations financières] » (entretien Fintrac 2, 2015). À la différence de cellules étrangères plus anciennes, et de certaines plus récentes, les promoteurs de Fintrac ont obtenu dès le départ que la transmission des dénonciations se fasse par voie électronique. Dans ce cadre, les efforts ont d'abord porté sur l'établissement de systèmes de communication compatibles entre la nouvelle agence et ses informateurs financiers.

Au-delà de l'infrastructure technologique générale, ce volet sociotechnique a été consacré à l'élaboration du formulaire de déclaration d'opérations suspectes, illustrant à cet égard la primauté de la question du format sur celle du contenu de l'information<sup>44</sup>. Dans un contexte marqué par l'obsession d'accumuler des données au plus vite, les concessions consenties aux acteurs financiers ont invariablement tourné autour de cette question de l'organisation des données, non sans conséquences pour leur analyse. Le rapport de force engagé entre Fintrac et ses sources a en effet conduit à une série d'arrangements pratiques sur la consignation des données, que ce soit pour les déclarations d'opérations suspectes ou, plus tard, celles ciblant les virements internationaux de

---

44. Ericson R. V., Haggerty K., *Policing the Risk Society*, Toronto, Toronto University Press, 1997.

10 000 \$ et plus. Par exemple, pour les dénonciations fondées sur le soupçon, la possibilité a été laissée d'insérer une grande partie des données requises dans une section ouverte de texte libre plutôt que dans les sections dédiées, à la fois structurées et incitant à un niveau de détail plus élevé. Un enquêteur se souvient qu'« [o]n leur a donné la chance ou plutôt l'opportunité de tout mettre dans cette section-là, parce que cela devenait du texte comme ils le voulaient, sans être contraints par le format. De notre côté, cela complique le traitement des données. Beaucoup a été fait pour minimiser l'impact [des obligations anti-blanchiment] sur les entités déclarantes, principalement les banques au début, mais on n'avait pas nécessairement en tête les conséquences. À ce moment-là, on ne voyait pas nécessairement assez loin dans le futur, il fallait en recevoir [des déclarations] le plus rapidement possible, donc avec plein de compromis faits en cours de route pour en arriver là » (entretien Fintrac 5, 2016). Outre cette priorité accordée à la croissance d'une base de données exclusive, puis à l'amélioration de son contenu <sup>45</sup>, le capital informationnel a été recherché sous au moins trois autres formes complémentaires.

Premièrement, cela s'est matérialisé dans le souhait, en partie réalisé, d'être connecté à d'autres sources policières, judiciaires, administratives et de sécurité nationale, gouvernementales et commerciales. Progressivement, les agents de Fintrac se sont vu octroyer l'accès à un nombre accru de bases de données, nationales et internationales, par le biais de modifications législatives et de protocoles d'entente bilatéraux. Si la plus-value associée à ces accès multiples est soulignée sur le plan analytique, pour enrichir la base de données et les produits de renseignement « maison », elle l'est également sur le plan symbolique, à l'instar de ces propos tenus par l'un des agents rencontrés : « Donc ce que je veux dire, c'est que forcément si on a accès à plus de banques de données, on devient plus un membre » (entretien Fintrac 9, 2016).

Deuxièmement, la question du capital informationnel a été associée chez Fintrac à sa capacité non seulement à obtenir mais aussi à redistribuer la plus grande variété possible d'informations sensibles. « Une des choses que nous avons oubliées au début [dans la loi de 2000], c'étaient les numéros de téléphone. Nous avons oublié de mettre les numéros de téléphone dans la liste des informations désignées [partageables]. Donc chaque lien que j'ai pu faire sur la base de numéros de téléphone, je n'ai pas pu le divulguer ; des petites choses comme ça. Et nous étions tous autour de la table en train de nous dire mais comment avons-nous pu oublier les numéros de téléphone ! » (Entretien Fintrac 10, 2015). Au-delà de l'anecdote, cette citation attire l'attention sur ce qui a été le cheval de bataille de l'agence lors de la première grande modification de son cadre législatif, une demi-douzaine d'années après sa création : l'élargissement significatif du nombre d'informations sensibles transmissibles.

45. Amicelle A., Iafolla V., « Suspicion-in-the-Making: Surveillance and Denunciation in Financial Policing », *op. cit.*

Dans la continuité de ce tournant législatif, de nouvelles modalités d'échange participent du positionnement de l'agence en tant que « courtier en données » (*data brokers* <sup>46</sup>) au sein d'une économie transnationale de l'information sensible.

Parmi ces derniers développements, la « coopération diagonale » se démarque. Elle a été présentée – et promue – dans les termes suivants lors d'un entretien avec quatre agents de Fintrac : « Je pense qu'il y a une autre approche aussi et ça on le fait beaucoup avec les Américains. C'est ce qu'on appelle la coopération diagonale. Donc ce n'est pas nécessairement de cellule de renseignement financier à cellule de renseignement financier uniquement. Si l'on sait que l'information voulue [par des partenaires nationaux] se trouve au FBI par exemple, on peut demander ou on peut spécifier à FinCen [la cellule américaine de renseignement financier] et donc c'est FinCen qui est la boîte postale. L'inverse est vrai aussi, donc le FBI va demander à FinCen de demander aux Canadiens, avec Fintrac, s'ils ont de l'information sur "toc toc toc". *Donc vous avez aussi un rôle de facilitateur ?* Oui oui la coopération diagonale, au Canada/États-Unis c'est très intense, ça fonctionne vraiment bien. On a des relations avec presque tous les grands corps policiers et les grands corps de renseignement aux États-Unis et ils utilisent les renseignements de Fintrac dès qu'il y a un lien au Canada » (entretien Fintrac 15, 2016). Cette transformation « créative » des cellules de renseignement financier en canaux de communication indirects permet aux services de sécurité d'échanger de l'information avec leurs homologues étrangers en s'affranchissant des cadres habituels de la coopération policière et judiciaire internationale. Considérée par d'autres interviewés comme une des futures grandes « valeurs ajoutées » des cellules de renseignement financier, et donc comme la marche à suivre pour leur agence, cette forme de coopération exemplifie l'articulation entre capital informationnel, capital social et capital symbolique. De cette propension à agir en tant que boîte postale du *policing* transnational, les agents de Fintrac tendent à amasser plus de données tout en se repositionnant au sein d'un espace informationnel transfrontalier, étendant par là même le réseau des liaisons qu'ils peuvent effectivement mobiliser.

Si ce dernier exemple souligne une fois de plus l'importance accordée au capital informationnel comme condition nécessaire à l'existence dans le champ de la sécurité, il ne doit toutefois pas conduire à en faire l'unique principe de légitimité en présence. Outre le capital économique accumulé (avec des ressources budgétaires longtemps à la hausse) et un certain capital politique (en fonction notamment d'une proximité fluctuante de ses dirigeants avec les gouvernements successifs), c'est surtout la manière dont la question du capital culturel a été peu à peu investie au sein de l'agence qui mérite ici d'être évoquée.

---

46. Ruppert E., Isin E., Bigo D., « Data Politics », *Big Data & Society*, 2017, p. 5.

## Le capital culturel

« La professionnalisation du *policing* a été accompagnée par la création d'une expertise unique dans le domaine de la prévention et de la détection du crime, qui est accumulée et transmise par le biais de niveaux élevés de sélection et de formation, par le développement de programmes en recherche et développement et par l'adoption et la mise à jour incessante de nouvelles technologies de contrôle du crime. Cet ensemble de connaissances et d'expertise constitue le capital culturel. <sup>47</sup> »

« Il faut avoir notre valeur ajoutée, notre analyse pour démontrer pourquoi et comment des renseignements spécifiques seraient utiles à une enquête. Et c'est là que si la police avait accès à la banque de données des opérations financières, honnêtement cela ne leur donnerait presque rien. Ils seraient inondés, ne sauraient pas quoi faire, comment utiliser ces renseignements. Ça c'est notre rôle, notre expertise pour miner ces renseignements, pour trouver ce qui est nécessaire pour les aider. » (entretien Fintrac 4, 2015)

« Ma base de données et notre capacité d'analyse » (entretien Fintrac 3, 2016). Cette simple et courte phrase résume à elle seule une constante qui ressort tant des entretiens menés au sein de l'agence de renseignement financier que des documents officiels publiés en son nom. L'autovalorisation du capital informationnel y est couplée à celle d'un capital culturel prenant la forme d'une expertise dite « unique ». La défense de l'appartenance de Fintrac au champ de la sécurité repose explicitement sur ce double principe de légitimité, avec d'un côté une base de données contenant désormais des centaines de millions d'entrées et, de l'autre, un savoir-faire et un savoir-être professionnels permettant d'en tirer des renseignements « *actionable* ». À cet égard, les États-Unis ont souvent servi de contre-exemple lors des entretiens pour arguer des dangers encourus par une agence dont la position dépendrait uniquement du volume de capital informationnel accumulé. Un enquêté rappelle ainsi que lui et les autres pionniers de la cellule canadienne ont « regardé le modèle de FinCen et ils n'avaient pas vraiment de modèle analytique. Leur approche fondée sur une base de données ouverte [accessible aux partenaires nationaux] a vraiment façonné la nature de leur atelier analytique, qui a été plus dans l'assistance des enquêteurs se présentant à eux, mais la plupart des enquêteurs n'utilisent même pas FinCen pour leur analyse, ils vont juste directement à la base de données. C'est pourquoi j'ai toujours été en faveur de la protection de nos informations, pas seulement pour la vie privée des Canadiens, ce en quoi je crois, mais à cause de la valeur ajoutée du produit que nous travaillons » (entretien Fintrac 10, 2015). Plus qu'un détenteur et un passeur d'informa-

47. Dupont B. « Security in the Age of Networks », *Policing and Society*, 14-1, 2004, pp. 85-86.

tions, Fintrac est systématiquement dépeinte par ses représentants sous les traits d'un producteur de renseignements. Il est martelé à cette occasion que le renseignement n'est pas une donnée mais bien le résultat d'un véritable processus de production<sup>48</sup>, qu'eux seuls seraient à même de maîtriser dans son versant financier. Une recherche doctorale en cours donne à penser que la qualité intrinsèque des produits estampillés Fintrac est aujourd'hui relativement reconnue<sup>49</sup>, mais cela n'a pas toujours été le cas, loin s'en faut. Comme d'autres unités de renseignement ayant gravité avant elle dans l'univers policier<sup>50</sup>, l'agence a longtemps eu pour réputation de simplement collecter et stocker de l'information sans faire de contribution utile. Pour remédier à cette image (que les interviewés n'ont pas forcément jugée usurpée au regard de l'emphase initiale sur la réception de l'information plutôt que son analyse), des efforts ont été déployés dans deux directions principales.

Premièrement, sur le fond, c'est l'ensemble du processus de production d'un nouveau type de renseignement qui a été officiellement défini et retranscrit sous forme de schémas explicatifs et d'arbres de décision à suivre en matière d'analyse financière. Ces représentations graphiques ont fait l'objet d'un double usage, à la fois interne pour orienter le travail des analystes, et externe comme outil de légitimation mobilisé pour justifier d'une expertise propre à leur agence. Nonobstant l'insistance sur les spécificités du renseignement financier, la méthodologie retenue correspond dans les grandes lignes aux étapes de « traitement » et d'« analyse » communément admises et enseignées<sup>51</sup> ; rien d'étonnant à cela au regard de la trajectoire professionnelle de l'agent en ayant eu la responsabilité principale, socialisé au métier d'analyste en renseignement. Si la description de ces méthodes de travail dépasse le cadre du présent article, notons qu'une des dimensions analytiques particulièrement valorisées par l'agence réside dans le suivi de la piste financière à des fins d'analyse de réseaux criminels. Omniprésente dans les entretiens et les documents officiels, la promotion de cette compétence et de son utilité est encore manifeste dans le dernier rapport annuel de Fintrac : « Les communications de renseignements financiers du Centre, qui se basent souvent sur des centaines ou même des milliers d'opérations financières, peuvent mettre au jour des liens entre des particuliers et des entreprises qui n'ont pas été dévoilés dans le cadre d'une enquête, et aider les enquêteurs à préciser la portée de leur dossier ou à s'intéresser à de nouvelles cibles.<sup>52</sup> »

48. Brodeur J-P., « Le renseignement : distinctions préliminaires », *op. cit.*

49. Chaudieu K., *Les Dispositifs de renseignement financier en Suisse et au Canada*, thèse de doctorat en cours, co-tutelle Université de Lausanne, Université de Montréal.

50. Gill P., « Police Intelligence Processes: A Study of Criminal Intelligence Units in Canada », *Policing ad Society*, 8-4, 1998, pp. 339-365.

51. Phythian M. (ed.), *Understanding the Intelligence Cycle*, *op. cit.*, p. 3.

52. Fintrac, *Rapport annuel*, *op. cit.*, p. 3.

Toujours sur le fond, c'est aussi le profil des analystes chargés d'appliquer les consignes de production qui a fait l'objet d'une définition itérative. « Recruter les bons analystes en sachant que la profession d'analyste financier n'existait pas à l'époque. C'est quoi ? On en avait aucune idée. J'en ai une meilleure idée aujourd'hui mais à l'époque on s'est trompé plusieurs fois. Des personnes qui n'avaient pas le profil ont été engagées, ça a créé certaines difficultés, on prend du retard avec ça. [...] En premier un bon analyste de renseignement financier c'est quelqu'un qui connaît bien son environnement [connaissance des tendances en matière d'enquêtes et des formes de criminalité concernées]. D'un autre côté, il faut que ce soient des experts financiers. Prenons l'exemple du terrorisme, ils ne sont pas là pour expliquer le fondement du Hezbollah par exemple. Il y a quelqu'un au SCRS qui est payé pour ça. Nous, c'est le financement, c'est ça qu'on fait. Donc ça aussi, dans la relation avec ces partenaires, il faut que les gens acceptent bien le rôle de chacun, ce qui facilite grandement notre tâche dont le rôle est extrêmement bien défini » (entretien Fintrac 2, 2015). L'entrée de Fintrac dans un espace social à la division du travail préétablie est donc aussi passée par l'invention revendiquée d'une nouvelle catégorie d'experts. Le recrutement de ces derniers a quelque peu évolué au fil du temps, d'abord avec des professionnels de secteurs d'activité très variés (publics comme privés et souvent éloignés de l'analyse de renseignement *stricto sensu*), puis de plus en plus avec de jeunes analystes, ayant peu ou pas d'expérience et qui vont être formés en interne *via* des modules d'apprentissage et des mécanismes de mentorat avec des analystes expérimentés. Limitée pendant plusieurs années à une dizaine d'employés, l'équipe d'analyse a depuis atteint une masse critique et comprend actuellement plus de 100 agents<sup>53</sup>. Ceux-ci sont répartis dans trois unités selon un découpage géographique et thématique, avec deux unités « blanchiment d'argent » couvrant respectivement l'Est et l'Ouest canadiens et une dernière unité dédiée en priorité au financement du terrorisme.

Deuxièmement, valoriser une expertise spécifique consiste certes à revendiquer la possession de celle-ci, si ce n'est le monopole, mais aussi à rendre ses retombées intelligibles pour le public cible, en faisant des efforts sur la forme des produits proposés. Selon un enquêteur partageant le même point de vue que ses collègues, « [l]e challenge reste encore le fait qu'on est un domaine assez technique, le niveau de connaissance financière dans les corps de police et de renseignement n'est pas très élevé et ça peut rebuter beaucoup, beaucoup d'enquêteurs. Donc le challenge pour nous c'est de rendre ça le plus digeste possible et ce n'est pas simple. On en a déjà donné [des produits de renseignements financiers] où je n'étais pas très fier en sortant du bureau des enquêteurs avec un dossier très épais... La réaction a été : "C'est quoi, du chinois ? Je comprends rien, bon salut !" (rire) Leur faire comprendre toute l'utilisation qu'ils peuvent en faire, de bien l'exploiter au maximum, je pense qu'il faut

53. Fintrac, *Rapport sur les résultats ministériels*, op. cit.

faire preuve de pédagogie tout le temps » (entretien Fintrac 2, 2015). Régulièrement évoquée dans la littérature pour en souligner l'importance, cette question de la présentation du renseignement – sous un format « pratique et opérationnel <sup>54</sup> », « lisible <sup>55</sup> », « digeste <sup>56</sup> » – s'est posée avec acuité au sein de cette nouvelle agence tiraillée entre conformité légale et quête de reconnaissance. Un enquêté rappelle à cet égard qu'« un des premiers débats avec [le conseiller juridique de Fintrac] a porté sur l'utilisation du logiciel i2, pour que nous puissions inclure des diagrammes. En tant qu'ancien analyste j'ai besoin d'avoir une image, un flic veut voir une image. [Le conseiller juridique] considérait que cela sortait des informations désignées [partageables] mais mon point était de dire que si je montre juste des liens basés sur des informations désignées alors c'est juste une question de présentation. Je ne divulgue rien de plus, c'est simplement la présentation mais il considérait que la présentation racontait toute l'histoire » (entretien Fintrac 4, 2015). En charge de baliser la production du renseignement financier et la formation des futurs analystes, cet agent a contribué à l'intériorisation de cette culture visuelle comme disposition partagée avec les policiers pour « sortir des seuls tableurs Excel » (entretien Fintrac 11, 2015). Soutenue par des investissements technologiques, la visualisation des données financières est constamment mise en avant dans les communications de l'agence, aussi bien dans les produits de renseignement opérationnels que dans les documents publics, ou encore lors de présentations officielles au cours desquelles la projection de grands diagrammes de réseaux criminels fait office de fil rouge voire de véritable clou du spectacle. Dans le même mouvement, il est fait étalage d'une expertise supposée trop technique pour être maîtrisée par d'autres, et d'un savoir-faire pour en traduire les résultats dans un langage adapté à leurs destinataires éclairés. La mise en avant d'un tel capital culturel s'ajoute à celle du capital informationnel dans ces différents types d'échanges, « inséparablement matériels et symboliques <sup>57</sup> », qui s'inscrivent dans le travail de sociabilité sans cesse renouvelé pour affirmer et faire reconnaître l'appartenance de l'agence au champ de la sécurité.

Au bout du compte, si la position de l'agence repose sur le capital informationnel – en tant que capital spécifique – qu'elle détient, ainsi que sur le volume et la structure des autres espèces de capitaux possédés (capital social et culturel en tête), une question demeure : Quelle est finalement cette position ? Sans même parler de domination et encore moins de « révolution symbolique » au sein d'un champ <sup>58</sup>, a-t-on affaire à un joueur influent, capable de

54. Cope N., *Intelligence Led Policing or Policing Led Intelligence?*, *op. cit.*, p. 188.

55. Ratcliffe J., *Intelligence-Led Policing*, *op. cit.*, p. 161.

56. Sheptycki J., « Organizational Pathologies in Police Intelligence Systems: Some Contributions to the Lexicon of Intelligence-Led Policing », *op. cit.*, p. 310 ; Willmer, M. A. P., *Crime and Information Theory*, Edimbourg, Edinburgh University Press, 1970.

57. Bourdieu P., « Le capital social. Notes provisoires », *op. cit.*, p. 2.

58. Bourdieu P., *Manet, une révolution symbolique*, Paris, Éditions du Seuil, 2013.

peser sur les actions des autres joueurs et, *in fine*, sur l'orientation du *policing* et de la lutte contre l'argent sale ? Une manière de répondre, et d'éclairer l'état des rapports de force entre les joueurs, est de se pencher sur la logique qui préside au choix des cas transmis par Fintrac. Comment passe-t-on de la réception de 25 millions de signalements par an à la communication de 2 500 dossiers de renseignements financiers sur la même durée ? Selon Peter Gill <sup>59</sup>, la « dissémination » serait l'élément du processus de renseignement autour duquel les manifestations de relations de pouvoir et de résistance sont susceptibles d'être les plus évidentes.

### Une position subalterne dans le champ de la sécurité

« Le principal produit de [Fintrac] consiste en des renseignements financiers propres à un cas. Lorsque nous sommes convaincus d'avoir des motifs raisonnables de soupçonner que nos renseignements financiers seraient utiles aux fins d'une enquête ou d'une poursuite, nous les transmettons aux organismes chargés de l'application des lois et aux organismes du renseignement. À leur tour, ces organismes mènent les enquêtes indiquées et, le cas échéant, portent des accusations contre les personnes impliquées. <sup>60</sup> »

« La grande difficulté c'est toujours les ressources. La plupart des enquêteurs ont déjà un tas de dossiers sur le bureau et Fintrac arrive avec un nouveau cas, et une divulgation proactive ça peut être absolument fantastique, sauf qu'il faut qu'ils choisissent leurs priorités parce qu'à ce moment-là ils sont déjà débordés. Donc c'est un peu la difficulté de Fintrac, on fait le travail mais ce n'est pas à nous de décider quelle enquête sera poursuivie. *You can lead a horse to water, but you can't make him drink.* » (entretien Fintrac 7, 2016)

Par-delà la complexité apparente des tâches à accomplir pour produire et partager du renseignement, la logique d'action au cœur de ce processus général peut être résumée très simplement dans le cas de Fintrac. Elle repose sur deux piliers fondamentaux.

Il y a tout d'abord un pilier d'ordre légal, déjà évoqué précédemment et dont le fondement est résumé dans la première citation ci-dessus, que l'on retrouve année après année dans les documents officiels de l'agence canadienne. Pour aboutir à un produit de renseignement, c'est-à-dire à un résultat final partageable, toute analyse doit se conclure par l'identification d'éléments

59. Gill P., « Police Intelligence Processes: A Study of Criminal Intelligence Units in Canada », *op. cit.*, p. 356.

60. Fintrac, *Rapport annuel*, Ottawa, 2003 ; Site internet Fintrac 2019 : <https://www.fintrac-canafe.gc.ca/fintrac-canafe/antimltf-fra?wbdisable=true>

permettant de justifier que le seuil de soupçon raisonnable requis par la loi a été atteint. Ce premier pilier rappelle l'agence de renseignement financier à son « rôle de filtre »<sup>61</sup> entre les informations sensibles transmises par les acteurs privés de l'économie et de la finance et celles susceptibles d'être ensuite redistribuées aux acteurs publics du *policing* et de la sécurité. Il soutient le travail à mener pour séparer le « bon grain de l'ivraie » dans la masse des déclarations de soupçon reçues, et ce au nom d'un double objectif d'efficacité opérationnelle pour les partenaires étatiques et de protection des données personnelles pour les citoyens. Sur le plan strictement juridique, ce premier pilier définit donc ce qui peut faire l'objet d'une communication de renseignement financier. Sur le plan pratique en revanche, il ne détermine pas à lui seul ce qui va finalement faire l'objet d'une telle communication. Le travail quotidien de production et de dissémination du renseignement repose simultanément sur un deuxième pilier qui ne résulte pas cette fois d'une décision légale qui se serait immédiatement imposée à Fintrac.

Le second pilier découle d'un glissement stratégique progressivement effectué au sein de la cellule de renseignement financier pour assurer sa position dans le champ de la sécurité. Ce glissement stratégique est lui-même issu d'un constat posé en interne sur l'inutilisation chronique des renseignements distribués au cours des premières années, sans que cela ne puisse uniquement s'expliquer par la qualité intrinsèque des produits élaborés. Or, ce constat va avoir des répercussions majeures en ce qu'il touche à un élément qui, à la faveur d'un premier changement de direction à la tête de Fintrac en 2008, va de plus en plus s'imposer comme la raison d'être de l'agence. Une figure de cette direction s'est voulue sans appel à cet égard : « Ils [Fintrac] étaient détestés parce qu'ils ne faisaient rien pour eux [les partenaires étatiques]. [Le premier directeur] agissait comme s'ils étaient une agence isolée, vaquant à ses occupations quelles qu'elles soient. Regarder tous ces jolis *patterns* et toutes ces choses c'est super mais, de mon point de vue, si vous n'avez personne qui veut de votre produit en renseignement, vous ne faites pas votre travail. Tout est affaire de produit et notre produit est une divulgation. Et si personne ne voulait de notre divulgation alors c'est qu'on ne faisait pas notre travail. [...] Encore une fois, si personne n'achète votre produit, alors pourquoi le produire ? » (entretien Fintrac 3, 2016). À l'instar du deuxième extrait d'entretien en exergue ci-dessus, le désintéret persistant des partenaires a été associé au manque d'adéquation entre leurs priorités et moyens limités d'un côté, et les communications dites « proactives » (ou « spontanées ») de l'agence de l'autre. Il convient ici de noter que, selon les normes internationales en vigueur, « une cellule de renseignement financier devrait être en mesure de disséminer, spontanément et sur demande, des informations et le résultat de ses analyses aux autorités compétentes concernées<sup>62</sup> ». Fintrac dispose de cette possibilité

---

61. Gagnon C., *Rapport de recherche sur la lutte contre le blanchiment d'argent au Canada*, op. cit.

d'alterner entre dissémination spontanée et dissémination sur demande en pouvant décider de réagir aux informations volontairement transmises par ses partenaires. Cependant, dans le contexte de défiance persistante après la création de l'agence, cette dimension réactive a été quasiment inexistante pendant plusieurs années. Comme l'a résumé l'un des agents rencontrés, « au début, notre banque d'opération des données financières n'était pas enrichie par leurs données [informations volontaires des partenaires], en conséquence lorsqu'on communiquait des cas, c'était peut-être 95 % du temps avec des noms inconnus par les polices. Alors, ils ont déjà leurs cent priorités et ils reçoivent des communications du Centre avec des noms de je ne sais qui, qui ne leur disent absolument rien. Alors, qu'est-ce qui arrive avec notre dossier de communication ? Rien, et dans ce contexte je ne les blâme pas. On leur donnait quelque chose et on disait on pense que vous devriez prendre du temps pour enquêter, mais sans être reconnaissant de leurs priorités, les limites de leurs ressources ; on ajoutait aux charges de travail » (entretien Fintrac 4, 2015). Dominante au sein de l'agence, cette interprétation a donné lieu à deux initiatives complémentaires qui ont peu à peu structuré le processus de production et de dissémination du renseignement.

Premièrement, accéder aux priorités – objectifs poursuivis, hiérarchie des menaces, cibles privilégiées – des services de police et de sécurité et les inciter à transmettre de l'information volontaire sur les actions en cours ont été placés au cœur du travail de sociabilité allant des agents de liaison à la direction de l'agence. « Encore une fois, quand nous avons commencé nous étions littéralement sur la route en train de supplier les forces de police de nous envoyer de l'information, mais ils ne nous faisaient pas confiance » (entretien Fintrac 1, 2016). Tous les interviewés ont témoigné en des termes similaires des difficultés éprouvées en la matière, renforcées par la multiplicité des échelles d'action (fédérale, provinciale, municipale), ainsi que par un degré potentiellement élevé de discrétion sur la réinterprétation des priorités au niveau local.

Deuxièmement, le pendant de cette démarche a été de privilégier les priorités des partenaires, en calquant les efforts internes sur les demandes externes dans le but d'établir le plus rapidement possible la relation de confiance tant recherchée. Comme le rappelle un enquêté, « [i]l a fallu qu'on batte cette attitude [de défiance des partenaires] pendant plusieurs années et je dois dire que ça a commencé avec [...], un ancien de la GRC qui était à ce moment-là directeur adjoint responsable de l'analyse financière, donc mon collègue avait déjà démarré de bonnes relations et moi j'ai continué à développer, et vraiment ce qui était clé c'était de répondre aux informations volontaires qu'ils nous donnaient et de faire suivre avec des communications de cas et en même temps c'était de donner des réponses assez rapides » (entretien Fintrac 7, 2016). Tout aussi présente dans la littérature que la question de la présentation du rensei-

62. Gafi, *Recommandations du Gafi*, op. cit., p. 101.

gnement, l'emphase mise sur la temporalité, pour un produit élaboré et distribué en « temps opportun »<sup>63</sup>, est allée de pair avec la transition vers un modèle de production du renseignement dicté par la demande en 2008/2009, « pour vraiment s'aligner sur les besoins des partenaires » (entretien Fintrac 5, 2016). Les agents rencontrés s'accordent tous sur le fait que la vaste majorité, si ce n'est la quasi-totalité, des renseignements produits et disséminés le sont sur une base réactive, les pourcentages avancés en entretien oscillant entre 80 % et 95 %. Et ce qui est vrai pour le renseignement tactique, concentrant la plupart des moyens analytiques de l'agence, le serait aussi du renseignement stratégique, tourné vers les demandes externes de typologies criminelles et de tendances transactionnelles.

Avec le second pilier du processus de renseignement, la volonté de « connaître les centres d'attention des clients<sup>64</sup> » et de « comprendre [leur] environnement<sup>65</sup> » s'est transformée en un exercice tautologique dans lequel Fintrac tend à ne chercher et à ne trouver dans sa base de données que ce qui lui est demandé. L'état des relations entre l'agence et les joueurs en présence dessine les contours d'une réalité opérationnelle éloignée d'une forme de *policing* guidée par le renseignement, tout du moins par le renseignement financier, et cela n'est pas sans susciter de la frustration chez les agents rencontrés : « C'est un grand cercle car nos partenaires nous disent quelles sont leurs priorités et nous communiquons sur ces priorités. Nos divulgations étant parfois à 90 % basées sur ce que les agences de contrôle sont en train d'investiguer, elles ne nous aident pas à prédire l'avenir, elles nous racontent ce sur quoi les organes de répression travaillent maintenant. Les agences de contrôle ne sont pas orientées vers le futur. J'ai commencé à travailler avec les forces de police au milieu des années 1990 et ils parlaient déjà beaucoup d'*intelligence-led policing* il y a vingt ans mais cela n'en est toujours pas. Donc c'est un grand cercle et c'est une chose que chaque cellule de renseignement financier doit affronter » (entretien Fintrac 1, 2016). Cette configuration réactive a des implications directes sur l'orientation, ou plutôt l'inertie générale, de la lutte contre l'argent sale et, par extension, sur l'action menée contre les multiples formes de criminalité qui y sont associées. Le renseignement financier est principalement dirigé vers des problèmes déjà connus et enquêtés, et plus spécifiquement vers les suspects habituels des occupants de positions dominantes dans le champ de la sécurité. « C'est sûr qu'au tout début on prenait n'importe quel client, on est ouvert pour *business*, on prend tout le monde. Puis on est arrivé à un certain point, il y a trois ou quatre ans, où on a des clients *platinum*. Alors c'est facile au Canada, c'est la GRC, c'est le SCRS. Les grandes enquêtes au Québec ce n'est plus fait par la GRC, c'est la SQ [Sûreté du Québec] qui fait

63. Gill P., Phythian M., « From Intelligence Cycle to Web of Intelligence: Complexity and the Conceptualisation of Intelligence », *op. cit.*, p. 31.

64. Ratcliffe J., *Intelligence-Led Policing*, *op. cit.*, p. 142.

65. *Ibid.*, p. 154.

les grandes enquêtes criminelles. Même chose en Ontario où c'est un petit peu plus complexe pour la gouvernance policière. Donc ça nous prend une bonne lecture de l'environnement car ce n'est pas nécessairement celui qui parle le plus fort auquel on doit donner le plus d'attention. C'est pour ça qu'on se tient au courant, on est sur des comités de priorisation et on comprend : voici les vingt groupes criminels qui sont sous enquête prioritaire. Donc on s'assure de servir ceux-là. Après s'il reste un peu d'espace on voit vers quoi on veut se projeter. Donc non le but n'est pas juste de servir n'importe qui. Au tout début c'était ça, tu essaies de te faire accepter dans le club essentiellement mais assez rapidement tu te dis ok il y a peut-être une quarantaine de corps policiers au Canada qui mènent des enquêtes, moyennes ou grandes, ça veut dire deux mille enquêteurs. Je ne suis pas capable de servir deux mille enquêteurs, je suis capable d'en servir peut-être vingt. Alors est-ce qu'il y a des hiérarchies ? Oui » (entretien Fintrac 2, 2015). Cet alignement sur la clientèle, et en particulier sur les « clients *platinum* », conduit à un renforcement perpétuel de l'attention portée aux cibles traditionnelles de la lutte contre le blanchiment de capitaux que sont les trafiquants de drogues et le crime organisé en général, auxquelles s'ajoute le terrorisme. La dernière évaluation internationale du dispositif canadien n'a d'ailleurs pas manqué de relever ce tropisme de façon critique, en pointant « un alignement inadéquat des priorités des forces de l'ordre » vis-à-vis des risques d'argent sale du pays, citant en premier lieu l'enjeu de la corruption, tout en soulignant l'impasse faite « sur les cas complexes de blanchiment impliquant des structures corporatives [entités juridiques, trusts, sociétés écrans, etc.] (et/ou impliquant des activités transnationales) », souvent associés à des formes de délinquance en col blanc <sup>66</sup>.

Les représentants de Fintrac n'ont pas attendu la publication de ces critiques internationales en 2016 pour prendre conscience des effets indus de la structure du champ sur le caractère sélectif de la lutte contre l'argent sale. En 2014, l'ancienne directrice de l'agence (2008-2012) admettait que, « souvent » avec la police, « l'urgent prend le pas sur l'important <sup>67</sup> ». Un enquêteur rencontré en 2015 a condensé dans une expression ce que beaucoup de ses collègues ont présenté comme le dilemme de l'agence dans sa quête de reconnaissance : « *Feed the beast*. C'est la façon avec laquelle nous avons pu créer de la crédibilité parce qu'on lui a donné ce qu'il voulait, même si on n'a pas toujours pensé qu'ils auraient dû vouloir ces renseignements, mais c'était la réalité » (entretien Fintrac 4, 2015). En cela, les représentants de Fintrac partagent les prises de position habituelles des analystes civils de renseignement, bien au-delà du seul renseignement financier. D'un côté, ils n'hésitent pas à entonner le refrain classique selon lequel les clients savent ce qu'ils veulent mais pas ce qu'il leur

66. Gafi, *Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures. Canada: Mutual Evaluation Report*, Paris, 2016, pp. 33, 35, 48.

67. « Straight Talk: With Jeanne Flemming », A Macdonald-Laurier Institute Publication. <https://www.macdonaldlaurier.ca/files/pdf/FlemingStraightTalk-Final.pdf>

faut <sup>68</sup>. Mais de l'autre, ils ont intériorisé l'idée que pour se positionner, ils ont dû et doivent encore être vus en train de répondre aux préoccupations les plus immédiates de leurs clients même si celles-ci prêtent selon eux à discussion <sup>69</sup> : « La réalité du *business* pour chaque cellule de renseignement financier est que oui, nous allons être largement tributaires de ce que nos partenaires veulent car si on ne les rend pas heureux, alors nous n'aidons pas leur investigation, et c'est un des défis que nous avons eus avec nos cas proactifs » (entretien Fintrac 4, 2015). Ceci est d'autant plus vrai pour une agence de renseignement financier dont la démonstration de l'efficacité repose avant tout sur la publicisation de brefs commentaires positifs quémendés auprès de la clientèle. « Une des particularités de notre législation est que nous ne sommes pas autorisés [en tant qu'agence de renseignement] à dire ce que nous faisons. Donc quand finalement on a une réussite, une des choses que nous mendions tout le temps auprès de la police et des autres services c'est : "S'il vous plaît, mentionnez que vous avez utilisé notre renseignement dans le cadre de cette enquête..." Parce que les parlementaires nous ont dit pourquoi dépenser tout cet argent alors qu'on ne sait même pas ce que vous faites. Donc nous les supplions d'ajouter une petite ligne : "Et Fintrac a fait partie de l'affaire", quelque chose dans ce genre » (entretien Fintrac 3, 2016). Cette dépendance aux compliments publics qui garnissent ensuite les rapports trimestriels et annuels de l'agence est peut-être l'élément qui témoigne le plus clairement de la position subalterne de l'agence de renseignement financier dans le champ de la sécurité.

\*\*\*

Le présent article visait à interroger la naissance et la quête de reconnaissance d'un nouveau type d'agence de renseignement, apparu au début des années 1990 et aujourd'hui institutionnalisé dans une vaste majorité d'États : les cellules de renseignement financier. À ce titre, si leur création a pu faire l'objet de débats publics plus ou moins nourris d'un pays à l'autre, les principales formes de contestation à leur égard se sont néanmoins concentrées au sein de deux espaces sociaux différenciés. En effet, des contraintes spécifiques de légitimation se sont surtout fait jour dans le champ de la finance, d'où ces agences doivent tirer tout ou partie de leurs informations, et dans celui de la sécurité où elles doivent disséminer tout ou partie de leurs renseignements. À l'instar de Fintrac au Canada, bâtir sa légitimité et construire son autorité auprès d'une grande variété d'acteurs, des institutions financières aux institutions policières, constituent ainsi un passage obligé pour ces nouveaux acteurs du renseignement.

68. Belur J., Johnson S., « Is Crime Analysis at the Heart of Policing Practice? A Case Study », *op. cit.*

69. Gill P., « Police Intelligence Processes: A Study of Criminal Intelligence Units in Canada », *op. cit.*

L'article éclaire pour la première fois les modalités d'accès d'une de ces agences à l'univers de la sécurité, mais il convient de noter que ce double enjeu d'autorité et de légitimation tend d'abord à se poser du côté de la finance, et ce pour une raison simple. Le recrutement massif d'informateurs financiers apparaît ici comme la première des conditions à remplir pour ensuite pouvoir prétendre à devenir membre de plein droit du champ de la sécurité. Cette condition est d'autant plus primordiale que l'accès exclusif à des informations sensibles – entreposées dans des bases de données informatisées – y est appréhendé comme une ressource efficiente. Encore faut-il que la pertinence et la qualité des données détenues en propre soient reconnues par les joueurs en présence pour que les effets symboliques du capital informationnel puissent se faire sentir. À cet égard, le degré de reconnaissance explicite ou pratique du capital informationnel est indexé au volume accumulé des autres espèces de capital efficientes, telles que le capital social et le capital culturel dans le cas étudié. D'un côté, et au-delà de leur valeur intrinsèque, le crédit accordé aux informations possédées et, par extension, aux renseignements partagés, est le produit d'un travail de sensibilisation qui s'inscrit dans une stratégie consciemment orientée vers l'instauration et l'entretien de liaisons durables et utiles. De l'autre, c'est aussi le produit d'un travail de différenciation par rapport aux autres joueurs du champ, via l'élaboration, la valorisation et la tentative de monopolisation d'un savoir-expert particulier, présenté comme étant le seul ou tout du moins le mieux à même de faire parler les masses de données en jeu.

L'accumulation concomitante et interdépendante de ces trois principaux types de capitaux s'avère être le socle à partir duquel les représentants de Fintrac ont tenté de faire valoir leur agence auprès des différents acteurs étatiques du *policing* et de la sécurité. Si cette légitimation de ressources et de compétences spécifiques a facilité la suppression des barrières à l'entrée, le volume et la structure des capitaux détenus n'ont pas pour autant permis à l'agence de parler et d'agir avec pleine autorité. Loin d'influer sur les cibles du *policing* dans une logique publiquement revendiquée d'*intelligence-led policing*, la position de Fintrac – reposant sur la 'satisfaction client' comme principe de fonctionnement – conduit à une forme tautologique de *policing-led intelligence*, reproduisant une hiérarchie immuable des menaces d'argent sale, allant du trafic de stupéfiants au terrorisme. Alors que les normes internationales et les lois ont été modifiées au fil des années pour couvrir les activités financières illicites d'acteurs socialement plus légitimes, cette « légitimité sans autorité » entretient au contraire la conservation de l'antiblanchiment en tant qu'instrument de gestion différentielle des illégalismes économiques.

