

TRÈS SECRET - RAC

**N° de dossier : 2800-146
(TD R488)**

**MÉTHODE DU SCRS POUR CERNER LES
PRIORITÉS EN MATIÈRE DE RENSEIGNEMENT
ET EN TENIR COMPTE**

(ÉTUDE DU CSARS 2009-01)

**Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
17 février 2010**

La traduction de tous les examens du CSARS a été officiellement complétée par le Bureau de la traduction
du Canada. En cas de litige, la version faisant autorité de la spécification est le document original en anglais

Version d'AIPRP
Date:...9 septembre 2019...

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION.....	2
2	OBJECTIF ET PORTÉE	3
3	MÉTHODE.....	4
4	PROCESSUS DE PLANIFICATION DES PRIORITÉS EN MATIÈRE DE RENSEIGNEMENT, 2007-2008.....	5
4.1	Définition des priorités en matière de renseignement	5
4.2	Plans des directions opérationnelles.....	7
4.3	Planification liée à des événements et à des enjeux stratégiques inconnus.....	8
4.4	Difficultés relatives au processus de planification de 2007-2008.....	8
4.4.1	Priorités concurrentes - Documents de planification multiples.....	9
4.4.2	Manque d'orientation -	9
4.4.3	Participation des intervenants gouvernementaux à la définition de priorités précises en matière de renseignement	10
5	RESTRUCTURATION DU PROCESSUS DE PLANIFICATION POUR DÉFINIR ET SURVEILLER LES PRIORITÉS EN MATIÈRE DE RENSEIGNEMENT.....	13
5.1	Centre du cycle du renseignement du SCRS – Direction de l'évaluation du renseignement.....	13
5.1.1	Avantages du nouveau processus	14
6.	OBSERVATIONS FINALES.....	16
	SOMMAIRE DES CONCLUSIONS	17
	ACRONYMES	18

1 INTRODUCTION

Le mandat central du SCRS est de recueillir et d'analyser du renseignement de sécurité, d'en faire rapport au gouvernement et de conseiller ce dernier sur les menaces envers la sécurité nationale. Pour s'acquitter de son mandat, le Service doit bien connaître les priorités du gouvernement en matière de renseignement et la façon de concevoir des stratégies de collecte pour y donner suite. Le processus de définition et de classement par ordre de priorité des exigences du gouvernement en matière de renseignement constitue donc une première étape essentielle du processus d'établissement des priorités en matière de renseignement du Service. La façon dont le Service définit et établit ces priorités aura une incidence sur les activités de renseignement qu'il mènera.

Le contexte de menace actuel a exercé des pressions importantes sur le Service pour qu'il recueille, en temps opportun, un plus grand nombre de renseignements sur divers enjeux. Par conséquent, le Service examine actuellement son processus de planification du renseignement.

Dans le cadre des stratégies du Service visant à répondre aux demandes croissantes de renseignement de sécurité, celui-ci doit créer des processus/systèmes de planification qui gèrent efficacement ses ressources de collecte pour répondre aux besoins en matière de renseignement des intervenants gouvernementaux. Par conséquent, le Service a lancé un processus de restructuration sur plusieurs années, qui modifiera considérablement la façon dont les partenaires gouvernementaux participent à la définition de leurs besoins en matière de renseignement de sécurité et la façon dont on surveille les activités de collecte afin de cibler l'information la plus pertinente pour le Service et les intervenants gouvernementaux.

Dans le présent examen, on examine la façon dont le Service a défini, classé par ordre de priorité et surveillé ses priorités en matière de renseignement dans le cadre du processus de planification de 2007-2008, qui précède le processus de planification restructuré. Étant donné que le nouveau processus de planification du Service n'est pas visé par la période d'examen, le rapport examine les difficultés liées au processus de planification précédent, tout en abordant la façon dont le Service résout ces difficultés au moyen de ses nouveaux systèmes. Ainsi, l'examen fournit une étude de base du nouveau processus de planification du Service, ce qui servira de fondement pour les examens ultérieurs du CSARS.

2 OBJECTIF ET PORTÉE

L'examen vise à mieux comprendre les processus menés par le Service pour cerner les priorités en matière de renseignement et en tenir compte (articles 12 et 16). La façon dont ces priorités sont communiquées aux directions et aux régions présente un intérêt particulier. L'examen a également porté sur la façon dont le Service a élaboré des stratégies de collecte pour tenir compte de ces priorités.

La période d'examen s'étendait du 1^{er} septembre 2005 au 31 août 2007. Toutefois, en raison de nombreux changements dans la façon dont le Service définit ses priorités en matière de renseignement et surveille les exigences en matière de collecte, des renseignements ont été recueillis à l'extérieur de cette période pour mieux comprendre ces changements.

3 MÉTHODE

L'examen mené par le CSARS concernant les moyens utilisés par le Service pour cerner et surveiller les priorités en matière de renseignement a commencé par un examen de la documentation, notamment des publications universitaires et des rapports stratégiques d'organismes de renseignement. De plus, le CSARS a examiné :

- les messages opérationnels liés au processus de planification annuelle;
- les renseignements pertinents saisis dans le
et
- les réponses des directions à une série de questions sur la façon dont elles cernent, classent par ordre de priorité et surveillent leurs priorités en matière de renseignement.

De plus, le CSARS a rencontré les membres du personnel du Service de la Direction de l'évaluation du renseignement (DER), de la région de Toronto (RT) et de la Direction de la planification des ressources pour mieux comprendre les processus qu'ils mènent pour cerner et surveiller les priorités en matière de renseignement.

4 PROCESSUS DE PLANIFICATION DES PRIORITÉS EN MATIÈRE DE RENSEIGNEMENT, 2007-2008²

Le processus d'analyse du renseignement permet au Service de définir et de classer par ordre de priorité les besoins du gouvernement en matière de renseignement, ainsi que les renseignements nécessaires pour y répondre. Le Service obtient des directives gouvernementales générales par l'entremise de la liste des exigences nationales en matière de renseignement du ministre de la Sécurité publique³. Ce document énumère, par ordre d'importance, les exigences en matière de renseignement de sécurité .

Le processus de définition des exigences liées à l'article 12 et à l'article 16 diffère. Les exigences découlant de l'article 16 sont définies au moyen de discussions détaillées avec , qui doivent demander officiellement que le Service recueille des informations ou des renseignements pour répondre à leurs besoins. En revanche, les exigences relatives aux besoins en matière de renseignement de sécurité (article 12) sont définies dans le cadre des processus de planification annuelle et de surveillance du Service, auxquels s'ajoutent les commentaires du gouvernement.

La section qui suit décrit en détail le fonctionnement de ces processus, y compris certaines des difficultés que le Service a dû résoudre pour mener ces derniers.

4.1 Définition des priorités en matière de renseignement

En vertu de l'article 12 de la *Loi sur le SCRS*, le Service a pour mandat de recueillir, d'analyser et de conserver les informations et les renseignements sur les menaces à la sécurité du Canada et d'enquêter à cet égard.

Le SCRS doit informer et consulter le ministre de la Sécurité publique détermine les exigences nationales en matière de renseignement et leur ordre de priorité.

² Les termes « priorités » et « exigences » en matière de renseignement sont utilisés de façon interchangeable tout au long du présent document.

³ Les exigences nationales en matière de renseignement sont généralement diffusées chaque année, mais il y a eu des cas où elles ont été diffusées pour une période de deux ans (p. ex. 2006-2008). Depuis 2008, on les nomme « priorités nationales en matière de renseignement ».

Chaque année, dans le cadre de son processus de planification annuelle, le Service réévalue les priorités du gouvernement en matière de renseignement de sécurité (RS, article 12) en surveillant et en réévaluant le contexte de menace en constante évolution. Le Service fournit une évaluation globale des RS au ministre de la Sécurité publique par l'entremise de la lettre annuelle du directeur. Cette lettre résume les priorités en matière de renseignement observées dans le cadre des activités de collecte menées l'année précédente dans les régions et à l'étranger. Les activités de collecte au Canada et à l'étranger sont examinées et analysées tout au long de l'année par les directions opérationnelles.

Les directions fournissent des résumés des enquêtes en cours et soulignent leurs priorités en matière de renseignement par l'entremise de la structure organisationnelle du SCRS. Cette information est ensuite intégrée dans la formulation de la lettre du directeur au ministre de la Sécurité publique.

Une fois les exigences nationales reçues, les directions opérationnelles amorcent leur processus de planification annuelle.

Contrairement au processus lié aux exigences en matière de renseignement de l'article 12, le processus de détermination des exigences en matière de renseignement de l'article 16 est lancé uniquement à l'extérieur du Service. Aux termes de l'article 16 de la *Loi sur le SCRS*, le Service peut prêter son assistance aux ministres du MDN et du MAECI « à la collecte d'informations ou de renseignements sur les moyens, les intentions ou les activités d'un État étranger ou d'un groupe d'États étrangers » ou de toute personne autre qu'un citoyen canadien, un résident permanent ou une personne morale canadienne. Le Service reçoit des demandes du MAECI ou du MDN pour recueillir des renseignements sur les intérêts ou les objectifs politiques, économiques ou diplomatiques d'un pays.

4.2 Plans des directions opérationnelles

Les directions opérationnelles du SCRS doivent les traduire en plans annuels qui détailleront les types d'enquêtes qui seront menées au cours de l'année à venir. Au début du processus de planification annuelle, les gestionnaires principaux des directions de

reçoivent d'autres directives de la direction par l'entremise de l'énoncé directionnel du directeur adjoint des opérations (DAO). Cet énoncé fournit une orientation générale pour chaque plan de programme et fournira une orientation aux gestionnaires de programmes quant à l'établissement des priorités en matière de collecte et à la préparation de leurs plans annuels⁹. Le contenu de ces documents oriente le processus de planification annuelle pour chacune des directions opérationnelles.

⁹ Énoncé directionnel du DAO de 2008.

4.3 Planification liée à des événements et à des enjeux stratégiques inconnus

Bien que chaque direction opérationnelle puisse commencer l'année avec une stratégie de collecte claire, ces plans doivent souvent être modifiés en raison d'« inconnus inconnus » – soit un événement ou un enjeu qui n'était pas connu du Service (p. ex. enlèvement, évacuation de Canadiens du Liban).

Toutefois, si cette nouvelle menace devient un problème à long terme, le Service devra déterminer comment réinvestir les ressources (financières et humaines) afin de tenir compte de cette priorité dans le cycle de planification à venir¹².

Le ministre de la Sécurité publique ordonne au Service d'être au courant des environnements politiques, sociaux et économiques d'où peuvent émerger les menaces à la sécurité du Canada¹³. On s'attend à ce que les directions opérationnelles surveillent le contexte de menace, au mieux de leur capacité, afin d'évaluer toute tendance qui pourrait se révéler problématique. Toutefois, le processus d'analyse global n'est pas officiellement documenté et il n'y a pas de système normalisé en place.

4.4 Difficultés relatives au processus de planification de 2007-2008

Le CSARS a relevé plusieurs difficultés liées à la façon dont les besoins du Service en matière de renseignement ont été définis et surveillés pendant le cycle de planification de 2007-2008. Plus particulièrement, il y a eu des difficultés associées au fait d'équilibrer les ressources entre de multiples documents de planification, un manque

¹² Séance d'information du CSARS avec , 13 mai 2009.

¹³ Instructions du ministre, exigences nationales en matière de renseignement 2006-2008, p. 5.

d'orientation pour cibler les activités de collecte et des problèmes liés à la participation des intervenants gouvernementaux pour définir les exigences particulières en matière de renseignement. Chacune de ces difficultés est abordée ci-dessous.

4.4.1 Priorités concurrentes – Documents de planification multiples

Le résultat final du processus de planification du renseignement du Service est

Le CSARS a conclu que, pendant la période d'examen, le Service n'avait pas de document de planification centralisé qui intégrait et classait par ordre de priorité toutes les exigences des directions en matière de renseignement.

Sans un tel document, la planification est problématique pour les régions, en particulier celles qui ont une charge de travail importante

Dans ces cas, les directions opérationnelles peuvent être frustrées si elles croient que leurs priorités ne sont pas prises en compte par une région¹⁵. Un document centralisé qui fournit une liste intégrée de toutes les priorités des directions opérationnelles, clairement définies et approuvées par l'administration centrale (AC), aiderait à régler ces problèmes.

4.4.2 Manque d'orientation -

¹⁵ Séance d'information du CSARS avec la région de Toronto, 21 mai 2009.

¹⁶ Séance d'information du CSARS avec la région de Toronto, 21 mai 2009.

Parmi ces nombreux éléments d'information, certains sont essentiels au respect de l'exigence en matière de renseignement et devraient donc être activement recherchés.

L'objectif du Service est de fournir au gouvernement des renseignements utiles fondés sur les priorités choisies. En l'absence d'un document de planification centralisé décrivant clairement ces priorités, il est parfois difficile pour les agents du renseignement d'optimiser leurs occasions de recueillir des renseignements sur d'autres priorités connexes.

4.4.3 Participation des intervenants gouvernementaux à la définition de priorités précises en matière de renseignement

Le Service reçoit des commentaires sur les besoins en matière de renseignement de sécurité de la part des intervenants gouvernementaux, par l'entremise de documents de recherche élaborés et de réunions tenues tout au long de l'année¹⁹. Toutefois, au cours de ces échanges, le Service ne demande pas officiellement aux intervenants gouvernementaux de définir précisément leurs besoins en vertu de l'article 12 (RS), qui sont ensuite établis officiellement dans le processus de planification annuelle. La DER reçoit les commentaires découlant des rapports du Service communiqués aux

¹⁹

Réponses à l'examen du CSARS sur la méthode du SCRS pour cerner les priorités en matière de renseignement et en tenir compte, 23 février 2009.

intervenants gouvernementaux, mais ces échanges permettent au Service de connaître les réactions aux renseignements déjà recueillis et ils ne sont pas officiellement intégrés dans le processus lié aux exigences en matière de renseignement.

De plus, le Service a lancé des processus qui mobiliseront les membres de la collectivité élargie du renseignement de sécurité au début de leur processus de planification afin d'améliorer la compréhension du Service à l'égard de leurs besoins particuliers en matière de renseignement de sécurité. Ces nouveaux processus sont en cours et sont abordés dans la section qui suit.

5 RESTRUCTURATION DU PROCESSUS DE PLANIFICATION POUR DÉFINIR ET SURVEILLER LES PRIORITÉS EN MATIÈRE DE RENSEIGNEMENT

Le Service a lancé un processus de restructuration sur plusieurs années, qui changera la façon dont les partenaires gouvernementaux participent à l'établissement de leurs besoins en matière de RS et la façon dont on mène les activités de collecte subséquentes pour répondre à ces besoins. L'élaboration de ce nouveau système est en cours et devrait se terminer à la fin de 2010.

Bien que le Service ait déjà mobilisé les intervenants gouvernementaux pour qu'ils déterminent leurs besoins généraux en matière de RS

le nouveau processus de planification visant à définir les besoins en matière de RS suppose l'amélioration du dialogue avec les intervenants gouvernementaux au début du processus de planification. Le Service consultera activement les utilisateurs du gouvernement et les mobilisera afin de mieux comprendre leurs besoins particuliers. De plus, le nouveau processus créera un document de planification central qui regroupera toutes les priorités énumérées dans les documents de planification des directions opérationnelles. Enfin, la Direction de l'évaluation du renseignement (DER) participera à l'orientation des activités de collecte pour veiller à ce qu'elles soient axées sur l'information qui est la plus pertinente pour les analystes de la Direction et les intervenants gouvernementaux.

Le CSARS est heureux que le Service entreprenne ce processus de restructuration et croit que ces changements aideront à régler bon nombre des problèmes rencontrés dans le processus de planification de 2007-2008.

5.1 Centre du cycle du renseignement du SCRS – Direction de l'évaluation du renseignement

Le processus de restructuration place la Direction de l'évaluation du renseignement (DER) au centre du processus du cycle du renseignement du SCRS. La DER sera la principale responsable de la définition et de la spécification des besoins en matière de renseignement, en collaboration avec les intervenants gouvernementaux et les analystes de la Direction. De plus, la DER aidera à orienter les activités de collecte en encourageant l'échange de renseignement entre les analystes de la Direction et les agents du renseignement (AR) pour veiller à ce que les activités de collecte soient mieux dirigées, augmentant ainsi la pertinence des renseignements recueillis.

La DER intégrera tous les besoins énoncés en matière de renseignement dans un document de planification centralisé. Cette matrice centrale informera les directions et les régions des priorités établies entre les plans des directions et au sein de ceux-ci.

De plus, cela permettra d'atténuer les difficultés auxquelles font face les régions, qui devaient auparavant affecter leurs ressources entre les plans des directions

5.1.1 Avantages du nouveau processus

La création d'un document de planification centralisé qui intègre toutes les priorités des directions en matière de renseignement permettra de s'assurer que l'AC et les régions fonctionnent de façon uniforme et affectent les ressources de façon

appropriée. De plus, l'orientation améliorée des activités de collecte est considérée comme un autre avantage qui optimisera les ressources du Service. En outre, le Service croit que la participation des intervenants gouvernementaux à un dialogue détaillé et officiel visant à établir leurs besoins en matière de RS, dès le début du processus de planification, augmentera la pertinence des renseignements recueillis. À cette fin, le Service a lancé un programme de sensibilisation des clients précisément pour qu'ils formulent des commentaires et se mobilisent quant aux besoins ultérieurs en matière de renseignement.

Le CSARS a conclu que le Service avait pris des mesures pour élaborer un processus plus détaillé lié aux exigences en matière de renseignement. Le processus comprend l'amélioration du dialogue avec les intervenants gouvernementaux et un moyen de mieux orienter les activités de collecte du Service afin de satisfaire aux exigences du gouvernement en matière de renseignement.

Le CSARS a souligné qu'un meilleur dialogue avec les intervenants gouvernementaux permettra de mieux définir les capacités et les limites du Service et, par conséquent, de gérer les attentes.

6 OBSERVATIONS FINALES

Le but de l'examen était d'examiner comment le Service avait défini et classé par ordre de priorité ses besoins en matière de renseignement dans le cadre du processus de planification de 2007-2008 et de déterminer si les stratégies de collecte du Service répondaient à ces besoins. Le CSARS a constaté que le Service avait fait face, dans le cadre de ces processus, à plusieurs difficultés qui ont eu une incidence sur l'efficacité globale de ses activités liées au renseignement. **Plus particulièrement, le Comité est préoccupé par l'absence d'un dialogue ciblé et structuré, pendant la période d'examen, entre le Service et les intervenants gouvernementaux pour déterminer les besoins particuliers du gouvernement en matière de renseignement de sécurité.**

Toutefois, le CSARS est heureux que le Service procède à une refonte importante de ses systèmes de planification et de surveillance en faisant participer les membres de la collectivité du renseignement de sécurité dès le début du processus de planification et en améliorant l'orientation des activités de collecte. Cette initiative permettra d'accroître la pertinence des renseignements recueillis en veillant à ce que les priorités soient toujours prises en compte dans l'ensemble du Service.

L'efficacité du nouveau processus de consultation sur les exigences en matière de renseignement du Service dépend de la compréhension des capacités et des limites du Service par les partenaires gouvernementaux et de leur participation active à la définition de leurs besoins. Toutefois, comme l'examen du CSARS l'a révélé, il est difficile de traiter avec les intervenants gouvernementaux. Ceux-ci peuvent ne pas connaître le processus de collecte de renseignement, ce qui signifie que le Service devra les informer et les éduquer au sujet de ce nouveau processus. Par conséquent, le Comité encourage le Service à s'assurer que les intervenants gouvernementaux comprennent bien le nouveau processus de planification du renseignement pour contribuer au succès des initiatives.

SOMMAIRE DES CONCLUSIONS

- **Le CSARS a conclu que, pendant la période d'examen, le Service n'avait pas de document de planification centralisé qui intégrait et classait par ordre de priorité toutes les exigences des directions en matière de renseignement.**
- Le CSARS a conclu que le Service avait pris des mesures pour élaborer un processus plus détaillé lié aux exigences en matière de renseignement. Le processus comprend l'amélioration du dialogue avec les intervenants gouvernementaux et un moyen de mieux orienter les activités de collecte du Service afin de satisfaire aux exigences du gouvernement en matière de renseignement.

ACRONYMES

CSTC	Centre de la sécurité des télécommunications du Canada
DAO	Directeur adjoint des opérations
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada
MDN	Ministère de la Défense nationale
RE	Renseignement étranger
AC	Administration centrale
DER	Direction de l'évaluation du renseignement
AR	Agent du renseignement
BCP	Bureau du Conseil privé
RS	Renseignement de sécurité
RT	Région de Toronto
ADM	Armes de destruction massive