

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

SECRET

EXAMEN DU COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ 2016-06

EXAMEN DU PROJET SPÉCIAL SUR LA TRANSFORMATION OPÉRATIONNELLE DU SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

RÉSUMÉ

- Le Projet spécial sur la transformation opérationnelle (PSTO) a été lancé en juillet 2012 à la suite des recommandations formulées dans le cadre du projet de modernisation des activités du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) en 2010. Le projet spécial est une initiative opérationnelle importante qui vise non seulement à modifier la façon dont le SCRS aborde ses opérations, mais également à transformer les rôles et les responsabilités de son personnel.
- Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS) a été informé du projet spécial et en a constaté les avantages pour ce qui est d'approfondir les enquêtes et d'inclure dans une plus grande mesure d'autres secteurs de soutien opérationnel. L'approche fondée sur le travail d'équipe pour gérer les pistes, les lacunes et les enquêtes a fait en sorte que les rôles traditionnellement considérés comme des fonctions de « soutien » deviennent plus intégrés et plus importants dans le cadre des activités régionales courantes.
- Dans l'ensemble, **le CSARS a constaté que, bien que le modèle du PSTO repose sur une approche uniforme à l'égard des opérations, il existe une certaine souplesse permettant aux régions et aux bureaux d'adapter le modèle aux réalités de l'environnement opérationnel.**
- **Le CSARS a constaté que la communication demeurera un élément essentiel du PSTO, même après qu'il a été solidement établi dans le cadre de la culture opérationnelle du SCRS.**
- Étant donné l'ampleur du changement culturel inhérent au projet spécial, la transition prendra du temps et le CSARS reconnaît que l'initiative est toujours en cours et qu'il reste encore des leçons à tirer et des pratiques exemplaires à communiquer.

Dossier n° 2800-210

Version AIPRP

Date : 25 FÉVR. 2019

Table des matières

1	INTRODUCTION	3
2	MÉTHODE.....	4
3	CONTEXTE	5
4	MISE EN ŒUVRE ET PARTICIPATION RÉGIONALE.....	7
5	RÉALITÉS OPÉRATIONNELLES ET DIFFICULTÉS	9
5.1	Difficultés : Perceptions, ratios et espace de travail	9
5.2	Difficultés propres aux régions	11
5.3	Lassitude à l'égard du changement.....	12
6	INCIDENCE ET RÉPERCUSSIONS DU PROJET SPÉCIAL	13
7	CONCLUSION.....	15

Version AIPRP

Date : 25 FÉVR. 2019

1 INTRODUCTION

Le Projet spécial sur la transformation opérationnelle (PSTO) a été lancé en juillet 2012 à la suite des recommandations formulées dans le cadre du projet de modernisation des activités du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) en 2010. Il s'agit d'une initiative opérationnelle importante qui vise non seulement à modifier la façon dont le SCRS aborde ses opérations, mais également à transformer les rôles et les responsabilités de son personnel, . L'initiative, d'abord mise en œuvre et mise à l'essai dans les bureaux régionaux , était axée sur la rationalisation des fonctions opérationnelles, en mettant davantage l'accent sur la collaboration et les approches intégrées à l'égard de la gestion des enquêtes.

Orienté par trois objectifs, le présent examen de base visait à permettre au CSARS de mieux comprendre le modèle de programme du PSTO. Premièrement, le CSARS a examiné le but et la raison d'être de l'initiative du projet spécial, la nécessité de la transformation et les éléments clés. Deuxièmement, le CSARS a examiné la façon dont le SCRS a mis en œuvre l'initiative, en mettant l'accent à la fois sur les régions et les bureaux qui ont pris part à l'initiative en premier et sur les attentes de l'Administration centrale (AC). Il s'agissait notamment d'examiner le fonctionnement réel du projet spécial dans les régions et toute modification que les régions ont apportée pour tenir compte des réalités de l'environnement opérationnel ou des exigences des bureaux. Enfin, le CSARS a mis l'accent sur les répercussions et l'incidence opérationnelle du PSTO, et ce, tant du point de vue de l'AC que du point de vue régional. Dans l'ensemble, le CSARS a constaté que, bien que le modèle du projet spécial repose sur une approche uniforme à l'égard des opérations, il existe une certaine souplesse permettant aux régions et aux bureaux d'adapter le modèle aux réalités de l'environnement opérationnel.

Version AIPRP

Date : 25 FÉVR. 2019

2 MÉTHODE

Le présent examen visait à évaluer le PSTO afin de comprendre comment le SCRS mènera ses opérations dans l'avenir. Le CSARS a essentiellement examiné les documents organisationnels, les échanges entre l'AC et les régions, ainsi que les documents renfermant les commentaires reçus relativement aux projets pilotes et au processus de mise en œuvre. De plus, le CSARS a demandé à toutes les régions du SCRS de lui fournir des commentaires, ce qu'elles ont fait, y compris des visites dans les régions de Toronto et d'Ottawa. Le CSARS a tenu plusieurs séances d'information avec la direction et le personnel, tant à l'AC que dans les régions; les échanges avec les responsables de l'initiative du PSTO et ceux qui mènent leurs activités au sein de la nouvelle structure ont fourni de précieuses observations.

Le CSARS a évalué si le modèle du PSTO offrait la souplesse nécessaire pour s'adapter aux conditions uniques des régions et aux exigences en matière d'enquête. En outre, le CSARS a évalué la façon dont l'AC et les régions géraient les difficultés connexes.

La période d'examen principale de la présente étude s'échelonnait du 1^{er} janvier 2013 au 30 avril 2016, mais le CSARS a examiné des documents qui ne s'inscrivaient pas dans cette période afin de fournir une évaluation complète des questions pertinentes.

Version AIPRP

Date : 25 FÉVR. 2019

3 CONTEXTE

En 2010, le SCRS a entrepris un projet de modernisation des activités (PMA) afin d'améliorer l'efficacité de ses opérations. Le rapport final contenait de nombreuses conclusions et recommandations visant à rationaliser les fonctions du SCRS, ainsi qu'à éliminer les chevauchements et les redondances. L'une des conclusions du PMA était qu'il y avait une délimitation peu claire des rôles et des responsabilités entre les directions de l'AC, les responsables régionaux de la collecte et le personnel . Par conséquent, les rôles et les responsabilités devraient idéalement être distincts et complémentaires dans le continuum d'activités (collecte, gestion des cas, analyse, production)¹.

Le PMA a été suivi d'un certain nombre d'initiatives organisationnelles qui ont permis de relever un certain nombre de lacunes dans le modèle opérationnel du SCRS. À titre d'exemple, le SCRS a fait remarquer qu'il avait besoin d'une approche plus proactive, plus souple et plus prospective afin d'avoir la capacité de réagir aux nouvelles menaces en tenant compte des exigences établies. Il a également souligné qu'il ne disposait pas de programmes pleinement intégrés, soit l'intégration des opérations et de l'analyse, ou une approche structurée à l'égard de l'examen des progrès et de l'efficacité de la collecte en fonction de l'orientation nationale et de la responsabilisation². En outre, le SCRS a fait remarquer qu'il fallait une approche nationale structurée à l'égard de l'établissement des priorités, ainsi que clarifier les fonctions afin d'assurer une collaboration, une responsabilité et un processus décisionnel productifs.

Au cours de cette même période, le SCRS a publié son plan stratégique pour 2014-2017. Dans ce plan, l'objectif stratégique du SCRS était de créer un Service souple et novateur qui prend des risques responsables dans le cadre de l'exécution de son mandat et dans l'atteinte de ses résultats stratégiques. Le rapport énumérait cinq résultats stratégiques portant sur le leadership, le risque, la technologie, les clients et les employés. Dans l'ensemble, le SCRS a fait remarquer qu'il avait besoin d'une approche plus proactive, plus souple et plus prospective afin d'avoir la capacité de réagir aux nouvelles menaces en tenant compte des exigences établies.

En réponse à tous ces travaux, le SCRS a lancé le PSTO, un projet qui est toujours en cours à mesure que des changements importants sont mis en œuvre à l'AC et dans les régions. L'un des principaux objectifs du PSTO est de créer un environnement opérationnel qui puisse être proactif, souple et prospectif. En effet, le SCRS considère que le projet spécial est la clé de la transformation opérationnelle afin de veiller à ce que le personnel possède les capacités, les connaissances et les compétences nécessaires

¹ Rapport sur le projet de modernisation des activités du SCRS. 2010. P. 23. *Secret*

² Projet spécial sur la transformation opérationnelle : Transformation opérationnelle et analytique de l'Administration centrale. 2015 12 15

Version AIPRP
Date : 25 FÉVR. 2019

à l'exécution de fonctions d'analyse critique, de collecte, de production de rapports et d'administration régionale. Plus concrètement, selon le SCRS, le projet spécial était fondé sur une approche structurée, orientée par le leadership national à l'égard des programmes à l'AC, et appuyé par une méthode régionale de gestion de la collecte plus efficace et mieux ciblée³.

Pour atteindre ces objectifs, les responsables du projet spécial ont clairement délimité et défini les postes, qui englobent l'éventail des activités du SCRS et assurent une gestion claire des cas.

Le modèle renforce également une approche axée sur le travail d'équipe à l'égard des opérations et des enquêtes.

Au fur et à mesure que le programme évolue, les ressources analytiques seront physiquement intégrées aux secteurs opérationnels.

Le SCRS a déterminé que le PSTO est la clé de la transformation opérationnelle pour veiller à ce que le personnel du SCRS possède les capacités, les connaissances et les compétences nécessaires à l'exécution de fonctions d'analyse critique, de collecte, de production de rapports et d'administration régionale. Bien que le PSTO ait fondamentalement changé la façon dont les enquêtes sont gérées et ait favorisé l'adoption d'une approche axée sur le travail d'équipe⁴, l'AC du SCRS n'a pas imposé de directives quant à la mise en œuvre; il a fourni le « quoi » sous forme d'objectifs, mais a laissé aux régions le soin de décider du « comment » de la mise en œuvre afin d'assurer une souplesse suffisante. La section suivante porte sur le déploiement et la mise en œuvre du projet spécial dans les bureaux régionaux du SCRS.

³ Rapport final sur le Projet spécial sur la transformation opérationnelle – Projet pilote de modèle de programme intégré. 25 novembre 2014. *Secret*

⁴ Au moment de la rédaction du présent rapport, le SCRS travaillait toujours à d'autres aspects du PSTO, notamment les problèmes relatifs à et la pleine mise œuvre d'une méthode de traitement des cas de priorité nationale.

Version AIPRP
Date : 25 FEVR. 2019

4 MISE EN ŒUVRE ET PARTICIPATION RÉGIONALE

L'objectif stratégique du PSTO était de réaliser des économies opérationnelles grâce à une meilleure rationalisation et à une meilleure intégration des fonctions, afin de mettre davantage l'accent sur la planification des enquêtes et la prise de décisions. Les objectifs comprenaient également des efforts visant à renforcer la discipline de et à vérifier l'efficacité de

⁵. Les régions ont ensuite disposé de la latitude voulue pour déterminer la meilleure façon de le faire en fonction de leurs réalités opérationnelles.

Toutefois, en établissant ces rôles, l'AC n'a pas imposé de directives quant à la façon dont ils devaient être établis ou mis en œuvre; la description de travail précise pour n'a pas été pleinement étoffée, car le SCRS voulait que ces postes soient définis plus clairement au cours des premières phases de la mise en œuvre et qu'ils tiennent compte des réalités et des particularités régionales. L'AC a précisé les principes qui sous-tendent la transition afin de faire clairement savoir aux régions ce que devraient être les résultats.

Après une planification considérable, la phase initiale du PSTO a été mise en œuvre en février 2014. La région de Toronto, a été choisie pour la mise en œuvre. La deuxième phase était celle de la mise en œuvre dans la région d'Ottawa, , au début de 2015.

Avant la mise en œuvre du projet spécial à l'échelle nationale, des séances de rétroaction officialisées ont eu lieu avec le personnel de la région de Toronto et un rapport final a été rédigé. À titre d'exemple, la région de Toronto a défini et déterminé les nouvelles fonctions de l'agent du renseignement, ce qui a permis de constater que les rôles doivent être mieux délimités. Grâce à cette rétroaction de la région de Toronto, l'AC a publié un document clarifiant les divers rôles dans le cadre du PSTO, , ainsi que leurs interactions afin de fournir une meilleure structure et de réduire certaines des difficultés ayant découlé de l'ambiguïté. À partir de là, le PSTO a été mis en œuvre à l'échelle nationale dans tous les bureaux régionaux et un groupe de travail régional sur le PSTO a été mis sur pied, formé de représentants de chaque région pour mettre en commun les leçons retenues, de même qu'échanger des renseignements et des expériences. Le CSARS a appris que d'autres régions ont tiré des leçons de l'expérience de la région de Toronto et ont été en mesure de modifier leur

⁵ Rapport final sur le Projet spécial sur la transformation opérationnelle – Projet pilote de modèle de travail intégré. 25 novembre 2014.

approche à l'égard de la mise en œuvre du PSTO, plus particulièrement en ce qui concerne

Dans le cadre de la mise en œuvre du projet spécial à l'échelle nationale, la plupart des régions présentaient des similitudes et certaines variations, comme il est expliqué plus loin dans le présent examen. Toutefois, a exigé un examen plus approfondi. a commencé par à mesure que les ressources étaient disponibles et qu'elles étaient prêtes à mettre en œuvre le PSTO.

Dans le cadre du PSTO, la priorité a changé

. Grâce à la mise en œuvre du projet spécial, a déterminé qu'un tel changement est possible et profitable sur le plan opérationnel; cependant, la transition prendra un certain temps, car procède également à la mise à l'essai d'un nouveau modèle

⁶ Le CSARS évaluera le modèle dans le cadre de son examen au Comité en mars 2017.

Version: **AI/PP** sera présenté
Date : 25 FÉVR. 2019

5 RÉALITÉS OPÉRATIONNELLES ET DIFFICULTÉS

L'examen du CSARS était axé sur les réalités opérationnelles et les difficultés relatives à la mise en œuvre de ce changement fondamental dans la façon dont le SCRS gère et exécute la collecte de renseignements de sécurité. Afin d'évaluer l'incidence du PSTO, le CSARS a consulté toutes les régions et examiné la documentation relative aux groupes de travail et à la rétroaction des employés sur l'initiative.

Le CSARS a été informé du PSTO et en a constaté les avantages pour ce qui est d'approfondir les enquêtes et d'inclure dans une plus grande mesure d'autres secteurs de soutien opérationnel. L'approche fondée sur le travail d'équipe pour gérer les pistes, les lacunes et les enquêtes a fait en sorte que les rôles traditionnellement considérés comme des fonctions de « soutien » deviennent plus intégrés et plus importants dans le cadre des activités régionales courantes. Le CSARS a souligné l'atmosphère de collaboration accrue dans les régions et a été informé, dans tous les cas, qu'il s'agit d'un aspect positif.

5.1 Difficultés : Perceptions, ratios et espace de travail

Le SCRS a relevé un certain nombre de difficultés découlant du modèle du PSTO. Au départ, un ensemble de perceptions ont ajouté des difficultés supplémentaires à la mise en œuvre réussie d'un tel changement fondamental. De plus, l'établissement du ratio entre qui convient, la conception d'un espace de travail efficace axé sur la collaboration et la prise en compte des réalités et des exigences propres à chaque région semblent être des difficultés rencontrées dans tous les cas.

Auparavant, la fonction principale de était considérée comme la collecte de renseignements . À cela s'ajoutaient les tâches administratives

Au départ, il semblait que les tâches secondaires du rôle avaient été éliminées, permettant ainsi de mettre l'accent d'abord et avant tout sur la collecte , et que assumait toutes les fonctions administratives, ce qui a donné lieu à certaines perceptions initiales selon lesquelles il s'agissait d'un poste moins favorable et plus subalterne⁸. Ce point de vue s'ajoute à la difficulté d'affecter du personnel aux nouveaux postes

⁷ *Ibid.*, p. 9.

⁸ Selon le document des lignes directrices sur les rôles du PSTO, on a également l'impression qu'il faut d'abord exercer les fonctions de , puis évoluer progressivement vers les fonctions du rôle.

Les régions ont disposé de la latitude voulue pour déterminer comment placer
. Cet exercice n'a pas été facile et il y a eu des difficultés
de croissance évidentes au cours du processus de mise en œuvre.

Version AIPRP

Date : 25 FÉVR. 2019

5.2 Difficultés propres aux régions –

En tant que région ayant la plus importante enquête rencontrée des difficultés uniques. a souligné que la souplesse était importante en ce qui concerne les enquêtes, mais que la nature des enquêtes signifiait que présentait des caractéristiques distinctives. s'est prévalu de la souplesse nécessaire dans sa mise en œuvre du PSTO

a également fait face à la difficulté unique qu'est celle d'être la plus petite région et, par conséquent, celle qui est la moins apte à s'adapter à un modèle fondé sur des rôles définis en raison d'un manque de ressources.

Version AIPRP

Date : 25 FÉVR. 2019

Enfin, à _____, l'une des difficultés de la mise en œuvre du PSTO découle du fait que la structure _____ est fondée sur _____
¹⁴ L'affectation des ressources a donc été plus complexe, mais _____ a pu trouver une solution appropriée.

Dans l'ensemble, **le CSARS a constaté que, bien que le modèle du projet spécial repose sur une approche uniforme à l'égard des opérations, il existe une certaine souplesse permettant aux régions et aux bureaux d'adapter le modèle aux réalités de l'environnement opérationnel.**

5.3 Lassitude à l'égard du changement

Il est important de souligner que la mise en œuvre du PSTO a coïncidé avec un certain nombre d'autres changements importants au sein du SCRS,

_____ . Toutes ces initiatives mises en place pendant une courte période ont entraîné une certaine lassitude à l'égard du changement et des retards dans la mise en œuvre dans certains secteurs.

¹⁴ Séance d'information du CSARS

23 novembre 2016

Version AIPRP

Date : 25 FÉVR. 2019

6 INCIDENCE ET RÉPERCUSSIONS DU PSTO

Bien que la mise en œuvre du PSTO à l'échelle nationale en soit encore aux premières étapes, quelques messages uniformes se sont dégagés pendant l'examen du CSARS. Dans l'ensemble, malgré le changement culturel, les difficultés de croissance et la lassitude à l'égard du changement, la valeur ou la valeur perçue du PSTO était évidente.

L'approche axée sur la collaboration en matière d'enquêtes permet également de mieux comprendre et favorise une participation plus directe d'un grand nombre de personnes travaillant au dossier¹⁶. En outre, l'expertise en matière de gestion de cas permet de veiller à ce que l'on donne suite aux pistes et aux demandes de soutien.

Cependant, un inconvénient relevé par toutes les régions est celui des ressources. Dans de nombreuses régions, il n'y a pas toujours suffisamment de personnel pour remplir tous les rôles définis dans le cadre du PSTO. Même lorsque ces rôles sont remplis, le modèle du projet spécial est plus fortement touché par les postes vacants et les absences du personnel, plus particulièrement dans les petits bureaux, où une seule absence peut avoir une grande incidence.

De même, toutes les régions estimaient que la communication était la clé du succès du modèle, et ce, tant entre les différents rôles au niveau opérationnel qu'entre le niveau opérationnel et la direction. La bifurcation des fonctions a fait en sorte que les régions connaissent souvent une perte ou un manque de contrôle de l'enquête. Les régions, que ce soit de façon officielle ou officieuse, ont mis au point des méthodes d'atténuation de cette situation grâce à diverses méthodes de communication (c.-à-d. réunions bimensuelles, bulletins informels, séances de remue-méninges). Dans l'ensemble, **le CSARS a constaté que la communication demeurera un élément essentiel du PSTO, même après qu'il a été solidement établi dans le cadre de la culture opérationnelle du SCRS.**

Au fur et à mesure que le PSTO sera mis en œuvre, d'autres changements seront apportés. L'objectif à l'AC est de clarifier les rôles et les fonctions entre l'AC et les

¹⁶ Séance d'information du CSARS du 12 octobre 2016

régions, de même que d'assurer des fonctions au sein de l'AC et des fonctions d'analyse rationalisées et coordonnées grâce à l'intégration de

. Le SCRS a assuré la coordination et a mené des consultations auprès de et des bureaux relativement à cette transition et la première étape supposera de .

Une autre question en suspens que la mise en œuvre à l'AC permettra de régler est celle des « cas prioritaires à l'échelle nationale », qui sont considérés comme ayant des répercussions importantes pour les partenaires nationaux ou étrangers ou comme ayant des répercussions opérationnelles importantes.

Le CSARS a été informé que ce processus exige toujours une meilleure structure qui sous-tend la décision de faire d'un cas un cas prioritaire à l'échelle nationale et qu'il s'agit d'un domaine sur lequel on travaillera à mesure que l'AC effectue la transition.

Version AIPRP

Date : 25 FÉVR. 2019

7 CONCLUSION

Dans l'ensemble, la mise en œuvre du PSTO a été soigneusement étudiée et s'est déroulée de manière à offrir aux régions la souplesse nécessaire pour tenir compte des réalités opérationnelles et adapter l'initiative à ces dernières. Étant donné l'ampleur du changement culturel inhérent au PSTO, la transition prendra du temps et le CSARS reconnaît que l'initiative est toujours en cours et qu'il reste encore des leçons à tirer et des pratiques exemplaires à communiquer. Dans le cadre de ses examens en cours, le CSARS aura l'occasion d'examiner l'incidence du projet spécial et de sa mise en œuvre à l'AC.

Version AIPRP

Date : 25 FÉVR. 2019