

TRÈS SECRET
N° de dossier : 2800-168
(TD R520)

**PRODUCTION ET DIFFUSION DE RENSEIGNEMENTS
DU SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ
(ÉTUDE DU CSARS 2011-09)**

**Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
Le 6 juin 2012**

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 AIPRP

MAR 14 2015

Date : _____

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION	2
2	MÉTHODOLOGIE	4
3	STRUCTURE DE LA DIRECTION DE L'ÉVALUATION DU RENSEIGNEMENT	5
3.1	Défis et possibilités de la nouvelle structure	7
4	DIFFUSION	9
4.1	Exigences en matière de renseignement.....	9
4.2	Produits et processus	10
4.3	Changement culturel	11
5	CONCLUSION	14

1 INTRODUCTION

Le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS ou le Service) a forgé une grande partie de sa réputation sur la collecte de renseignements d'origine humaine; cependant, il sert également un autre secteur d'activité, soit celui de la production et de la diffusion de renseignements, qui a traditionnellement été relégué au second plan par rapport à ses fonctions opérationnelles¹. Au cours des dernières années, le SCRS a tenté de remédier à cette question en accordant un rôle plus important à la Direction de l'évaluation du renseignement (DER), l'organe d'analyse et de diffusion du Service². Depuis 2008, l'objectif principal de la DER est d'améliorer la pertinence pour le gouvernement³ en s'employant à combler l'écart entre la collecte et la production. Ainsi, cela a donné lieu à de nouvelles méthodes et à de nouveaux mécanismes pour gérer la façon dont les demandes de renseignements sont reçues, traitées, analysées et diffusées, plaçant la DER au cœur du processus de renseignement du Service⁴.

Le présent examen était axé sur les processus de production et de diffusion de renseignements du SCRS au moyen d'un examen approfondi de la DER. Plus particulièrement, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (le CSARS ou le Comité) a examiné la façon dont la DER a cherché à collaborer plus étroitement avec le SCRS dans le cadre de ses opérations, de même qu'à intégrer les priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement aux efforts de collecte du Service; la façon dont la DER a modifié son mécanisme de rétroaction; les initiatives entreprises par la DER pour offrir des évaluations du renseignement plus rapides et plus rigoureuses sur le plan analytique; les facteurs et la demande en ce qui a trait à différents produits du renseignement du SCRS; et certains éléments de la formation offerte aux analystes.

La nouvelle position de la DER a permis de rationaliser la diffusion des produits du SCRS auprès des clients, en plus d'accroître la contribution des clients aux processus de collecte et de production de rapports du SCRS. Le CSARS a constaté que ces nouveaux processus ont généralement permis de recueillir des renseignements plus utiles et de les communiquer à une clientèle plus vaste. Cependant, nous avons également relevé certaines difficultés et certains problèmes à examiner. Plus particulièrement, l'importance accrue accordée à la production et à la diffusion pourrait obliger le SCRS à mettre en œuvre des systèmes de freins et de contrepoids

¹ Document du SCRS, projet pilote sur la gestion du renseignement, 3 juin 2009.

² L'analyse du renseignement au sein du SCRS est gérée, en grande partie, par la Direction de l'évaluation du renseignement (DER). La DER joue un rôle déterminant en aidant le SCRS à répondre efficacement aux besoins du gouvernement en matière de renseignement et en veillant à ce que des renseignements pertinents soient communiqués aux partenaires nationaux et étrangers du SCRS en temps opportun. En 2007, le CSARS a examiné la DER nouvellement créée et a constaté qu'il y avait une forte pression exercée sur la Direction. Le CSARS a souligné les défis futurs à relever en continuant de renforcer la capacité de la DER de répondre aux demandes de renseignements de plus en plus nombreuses. En 2009, le CSARS a également effectué un examen de base de la façon dont le SCRS définit et respecte les priorités en matière de renseignement, soit un processus qui relève maintenant de la DER.

³ Objectifs de programme 2010-2011 de la DER.

⁴ Plan annuel 2008-2009 de la DER – Aperçu du directeur général.

supplémentaires semblables à ceux imposés pour la collecte. Les mécanismes de suivi actuels semblent également fausser le ratio de collecte en ce qui concerne la sécurité par rapport au renseignement étranger. En outre, il se peut que les exigences du gouvernement du Canada et de certains clients obligent le Service à élargir son rôle au détriment du renseignement de sécurité.

2 MÉTHODOLOGIE

Le présent examen a porté sur un échantillon représentatif de documents sur la structure, le rôle, le fonctionnement, les pratiques exemplaires et la gestion de la DER. Le CSARS a également évalué la rétroaction des clients et examiné la nouvelle structure et les nouveaux produits de la DER. Pour compléter son examen de la documentation, le personnel du CSARS a tenu un certain nombre de séances d'information avec la direction et les analystes de la DER. Le directeur général intérimaire de la DER a présenté une vue d'ensemble détaillée de la Direction et des réunions ultérieures ont eu lieu avec des analystes stratégiques, des analystes tactiques et des agents des besoins, qui ont chacun donné leur point de vue sur leurs activités quotidiennes. Afin de clarifier des éléments précis, des questions supplémentaires ont également été présentées à la DER.

Le CSARS a également sollicité les commentaires de certains des plus importants partenaires et clients nationaux du SCRS. Bien qu'il ne soit pas d'usage d'obtenir des points de vue externes sur les activités du SCRS, étant donné la question et le sujet à l'étude, le CSARS estimait que ces points de vue apporteraient une valeur ajoutée. Les questions s'adressaient aux cadres supérieurs chargés des questions de renseignement⁵.

La période d'examen s'est échelonnée de janvier 2008 à juin 2011; toutefois, certains documents non visés par cette période d'examen ont été examinés afin de brosser un tableau plus complet.

⁵ Le CSARS a demandé la contribution des ministères et organismes suivants : Sécurité publique Canada, Transports Canada, l'Agence canadienne de développement international, le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada, le ministère de la Défense nationale, le Centre de la sécurité des télécommunications Canada, le Bureau du Conseil privé, le ministère de la Justice, la Gendarmerie royale du Canada, l'Agence des services frontaliers du Canada, Affaires étrangères et Commerce international Canada et Citoyenneté et Immigration Canada.

3 STRUCTURE DE LA DIRECTION DE L'ÉVALUATION DU RENSEIGNEMENT

Afin de répondre aux exigences de son nouveau rôle essentiel, la DER a subi d'importants changements structurels et organisationnels dans le but d'améliorer ses fonctions opérationnelles fondamentales. Ces fonctions fondamentales sont, pour la plupart, exécutées par des analystes stratégiques, des agents des besoins et des analystes tactiques

En ce qui concerne les améliorations, la Direction s'est engagée à réaliser les activités clés suivantes : un processus amélioré relatif aux exigences en matière de renseignement; une aide aux opérations et à la gestion des cas grâce à de meilleures communications avec les régions et les bureaux; de même qu'une meilleure liaison avec les clients externes⁷.

Analystes stratégiques

8

9

10

Agents des besoins

⁷ Séance d'information du CSARS avec la DER (12 janvier 2012).

⁸ Les analystes stratégiques du Service rencontrent régulièrement les agents du renseignement dans les régions et assurent la liaison avec eux.

⁹ Les évaluations du renseignement et d'autres produits du SCRS seront abordés plus en détail dans une section ultérieure du présent examen.

¹⁰ Réponses de la DER à l'intention du CSARS : questions de suivi à l'intention de la DER.

Analystes tactiques

3.1 Défis et possibilités de la nouvelle structure

Le CSARS reconnaît que les changements structurels mis en œuvre au sein de la DER créent des possibilités d'amélioration de l'analyse, de la production et de la diffusion. Néanmoins, chaque volet fait toujours face à un certain nombre de défis qui ont été reconnus à l'interne.

Malgré ces défis, la nouvelle structure semble atteindre les objectifs de la DER que sont l'aide aux opérations et à la gestion des cas grâce à de meilleures communications avec les régions et les bureaux, et l'amélioration des liaisons avec les clients externes.

Les trois volets que la DER a créés et remaniés au cours des cinq dernières années ont des répercussions plus vastes sur la façon dont le SCRS s'acquitte de ses obligations prévues par son mandat. La nouvelle structure et les nouvelles opérations ont permis d'attirer davantage l'attention sur l'analyse et la production de renseignements et d'apporter des améliorations à cet égard. Toutefois, comme le souligne le CSARS plus loin dans son examen, il est difficile de maintenir un équilibre entre l'amélioration de la pertinence pour le gouvernement du Canada et la gestion des demandes de plus en plus nombreuses des clients en matière de renseignement étranger et de renseignement de sécurité. Notre étude portera maintenant sur l'examen de ce qui motive la collecte et de la façon dont cette information est transposée en produits de renseignement.

4 DIFFUSION

4.1 Exigences en matière de renseignement

Conjointement avec sa nouvelle structure, la DER a créé le document sur les exigences en matière de renseignement qui vise à stimuler la collecte et la production. Il est produit au début de chaque exercice, mais il est mis à jour de façon ponctuelle lorsque des événements à court terme créent le besoin de recueillir des renseignements limités et précis²⁰.

Le document sur les exigences en matière de renseignement sert de cadre pour organiser les priorités du gouvernement du Canada en matière de renseignement, les instructions du ministre, les ententes conclues en vertu de l'article 16 et les commentaires des clients²¹.

²⁰ Le gouvernement du Canada, met à jour chaque année et définit les priorités pour la communauté du renseignement. Chaque ministère ou organisme de la communauté reçoit ensuite une instruction du ministre en fonction de son mandat. Dans le cadre du SCRS, cette instruction lui est communiquée par le ministre de la Sécurité publique.

²¹ Note de service de la Sous-section de la liaison avec les organismes de surveillance de l'extérieur, 9 mars 2012, Objet : Étude du CSARS 2011-09 : Questions à l'intention de la DER sur le document sur les exigences en matière de renseignement et renseignements supplémentaires.

Une fois le document final approuvé par la direction, il est distribué dans l'ensemble du SCRS et aux ministères du gouvernement du Canada²⁶. De plus, plusieurs directions au sein du Service élaborent leurs propres énoncés d'orientation qui précisent le document sur les exigences en matière de renseignement en fonction des ressources propres à la direction en question et de la pertinence opérationnelle de celle-ci. Il ne s'agit pas d'une pratique adoptée à l'échelle du SCRS à l'heure actuelle, mais la DER a recommandé que toutes les directions opérationnelles assurent le suivi des documents sur les exigences en matière de renseignement au moyen d'énoncés d'orientation appropriés²⁷. Le CSARS partage le point de vue de la DER et encourage toutes les directions opérationnelles et régions à élaborer des énoncés d'orientation en tant que pratique courante.

4.2 Produits et processus

En plus du document sur les exigences en matière de renseignement, la DER prépare la grande majorité des produits de renseignement du SCRS, qu'elle diffuse ensuite aux partenaires nationaux et étrangers, comme elle le juge approprié²⁸. Chaque année, en moyenne, la DER produit environ évaluations du renseignement, rapports de renseignements du SCRS (RRS) et évaluations des menaces et des risques (EMR)²⁹. Elle est également responsable de la diffusion des rapports de services étrangers, soit des évaluations du renseignement et des produits des alliés et d'autres gouvernements³⁰.

Tel qu'il a été mentionné précédemment, les évaluations du renseignement, soit le produit « phare » du SCRS rédigé par les analystes stratégiques, fournissent au gouvernement du Canada une analyse stratégique générale. Elles ne contiennent pas toujours des renseignements recueillis par le SCRS et sont, de manière générale, mais pas toujours, axées sur les questions de sécurité nationale du Canada.

²⁶ Note de service de la Sous-section de la liaison avec les organismes de surveillance de l'extérieur, 9 mars 2012, Objet : Étude du CSARS 2011-09 : Questions à l'intention de la DER sur le document sur les exigences en matière de renseignement et renseignements supplémentaires.

²⁷ Séance d'information du CSARS avec la DER (12 janvier 2012).

²⁸ Dans le cas des RRS, la liste de distribution est établie en collaboration avec le ou les bureaux opérationnels compétents.

²⁹ Réussites et réalisations de la DER en 2010-2011, (14 avril 2011); séance d'information du CSARS avec la DER (12 janvier 2012). Les EMR sont produites à la demande d'un ministère du gouvernement du Canada afin d'évaluer les menaces pour la sécurité nationale relatives à un actif précis.

Ces rapports ne portent pas sur les conséquences et ne comprennent aucune recommandation concernant l'atténuation; cela incombe au détenteur d'actif. En général, les EMR visent à évaluer les menaces et non les risques.

³⁰ Séance d'information du CSARS avec la DER (12 janvier 2012).

Les RRS sont largement diffusés dans l'ensemble des ministères du gouvernement du Canada, dont bon nombre estiment qu'il s'agit du plus utile des produits du SCRS, ainsi qu'auprès du Groupe des cinq et au-delà. Le CSARS a sollicité les commentaires de plusieurs clients du Service et a constaté que les produits du SCRS traitant des questions de sécurité nationale et de la situation nationale de la menace, plus particulièrement les RRS, étaient en effet valorisés³².

De nouveaux protocoles de tenue de dossiers ont été établis pour assurer le suivi de la production des RRS et, surtout, des exigences en matière de renseignement auxquelles ils satisfont. Des matrices ont été élaborées pour assurer le suivi des commentaires, du contenu de base, du pouvoir de collecte, de la diffusion et de la rétroaction touchant chaque rapport.

4.3 Changement culturel

Dans le cadre de son examen, le CSARS a constaté que le SCRS était en processus de changement culturel stimulé par une combinaison de trois facteurs clés : en premier lieu, l'influence des partenaires étrangers proches du SCRS; en second lieu, les attentes et les priorités du gouvernement du Canada; en dernier lieu, la rétroaction et les exigences des clients.

³² Selon les réponses aux questions du CSARS à l'intention de la communauté du renseignement.
³³ Document du SCRS, document du registre des risques du 23 mai 2011.

Bon nombre des changements qui ont été apportés au fur et à mesure de la transition qui a placé la DER au cœur du cycle du renseignement du Service se sont inspirés de ceux des organismes étrangers du renseignement³⁴.

Les ne font pas de distinction entre le renseignement de sécurité et le renseignement étranger; ils recueillent simplement des « renseignements ». Toutefois, dans le cas du SCRS, la distinction entre le renseignement de sécurité et le renseignement étranger est un élément essentiel de son mandat. En imitant les organismes étrangers du renseignement et leurs produits, le SCRS court le risque d'occulter les distinctions dans le cadre de son mandat en matière de collecte. Cela représente non seulement un changement culturel pour la production, mais également pour la collecte³⁵. C'est pourquoi, lorsqu'il cherche à obtenir des pratiques exemplaires auprès d'alliés, le SCRS devrait également s'adresser à d'autres organisations nationales vouées à la sécurité,

Les attentes et les priorités du gouvernement exercent également une grande influence sur les priorités du SCRS en matière de collecte.

Cette situation augmente la possibilité de pousser la collecte de plus en plus vers des priorités plus vastes du gouvernement du Canada en matière de *renseignement*, peut-être au détriment du mandat fondamental du SCRS relatif au *renseignement de sécurité*.

Enfin, afin de répondre aux besoins des clients du SCRS qui reçoivent et utilisent les divers rapports du Service, la DER s'est employée, au cours des dernières années, à faire la transition d'une stratégie passive de rétroaction des clients vers une stratégie active, au moyen de laquelle le SCRS a sollicité activement les commentaires des ministères du gouvernement du Canada³⁷. Une stratégie axée sur le client, bien qu'elle soit jugée appropriée, crée également la possibilité que la demande augmente, car les

³⁴ Projet pilote sur la gestion du renseignement – 3 juin 2009, dossier n° 110-95.

³⁵ Document du SCRS, document du registre des risques du 23 mai 2011.

³⁷ Tel qu'il est indiqué par la DER, cette contribution active est semblable à un service de type « ce que nous pouvons faire pour vous » – séance d'information du CSARS avec la DER (12 janvier 2012).

clients ne cherchent pas tous à obtenir des renseignements qui relèvent de la compétence du SCRS :

Afin de tenter de répondre aux exigences des clients, le SCRS court le risque de recueillir et de produire des renseignements qui l'éloignent de son objectif en matière de renseignement de sécurité. En outre, le CSARS fait remarquer que l'augmentation du volume de produits du SCRS ne représente pas forcément une mesure de réussite marquée. Les clients peuvent fournir une rétroaction positive; toutefois, la pertinence en ce qui touche le mandat du SCRS devrait être au cœur des objectifs de production du Service.

Le nouveau rôle centralisé de la DER visait à atténuer certains défis liés aux priorités grandissantes du gouvernement du Canada en matière de renseignement et à l'augmentation des demandes de renseignements étrangers et de sécurité des clients, mais également à faciliter la gestion des cas et les opérations du SCRS. Bien que la Direction ait réalisé d'importants progrès dans la façon dont elle est en mesure de servir ses clients grâce à une meilleure stratégie de production et de diffusion, ainsi qu'à un meilleur processus relatif aux exigences en matière de renseignement, le CSARS souligne que l'élargissement de la collecte et de la production de renseignements pourrait se traduire par des difficultés dans l'avenir.

Le CSARS craint que la combinaison des tentatives du SCRS d'imiter la structure de production de rapports et de diffusion des organismes étrangers du renseignement, de ses efforts pour respecter les priorités plus vastes du gouvernement du Canada en matière de renseignement et du processus de rétroaction plus actif des clients du Service ne détournent l'attention de son mandat principal, soit le renseignement de sécurité.

5 CONCLUSION

Tel qu'il est mentionné dans ses objectifs de programme pour 2010-2011, la DER a conclu qu'au cours des deux années précédentes, elle avait grandement amélioré l'un de ses principaux objectifs, c'est-à-dire une pertinence accrue pour le gouvernement. Toutefois, c'est cet objectif qui semble créer des défis supplémentaires et continus pour le Service, plus particulièrement en ce qui a trait à la collecte, mais également à la production. En mettant trop l'accent sur la diffusion et la production, on risque en fait de faire pencher la balance trop en faveur des besoins de certains clients, et de ne pas accorder une priorité suffisante à ce que devraient être les objectifs précis du SCRS : la collecte et l'analyse du renseignement de sécurité. Le SCRS fait partie de la communauté canadienne du renseignement de sécurité. Dans ce contexte, la gestion des attentes du gouvernement du Canada devrait également faire partie du rôle centralisé joué par la DER.